

# Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW

# Westfalen- Initiative



Jörg Bogumil, Christoph Reichard,  
Patricia Siebart

Gutachten zur  
Verwaltungsstrukturreform  
in NRW

Schriftenreihe  
der Stiftung Westfalen-Initiative

Band 8

Jörg Bogumil, Christoph Reichard,  
Patricia Siebart

# Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW



© 2004

Druck und  
Verlag:

ISBN

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH

Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH  
Wilhelmstraße 240 · 49475 Ibbenbüren  
Tel. 0 54 51 / 933-0 · Fax 0 54 51 / 933-195  
E-Mail: [verkauf@ivd.de](mailto:verkauf@ivd.de) · [www.ivd.de](http://www.ivd.de)

3-932959-37-X

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>1</b>
<b>Prof. Dr. Jörg Bogumil: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform</b>	
<b>1. Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>2. Ausgangslage: Vorschläge zur Neuordnung der Mittelinstanzen in NRW</b>	<b>11</b>
<b>3. Verwaltungsstrukturreform in Deutschland – Erfahrungen und Modelle anderer Bundesländer</b>	<b>22</b>
3.1 Baden-Württemberg	25
3.1.1 Reform der Verwaltungsstruktur	26
3.1.2 Reform der höheren Kommunalverbände	29
3.1.3 Reform der Polizeiverwaltung	30
3.1.4 Zusammenfassung	31
3.2 Bayern	31
3.2.1 Reformen bis 2000	33
3.2.2 Reformen nach 2000	33
3.2.3 Zusammenfassung	34
3.3 Hessen	35
3.3.1 Aufgabenabbau	36
3.3.2 Delegation und Bündelung	37
3.3.3 Zusammenfassung	40
3.4 Niedersachsen	41
3.4.1 Aufgabenkritik	43
3.4.2 Zweistufiger Verwaltungsaufbau	45
3.4.3 Zusammenfassung	47
3.5. Rheinland-Pfalz	48
3.5.1 Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD)	50
3.5.2 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)	51
3.5.3 Landesuntersuchungsamt (LUA)	52
3.5.4 Zusammenfassung	52
3.6 Zusammenfassung	53

<b>4.</b>	<b>Aufgabenkritik der Bezirksregierungen</b>	<b>57</b>
4.1	Aufgaben und Funktionen von Bezirksregierungen	57
4.2	Bisherige Aufgabenwahrnehmung der Bezirksregierungen in NRW	62
4.2.1	Personal und innere Organisation	62
4.2.2	Zuständigkeiten	66
4.2.2.1	Zentrale Dienste	68
4.2.2.2	Gefahrenabwehr und Gesundheit	68
4.2.2.3	Kommunal- und Bauaufsichtsbehörde	68
4.2.2.4	Schulaufsicht	69
4.2.2.5	Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, Arbeitsschutz	70
4.2.2.6	Regionalplanung und Wirtschaft	72
4.2.3	Probleme der Aufgabenwahrnehmung	72
4.3	Modernisierungsansätze	76
4.3.1	Reform der Schulaufsicht	77
4.3.2	Möglichkeiten der Aufgabenverlagerung	82
4.3.3	Interne Modernisierung	83
4.3.4	Überprüfung des Bürokratiebaugesetzes OWL	84
<b>5.</b>	<b>Aufgaben der Landschaftsverbände</b>	<b>86</b>
5.1	Aufgabenwahrnehmung und Personal	86
5.2	Modernisierungsansätze	90
<b>6.</b>	<b>Die Reformvorstellungen zur Neuorganisation auf der Mittelebene</b>	<b>92</b>
6.1	Zusammenlegung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen	92
6.2	Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen	94
6.3	Die Ruhrgebietsdiskussion	95
6.4	Kosteneinsparungen	97
6.5	Die Sichtweise der Beschäftigten	100
6.6	Zusammenfassende Bewertung der Reformmodelle	101
<b>7.</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>107</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>115</b>



<b>Anlage 1: Aufgaben und Personal der Bezirksregierungen</b>	<b>122</b>
<b>Anlage 2: Organigramme aus NRW</b>	<b>153</b>
Bezirksregierungen in NRW	153
Landesverwaltung NRW	155
Landschaftsverband Rheinland	157
<b>Anlage 3: Materialien</b>	<b>159</b>
Landesverwaltung Baden-Württemberg	159
Landesverwaltung Niedersachsen	161
Katalog der neu zugeordneten Aufgaben in Rheinland-Pfalz	169

**Prof. Dr. Christoph Reichard/Patricia Siebart:  
Teilbetrachtung zur Wirtschaftlichkeit der Handlungsoptionen**

<b>1. Auftrag und Vorgehen</b>	<b>176</b>
1.1 Auftrag	176
1.2 Vorgehen	178
<b>2. Wirtschaftlichkeitsanalyse</b>	<b>181</b>
2.1 Finanzwirksame Effekte in Ruhelage	181
2.1.1 Direkte Effekte in Ruhelage	181
2.1.1.1 Personalkosten	181
2.1.1.2 Sachkosten	188
2.1.2 Indirekte Effekte in Ruhelage	195
2.1.2.1 Regionalökonomische Effekte	195
2.1.2.2 (De-)Zentralisierungseffekte durch Reorganisation	200
2.2 Direkte Effekte der Reorganisation/Umstellung	204
2.2.1 Einmalig anfallende Kosten der Reorganisation	204
2.2.2 Einmalig anfallende Einspareffekte durch Reorganisation	207
2.3 Sonstige Effekte der Reorganisation	207
<b>3. Bewertung</b>	<b>210</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>211</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>213</b>

# Tabellen und Abbildungen

**Jörg Bogumil**

**Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW:  
die Neuordnung der Mittelinstanzen**

## **Abbildungen**

Abbildung 1: Reform der Schulaufsicht

## **Tabellen**

Tabelle 1: Aufgabenkritik in Niedersachsen

Tabelle 2: Reformmodelle der Bundesländer im Vergleich

Tabelle 3: Bezirksregierungen im Vergleich

Tabelle 4: Größenordnungen der nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen

Tabelle 5: Personal in den Bezirksvertretungen nach Alter und Geschlecht (in %)

Tabelle 6: Personal der Bezirksregierungen aufgeschlüsselt nach Ministerien

Tabelle 7: Aufgaben und Personal der Bezirksregierungen:  
Gemeinsame Aufgaben

Tabelle 8: Aufgaben und Personal einzelner Bezirksregierungen

Tabelle 9: Personal der Bezirksregierung Arnsberg nach Alter und Geschlecht

Tabelle 10: Personal der Bezirksregierung Detmold nach Alter und Geschlecht

Tabelle 11: Personal der Bezirksregierung Düsseldorf nach Alter und Geschlecht

Tabelle 12: Personal der Bezirksregierung Köln nach Alter und Geschlecht

Tabelle 13: Personal der Bezirksregierung Münster nach Alter und Geschlecht

Tabelle 14: Personal der Bezirksregierungen nach Alter und Geschlecht (absolut)

**Patricia Siebart und Christoph Reichard**

**Teilbetrachtung zur Wirtschaftlichkeit der Handlungsoptionen**

## **Tabellen**

Tabelle 1: Ermittlung der Kosteneinsparung durch Verminderung der Bürofläche (Regierungsmodell)

Tabelle 2: Zusammenfassende Bewertung

## Liebe Leserinnen und Leser,

die Reform der Verwaltungen auf Länderebene ist in Deutschland immer wieder ein Thema. Auch in NRW ist die politische Debatte darüber im Jahre 2003 erneut entfacht. Die dabei diskutierten Reformvorschläge sind bezüglich ihrer Inhalte und Wirkungen sehr unterschiedlich. Alle verfolgen jedoch das gleiche Ziel: Eine effektive und leistungsfähige Verwaltung zu schaffen.

Die Westfalen-Initiative hat von dem angesehenen Verwaltungswissenschaftler Prof. Dr. Jörg Bogumil ein Gutachten zu diesem Thema erstellen lassen. Dieses nun vorliegende, mit seiner breiten Datenbasis bisher einzigartige Gutachten befasst sich insbesondere mit den Mittelinstanzen, also den Bezirksregierungen und Sonderbehörden, deren Aufgaben und deren Reform. Die Kernaussage: Viele der untersuchten Reformvorschläge sind von Populismus geprägt. Sie suggerieren, dass mittels der Abschaffung von Regierungsebenen oder Institutionen per se Effizienzgewinne erzielt werden können. Gängige Vorurteile über ineffiziente Verwaltungen werden genutzt, um der Öffentlichkeit weiszumachen, ein solcher Aktionismus führe zu Einsparungen.

Drei Modelle werden derzeit in NRW als Alternative zum Status quo diskutiert: Ein Vorschlag der Landesregierung sieht vor, die fünf bestehenden Regierungsbezirke Köln, Düsseldorf, Münster, Arnsberg und Detmold auf drei zu reduzieren: Rheinland, Westfalen und Ruhrgebiet. Ein im Auftrag der Düsseldorfer Staatskanzlei erstelltes Gutachten von Prof. Dr. Joachim Jens Hesse sieht im Wesentlichen eine konzentrierte Dreistufigkeit vor, in diesem Fall eine mittelfristige Reduzierung von fünf auf die zwei Regierungsbezirke Rheinland und Westfalen. Die CDU NRW schlägt sogar vor, die Ebene der Bezirksregierungen ganz aufzulösen. Danach sollen drei neue Regionalverwaltungen (Ruhrgebiet, Rheinland und Westfalen) gebildet werden, die sowohl kommunale als auch staatliche Aufgaben wahrnehmen.

Alle diskutierten Modelle hätten bei ihrer Umsetzung weitreichende Konsequenzen für die institutionelle Struktur Westfalens. Deshalb verfolgt die Westfalen-Initiative diese Debatte mit großer Aufmerksamkeit und will mit dem Gutachten aktiv zur Versachlichung der Diskussion beitragen. Durch seine hohe fachliche Qualität und durch die Einbeziehung bisher eher unbeachteter Faktoren gibt das Gutachten völlig neue Impulse. Es wird die weitere Diskussion befruchten und als unterstützende Informationsquelle dienen.

Fest steht, dass in Zeiten leerer Kassen und verschärften Standortwettbewerbs reformiert werden muss. Die Frage ist jedoch, wie und in welchem Umfang? Inwieweit bringen die Vorschläge gegenüber dem Status quo wirklich Vorteile? Führen die derzeit diskutierten Modelle tatsächlich zu mehr Verwaltungseffizienz, sind sie wirtschaftlicher, bürgernäher und steigern sie die demokratische Legitimation und die Transparenz?

Bogumils Gutachten zeigt eindeutig, dass keines der Modelle die gesetzten Ziele erreichen kann. Das Teलगutachten zur Wirtschaftlichkeit von Prof. Dr. Christoph Reichard und Patricia Siebart legt dar, dass mancherorts Einsparungen tatsächlich möglich sind. Diese müssten jedoch gegen die Kosten der Reformen aufgerechnet werden, was in der allgemeinen Reformdebatte jedoch zu wenig beachtet wird. Darüber hinaus wird in einer Diskussion, in der die Einsparung von Institutionen im Vordergrund steht, zu wenig berücksichtigt, dass die Aufgaben dieser Institutionen nur bedingt eingespart werden können; sie müssen zum größten Teil in andere Bereiche verlagert werden und verursachen auch dort Kosten. Des Weiteren darf nicht die Tatsache ignoriert werden, dass in den vergangenen Jahren bereits enorm viel eingespart wurde. Die Reformmodelle streben weitreichende Umstrukturierungen an und geben vor, „alles neu“ machen zu wollen, um Aufmerksamkeit zu erregen. Das Gutachten jedoch zeigt, dass nicht das Schließen von Behörden, sondern eine grundsätzliche

Modernisierung innerhalb der bestehenden Strukturen die Zielvorgabe der Reformen sein muss.

Grundsätzlich kann eine Reform natürlich auch von einem theoretischen Wunschziel her angegangen werden. Das kommt in der Öffentlichkeit gut an und suggeriert: „Die tun was“. Weniger populistisch, aber effektiver und für die hier gesetzten Ziele die sinnvollere und realistischere Lösung ist hingegen die an gegebenen Fakten orientierte Herangehensweise. Ein solches Vorgehen hat zwei wesentliche Vorteile: Kostspielige Reformwiderstände werden abgedefert und es kann auch von einer dezidierten Aufgabenkritik ausgegangen werden. Diese faktisch-orientierte Herangehensweise heißt nicht, dass keine Zielvorstellungen vorangestellt werden können, im Gegenteil: Es gibt aus Sicht des Gutachtens folgende klare Leitlinien, an denen sich eine Verwaltungsreform orientieren sollte:

- **Verwaltungseffizienz und Wirtschaftlichkeit:** Die Verwaltung sollte so weit wie möglich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten organisiert werden.
- **Effektivität:** Die Prozesse und Maßnahmen sollten auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden.
- **Subsidiarität:** Entscheidungskompetenz und Aufgaben sollten immer auf der untersten möglichen Ebene und möglichst dort angesiedelt sein, wo die Probleme entstehen.
- **Demokratische Legitimation und Transparenz:** Verwaltung muss für den Bürger durchschaubar sein und das Vertrauen in Politik und Verwaltung fördern.
- **Identität:** Verwaltungsstrukturen müssen gewachsene regionale Identitäten berücksichtigen und widerspiegeln, um ein Höchstmaß an Identifikation zu erreichen.

Das Gutachten setzt konsequent an einer Aufgabenkritik der Mittelinstanzen an. Darüber hinaus vergleicht es Reformansätze aus anderen Bundesländern mit denen in NRW. Der Ländervergleich zeigt, dass alle Länder – bis auf Niedersachsen und eben einige Kräfte in NRW – die Struktur der Dreistufigkeit beibehalten wollen. Das heißt, sie wollen an einer Regierungsstruktur festhalten, die Land, Mittelinstanzen und Kommunen umfasst. Sie alle planen, die Mittelinstanzen zu reformieren und teilweise zu konzentrieren. Unterschiede gibt es nur in der Radikalität der Veränderungen und in der Vorgehensweise. So ist in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen eine Stärkung der Mittelinstanzen vorgesehen, Rheinland-Pfalz sieht eine funktionale Reform vor. Wie die einzelnen Modelle in NRW zeigen, geht die Debatte hier in sehr unterschiedliche Richtungen, die, wie der Vergleich erkennen lässt, mäßig erfolgversprechend sind.

So kommt das Gutachten nach sorgfältiger Abwägung zu dem Schluss, dass eine institutionelle Umstrukturierung per se keine Vorteile bringt. Es zeigt zudem auf, wie wichtig Mittelinstanzen gerade wegen ihrer Bündelungsfunktion sind. Dabei wird kein Hehl daraus gemacht, dass der damit intendierte Interessensausgleich durch das „Durchregieren“ bestimmter Ministerien erschwert wird und die Kritik an diesen Institutionen berechtigt ist. Die schwierige Aufgabe der Bündelung wird von den Bezirksregierungen dennoch verhältnismäßig gut bewältigt. Aber auch andere Facetten der Diskussion werden kritisch beleuchtet. So zeigt sich, dass auch die Debatte um die angebliche Einheit des Ruhrgebiets nicht auf aktuellen Fakten, sondern auf politischem Wunschenken basiert. Die wirtschaftlichen Verflechtungen sind bei Weitem nicht so einseitig ruhrgebietsintern, wie die politische Debatte vorgibt. Dortmund beispielsweise orientiert sich wirtschaftlich sowohl in Richtung Ruhrgebiet als auch in Richtung Sauerland. Eine beschränkende Vorgabe wäre hier also kontraproduktiv und entspricht nicht den ökonomischen Gegebenheiten. Des Weiteren kann eine Organisationseinheit Ruhrgebiet auch

nicht allein die Probleme interkommunaler Zusammenarbeit lösen.

Das Gutachten belegt durchaus auch die Vorteile einzelner Modelle und wägt sie gegen die Nachteile ab. Es ist in der Tat die erste systematische Analyse der Mittelinstanzen überhaupt. Sie legt dar, dass Mittelinstanzen keine Auslaufmodelle, sondern vielmehr zeitgemäß und vor allem effektiv sind – auch wenn sie durchaus weiter reformierbar sind. Nicht ihre Abschaffung führt zu Einsparungen und Effizienzsteigerung, sondern ihre Stärkung.

Dieses Gutachten sollte zur Versachlichung der Debatte beitragen und jenen den Wind aus den Segeln nehmen, die verbreitete Vorurteile über Verwaltungen nutzen, um mit propagiertem Aktionismus in der Öffentlichkeit zu punkten. So rät es vielmehr zur Besonnenheit und belegt insbesondere durch die abschließende Formulierung von Prof. Bogumil, wo die einzig reale Lösung liegt: „Die Modernisierung im Status quo hat nicht den Charme des ‚weitreichenden Reformentwurfs‘, aber letztlich, wenn sie ernst genommen wird, die Chance auf reale Veränderungen.“

Wir meinen, dass die Diskussion um eine Verwaltungsstrukturreform in NRW mit diesem Gutachten eine neue sachliche Grundlage erhält, die die Prioritäten klarlegt und deutlich macht, was unter den gegebenen Voraussetzungen real erreichbar ist. Dass damit nicht das Ende der Entwicklung gesetzt wird, sollte deutlich bleiben.

Strukturen müssen immer den Entwicklungen folgen. Insofern sind auch Verwaltungsstrukturen einem ständigen Wandel unterworfen und Verwaltungsreformprozesse eine ständige Aufgabe. Wesentlich bleibt, dass dieser Prozess evolutionär und nicht revolutionär verläuft, dass Bürger und Akteure ihn aufnehmen und stützen. Nur so ist Fortschritt erreichbar, Strukturen allein bewirken das nicht.

Die Westfalen-Initiative geht davon aus, dass das vorliegende Gutachten einen wichtigen Beitrag auf diesem Wege leisten wird. Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, wünschen wir eine spannende Lektüre.

Münster, im August 2004

Franz-Josef Hillebrandt  
Vorstandsvorsitzender der  
Stiftung Westfalen-Initiative

Dr. Karl-Heinrich Sümmermann  
Vorsitzender des Vereins  
Westfalen-Initiative



# 1 Einleitung

Die Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster hat den Autor dieses Gutachtens Anfang Februar 2004 mit der Erstellung einer wissenschaftlichen Studie zur Begutachtung der zur Zeit diskutierten Modelle zur Verwaltungsstrukturreform in NRW beauftragt. Hintergrund des Auftrages ist die Absicht von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative, sich durch ein wissenschaftliches Gutachten in die Diskussion um die Vor- und Nachteile der seit Spätsommer 2003 wieder verstärkt diskutierten Reformvorschläge zur Verwaltungsstrukturreform in NRW einzubringen. Die Ergebnisse sollten möglichst kurzfristig vorliegen, damit die Möglichkeit besteht, Einfluss auf den politischen Diskussionsprozess zu nehmen.

Im Vorlauf dieses Auftrages fand am 28.11.2003 ein interner Expertenworkshop in Münster statt, auf dem Fragen der Begutachtung des Reformprozesses diskutiert wurden. Am 12.01.2004 erhielt ich seitens der Stiftung die Aufforderung, kurzfristig ein Angebot für Teile einer, von mehreren Autoren zu erarbeitenden Studie, vorzulegen. Am 30.01.2004 wurde mein Angebot, welches explizit festhält, dass der Begutachtungsprozess nur ergebnisoffen erfolgen kann, akzeptiert. Allerdings wurde kein weiterer Auftrag an andere Autoren vergeben, so dass bestimmte Aspekte, die ursprünglich vorgesehen waren, wie die „Raumwirksamkeit der Reformmodelle“ oder die „allgemeine Darstellung von Megatrends und die Notwendigkeit von Verwaltungsreformen“ in diesem Gutachten nicht berücksichtigt worden sind.

Das hier vorgelegte Gutachten konnte in relativ kurzer Zeit nur fertig gestellt werden, weil es möglich war, auf umfangreiches Material zurückzugreifen, und weil eine allzu große Detaildiskussion vermieden wurde. Zudem konnte der Autor von der in-

haltlichen Zuarbeit durch Dr. Nathalie Behnke (FernUniversität Hagen) und Verena Heuling im Bereich der Auswertung von Verwaltungsstrukturreformen in Deutschland (vgl. Kapitel 3) und durch Prof. Dr. Christoph Reichard und Patricia Siebart (Universität Potsdam) im Bereich einer Wirtschaftlichkeitsanalyse (vgl. Bericht „Teilbetrachtung zur Wirtschaftlichkeit der Handlungsoptionen“) profitieren. Die Verantwortung für das Gutachten liegt jedoch ausschließlich beim Autor.

In dem Gutachten soll laut Auftrag der Westfalen-Initiative die Neuordnung der Mittelinstanzen, zu denen sowohl die staatlichen Bezirksregierungen als auch die höheren kommunalen Landschaftsverbände zu zählen sind, einerseits im Blick auf denkbare Vereinfachungs-, Beschleunigungs- und Spareffekte diskutiert werden. Zugleich soll überprüft werden, inwieweit Neuordnungsvorschläge nicht die Gesetzmäßigkeit, Gleichbehandlung und demokratische Legitimation von Verwaltungshandeln einschränken. Zudem sollen mögliche Transformationskosten und die Durchsetzbarkeit von Reformvorschlägen in Rechnung gestellt werden.

Zur Durchführung eines solchen Gutachtens schien es mir vor allem wichtig zu sein, neben der Berücksichtigung von Erfahrungen mit Verwaltungsstrukturreformen in den anderen Bundesländern, eine Aufgabenkritik der Arbeit der staatlichen Mittelinstanzen vorzunehmen<sup>1)</sup>. Nur auf dieser Grundlage kann man meines Erachtens weiterführend über die Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer Reform diskutieren.

---

<sup>1</sup> Es war im Rahmen dieses Gutachtens, bei dem vor allem die Bezirksregierungen im Vordergrund standen, nicht möglich, die Arbeit der Landschaftsverbände ähnlich detailliert zu betrachten. Allerdings standen die Landschaftsverbände in den letzten Jahren schon öfter im Fokus der Aufgabenkritik (vgl. vor allem Ellwein 1993, Hesse 1999).

Zur Bearbeitung des Gutachtens habe ich neben der intensiven Auswertung verschiedenster Gutachten, Materialien und Literaturhinweise (vgl. Literaturliste) im April/Mai 2004 acht Expertengespräche mit den Regierungspräsidenten in Arnberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster, mit den Direktoren der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe sowie in der Staatskanzlei NRW geführt. Die Einholung der Sichtweise der von einer möglichen Reform Betroffenen schien mir zwingend, zumal der Kern des Gutachtens eine Aufgabenkritik der bestehenden Einrichtungen vorsieht. Dass diese Organisationen auch Eigeninteressen verfolgen, ist dabei natürlich in Rechnung gestellt worden.

Im Folgenden wird in Kapitel 2 die Ausgangslage der Diskussion um die Neuordnung der Mittelinstanzen in NRW dargestellt. In Kapitel 3 erfolgt die Einbeziehung der Erfahrungen der anderen großen Flächenländer, die ebenfalls über solche Mittelinstanzen verfügen oder sie z. T. versuchen „abzuschaffen“, wie in Niedersachsen. In Kapitel 4 steht die bisherige Arbeit der Bezirksregierungen und mögliche Veränderungen im Vordergrund und im Kapitel 5 erfolgt ein kurzer Blick auf Aufgaben und Modernisierungsansätze in den Landschaftsverbänden. In Kapitel 6 werden auf dieser Grundlage die Reformvorschläge vergleichend diskutiert. Kapitel 7 fasst die Ergebnisse zusammen. In den Anlagen finden sich Dokumente, Tabellen und Schaubilder, auf die im Einzelnen verwiesen wird.

Zu guter Letzt noch ein inhaltlicher Hinweis zur Einschätzung der Reichweite des Gutachtens. Bei der Diskussion von Verwaltungsreformen lassen sich grundsätzlich zwei Herangehensweisen unterscheiden. Man kann die Notwendigkeit und das Ausmaß von Verwaltungsreformen orientiert an eher theoretischen, normativen oder prinzipiell wünschenswerten Zielen diskutieren oder orientiert an den bestehenden, historisch gewachsenen Strukturen und bezogen auf faktische Möglichkeiten einer anderen Aufgabenwahrnehmung:

- Die erste Perspektive einer grundlegenden Strukturreform ist zweifelsohne populärer und greift stärker bestehende (Vor-) Urteile über Verwaltung und Politiker auf. Allerdings ist diese Perspektive meist folgenloser, nicht nur, weil es eine hohe Veränderungsresistenz gibt, sondern vor allem, weil bestimmte praktische Problemlagen wie die Betriebsbedingungen der Verwaltungen, die Interessen der Betroffenen oder die enge Verflechtung verschiedener Verwaltungen ausgeblendet und weil Reformkosten nicht in Betracht gezogen werden.
- Die zweite Perspektive beinhaltet die Gefahr, sich zu sehr an diesen Strukturen zu orientieren und Möglichkeiten einer grundsätzlich neuen und besseren Verwaltungsstruktur zu vernachlässigen. Dennoch ist dieses Gutachten normativ eher dieser zweiten Perspektive zuzuordnen, da meines Erachtens nur diese Vorgehensweise Aussicht auf praktischen Reformersfolg hat. Das zeigen alle Erfahrungen mit Verwaltungsreformen in Deutschland seit dem 2. Weltkrieg (vgl. Bogumil/Jann 2004: 202). Diskussionen um Verwaltungsreformen leiden immer, um es mit den Worten von Thomas Ellwein zu sagen, daran, dass schnelles Reagieren gewünscht wird, aber in der Regel nicht möglich und angebracht ist (Ellwein 1993: 1). Aus der Einbindung der Verwaltung in den Rechtsstaat ergeben sich strukturelle Notwendigkeiten: So müssen zwar z. B. Kontrolle und Hierarchie nicht in dem Ausmaß vorhanden sein, wie sie es z. T. heute sind, aber dennoch sind sie unverzichtbar und deshalb gibt es natürliche Grenzen für Dezentralisierungs- und Wettbewerbsbemühungen. Verwaltungspolitik, als Politik zur Steuerung von Verwaltungen, braucht also langen Atem, Geduld und vor allem Umsetzung.

## 2 Ausgangslage: Vorschläge zur Neuordnung der Mittelinstanzen in NRW

Die Diskussion um die Reform der staatlichen Mittelinstanzen<sup>2</sup> (Bezirksregierung bzw. Regierungspräsidium<sup>3</sup>) sowie der höheren Kommunalverbände (in NRW die Landschaftsverbände<sup>4</sup>) ist 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:

- Zunächst ist das „Arnsberger Gutachten“ in den 1950er-Jahren zu nennen, welches vorsah, NRW in drei Regierungsbezirke zu teilen: einen westfälischen, einen rheinländischen sowie einen Ruhrgebietsbezirk. Auch die Wiederholung dieses Vorschlages im sogenannten „Rietdorf-Gutachten“ von 1968 veränderte nichts an den bestehenden Strukturen, da die jeweiligen Landesregierungen diese Vorschläge nicht aufgriffen.

---

2 Die Bezirksregierungen sind die allgemeinen Mittelbehörden auf Landesebene. Mittelbehörden der Sonderverwaltung gibt es dagegen auf Landesebene kaum. In NRW sind es die drei Oberfinanzdirektionen, die zwei Direktoren der Landwirtschaftskammern sowie die zwei Justizvollzugsämter und drei Generalstaatsanwaltschaften (vgl. Ellwein 1993: 56). Alle diese Behörden der Sonderverwaltung werden nicht in das Gutachten einbezogen.

3 Bezirksregierungen bestehen in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und bis jetzt in Niedersachsen. Bundesweit gab es damit in 8 der 16 Länder insgesamt 32 Bezirksregierungen. In Niedersachsen will die neue Landesregierung im Jahr 2004 die bestehenden vier Bezirksregierungen abschaffen und in den Standorten Regierungsbüros mit deutlich weniger Beschäftigten einrichten.

4 Neben den Landschaftsverbänden gibt es in NRW noch den Kommunalverband Ruhr (demnächst Regionalverband Ruhr) sowie den Landesverband Lippe als höhere Kommunalverbände. Sie werden hier nicht weiter betrachtet.

- *Erinnert sei an den Mittelinstanzenbericht von 1973, der empfahl, die Bezirksregierungen auf jeden Fall beizubehalten, aber im Hinblick auf den Gebiets- sowie den Aufgabenzuschnitt zu verändern, und in dem Zuordnungskriterien für die Aufgabenwahrnehmung in der Bezirksregierung entworfen wurden*<sup>5</sup>.
- 1987 sprach sich die CDU für eine neue dreigeteilte Regionalverwaltung aus, in der die Bezirksregierung, die Landschaftsverbände und der KVR integriert werden sollten.
- 1993 legten die Landschaftsverbände das Ellwein-Gutachten vor, welches in einer äußerst differenzierten Weise Vorschläge zur Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene machte. Während er es grundsätzlich für erstrebenswert hielt, die Bezirksregierungen mittelfristig auf einen notwendigen Kern zurückzuführen, stellte er die Aufgabenwahrnehmung der Landschaftsverbände nicht grundsätzlich in Frage. Ellwein konstatierte bezüglich der Landschaftsverbände, dass sie als überörtlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung durchaus geeignet sind, bürgernah diejenigen Aufgaben zu erledigen, denen ein regionales Element eigen ist oder deren Erledigung aus Effektivitäts-, Effizienz- oder Ausgleichsaspekten auf regionaler Ebene organisiert werden sollte.

---

<sup>5</sup> Im Mittelinstanzenbericht von 1973 wurden vier Kriterien für eine Zuordnung einer Aufgabe zu einer Bezirksregierung angeführt (vgl. Mittelinstanzenbericht 1973: 17). Die Bezirksregierung sollte die Aufgaben übernehmen, wenn sie nicht im Ministerium wahrzunehmen ist, weil es sich um keine ministerielle Tätigkeit handelt, sie nicht von einer oberen Sonderbehörde wahrzunehmen ist, weil sie einen regionalen Bezug hat, sie nicht von unteren Verwaltungsbehörden wahrzunehmen ist, weil Aufsichts-, Planungs- und Lenkungenfunktionen eine überörtliche Wahrnehmung notwendig machen, sie aufgrund ihrer sachlichen Verflechtung mit anderen Aufgaben nur in einer Behörde mit ressortübergreifender Bündelungsfunktion wahrzunehmen ist.

- Ebenfalls 1993 erging eine Grundsatzentscheidung des Landtages für die Aufrechterhaltung der Bezirksregierungen, ohne dies in ähnlicher Klarheit für die Landschaftsverbände zu erklären (vgl. Winkel 2000: 32, Stöbe/Brandel 1996: 18).

Im Ergebnis sind die hier im Mittelpunkt stehenden Organisationen der Mittelebene trotz immer wieder aufkommender Diskussionen, die mal die Bezirksregierungen und mal die Landschaftsverbände in Frage stellten, beibehalten worden. Allerdings würde man die veraltungspolitische 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 Wolfgang Clement zu weiteren Reformbemühungen in diesem Bereich, die schließlich in das erste (15.06.1999) und zweite Gesetz (09.05.2000) 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<sup>6</sup> in NRW vor. Hesse schlägt 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 weit reichender Pläne, die die Schaffung von fünf Regionaldirektionen vorsahen<sup>7</sup>, immerhin noch die Reduzierung der Zahl der Landesoberbehörden von 15 auf 7, allerdings unter gleichzeitiger Gründung von sechs Landesbetrieben (vgl. auch den Aufbau der Landesverwaltung in Anlage 2)<sup>8</sup>. 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 an-

---

6 Hesse hat nach einem gemeinsamen Gutachten mit dem mittlerweile verstorbenen Thomas Ellwein, im Jahr 1997 zum Land Hessen, in den letzten Jahren jeweils im Auftrag des zuständigen Landesverbandes des Bundes der Steuerzahler in NRW (1999), Brandenburg (2000); Mecklenburg-Vorpommern (2000), Schleswig-Holstein (2000), Rheinland-Pfalz (2000), Sachsen-Anhalt (2001), Baden-Württemberg (2002), Bayern (2002) und Hessen (2002) Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform vorgelegt.

7 Diese sollten im Kern aus den Bezirksregierungen bestehen, aber erweitert durch Aufgaben von Sonderbehörden und aus den Landschaftsverbänden. Insgesamt war beabsichtigt, mehr als 30 Behörden mit über 5.000 Beschäftigten in die staatliche Mittelinstanz zu überführen.

8 Dies sind der Landesbetrieb Straßenbau, der Bau und Liegenschaftsbetrieb, das Landesvermessungsamt, das Landesamt Mess- und Eichwesen, der Geologische Dienst sowie das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik.



deren Aufgaben dem neu gegründeten Landesbetrieb Straßenbau (vgl. Kapitel 4.2.2). Einzelne Bezirksregierungen erhielten zudem Kompetenzen ehemaliger Sonderbehörden (Aufgaben der Seemannsämler 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). Wenig beachtet ist in diesem Zusammenhang der Versuch der Kompensation von Einflussverlusten aufgrund des Wegfalls von Sonderbehörden durch die stärkere Einflussnahme der Ministerien auf das Personal der Bezirksregierungen, welches seit dieser Zeit jeweils spezifischen Ministerien zugeordnet ist. Beförderungen ab A 16 sind ebenso wie eine Umsetzung von Personal mit den zuständigen Ministerien abzustimmen. Die Ministerien werden für alle Beamten der Bezirksregierungen, die Fachaufgaben in ihrem Geschäftsbereich wahrnehmen, die oberste Dienstbehörde.

Nach dem zweiten Modernisierungsgesetz im Jahr 2000 waren für die Legislaturperiode 2001 bis 2005 zunächst keine weiteren Verwaltungsstrukturereformen beabsichtigt. Um die Aufgabenkritik kontinuierlich weiterzuführen wurde im April 2002 seitens der Landesregierung die Erhebung des Aufgabenbestandes der staatlichen Aufgaben des Landes NRW beschlossen und der Auftrag an eine Unternehmensberatung vergeben. Durch diese „Landesaufgaben-Datenbank“ soll Transparenz geschaffen werden, welche Aufgaben wo, aufgrund welcher Rechtsgrundlage, in welchem Umfang und mit welchen Ressourcen wahrgenommen werden. Seit Februar 2004 liegt das Ergebnis vor. Insgesamt wurden 4.650 Aufgaben registriert. Die weitere Vorgehensweise wird z. Zt. diskutiert.

Im Sommer 2003 wurde durch das „Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration“ der rot-grünen Landesregierung unter dem neuen Ministerpräsidenten Peer Steinbrück eine erneute intensive Diskussion zur Neuordnung der Mittelinstanzen in

NRW „losgetreten“. Die rot-grüne Landesregierung schlägt vor – zur Überraschung vieler<sup>9</sup> –, 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>10</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. Dieser Vor-

---

9 Eine genaue Analyse, wie es letztlich zu diesem Vorschlag kam, ist schwierig, weil er das Ergebnis einer recht komplizierten „Koalitionskrise“ war. Bei manchen Beobachtern des Geschehens besteht der Eindruck, dass es zunächst einen „Angriff“ des Ministerpräsidenten insbesondere auf die nach wie vor umfangreichen Sonderbehörden des Umweltministeriums gab, der dann von den Grünen mit einem „Angriff“ auf die Bezirksregierungen gekontert wurde.

10 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.

schlag wurde sinngemäß 1996 auf dem 14. CDU-Landesparteitag in Münster und auf dem 23. CDU-Landesparteitag in Bochum im Jahr 2003 bestätigt und konkretisiert. 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 Dezember 2003 legt die AG „Verwaltungsstrukturreform und Bürokratieabbau“ des CDU-Bezirksverbandes Münsterland detaillierte „Grundzüge einer Verwaltungsstrukturreform für NRW“ vor. Anfang 2004 veröffentlicht die CDU-Landtagsfraktion dann ein Diskussionspapier zur „Verwaltungsstrukturreform“, in der ihre Vorstellungen weiter ausgeführt werden (vgl. CDU-Landtagsfraktion 2004). Offenbar in enger Anlehnung an das Papier der AG des Bezirkes Münsterland wird eine Liste von Aufgaben vorgelegt, die von den Bezirksregierungen bzw. Landschaftsverbänden auf die Kommunen übertragen werden sollen, sowie eine Liste von Aufgaben, die entfallen oder privatisiert werden können<sup>11</sup>.

Im Ergebnis gibt es in der neuen Reformdiskussion bezogen auf die Gebietsabgrenzungen eine Übereinstimmung zwischen CDU-

---

<sup>11</sup>Unter anderem folgende von den Bezirksregierungen oder Landschaftsverbänden wahrgenommene Aufgaben sollen auf die Kommunen übertragen werden: Aufgaben der staatlichen Umweltämter, der Ämter für Agrarordnung, der Forstämter, Gefahrenabwehr, Trinkwasserschutz, Fachaufsicht über die Veterinärämter, Genehmigung und Überwachungszuständigkeiten über die gewerbliche Wirtschaft sowie Sozialhilfe nach dem Pflegeversicherungs- und Landespflegegesetz (CDU 2003: 2). Entfallen, beliehen oder privatisiert werden sollen die Zuständigkeiten für die Approbation von Ärzten und Apothekern sowie im Bereich Arbeitsschutz. Die Staatlichen Umweltämter, die Ämter für Agrarordnung, die Versorgungsämter, die Ämter für Arbeitsschutz, das Landesversicherungsamt sowie die Bergämter sollen aufgelöst werden. Die nach der Kommunalisierung verbleibenden Aufgaben sollen von den Regionalverwaltungen wahrgenommen werden.

Fraktion und Landesregierung, in der Ausgestaltung der in diesen Strukturen befindlichen Verwaltungsorganisationen allerdings erhebliche Differenzen. In dieser Situation legte Anfang Januar 2004 die Staatskanzlei 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<sup>12</sup>. 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.

In einer gemeinsamen Stellungnahme der Regierungspräsidenten gegenüber dem Ministerpräsidenten erklären diese im August 2003 ihre Absicht, an der Reform der Mittelebene mitzuarbeiten und kündigen hierzu eigene Vorschläge zu den Bereichen Aufsicht, Förderverfahren, Genehmigungen, Fachplanungen, Regionalplanungen, Widerspruchsbearbeitung sowie zur Polizeistruktur und zur Schulaufsicht an. Die Zusammenlegung mit den Landschaftsverbänden lehnen sie ebenso ab wie die Reduzierung von Standorten. Sie begrüßen den Ansatz, staatliche Behörden auf den Kernbereich hoheitlicher Tätigkeiten zu beschränken<sup>13</sup>, fordern bei der Aufgabenkritik aber eine ganzheitliche Sichtweise ein, die

---

<sup>12</sup>Auch die Industrie- und Handelskammer zu Dortmund fordert im Juli 2003 die Schaffung von nur zwei Regierungsbezirken in NRW und lehnt einen Regierungsbezirk Ruhrgebiet ab, da es nach Ansicht des Hauptgeschäftsführers Klaus Günzel keine Industrieregion Ruhrgebiet mehr gibt. So habe etwa der Kammerbezirk Dortmund mehr mit der Wirtschaft in Südwestfalen zu tun als etwa mit den Hüttenwerken in Duisburg. Neue Wege der Zusammenarbeit im Ruhrgebiet könne man zudem auch ohne neue Planungsinstanzen schaffen.

sich nicht nur auf die Mittelinstanz, sondern ebenso auf die obersten Landesbehörden und alle Sonderbehörden bezieht. Sie werden dabei unterstützt von einem gemeinsamen Positionspapier der Personalräte der fünf Bezirksregierungen. Daraufhin kommt es am 17.09.2003 zu einem Gespräch der Regierungspräsidenten mit dem Ministerpräsidenten, in dessen Folge die Regierungspräsidenten ihre internen Reformschritte weiter präzisieren. In einem wiederum gemeinsamen Schreiben der Regierungspräsidenten an den MP vom 19.12.2003

- sprechen sie sich für ein modernes Aufsichtsverständnis aus, das sich überwiegend in Beratung und Unterstützung ausdrückt,
- halten sie eine drastische Reduzierung der Widerspruchsverfahren für möglich,
- wollen sie die selbständige Schule unterstützen, vor allem hinsichtlich einer Personalwirtschaft in eigener Zuständigkeit,
- fordern sie eine zwei- statt der bisherigen dreistufigen Schulaufsicht, halten größere Bezirke für Polizeipräsidien für denkbar und
- schlagen eine Kommunalisierung bzw. Privatisierung eines Teils der Aufgaben der Staatlichen Umweltämter vor.

Seitens der Landschaftsverbände setzt sich insbesondere der Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL), Wolfgang Schäfer, mehrfach öffentlich mit den Reformvorschlägen auseinander. So wird in einer 52-seitigen Berichtsvorlage vom 11.11.2003 für die Kommission zur Beratung von Funktional-, Regional-, Haushalts- und Strukturfragen im LWL eine sehr

---

<sup>13</sup>Allerdings wird darauf aufmerksam gemacht, dass es eindeutiger Kriterien der Landesregierung für die Definition eines unverzichtbaren Kernbestandes bedarf.

kritische Bilanz der Konsequenzen einer Schaffung von drei regionalen Kommunalverbänden gezogen. Am 28.01.2004 folgt eine weitere kritische Auseinandersetzung mit dem Gutachten von Prof. Hesse durch einen Brief des Direktors an die Mitglieder des oben genannten Ausschusses. Im Ergebnis lehnt der LWL sowohl die Reformvorschläge der Landesregierung als auch die der CDU-Fraktion ab.

Im Januar 2004 wendet sich der Landkreistag NRW durch seinen Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink gegen die Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen, da diese nicht zu den geplanten Kosteneinsparungen führen wird. Kosteneinsparungen seien nur durch Aufgabenabbau und Kommunalisierung erreichbar. Ebenfalls Ende Januar 2004 veröffentlichen der Vorsitzende des Unternehmensverbandes Südöstliches Westfalen, Egbert Neuhaus, der DGB-Vorsitzende der Region Südöstliches Westfalen, Heinz Rittermeier, und der Bürgermeister der Stadt Arnsberg, Hans-Josef Vogel (CDU), eine gemeinsame Position zur Neuordnung der Mittelinstanzen in NRW. Sie kritisieren, „dass alle bisher vorgelegten Vorschläge insbesondere aber der Vorschlag des CDU-Landesvorsitzenden zu einer unwirtschaftlichen und kundenfernen Zentralisierung der Landesverwaltung führen“ und schlagen stattdessen vor, die fünf Standorte der staatlichen Mittelinstanzen bestehen zu lassen und diese zu kundenorientierten Bezirksregierungen umzubauen.

Aufgrund der Diskussion um die Verwaltungsstrukturreform kommt es im November 2003 und im Februar 2004 zu zwei Spitzengesprächen von Vertretern der Regierung und Opposition, auf denen man Möglichkeiten eines gemeinsamen Reformvorschlages auslotet. Gemeinsamkeiten bestehen neben der oben angesprochenen neuen Gebietsabgrenzung in Bezug auf die Bezirksregierungen in der Frage der Kommunalisierung und Privatisierung von Aufgaben der Bezirksregierungen einerseits bzw. in der Integration von Sonderbehörden in diese andererseits. Zentra-

ler Dissens besteht offenbar in der Frage, inwieweit die Zusammenführung der Aufgaben einer staatlichen Mittelinstanz mit den Aufgaben höherer Kommunalverbände sinnvoll ist. Nach Ansicht des Ministerpräsidenten und des SPD-Landtagsfraktionsvorsitzenden sollen die Landschaftsverbände nicht angetastet werden. Generell wird verabredet, eine Verwaltungsstrukturreform möglichst gemeinsam zu verwirklichen. Im Juli 2004 ist ein weiteres Treffen geplant. Ob dieses noch Auswirkungen auf die Reformdiskussion in der jetzigen Legislaturperiode haben wird, wird von den meisten „Insidern“ bezweifelt.

Im Februar 2004 wendet sich der Innenminister in einem Schreiben an die Mitarbeiter der Bezirksregierungen und erläutert ihnen die Ergebnisse der Gespräche zwischen der Regierung und der CDU. Seiner Ansicht nach kommt es im Vorfeld der Landtagswahl 2005 zu keiner grundlegenden Reform der Landesverwaltung. Nach der Landtagswahl sollen möglichst im Konsens auf der Grundlage einer Aufgabenkritik weitere Reformmaßnahmen beschlossen werden, so dass vor 2007 nicht mit radikalen Strukturveränderungen zu rechnen ist.

Die hier geschilderten, recht facettenreichen Diskussionsstränge können als die Ausgangslage für das vorliegende Gutachten betrachtet werden. Bei der vergleichenden Begutachtung der Reformvorschläge wird vor allem auf die Vorschläge der Landesregierung, die Modifikation durch Prof. Hesse sowie auf den Vorschlag der CDU-Landtagsfraktion eingegangen. Zunächst werfen wir aber einen Blick auf die Verwaltungsstrukturreformen in den anderen Bundesländern.

### 3 Verwaltungsstrukturreformen in Deutschland – Erfahrungen und Modelle anderer Bundesländer

Nordrhein-Westfalen zählt zu den großen westdeutschen Flächenländern mit einem dreistufigen, regional differenzierten Verwaltungsaufbau aus Landesoberbehörden, Landesmittelbehörden und Landesunterbehörden. Dieses Gutachten widmet sich ausschließlich den Mittelinstanzen. Diese sind in verschiedenen Bundesländern durchaus unterschiedlich ausgestaltet, lassen sich jedoch allgemein nach Form und Funktion beschreiben. Generell versteht man unter einer Mittelbehörde jene Teile der öffentlichen Verwaltung, die für einen Teil des Landes zuständig sind und über einen nachgeordneten oder unteren Organisationsbereich verfügen. Hier sind als erstes die Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien zu nennen. Daneben gibt es in verschiedenen Ländern auch einige Landesbehörden mit regionalen Zuständigkeiten sowie höhere Kommunalverbände.

Im Wesentlichen soll sich hier das Augenmerk auf die Regierungspräsidien richten. Die Regierungspräsidien unterstehen jeweils der allgemeinen Dienst- und Fachaufsicht des Innenministeriums (bzw. dort wo es kein eigenes Innenministerium gibt, dem Ministerium, das auch für die Inneren Angelegenheiten zuständig ist). Fachabteilungen in den Präsidien unterliegen den Fachressorts, nachgeordnet sind den Regierungspräsidien alle unteren Landesbehörden. Die Geschäfts- und Aufgabenverteilung der Regierungspräsidien ist zwar in Teilen über die Länder hinweg durchaus vergleichbar, im Detail jedoch von der Behördenstruktur der oberen und mittleren Landesverwaltung abhängig.

Nicht nur in NRW hat die Diskussion um die Reform der Verwaltungsstruktur des Landes bereits eine lange Tradition, auch in anderen Ländern gab es immer wieder Diskussionen, Ansätze und



Vorstöße, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu ändern, zu optimieren, zu straffen und effizienter zu gestalten. Will man die gegenwärtig zur Diskussion stehenden Vorschläge zur Reform der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung, wie sie im vorangehenden Kapitel vorgestellt wurden, kritisch bewerten, bietet es sich daher an, einen Blick „über den Tellerrand“ zu werfen und sich anzusehen, wie der Stand der Diskussionen und Reformen in vergleichbaren anderen deutschen Bundesländern ist. Zum Vergleich wurden daher westdeutsche große und mittelgroße Flächenländer ausgewählt, die ebenfalls über einen dreistufigen, regional differenzierten Verwaltungsaufbau verfügen. Es sind dies (in alphabetischer Reihenfolge) Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. In diesen Ländern bestehen traditionell Regierungspräsidien als Mittelinstanzen, sie entsprechen von ihrer Ausgangslage alle dem Typus eines dreistufigen Verwaltungsaufbaus mit regionalen Bündelungsbehörden. Zur Zeit werden in allen diesen Ländern in der einen oder anderen Form Reformüberlegungen angestellt. Sie unterscheiden sich jedoch deutlich hinsichtlich der Radikalität des (geplanten oder zurzeit umgesetzten) Vorgehens. Dementsprechend lassen sich nach Hesse (vgl. 2003: 13ff.) drei Modelle des Reformpfades unterscheiden.

1. *Staatliche Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit* – hierzu zählt von den untersuchten Ländern Niedersachsen; Kennzeichen der zweistufigen Konzentration ist es, dass Oberbehörden konzentriert werden und die untere Landesverwaltung verringert wird, indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise verlagert werden.
2. *Staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit* – dieses Modell wird von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vertreten. Nach diesem Modell werden die Mittelinstanzen beibehalten und sogar gestärkt, indem Sonderbehörden integriert werden; zugleich werden die Mittel-

instanzen einer Aufgabenkritik unterzogen und entbehrliche Aufgaben teils privatisiert, teils an Kreise und Kommunen abgegeben.

3. *Regionalisierung* – dieses Modell wird bislang in keinem der untersuchten Länder praktisch umgesetzt oder ist auch nur für die praktische Umsetzung in der Planung. Vielmehr handelt es sich um ein „Oppositionsmodell“, das noch keinem Praxistest standhalten musste. Da es aber auch in NRW diskutiert wird, soll es hier der Vollständigkeit halber aufgeführt werden. Nach diesem Modell sollen Regierungspräsidien abgeschafft werden. An ihre Stelle sollen Regionalverbände oder Regionalverwaltungen treten, die nicht mehr Teil der staatlichen Landesverwaltung wären, sondern selbstständige Verwaltungsträger, die staatliche Aufgaben als Auftragsaufgaben ausführen. Diese Organe sollen ergänzt werden durch in direkter oder indirekter Wahl demokratisch legitimierte Versammlungen.

Nicht als eigenen Reformpfad, aber als eine empirisch auffindbare Strategie bezeichnet Hesse (vgl. 2003: 11) die Optimierung des Status Quo. Zu dieser Strategie rechnet er Hessen und Bayern. Kennzeichnend für die Optimierung des Status quo ist, dass generell an den hergebrachten Aufbauprinzipien festgehalten wird. Zwar finden sich durchaus auch in diesen Ländern Reformen, sie verlaufen jedoch inkrementell und vereinzelt, z. B. bei der Umschichtung von Aufgaben.

Im Folgenden wird jeweils für die fünf Vergleichsländer beschrieben, wie der aktuelle Verwaltungsaufbau im Hinblick auf die Mittelinstanzen ausgestaltet ist, sowie, welche Reformmaßnahmen in jüngerer Zeit initiiert wurden oder aktuell in Planung sind. Auf dieser Basis werden am Ende des Kapitels die Reformbestrebungen in NRW vergleichend eingeordnet.

### 3.1 Baden-Württemberg<sup>14</sup>

Baden-Württemberg ist mit 10,5 Millionen Einwohnern nach Nordrhein-Westfalen und Bayern das drittgrößte Bundesland. Dass die Bevölkerung die entscheidende Größe für die meisten Performanzkriterien eines Landes darstellt, zeigt sich daran, dass auch nach den meisten wirtschaftlichen Indikatoren (Bruttoinlandsprodukt, Zahl der Erwerbstätigen, Steuereinnahmen) diese Reihung bestätigt wird. Auch nach seiner Fläche nimmt es den dritten Platz ein, allerdings hinter Bayern und Niedersachsen und knapp vor Nordrhein-Westfalen. Traditionell findet sich auch hier der dreistufige Verwaltungsaufbau aus Ministerien an der Verwaltungsspitze, Landesämtern und Regierungspräsidien als Mittelbehörden sowie Landratsämtern, Bürgermeisterämtern und Landesunterbehörden auf der lokalen und Kreisebene. Die vier Regierungsbezirke sind Stuttgart, Tübingen, Freiburg und Karlsruhe.

Als Land, in dem seit 1953 die CDU ununterbrochen den Ministerpräsidenten stellt und 20 Jahre lang (1972-1992) allein regierte, war Baden-Württemberg von einem gewissen Reformkonservatismus geprägt. An den bestehenden Strukturen wurde nicht zu viel herumexperimentiert. Dies hat sich jedoch in den vergangenen zwei Jahren ziemlich radikal verändert: Im März 2003 wurde vom Innenministerium des Landes Baden-Württemberg ein umfassendes Reformkonzept für die Landesverwaltung vorgelegt. Wird dieses Konzept umgesetzt, dürfte sich Baden-Württemberg mit an die Spitze der Verwaltungsreformer in Deutschland setzen. Erklärtes primäres Ziel ist die Einsparung von Personalkosten auf allen Ebenen der Verwaltung angesichts einer angespannten Haushaltslage und eines Personalkostenanteils von 42 %. Zu diesem Zweck soll der dreistufige Verwaltungsaufbau explizit beibehal-

---

<sup>14</sup>Die Informationen zu diesem Abschnitt stammen überwiegend von den Internetseiten des Innenministeriums von Baden-Württemberg: <http://www.im.baden-wuerttemberg.de/>, Stichwort „Moderne Verwaltung“, 19.06.2004.

ten werden. Im Gegenteil, die Regierungspräsidien (und auch die Landratsämter und Stadtkreise) werden sogar gestärkt. Ergänzt wird die Reform der mittleren Verwaltungsebene durch eine Reform der höheren Kommunalverbände und des Polizeiwesens.

### 3.1.1 Reform der Verwaltungsstruktur

Das größte Einsparpotenzial sehen die Reformer in der weitgehenden Auflösung von mittleren und unteren Landesbehörden. Diese werden teilweise in die Regierungspräsidien eingegliedert, teilweise privatisiert und teilweise der kommunalen Verwaltung übertragen. Konkret betrifft das:<sup>15</sup>

- vier Oberschulämter und vier Fachstellen für Bibliothekswesen (KuMi),
- LA Geologie, Rohstoffe und Bergbau,
- Landesgewerbeamt,
- Landesvermessungsamt,
- Landesdenkmalamt (Wirtschaftsministerium),
- LA für Flurneuordnung,
- zwei Forstdirektionen,
- vier Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege (Ministerium für Landwirtschaft und Raumentwicklung),
- Landesgesundheitsamt,
- Landesversorgungsamt (Sozialministerium),

sowie auf der kommunalen Ebene

- 30 Staatliche Schulämter,
- sechs Staatsarchive,

---

<sup>15</sup>Für eine Übersicht über den Verwaltungsaufbau vor und nach der Strukturreform vgl. Anlage 3.

- eine Reduktion der Finanzämter von 81 auf 64 (also um ca. 21 %),
- 35 Vermessungsämter,
- 35 Landwirtschaftsämter,
- 153 Forstämter,
- 19 Ämter für Flurneuordnung,
- acht Versorgungsämter,
- zwei Kurkliniken,
- 18 Straßenbauämter,
- neun Staatliche Gewerbeaufsichtsämter,
- vier Gewässerdirektionen.

Künftig sollen alle wesentlichen Verwaltungsaufgaben nur noch von den vier Regierungspräsidien, 35 Landratsämtern und neun Stadtkreisen wahrgenommen werden. Erwünschter Nebeneffekt der Reform ist die Konzentrierung und Bündelung von Verwaltungsaufgaben und die Schaffung einheitlicher Anlaufstellen für die Bürger (Einräumigkeit der Verwaltung auf unterer und mittlerer Ebene), die „Verwaltung aus einer Hand“ erhalten sollen.

Inwiefern mit Hilfe der Strukturreformen die erklärten Ziele auch wirklich erreicht werden können, kann und soll hier nicht ausführlich diskutiert werden. An zwei kleinen Beispielen lässt sich jedoch aufzeigen, dass durchaus berechtigte Zweifel daran geäußert werden können:

1. Als wichtigstes Ziel der Reform wurde die Einsparung von Personalstellen formuliert. Zu diesem Zweck werden die meisten Ämter aufgelöst. Auflösen bedeutet jedoch nicht notwendig, dass alle bislang in diesen Ämtern Beschäftigten eingespарт werden. Werden Ämter in ein oder mehrere Regierungspräsidien eingegliedert, müssen die Aufgaben weiterhin wahrgenommen werden. Das bedeutet dann häufig, dass zwar einige wenige Leitungspositionen wegfallen, dafür aber Umzugskosten entstehen. Echtes Einsparpotenzial ergibt sich nur, wenn

Aufgaben privatisiert werden, was aber nur begrenzt möglich ist. Nun gibt es von der Landesregierung die Vorgabe, bei der Umstrukturierung Stellen einzusparen (25% innerhalb von sieben Jahren). In der konkreten Umsetzung stellt diese Vorgabe jedoch einen Drahtseilakt zwischen sozialer Verträglichkeit und Einsparung von Personalausgaben dar, umso mehr, als in allen Erklärungen der Regierung auf die Berücksichtigung der Interessen der Mitarbeiter explizit großer Wert gelegt wird.

2. Ein weiteres Ziel der Reform ist die „Verwaltung aus einer Hand“. Zu diesem Zweck werden die meisten Ämter aufgelöst, so dass die Regierungspräsidien für alle fachlichen Belange zentrale Anlaufstelle werden. Sieht man sich jedoch im Detail an, wie die Kompetenzen der ehemaligen Ämter aufgeteilt werden, sind dort doch wieder „mehrere Hände“ beteiligt. Nehmen wir als Beispiel die vier Gewässerdirektionen. Sie sollen laut Information des Innenministeriums „zum kleineren Teil in die 44 Stadt- und Landkreise und zum größeren Teil in die vier Regierungspräsidien eingegliedert [werden]. Maßgeblich für die Aufteilung sind die wasserwirtschaftliche Bedeutung sowie die Frage des regionalen bzw. überregionalen Bezugs.“ Während also bislang alle Belange der Wasserwirtschaft in einer Gewässerdirektion gebündelt waren, sind je nach der Reichweite eines Problems entweder der Stadt- oder Landkreis oder das Regierungspräsidium zuständig. Da die einen aber Kommunal-, die anderen Staatsverwaltung sind, ist durchaus nicht sichergestellt, dass die Belange der Wasserwirtschaft einheitlicher geregelt werden als zuvor, als die Gewässerdirektion als staatliche Behörde mit einer klaren Position im hierarchischen Instanzenzug zuständig war.

### 3.1.2 Reform der höheren Kommunalverbände

Nach Teil 12 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes sollen die Landeswohlfahrtsverbände Baden und Württemberg aufgelöst werden. Dafür ist die Einrichtung eines Kommunalverbandes für Jugend und Soziales Baden-Württemberg geplant. Einen Sonderfall stellt der Verband Region Stuttgart dar. Der Verband ist die politische Ebene der Region Stuttgart in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einer direkt gewählten Regionalversammlung und ihrer Geschäftsstelle. Er wurde 1994 durch das „Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart“ etabliert und ging damit aus einer Regionalkonferenz hervor, die Anfang der 90er Jahre von der Landesregierung einberufen worden war. Der Aufgabenbereich des Verbands Region Stuttgart umfasst alle Bereiche des Lebens im Ballungsraum: Siedlung, Verkehr, Wirtschaft und Umwelt. Nach dem „Gesetz zur Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart“ sind die Aufgaben in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben unterteilt:

#### *Pflichtaufgaben:*

- Regionalplanung,
- Landschaftsrahmenplanung,
- Regionalverkehrsplanung,
- regionale Wirtschaftsförderung,
- regionalbedeutsamer öffentlicher Personennahverkehr,
- Teile der Abfallentsorgung,
- regionales Tourismusmarketing.

### *Freiwillige Aufgaben*

(mit 2/3-Mehrheit der Regionalversammlung):  
Trägerschaft und Koordinierung von

- Kultur- und Sportveranstaltungen und Kongressen,
- regional bedeutsamen Messen.

Als *Querschnittsaufgaben* kommen die Bereiche Europa, Nachhaltigkeit und Fraueninteressen hinzu. Die Regionalversammlung hat sich außerdem bereits 1998 dafür ausgesprochen, die Kompetenzen des Verbandes in mehreren Bereichen zu ergänzen. Daraufhin wurde vom Landtag das ursprüngliche Verbandsgesetz zuletzt im Oktober 1999 um zusätzliche Rechte ergänzt. Der Verband Region Stuttgart bleibt nach dem neuen Reformgesetz unverändert bestehen. In seiner Konstruktion ist er kein typischer höherer Kommunalverband, sondern stellt vielmehr eine Mischung dar, an die möglicherweise das Reformmodell der CDU für NRW angelehnt sein könnte.

## 3.1.3 Reform der Polizeiverwaltung

Nach den Reformplänen soll auch die Polizeiverwaltung grundlegend vereinfacht werden. Zu diesem Zweck werden die Landespolizeidirektionen in die allgemeine Landesverwaltung integriert. Zugleich sollen operative Aufgaben auf Polizeidirektionen im Land verlagert werden. Diese werden nicht in die unteren Verwaltungsbehörden eingegliedert, aber einzelne Aufgaben werden abgegeben. So nehmen die Landratsämter und Stadtkreise künftig die Aufgaben der Lebensmittelüberwachung, der allgemeinen Geschwindigkeitskontrolle und die Koordination der Kommunalen Kriminalprävention wahr.



### 3.1.4 Zusammenfassung

Baden-Württemberg hat seit 2003 ein Reformprogramm ins Leben gerufen, das in großem Umfang Strukturen verändern und Aufgaben reduzieren soll, um auf diese Weise Kosten zu sparen und die Verwaltung effizienter und leistungsfähiger zu gestalten. Der Kern des Reformprogramms bezieht sich auf die Landesober-, -mittel- und -unterbehörden. Durch eine Auflösung der meisten Ämter und ihre Eingliederung entweder in die Regierungspräsidien oder in die kommunale Ebene sollen Personalkosten eingespart und eine Einräumigkeit der Verwaltung erreicht werden, die sich dem Bürger „aus einer Hand“ präsentiert. Noch ist jedoch wenig von dem, was geplant war, umgesetzt, und es muss sich zeigen, ob sich die Eleganz des großen Reformentwurfs auch in Praxistauglichkeit übersetzen lässt.

## 3.2 Bayern<sup>16</sup>

Bayern hat unter den deutschen Bundesländern schon immer eine Sonderstellung inne gehabt. Es ist das Land mit der längsten regionalen Tradition, hat ein gewachsenes Staatsbewusstsein und seine eigenständige Position innerhalb Deutschlands immer verteidigt<sup>17</sup>. Mit 70.549,93 km<sup>2</sup> Fläche und einer Einwohnerzahl von 12.330.000 ist es das größte deutsche Flächenland mit der zweitgrößten Bevölkerung. Zu NRW bietet es sich als Vergleichsland besonders gut an. Die beiden Länder sind innerhalb Deutschlands am bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich am stärksten.

---

<sup>16</sup> Die Hintergründe für diesen Abschnitt wurden überwiegend den Internetseiten des Programms „Verwaltung 21“ der bayrischen Landesregierung (<http://www.bayern.de/Politik/Initiativen/Verwaltung21/>, 19.06.2004) sowie Hesse (2003) entnommen.

<sup>17</sup> Das Grundgesetz wurde von Bayern erst einmal abgelehnt; in seiner Staatsverfassung bezeichnet es sich als „Freistaat“, und immer war es Verfechter eines stärker ausgeprägten Föderalismus in Deutschland.

„Als mittlere Ebene der Landesverwaltung fungieren in Bayern die sieben Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern, Schwaben, Oberpfalz, Ober-, Mittel- sowie Unterfranken. Sie sind dem Staatsministerium des Innern unmittelbar nachgeordnete staatliche Mittelbehörden. Nach dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung nehmen sie Aufgaben aus fast allen Geschäftsbereichen wahr und unterstehen insoweit der Aufsicht des jeweils zuständigen Staatsministeriums. Sie führen die Aufsicht über die ihnen nachgeordneten Staatsbehörden und üben Rechtsaufsicht über die kreisfreien Gemeinden und Landkreise aus. Außerdem sind sie nach Maßgabe der besonderen gesetzlichen Vorschriften Fachaufsichtsbehörden über die Kommunen der Kreisstufe. Die Regierungen gliedern sich in acht Abteilungen (...): Zentrale Aufgaben, Allgemeine Verwaltung, Wirtschaft und Verkehr, Bauwesen, Schul- und Bildungswesen, Soziale Aufgaben, Landwirtschaft, Landesentwicklung und Umweltfragen.“ (Hesse 2002: 13).

Die sieben Bezirke in Bayern, die sich mit den Grenzen der Bezirksregierungen decken, werden von Hesse (vgl. 2002: 116) als „höhere Kommunalverbände“ bezeichnet. Sie haben kulturelle und soziale Aufgaben. Dazu gehören Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kriegsopferfürsorge, Gesundheitswesen, Sonderschulwesen, Wasserbau, Denkmalpflege und Heimatpflege. Rechtsgrundlage für die Bezirke bildet die Bezirksordnung. Nach Art. 1 der Bezirksordnung sind die Bezirke „Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Städte hinausgehen und deren Bedeutung über das Gebiet des Bezirks nicht hinausreicht, im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten.“

### 3.2.1 Reformen bis 2000

Zwischen Bezirk und Bezirksregierung besteht gem. Art. 35, 35a und 35b Bezirksordnung ein organisatorischer, personeller und sachlicher Verwaltungsverbund. Das heißt, dass die Regierung den Bezirk in seinen Aufgaben durch die organisationelle Infrastruktur und durch Personal unterstützt, teilweise führt sie Aufgaben aus, die ihr durch Beschluss vom Bezirkstag übertragen worden sind.

In der Staatskanzlei ist 1993 unter Edmund Stoiber eine Stabsstelle für Verwaltungsreform eingerichtet worden. Diese Stelle begleitet seitdem den Reformprozess und erarbeitete jüngst Vorschläge für eine umfassende Reform der bayerischen Verwaltungsstrukturen. Auf der Basis des 1. und 2. Verwaltungsreformgesetzes (von 1997 und 2000 respektive), wurden bis 2000 bereits viele Einzelreformen umgesetzt. Im Bereich der Mittelinstanzen sind zu nennen:

- Abbau von 25 % der Sachgebiete (insbesondere durch Delegation nach unten),
- 10 % Personaleinsparung,
- Verbesserung der IuK-Ausstattung,
- Eingliederung der Bergämter in die Regierungen.

Ergänzend zur Strukturreform der Mittelinstanzen wurden viele Sonderbehörden neu strukturiert oder zusammengelegt. Schließlich wurden eine umfangreiche Aufgabenkritik sowie eine Reihe von Privatisierungsmaßnahmen beschlossen.

### 3.2.2 Reformen nach 2000

Ein Entwurf für ein drittes Verwaltungsreformgesetz wurde in der Kabinettsitzung am 16.12.2003 beschlossen. Der Zeitrahmen für

dessen Umsetzung ist gestaffelt. Erste Maßnahmen werden bereits umgesetzt. Für den Rest sollen die Beschlüsse von der Regierung bis zur Sommerpause 2004 gefasst werden, die Umsetzung im Herbst 2004 beginnen. Im Bereich der Aufgabenkritik und der Strukturreform wurde seitdem beschlossen, die Beschuss- und die Eichverwaltung zu privatisieren, die Staatliche Ernährungsberatung aufzugeben und die Außenstellen des Landesamtes für Denkmalpflege von acht auf vier zu reduzieren. Weiterhin sind weit reichende Strukturreformen geplant, für die aber noch keine konkreten Maßnahmen oder Umsetzungspläne beschlossen wurden:

1. Die Sonderbehörden sollen zusammengefasst und hoheitliche Aufgaben weitestgehend in die innere Verwaltung eingegliedert werden. Wo es möglich ist, werden sie ressort- und gebietsübergreifend gebündelt.
2. Die Polizeiorganisation soll gestrafft, die Verwaltungsabläufe konzentriert und der Verwaltungsaufwand um 25 % reduziert werden.
3. Die Schulverwaltung soll verschlankt und auf drei Stufen reduziert werden.
4. Selbstständigkeit und Aufgabenzuschnitt der Landesämter werden überprüft.
5. Das Immobilienmanagement des Freistaates Bayern wird neu organisiert.

### 3.2.3 Zusammenfassung

Die Reformbestrebungen in Bayern sind im Vergleich zum „großen Wurf“ in Baden-Württemberg insgesamt eher zurückhaltend. Der Reformprozess wird weniger als die Umsetzung eines bestimmten großen Modells verstanden, als vielmehr als ein dauerhafter Prozess, der sich inkrementell vollzieht. Zwar wird auch auf der mittleren Ebene vorsichtig abgebaut, insgesamt bleibt der Verwaltungsaufbau von den Reformen jedoch unberührt. Partiiell

wird durch Aufgabenkritik eine größere Anzahl Stellen eingespart – so etwa im Falle der Staatlichen Ernährungsberatung, wo von 184 Stellen 106 eingespart werden.

### 3.3 Hessen<sup>18</sup>

Hessen gehört mit einer Größe von rund 21.000 km<sup>2</sup> und einer Bevölkerung von knapp 6.100 Menschen zu den größeren Flächenländern in Deutschland, allerdings hinter NRW, Bayern und Baden-Württemberg. Auch wirtschaftlich ist es eines der stärkeren Länder und der größte Zahler beim Länderfinanzausgleich. Hessen verfügt ebenfalls über einen dreistufigen Verwaltungsaufbau. Den Ministerien nachgeordnet sind eine Reihe von Oberbehörden – insgesamt rund 100 – ohne Landesunterbehörden, Gerichte, Finanzämter, Schulen, Hochschulen u. ä.. Seine drei Regierungspräsidien liegen in Darmstadt, Kassel und Gießen.

Seit 1995 gibt es in Hessen mehr oder weniger konkrete Pläne zur Reform der Landesverwaltung. Hierfür wurde im Januar 1995 mit dem Kabinettsbeschluss „Eckpunkte eines neuen Qualitätsbegriffes für die Hessische Landesverwaltung – Hessische Landesverwaltung 2000“ ein Leitbild für eine zukunfts- und bürgerorientierte künftige Landesverwaltung skizziert. Als Zielvorgaben des Reformprozesses wurden formuliert:

- Beschränkung auf die staatlichen Kernaufgaben,
- ziel- und ergebnisorientiertes Arbeiten,
- wirtschaftliches, kostenbewusstes Arbeiten und Controlling,
- modernes Personalmanagement.

Seit 1999 wurde zur Umsetzung der Verwaltungsreformen ein Kabinettsausschuss „Verwaltungsreform und Verwaltungsinformatik“ eingerichtet. Außerdem ist die Abteilung „Verwaltungsreform“ in

---

<sup>18</sup> Die Angaben in diesem Abschnitt entstammen überwiegend den Informationsseiten der hessischen Landesregierung zur Verwaltungsreform: <http://www.reformkurs.hessen.de/html/inindex.htm/>, 19.06.2004.

der Staatskanzlei zuständig. Seitdem wurde eine ganze Reihe von Projekten beschlossen, die teils in der Umsetzungs-, teils noch in der Planungsphase sind. Für die hier relevante Betrachtung der Mittelinstanzen sind insbesondere zwei Instrumente zu nennen: Aufgabenabbau und Privatisierung sowie Delegation und Bündelung.

### 3.3.1 Aufgabenabbau

Der Aufgabenabbau wird mit vergleichsweise großer Ernsthaftigkeit betrieben. Im Einzelnen wurden oder werden privatisiert:

- das Immobilienmanagement, das zum 01.10.2000 von dem neu gegründeten Landesbetrieb „Hessisches Immobilienmanagement“ übernommen wurde; es hat seit Beginn 2002 außerdem die Burgen- und Schlösserverwaltung übernommen,
- der arbeitssicherheitstechnische Dienst,
- Labortätigkeiten; diese umfassen bodenmechanische und baustofftechnologische Laborarbeiten, Routineanalysen zu Umwelt und Geologie, Arzneimitteluntersuchungen, Trink- und Rohwasseranalytik, Muttermilchuntersuchungen sowie aufwendige Spezialuntersuchungen und Verfahrensentwicklungen,
- die hessischen Staatsbäder; sie sind bereits teilweise privatisiert oder den Kommunen übergeben worden. Für einige Bäder laufen noch die Verhandlungen,
- die hessischen Staatsweingüter wurden in eine GmbH umgewandelt, die allerdings zu 100 % in Landesbesitz verbleibt,
- in Teilen die Gefängnisse: 2004 soll das erste teilprivate Gefängnis in Hünfeld mit 500 Plätzen in Betrieb genommen werden.
- die Fahrschulüberwachung wird von den Regierungspräsidien an Fahrlehrer und TÜV übergeben,
- schließlich soll die hessische Domänenverwaltung Stück für Stück an private Gesellschaften übertragen werden. Zunächst wurde die Verwaltung der Hessischen Staatsdomänen (bislang wahrgenommen von den Regierungspräsidien und den Forst-

ämtern) Anfang 2002 auf die Hessische Landgesellschaft (HLG) übertragen. Sie soll nun jährlich eine bis zwei Staatsdomänen veräußern.

### 3.3.2 Delegation und Bündelung

Die Bündelungsaktivitäten gruppieren sich um die Regierungspräsidien. Es geht im Wesentlichen darum, Doppelzuständigkeiten abzubauen, Aufgaben zu delegieren und Verwaltungseinheiten mit ähnlichen Aufgaben zusammenzulegen. Im Einzelnen sind die folgenden Maßnahmen bereits umgesetzt worden:

1. *Aufgabendelegation und Kommunalisierung*: Im Jahre 1997 haben die kommunalen Spitzenverbände einen Katalog mit 260 Vorschlägen zur Aufgabenverlagerung und sonstigen Verwaltungsvereinfachung vorgelegt. Rund 180 dieser Vorschläge sind bereits in der vorletzten Legislaturperiode gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und den beteiligten Ressorts einvernehmlich abgearbeitet worden, und zwar wie folgt: Etwa 80 Vorschläge – insbesondere Aufgabendelegationen von den Regierungspräsidien auf die Kreis- oder Gemeindeebene – sind durch drei neue Gesetze zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie durch Einzelregelungen der Ressorts umgesetzt worden. Weitere 60 Vorschläge haben sich inzwischen erledigt oder wurden zurückgezogen. Die verbliebenen rund 40 Vorschläge wurden ebenfalls mit weitgehend einvernehmlichen Ergebnissen geprüft. Etwa die Hälfte der restlichen rund 80 Vorschläge aus verschiedenen Bereichen wie Gesundheitswesen, Einbürgerungs- und Standesamtswesen oder Brand- und Katastrophenschutz wurde inzwischen unter Beteiligung der Spitzenverbände in Projekt- und Arbeitsgruppen erörtert und abschließend geprüft. Offen geblieben sind einige Genehmigungsvorbehalte im kommunalen Haushaltsrecht, bei der Verfügung über Schulgrundstücke und beim Denkmalschutz.

2. *Förderprogramme soziale Hilfen*: Das Hessische Sozialministerium führt einen Modellversuch mit dem Landkreis Groß-Gerau und der Stadt Kassel durch, bei dem bisherige Einzel-Förderprogramme zu einem Gesamt-Förderbudget gebündelt wurden. Dieses Budget übertrug das Land den Kommunen im Rahmen einer mit ihm abgestimmten kommunalen Sozialplanung.
3. *Die LFN-Reform*: Die drei großen Flächenverwaltungen Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (LFN) sind jetzt auf der Landratsebene gebündelt. Durch das LFN-Reformgesetz wurden das Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft und die 16 Ämter für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft aufgelöst. Ihre unverzichtbaren Aufgaben wurden im Wesentlichen den staatlichen Abteilungen der Landratsverwaltungen übertragen und werden nun in der Regel in einer Organisationseinheit mit den Aufgaben der kommunalen unteren Naturschutzbehörden erledigt. Damit wird erreicht, dass künftig beispielsweise Konflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft nicht mehr zwischen verschiedenen Behörden geregelt werden müssen. Stattdessen müssen nun unterschiedliche Interessen innerhalb des jeweiligen Landratsamtes abgewogen und entschieden werden. Für die Bürger heißt das, dass lästige Ortstermine mit mehreren Vertretern der unterschiedlichen Behörden entfallen. Nach außen tritt die Behörde mit einer einheitlichen Meinung auf.
4. *Polizeireform*: Die Hessische Polizei wurde von drei auf zwei Verwaltungsebenen reduziert und aus der allgemeinen staatlichen Verwaltung herausgelöst. Die Anzahl der nachgeordneten Behörden wurde durch Aufgabenbündelung und Zusammenlegung von 28 auf elf reduziert, so dass sich insgesamt eine wesentlich einfachere Organisationsstruktur ergibt. Im Innenministerium ist ein Landespolizeipräsidium eingerichtet worden. Diesem direkt nachgeordnet sind insgesamt elf Polizei-



dienststellen: Sieben Polizeipräsidien mit Sitz in Frankfurt, Darmstadt, Wiesbaden, Offenbach, Fulda, Gießen und Kassel, das Hessische Landeskriminalamt, das Hessische Bereitschaftspolizeipräsidium, das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung und die Hessische Polizeischule. Dazu kommen 117 Polizeistationen und -reviere, elf Polizeiautobahnstationen, vier Wasserschutzpolizeistationen, vier Bereitschaftspolizeiabteilungen und eine Hubschrauberstaffel vor Ort. Aufgelöst beziehungsweise in andere Behörden eingegliedert wurden das Polizeiverkehrsamt, das Polizeiverwaltungsamt und die Polizeidezernate der Regierungspräsidien.

5. *Eingliederung Landesversorgungsamt*: Das Landesamt für Versorgung und Soziales ist als eigenständige Mittelbehörde aufgelöst und seine Aufgaben sind auf das Regierungspräsidium Gießen übertragen worden. Die sechs Ämter für Versorgung und Soziales bleiben bestehen. Dabei sollen die Außenstellen in Bensheim, Gelnhausen und Marburg mittel- bis langfristig in die jeweilige Hauptstelle integriert werden. Die ärztlichen Sonderdienststellen werden in die Ämter für Versorgung und Soziales integriert.
6. *Eingliederung Arbeitsschutzverwaltung*: Die Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik Darmstadt, Wiesbaden, Frankfurt, Gießen und Kassel sind in die jeweiligen Regierungspräsidien eingegliedert worden, ebenso die Zentralstellen für Arbeitsschutz in Wiesbaden und Kassel. Das Referat „Landesgewerbearzt“ des Hessischen Sozialministeriums wurde in das Regierungspräsidium Darmstadt aufgenommen.
7. *Eingliederung Landesjugendamt*: Das Landesjugendamt ist als eigenständige Behörde zum 1. Januar 2001 aufgelöst und in das Sozialministerium integriert worden. Diejenigen Aufgaben, die nach derzeitiger Rechtslage auf die Kommunen übertragen werden konnten, wurden delegiert. Eine Vereinbarung zur Ab-

geltung der damit verbundenen Kosten zwischen dem Land und den Kommunalen Spitzenverbänden ist unterzeichnet. Die Bundesratsinitiative zur Änderung des SGB VIII mit dem Ziel, auch das Erlaubnisverfahren für Kindertageseinrichtungen auf die Kommunen übertragen zu können, wird forciert.

8. *Fusion der Hessischen Landesanstalt für Umwelt und des Hessischen Landesamtes für Bodenforschung zum Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie*: Das Projekt ist abgeschlossen. Beide Dienststellen wurden zum 1. Januar 2000 vereinigt. Die Verwaltung und der Bereich chemisches Labor wurden zusammengeführt.
9. *Fusion der zentralen Besoldungsstelle Hessen u. der zentralen Vergütungs- und Lohnstelle Hessen zur Hessischen Bezügestelle*: Die Zentrale Besoldungsstelle Hessen und die Zentrale Vergütungs- und Lohnstelle Hessen wurden zum 01. Januar 2002 zu einer gemeinsamen Bezügestelle zusammengelegt. Die Dienststellenleitung erfolgt von Kassel aus. Die Dienststelle trägt ab 1. Januar 2002 die Bezeichnung Hessische Bezügestelle (HBS) und ist dem Ministerium der Finanzen unmittelbar nachgeordnet.
10. *Zusammenlegung von Kataster und Grundbuch*: Dieses Projekt befindet sich noch weitgehend in der Planungsphase. Erste Schritte hierfür sind die Umstellung auf elektronische, im Internet verfügbare Datenbanken im Katasteramt und in den Grundbuchämtern.

### 3.3.3 Zusammenfassung

In der Gesamtschau stellt sich der Reformprozess in Hessen als durchaus weitgehend dar. Die Landesregierung geht mit vielen Projekten ihrem Ziel der Verwaltungsvereinfachung und der Stei-

gerung von Effizienz und Bürgernähe nach. Vergleicht man aber die tatsächlichen Reformprojekte mit den Vorschlägen, die Hesse (2002) für Hessen erarbeitet hat (Abschaffung der Regierungspräsidien, stattdessen für diejenigen Aufgaben, die unter staatlicher Kontrolle bleiben sollen, Einrichtung so genannter Agenturen sowie die Schaffung neuer regionaler Ebenen), bleibt die konkrete Umsetzung natürlich hinter diesem weitgehenden Entwurf zurück. Ähnlich wie in Bayern lässt sich der Reformprozess in Hessen eher als inkrementell beschreiben und nicht von einem großen Gesamtmodell angeleitet. Ob dies eher ein Vor- oder ein Nachteil ist, sei dahingestellt.

### 3.4 Niedersachsen<sup>19</sup>

Niedersachsen ist unter den hier untersuchten Ländern das einzige Land, das den dreistufigen Verwaltungsaufbau konsequent auf einen zweistufigen reduzieren will, indem es die Regierungspräsidien abschafft. Es ist mit einer Fläche von 47.616,48 km<sup>2</sup> nach Bayern das zweitgrößte Flächenland. Sollte die Reform der Abschaffung der Bezirksregierungen sich als Erfolg erweisen, würde dies einen gewichtigen Einwand gegen das gemeinhin vorgebrachte Argument für Regierungspräsidien liefern, dass die Repräsentanz und Bündelung in der Fläche notwendig sei. Gemessen an seiner Einwohnerzahl liegt es mit knapp 8 Mill. Einwohnern an vierter Stelle, ist also im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und auch Hessen wesentlich weniger dicht besiedelt. Im Bruttoinlandsprodukt liegt es sogar noch kurz hinter Hessen, belegt damit aber bundesweit immerhin den fünften Platz. Mit einem Personalkostenanteil von rund 40 % und einer hohen Staatsverschuldung (mit einem jährlichen Ausgaben-

---

<sup>19</sup> Die Darstellung in diesem Abschnitt bezieht sich wesentlich auf die Informationsbroschüre des Innenministeriums Niedersachsen (2003): "Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Bilanz und Ausblick". Hannover.

wachstum von 39,2 % liegt Niedersachsen bundesweit an der Spitze) liegen hier die gleichen Argumente vor wie in Baden-Württemberg, eine umfassende Verwaltungsreform in Angriff zu nehmen. Bis 2004 verfügt es noch über den klassischen dreistufigen Verwaltungsaufbau mit den vier Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems.

Nach dem Sieg der CDU bei der Landtagswahl 2003 wurde in der Koalitionsvereinbarung mit der FDP und in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Christian Wulff vom 04.03.2003 der Verwaltungsreform Priorität eingeräumt. Er formulierte dort Leitlinien und Ziele für eine radikale Struktur- und Aufgabenreform. Im Innenministerium wurde eine Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung eingerichtet, der die Koordinierung und Steuerung des gesamten Prozesses der Verwaltungsreform obliegt. Das primäre Ziel der Reform ist die Haushaltskonsolidierung. Außerdem sollen hierdurch Strukturen geschaffen werden, die in der Lage sein sollen, „auf die auch durch Globalisierungsprozesse bewirkten Veränderungen unserer Lebenswelt zu reagieren“ (Reform-Zeit 2004: 1). Ein Jahr später – im März 2004 – wurden erste Ergebnisse der Reform der Öffentlichkeit präsentiert.

Im Wesentlichen wurden zur Umsetzung dieser Zielvorgaben zwei Instrumente entwickelt: die Aufgabenkritik und die Strukturreform der Mittelinstanzen. Beide Instrumente stehen natürlich in engem Zusammenhang. Anstelle der Bezirksregierungen sollen an vier Standorten so genannte Regierungsbüros eingerichtet werden. In ausgewählten Aufgabenbereichen, in denen höherrangiges Recht oder pragmatische Erwägungen der Auflösung der Dreistufigkeit entgegenstehen, wird eine sektoral abweichende Organisationsstruktur beibehalten. Dies gilt für die Polizei, den Brand- und Katastrophenschutz, die Finanz- und Staatshochbauverwaltung und in Teilen die Verbraucherschutzverwaltung.

### 3.4.1 Aufgabenkritik

Die Aufgabenkritik wurde in Niedersachsen nach Aussagen der Landesregierung recht konsequent angegangen. So wurden im Laufe des Jahres 2003 in Projektgruppen mit Verwaltungsmitarbeitern insgesamt 740 Aufgabenbereiche (5.385 Stellen) auf ihre Notwendigkeit hin überprüft. Davon wurden 400 Aufgaben (1.350 Stellen) als entbehrlich angesehen. Im Einzelnen verteilen sich die entbehrlichen Aufgaben wie in Tab. 1.

**Tabelle 1: Aufgabenkritik in Niedersachsen**

Betrachtete Aufgaben / Stellen	rd. 740 / 5385 Stellen
Entbehrliche Aufgaben / Stellen	rd. 400 / 1350 Stellen
Anteil	rd. 54 / 25 %
Wegfall	171 Aufgaben / 326 Stellen
Privatisierung	45 Aufgaben / 366 Stellen
Kommunalisierung	73 Aufgaben / 185 Stellen
Dritte (z.B. Kammern)	20 Aufgaben / 143 Stellen
Optimierung im Landesbereich	89 Aufgaben / 330 Stellen

Quelle: Verwaltungsmodernisierung Niedersachsen Bilanz und Ausblick (Power-Point-Präsentation, von der Landesregierung im Internet zur Verfügung gestellt.: [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3124876\\_L20.ppt](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3124876_L20.ppt), 19.06.2004).

Zur Illustration der verschiedenen Strategien der Aufgabenkritik sollen nachfolgend einige Beispiele aufgeführt werden.

1. *Wegfall von Aufgaben*: Als vollständig entbehrlich werden beispielsweise die Zustimmung zu Bundes- und Landesbauten, die Ausstellung von Erlaubnissen für medizinische Sprachheilpädagogen oder die Genehmigung von Abwasseranlagen ohne Umweltverträglichkeitsprüfung angesehen.

2. *Privatisierung von Aufgaben:* Die Genehmigung fliegender Bauten wird an den TÜV oder an eine Versicherung abgegeben; die Preisprüfung übernimmt die Niedersächsische Bank; große Verkehrsmaßnahmen, Sonderprogramme und Betreuung der Auslandsverkehre übernimmt die Landesnahverkehrsgesellschaft (LNVG).
3. *Kommunalisierung von Aufgaben:* Die Kommunen sollen in Zukunft beispielsweise die Genehmigung von Flächennutzungsplänen übernehmen, über Wasserentnahmen entscheiden und Wasserschutz- und Überschwemmungsgebiete ausweisen; ihnen wird die Fachaufsicht über Bezirksschornsteinfegermeister sowie fast alle Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörden übertragen, auch die Festsetzung von Messen, Ausstellungen und Märkten fällt in Zukunft in ihren Entscheidungsbereich.
4. *Verlagerung auf Dritte:* Die überörtliche Kommunalprüfung soll eine noch zu errichtende Kommunalprüfungsanstalt wahrnehmen; viele Aufsichts-, Förderungs- oder Genehmigungsaufgaben werden auf Kammern oder Verbände übertragen, etwa die Aufsicht über Heilberufe und die Ermächtigung von Ärzten nach Fachgesetzen an die Ärztekammer oder die Ausstellung von landwirtschaftlichen Tier- und Flächenprämien an die Landwirtschaftskammern.
5. Die Optimierung im Länderbereich ergibt sich durch die Zusammenlegung von Aufgaben bei einzelnen Behörden oder Stellen.

Dass bei der Auflösung der Bezirksregierungen verschiedene der genannten Strategien zum Einsatz kommen können, zeigt das Beispiel der Dezernate 301. Dort finden sich vereinzelt kleinteilige Aufgaben, die nach der Reform verschiedenen Institutionen zugeordnet werden sollen: Orden, Auszeichnungen und Ehrungen

übernimmt in Zukunft die Staatskanzlei; Wahlen und Abstimmungen der Landeswahlleiter; Waffen und Munition das Innenministerium, die Polizeidirektion oder das Landeskriminalamt; Krematorien das Sozialministerium; Rückführungen von Ausländern die zentralen Ausländerstellen; Friedhöfe, Leichenwesen, Staatsangehörigkeiten, Einbürgerungen, Personenstands- und Namensrecht, Sonn- und Feiertagsrecht die Kommunen; die restlichen Aufgaben (Pässe, Personalausweise, Meldegesetz, Lotteriewesen, Sportwetten, Gräber, Gedenkstätten, Medienaufsicht, Ausländerrecht, Bundes- und Landesgrenzen) übernimmt das Innenministerium selbst.

### 3.4.2 Zweistufiger Verwaltungsaufbau

Der zweite große Reformblock bezieht sich auf die Verwaltungsstruktur. Die Abschaffung der Bezirksregierungen als Mittelinstanzen steht hierbei im Zentrum der Aufmerksamkeit. Ziele der Reduzierung des Verwaltungsaufbaus vom traditionellen drei- auf einen zweistufigen sind:

- die Beseitigung unnötiger Doppelstrukturen,
- Straffung der Behördenstruktur,
- eine Verringerung der für Aufsicht benötigten Ressourcen,
- das Erschließen von Synergieeffekten durch Kompetenzbündelung.

Die Abschaffung der Bezirksregierungen ist bereits bis Ende 2004 geplant<sup>20</sup>. Möglich werden soll dies im Wesentlichen auf Basis der Aufgabenkritik, nach der die bislang von den Bezirksregierungen

---

<sup>20</sup> Für eine Übersicht über den alten und den geplanten neuen Verwaltungsaufbau vgl. Anlage 3.

wahrgenommenen Aufgaben auf andere Institutionen übertragen werden. Zugleich soll generell die staatliche Kommunalaufsicht sehr stark reduziert werden, die bislang eine wichtige Funktion der Bezirksregierungen darstellt. Die verbleibenden Aufsichtskompetenzen sollen in einer neu zu errichtenden kommunalen Prüfungsanstalt gebündelt werden, die als Anstalt des öffentlichen Rechts verfasst ist. Auch das Widerspruchsverfahren, für das die Bezirksregierungen ebenfalls zuständig waren, soll abgeschafft oder – wo dies aufgrund höherrangigen Rechts nicht möglich ist – auf eine Instanz beschränkt werden.

Um dennoch von Seiten der Landesregierung auch Repräsentanz in der Fläche zu zeigen, sollen an den vier Standorten Oldenburg, Lüneburg, Braunschweig und Hannover (die nur partiell mit jenen der Bezirksregierungen übereinstimmen) so genannte „Regierungsbüros“ eingerichtet werden.

„Ein Regierungsbüro fördert als Service-Einrichtung des Landes die Entwicklung des ländlichen Raumes und unterstützt die regionale Entwicklung. Es berät die Kommunen und arbeitet dabei eng mit Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, mit betroffenen Fachbehörden, vorhandenen regionalen Kooperationen sowie der Wissenschaft zusammen. Neben den ratgebenden und moderierenden Aufgaben hat das Regierungsbüro eigene Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug wahrzunehmen. Es übt keine Aufsichtsfunktionen gegenüber den Kommunen aus und erteilt auch keine Genehmigungen (...). Regierungsbüros eignen sich besonders für Aufgaben des Konfliktmanagements. Bei Verzögerungen in Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren werden sie eingeschaltet und moderierend tätig, um zeitnahe Lösungen herbeizuführen.“ (Innenministerium Niedersachsen 2004: Anhang 5)



Ihre Aufgabenfelder lassen sich beschreiben als

1. Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes,
2. Innovationsberatung,
3. Landesentwicklung und Raumordnung,
4. Information und Repräsentation der Landesregierung sowie
5. Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug.

### 3.4.3 Zusammenfassung

Von allen hier untersuchten Bundesländern ist Niedersachsen das einzige, das die Mittelinstanzen konsequent abschaffen will. Auf der Basis einer weitgehenden Aufgabenkritik sollen die Regierungspräsidien aufgelöst und die verbleibenden Aufgaben den Landesoberbehörden zugeschlagen werden. Dies hat zwei Effekte: Zum einen spart man sicherlich einige Stellen ein (allerdings nicht so viele, wie man zuerst denken könnte, da durch die Aufgabenübertragung die anderen Behörden entsprechend besser ausgestattet werden müssen)<sup>21</sup>; zum anderen wird der hierarchische Instanzenzug verkürzt. Sämtliche Landesoberbehörden und Sonderbehörden werden unmittelbar den Ministerien nachgeordnet, die Kommunalaufsicht fällt weg und die Zuständigkeiten werden (zumindest auf den ersten Blick) übersichtlicher. Allerdings verfügt Niedersachsen durch den Wegfall der Regierungsbezirke nach wie vor oder sogar verstärkt über eine stattliche Anzahl von Sonderbehörden. Das Modell, das Niedersachsen ver-

---

21 Während die Regierung bis zum Ende der Legislaturperiode mit ihren Reformmaßnahmen insgesamt 6.743 Stellen streichen will, macht die Opposition im Niedersächsischen Landtag darauf aufmerksam, dass lediglich 645 Stellen ersatzlos gestrichen würden, da die restlichen Stellen nur auf andere Behörden verlagert werden. Wie viele Stellen durch die Abschaffung der Regierungspräsidien wegfallen sollen, ist aus den Unterlagen nicht erkennbar.

folgt, lässt sich als genau entgegengesetzt zu Baden-Württemberg beschreiben: Dort besteht eine vergleichbare Ausgangslage mit hoher Verschuldung, hohem Personalkostenanteil und der Notwendigkeit, Kosten einzusparen. Anstatt jedoch die Mittelinstanzen aufzulösen, werden sie im Zuge der Verwaltungsstrukturreform sogar noch gestärkt. Dafür werden die Landesoberbehörden, die Sonderbehörden und die Landesunterbehörden zum überwiegenden Teil aufgelöst und deren Aufgaben teilweise den Regierungspräsidien, teils den Kommunen oder Landratsämtern zugewiesen und teils privatisiert. Die Vereinfachung des Verwaltungsaufbaus und die Bündelung von Aufgaben in weniger Behörden erscheint in beiden Fällen als das probate Mittel, um Kosten zu sparen. Doch zur Vereinfachung werden ganz andere Wege eingeschlagen.

### 3.5 Rheinland-Pfalz<sup>22</sup>

Rheinland-Pfalz liegt in Größe (19.846,74 km<sup>2</sup>), Bevölkerung (4,049 Mio. Einwohner) und Wirtschaftskraft (91,79 Mio. € BIP) deutlich hinter den anderen hier betrachteten Bundesländern. Es ist sicherlich nicht zu den großen, aber zu den größeren Flächenländern zu zählen. Interessant ist es hier im Vergleich zu den anderen Ländern, weil es bereits im Jahr 2000 eine umfassende, modellorientierte Reform seiner Verwaltungsstrukturen in die Wege leitete und somit auf die längste Reform Erfahrung zurückblicken kann. Vor dem Jahr 2000 verfügte Rheinland-Pfalz über einen dreistufigen Verwaltungsaufbau mit drei Bezirksregierungen in Neustadt an der Weinstraße, in Koblenz und in Trier.

---

22 Quelle für dieses Kapitel ist die Informationsbroschüre des Landesministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2000): Die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz. Mainz. [http://www.ism.rlp.de/images/themen-down/The-men\\_Datei\\_Die%20Refo.pdf](http://www.ism.rlp.de/images/themen-down/The-men_Datei_Die%20Refo.pdf); 18.06.04

Auch in Rheinland-Pfalz richteten sich die Reformüberlegungen – wie in den meisten Bundesländern – auf eine Kritik und Reduktion der staatlichen Aufgaben, auf eine funktional orientierte Neuorganisation der Zuständigkeiten und auf eine Reduzierung („Verschlankung“) der mittleren Verwaltungsebene. Als allgemeines Ziel der Reformen wurde in § 1 des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes (VwORG) formuliert, dass die Landesverwaltung „auf der Grundlage einer sozialverträglichen Reform gestrafft und staatliches Verwaltungshandeln beschleunigt, vereinfacht und nach zeitgemäßen Erfordernissen ausgerichtet werden.“ Zur Verschlankung der mittleren Ebene wählten sie weder den Weg der Konzentration und Stärkung der Bezirksregierungen, noch den ihrer Abschaffung. Vielmehr ersetzten sie die traditionell regional ausgerichteten Bezirksregierungen, denen vielfältige, nicht nach funktionalen Gesichtspunkten zusammengefasste Aufgaben übertragen worden waren, durch so genannte Direktionen mit funktionalem Aufgabenzuschnitt. Hierbei blieben die Standorte Neustadt, Koblenz und Trier erhalten, jede einzelne Mittelbehörde erhielt jedoch ortsweise andere Zuständigkeiten. In diese neuen Behörden wurden 30 Sonderbehörden integriert. Insofern lässt sich hier die Strukturreform von der Aufgabenkritik noch weniger trennen als in anderen Bundesländern<sup>23</sup>. Neu entstanden sind

- die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord (Koblenz),
- die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (Neustadt an der Weinstraße),
- die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (Trier) sowie
- das Landesuntersuchungsamt (Koblenz).

---

23 Vgl. Anlage 3 (Katalog der Aufgaben und neue Zuständigkeiten).

### 3.5.1 Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD)

Wie der Name schon sagt, sind die Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD) Nord mit Sitz in Koblenz und Süd in Neustadt an der Weinstraße im Wesentlichen zuständig für Genehmigungsverfahren und strukturelle Aufgaben. Im Einzelnen nehmen sie die Umwelt-, Gewerbeaufsichts- und Bauverwaltung wahr und sind für die Raumordnung zuständig. In die SGD wurden sechs Staatliche Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft sowie fünf Staatliche Gewerbeaufsichtsämter eingegliedert. Insbesondere im Umweltbereich zeigt sich hier gut der Aspekt der funktionalen Bündelung, da sich verschiedene Aufgaben im Umweltbereich in einer einzelnen Behörde finden, was auch zu einer Vereinfachung von Genehmigungsverfahren führen soll. Wesentliche Aufgabengebiete der SGD Nord sind:

- Gewerbeaufsicht (Arbeits-, Immissions- und Strahlenschutz),
- Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz,
- Raumordnung, Landespflanzenschutz, Bauwesen,
- Bodenordnungs- und Planungsrecht.

Die SGD Süd zeichnet sich gegenüber der SGD Nord durch zwei Besonderheiten aus: Sie erhält die landesweite Zuständigkeit für gentechnische Genehmigungsverfahren und für das Forstwesen. Die Zentralstelle der Forstverwaltung in der SGD Süd nimmt die bisherigen Aufgaben der Forstdirektionen der Bezirksregierungen, des Forstlichen Bildungszentrums, der Forstlichen Versuchsanstalt sowie des Zentrums für Benutzerservice und Informationstechnologie wahr. Der Aufgabengebiete Forsteinrichtung verbleibt als Außenstelle in Koblenz. Wesentliche Aufgabengebiete der SGD Süd sind:

- Gewerbeaufsicht (Arbeits-, Immissions- und Strahlenschutz),
- Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz,

- Raumordnung, Landespflege, Bauwesen,
- Bodenordnungs- und Planungsrecht,
- Forstverwaltung (landesweite Zuständigkeit),
- Gentechnische Genehmigungen (landesweite Zuständigkeit).

### 3.5.2 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) mit Sitz in Trier ist hauptsächlich für die staatliche Aufsicht sowie für Dienstleistungen in einer Vielzahl von Verwaltungsbereichen landesweit zuständig, insbesondere für die Kommunen, die Schulen, das Ordnungswesen, den Brand- und Katastrophenschutz sowie für die Landwirtschaft und den Weinbau. Mit Rücksicht auf die starken regionalen Bezüge in den Bereichen Kommunal- und Schulaufsicht erhält die ADD für die Kommunalaufsicht eine regionale Servicestelle als Außenstelle in Neustadt an der Weinstraße, sowie für die Schulaufsicht je eine Außenstelle in Koblenz und in Neustadt an der Weinstraße. Die drei Ämter für Verteidigungslasten, die Aufnahmeeinrichtung für Asylbegehrende Trier sowie das Landesdurchgangwohnheim werden in die ADD eingegliedert. Die Aufgaben der ADD sind:

- Rechtsaufsicht über kommunale Gebietskörperschaften,
- Aufgaben der oberen Kommunalaufsicht – zweite Instanz über der Kreisverwaltung – (im Bereich der allgemeinen Kommunalaufsicht),
- Beratung der kommunalen Gebietskörperschaften,
- Maßnahmen bei Rechtsverletzungen,
- Entscheidungen über Gebietsänderungen sowie Verleihung und Änderung von Gemeinidenamen,
- Genehmigung zur Änderung vorhandener sowie zur Einführung neuer Wappen und Flaggen,
- Bearbeitung von Aufsichtsbeschwerden und Entscheidung über Widersprüche im Bereich der Staatsaufsicht,

- Folgerungen aus den Ergebnissen der überörtlichen Prüfungen des Rechnungshofes und der Gemeindeprüfungsämter,
- Verleihung der Freiherr-vom-Stein-Plakette,
- Kommunalpartnerschaften.

### 3.5.3 Landesuntersuchungsamt (LUA)

Das Landesuntersuchungsamt (LUA) mit Sitz in Koblenz fasst die vier Chemischen Untersuchungsämter, die Genetische Beratungsstelle, das Landesveterinäruntersuchungsamt, die drei Medizinaluntersuchungsämter sowie die Staatliche Lehranstalt für pharmazeutisch-technische Assistenten und die zwei Staatlichen Lehranstalten für technische Assistenten in der Medizin zusammen und übernimmt die bisherigen Aufgaben der Bezirksregierungen in der Lebensmittelüberwachung und im Veterinärwesen. Wesentliche Aufgabenbereiche des LUA sind:

- Genetische Beratungsstelle,
- Lebensmittelüberwachung, Trink- und Badewasserüberwachung, Umwelthygiene,
- Veterinärwesen,
- Hygiene- und Infektionsschutz, gesundheitlicher Umweltschutz,
- Tierseuchendiagnostik,
- Lebensmittelchemie.

### 3.5.4 Zusammenfassung

Rheinland-Pfalz ist im Ländervergleich mit seinen Verwaltungsstrukturreformen recht weit fortgeschritten und blickt daher auch auf eine längere Erfahrung der Reformkonsequenzen zurück. Es hat sich dafür entschieden, den dreistufigen Verwaltungsaufbau beizubehalten, legte dabei den Schwerpunkt weniger auf Aufgabenabbau als vielmehr auf funktionale Kompetenzen. Die Strate-

gie der funktionalen Schwerpunktbildung anstelle der gleichmäßigen Verteilung in der Region ist in einem kleineren Flächenland einfacher, da prinzipiell alle Direktionen von jedem Standpunkt aus ohne großen Aufwand erreichbar sind. Bei einem Land von der Ausdehnung Niedersachsens, Bayerns oder NRWs ist diese Option anders zu bewerten.

### 3.6 Zusammenfassung

Der hier vorgenommene 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.

Dies kann unabhängig von einzelnen Strategien der Bundesländer als allgemeiner Trend festgehalten werden. Nach Ansicht von Hesse handelt es sich sogar um die weitestgehendsten Strukturvorhaben seit den Territorialreformen Ende der 1960er-Jahre.

Bezogen auf die hier vor allem interessierenden staatlichen Mittelinstanzen zeigt sich, dass Bezirksregierungen bis auf Niedersachsen nicht als Auslaufmodell angesehen werden (vgl. Tabelle 2)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Auch gibt es in den meisten der hier untersuchten Bundesländer nach wie vor höhere Kommunalverbände.

Ganz im Gegenteil, ähnlich wie es auch in NRW Pläne gibt, diese zu stärken, setzt das Reformmodell in Baden-Württemberg auf die Regierungspräsidien als zentrale Verwaltungseinheiten und auch Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz (unter anderem Namen und anderer funktionaler Zuordnung) machen keinerlei Anstalten, an dieser grundsätzlichen Routine zu rütteln. Und selbst für Niedersachsen muss man konstatieren, dass diese – obgleich die traditionellen Bezirksregierungen abgeschafft wurden – ohne Ersatzorganisationen (Regierungsbüros), die eine ähnliche Mittlerfunktion in der Region wahrnehmen sollen, offensichtlich nicht auskommen, allerdings in weitaus geringerem Ausmaß als in den anderen Ländern. Dafür ist in Niedersachsen der Bestand an staatlichen Sonderbehörden ungleich größer. Die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen lässt es aufgrund bestehender Bundesgesetzgebung und aufgrund der immer noch vorhandenen Notwendigkeit zur Aufsicht und Bündelung eben nicht zu, alle dort wahrgenommenen staatlichen Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen, abgesehen davon, ob diese auch das Interesse haben und bereit sind, diese Aufgaben wahrzunehmen.

---

25 Ebenso wird abzuwarten sein, ob es bei dieser Sparvorgabe bleibt, wenn die Kommunen zu erkennen geben, dass dies aus ihrer Sicht nicht zu schaffen ist.



**Tabelle 2: Reformmodelle der Bundesländer im Vergleich**

	Anzahl Regierungs- präsidien	Höhere Kommunal- verbände	Reformorien- tierung und Vorgehen (in Anlehnung an Hesse 2003: 47ff.)	Reform der staatlichen Mittel- instanzen
<b>Baden- Württemberg</b>	4	2	konzentrierte Dreistufigkeit, großer Wurf	Stärkung
<b>Bayern</b>	7	7	konzentrierte Dreistufigkeit, inkrementell	moderate Stärkung
<b>Hessen</b>	3	1	konzentrierte Dreistufigkeit, inkrementell	moderate Stärkung
<b>Nieder- sachsen</b>	ab Ende 2004 keine	nein	konsequente Zweistufigkeit, großer Wurf	Abschaffung und Ersetzung durch Regie- rungsbüros
<b>Nordrhein- Westfalen</b>	5	3	konzentrierte Dreistufigkeit, ?	Diskussion versch. Modelle von Stärkung bis Abschaffung
<b>Rheinland- Pfalz</b>	3	1	konzentrierte Dreistufigkeit, inkrementell- großer Wurf	funktionale Reform und Umbenennung in Direktionen

Die häufig anzutreffende Argumentation, dass eine kommunale Aufgabenerledigung billiger möglich sein sollte: „Im Ergebnis aber muss mehr Dezentralität mit weniger Geld möglich sein“ (Hesse 2003: 16) gilt nur bis zu einem gewissen Punkt. Ob sich alle Kommunen eine Sparvorgabe von 25% innerhalb von sieben Jahren, wie in Baden-Württemberg vorgesehen, ohne weiteres gefallen lassen, wird abzuwarten sein<sup>25</sup>. Auf jeden Fall wird die Durchsetzung einer solchen Vorgabe schwieriger in den Ländern,

in denen man nicht mit einer umfassenden Kreisgebietsreform drohen könnte. Generell stehen bei Kommunalisierungsmaßnahmen unter dem Vorzeichen der Haushaltskonsolidierung das gesetzlich verankerte Konnexitätsprinzip und die formulierten Sparvorgaben in einem deutlichen Spannungsverhältnis zueinander.

Die Politik der Landesregierung in NRW orientiert sich im Prinzip an der konzentrierten Dreistufigkeit, so dass hier einige Parallelen zu Baden-Württemberg zu beobachten sind. Dass Baden-Württemberg bei Hesse im Vergleich positiver abschneidet (vgl. Tabelle 2), liegt an dem dort vorliegenden radikaleren Konzept. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass NRW von der Ausgangssituation bezogen auf die Anzahl von Sonderbehörden deutlich besser da steht, so dass hier ein derart weitreichendes Konzept nicht als nötig erscheint. Zudem wird abzuwarten sein, ob das Konzept in Baden-Württemberg auch in die Realität umgesetzt werden kann. Dies gilt insbesondere für die dort formulierte Einsparvorgabe, die mir wenig realistisch erscheint und offenbar nicht das Ergebnis einer detaillierten Aufgabenkritik ist. Auch sind die Umstellungskosten der Reformmaßnahmen nicht hinreichend berücksichtigt.

## 4 Aufgabenkritik der Bezirksregierungen in NRW

### 4.1 Aufgaben und Funktionen von Bezirksregierungen

Bezirksregierungen entstanden im 19. Jahrhundert als regionale Bündelungsbehörden, um die Vorgaben einzelner Ressorts auf regionaler Ebene wieder zusammenzuführen. In dem Begriff „Regierung“ wird die Stellvertreterfunktion deutlich. Die Bündelung ressortspezifischer Entscheidungen war von Anfang an eine Kernfunktion der Bezirksregierungen. Sie verweist auf die Einheit des Staates und die Notwendigkeit einer Mindestkoordination (vgl. Ellwein 1993: 56). In der Bundesrepublik liegt die Verwaltungszuständigkeit nun grundsätzlich bei den Ländern. Die Bundesministerien verfügen in der Regel über keinen eigenen dezentralen Verwaltungsunterbau. Daher kommt den Bezirksregierungen auch für die Umsetzung von Bundes- und Europapolitik eine wichtige Bedeutung zu.

Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanzen stehen zwischen den obersten Landesbehörden, den Ministerien und den Unterbehörden, also den Kommunen. Sie haben insbesondere Bündelungs-, Koordinierungs- (Entlastung von Ministerien, Hilfe bei politischer Leitung, Koordinierung kommunaler Aufgaben) und Kontrollfunktionen (Aufsichtsbehörde und Widerspruchsinstanz). Die Frage, ob man in Flächenländern Bezirksregierungen braucht, hängt von den Alternativen ab. Ohne Bezirksregierungen müssen ihre Aufgaben von den Ministerien und Oberbehörden und von den Kommunen wahrgenommen werden. Insofern wird allgemein davon ausgegangen, dass vor allem ihre koordinierende Funktion schwer zu ersetzen ist, da in ihnen Aufgaben aus verschiedenen Ressorts zusammenlaufen und ein Interessenausgleich stattfindet. Allerdings wird der Zuschnitt der Bezirksregierungen immer wieder diskutiert. Insgesamt finden sich in der schon länger andau-

erden Diskussion für oder gegen die Bezirksregierungen meist folgende Argumente (vgl. auch Stöbe/Brandel 1996: 23):

- Unstrittig ist die Notwendigkeit einer Bündelungsfunktion. Bestritten wird indes, ob die Bezirksregierungen diese auch ausüben und diskutiert, ob diese nicht auch von anderen Institutionen wie höheren Kommunalverbänden erfüllt werden können.
- Sonderbehörden werden in der Regel als Gefahr für Verwaltungseffizienz angesehen und insofern in Zeiten zunehmender Haushaltskonsolidierung immer mehr in Frage gestellt. Dies beinhaltet in der Regel eine Zuweisung eines Teils ihrer Aufgaben an die Bezirksregierungen. Kritisiert wird jedoch, dass dies zu Implementationsdefiziten bei der Erfüllung von Fachaufgaben führt.
- Umstritten ist die Mittlerfunktion zwischen Land und Kommunen angesichts des personellen Ausbaus von Ministerien und der Professionalisierung in den Kommunen. Insofern wird generell eine Kommunalisierung von Aufgaben als sinnvoll erachtet, was zu einer Verschlankung der Bezirksregierungen führen könnte. Allerdings wird davor gewarnt, staatliche Aufgaben auf die Kommunen zu delegieren, da dies die kommunale Selbstverwaltung schwächen würde.

Bezirksregierungen gab es bisher in acht Bundesländern. Die Zahl der Bezirksregierungen pro Bundesland schwankt zwischen drei und acht. Diese umfassen (bis auf zwei Ausnahmen in Sachsen-Anhalt) immer mehr als 1 Mio. Einwohner. In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen variiert die Größe zwischen 1,1 Mio. und 3,9 Mio. Einwohner, in NRW zwischen 2 Mio. (Detmold) und 5,3 Mio. Einwohnern (Düsseldorf). Sowohl ihre Aufgabenwahrnehmung als auch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur ist bundesweit nicht einheitlich. Deutlich wird aber, dass die Bezirks-

regierungen in NRW zu den größten im bundesweiten Vergleich gehören.

**Tabelle 3: Bezirksregierungen im Vergleich**

<b>Rangplatz</b>	<b>Ort</b>	<b>Bundesland</b>	<b>Einwohner</b>	<b>Einwohner je km<sup>2</sup></b>
1	Düsseldorf	NRW	5,3 Mio.	1000 je km <sup>2</sup>
2	Köln	NRW	4,2 Mio.	572 je km <sup>2</sup>
3	Oberbayern	BY	4,0 Mio.	228 je km <sup>2</sup>
4	Stuttgart	Ba-Wü	3,9 Mio.	368 je km <sup>2</sup>
5	Arnsberg	NRW	3,8 Mio.	478 je km <sup>2</sup>
6	Darmstadt	He	3,7 Mio.	496 je km <sup>2</sup>
7	Karlsruhe	Ba-Wü	2,7 Mio.	384 je km <sup>2</sup>
8	Münster	NRW	2,6 Mio.	375 je km <sup>2</sup>
9	Weser-Ems	NS	2,4 Mio.	159 je km <sup>2</sup>
10	Hannover	NS	2,1 Mio.	237 je km <sup>2</sup>
11	Freiburg	Ba-Wü	2,1 Mio.	224 je km <sup>2</sup>
12	Detmold	NRW	2,1 Mio.	375 je km <sup>2</sup>
13	Neustadt	RPf	2,0 Mio.	291 je km <sup>2</sup>
14	Mittelfranken	BY	1,7 Mio.	231 je km <sup>2</sup>
15	Tübingen	Ba-Wü	1,7 Mio.	195 je km <sup>2</sup>
16	Schwaben	BY	1,7 Mio.	173 je km <sup>2</sup>
17	Braunschweig	NS	1,7 Mio.	107 je km <sup>2</sup>
18	Lüneburg	NS	1,6 Mio.	104 je km <sup>2</sup>
19	Koblenz	RPf	1,5 Mio.	186 je km <sup>2</sup>
20	Unterfranken	BY	1,3 Mio.	155 je km <sup>2</sup>
21	Kassel	He	1,3 Mio.	154 je km <sup>2</sup>
22	Niederbayern	BY	1,2 Mio.	112 je km <sup>2</sup>
23	Oberfranken	BY	1,1 Mio.	154 je km <sup>2</sup>
24	Gießen	He	1,0 Mio.	197 je km <sup>2</sup>
25	Oberpfalz	BY	1,0 Mio.	109 je km <sup>2</sup>
26	Trier	RPf	0,5 Mio.	103 je km <sup>2</sup>

Bezogen auf die Aufgabenwahrnehmung werden in der Literatur den Bezirksregierungen in der Regel folgende Funktionen zugeordnet (vgl. Stöbe, Brandel 1996: 16):

- **Aufsicht:** Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über nachgeordnete staatliche Behörden (Behörden des Arbeits- und Immissionsschutzes, Polizei, Staatshochbau, Schulen, Stiftungen) sowie Fach- und Rechtsaufsicht gegenüber den Kommunen, insbesondere auch die Genehmigung der kommunalen Haushalte. Ebenfalls zur Aufsichtsfunktion zu zählen ist, dass der Regierungspräsident als Rechtsmittelinstanz über Widersprüche gegenüber Entscheidungen nachgeordneter Behörden fungiert. Insgesamt sind die Aufsichtsfunktionen allerdings je nach Bundesland in manchen Bereichen zwischen Bezirksregierungen, Sonderbehörden und Ministerien aufgeteilt.
- **Ordnung:** Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Brand- und Katastrophenschutz, Verkehrssicherheit, Lebensmittelüberwachung oder Bauaufsicht.
- **Bewilligung:** Funktionen bei der Bewilligung und Kontrolle von Fördermitteln aus Landes- und Bundesprogrammen im Bereich Gesundheit, Städtebau, Krankenhausbau, Wirtschaftsförderung, Sport und Kulturpflege.
- **Genehmigung:** Genehmigungen für die Errichtung und den Betrieb technischer Anlagen und für sach- und personenbezogenen Angelegenheiten.
- **Planung:** Planungsfunktionen in der Raumordnung durch die Konkretisierung von Landesvorgaben und die Koordinierung örtlicher Planungen.

Im Prinzip werden diese Aufgabenbereiche auch von den Regierungspräsidenten in NRW genannt. Sie beschreiben die Aufgaben

der Bezirksregierungen bezogen auf vier Aspekte (Bezirksregierungen 2003: 4). Im Vordergrund steht die Wahrnehmung der Steuerungs- bzw. Controllingfunktion gegenüber der operativen Ebene:

- durch Auslegung und Operationalisierung von Zielen,
- zeitliche und räumliche Verteilung der Ressourcen,
- Gewährleistung gleichmäßiger rechtskonformer Umsetzung,
- die Auswertung der Ergebnisse der operativen Aktivitäten sowie
- die Information der politischen Entscheidungsträger über die Grade der Zielerreichung.

Diese Aktivitäten ergänzen die Richtlinienkompetenz der Ressorts. Im Rahmen dieser Steuerung müssen die Bezirksregierungen bei divergierenden Zielen verschiedener Ministerien eine Bündelungsfunktion wahrnehmen, zur optimalen Umsetzung staatlicher Ziele manchmal lokale und regionale Akteure aktivieren sowie vertikal und regional zum Ausgleich von Interessen beitragen.

Geht man zusammenfassend davon aus, dass eine wichtige Aufgabe einer Bezirksregierung die Vertretung der Landespolitik in der Region ist, dass sie im engen Kontakt mit den Ministerien den politischen Willen im Verwaltungshandeln transformiert und vor Ort überwacht, dann ist die Bedeutung der Aufsichtsfunktion unbestritten. Ob die Aufsicht aber wirklich in allen Bereichen, in denen sie faktisch ausgeübt wird, notwendig ist bzw. ob sie wirklich in den Bereichen, wo sie notwendig ist, ausgeübt wird, ist eine andere Frage, aber als Funktion bleibt sie unerlässlich. Auch die Bündelungsfunktion erscheint zwingend notwendig, damit die existierenden Zielkonflikte in der Politik austariert werden und damit nicht jeder Konflikt zum Kabinettschiff wird. Ob dagegen die Benutzung der Bezirksregierungen für operative Geschäfte sein muss, scheint fraglich. Hier ließen sich durchaus Bereiche der Kommunalisierung und Privatisierung vorstellen. Eine Neujustierung dieser Funktionen erfordert aber zwingend eine Betrachtung der einzelnen Aufgabenwahrnehmung.

## 4.2 Bisherige Aufgabenwahrnehmung der Bezirksregierungen in NRW

### 4.2.1 Personal und innere Organisation

Die Einbindung der Bezirksregierungen in die Verwaltungsstruktur ist abhängig von der Anzahl und den Aufgaben der oberen und unteren Landesbehörden. Dies variiert, wie in Kapitel 3 gesehen, beträchtlich. In NRW verteilen sich die Bezirksregierungen im Einzelnen wie folgt:

**Tabelle 4: Größenordnungen der nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen**

	Arnsberg	Detmold	Düsseldorf	Köln	Münster
<b>Fläche in km<sup>2</sup></b>	8.002,25	6.518,07	5.289,31	7.364,79	6.903,30
<b>Einwohner in 1000</b>	3.802	2.065	5.251	4.319	2.622
<b>Einwohner pro km<sup>2</sup></b>	475,17	316,92	992,78	586,41	379,80
<b>kreisfreie Städte</b>	5	1	10	4	3
<b>Kreise</b>	7	6	5	8	5
<b>Gemeinden</b>	78	69	56	95	75
<b>Mitarbeiter (Bezirksregierung)</b>	1249	695	1436	1219	1284
<b>Mitarbeiter pro km<sup>2</sup></b>	0,16	0,11	0,27	0,17	0,19
<b>Mitarbeiter pro 1000 Einwohner</b>	0,33	0,34	0,27	0,28	0,49

Quelle: LDS NRW, sowie eigene Berechnungen. Stand 30.06.2002, Mitarbeiter = Voll- und Teilzeitbeschäftigte einschließlich Altersteilzeit



Damit gibt es zum 30.06.2002 insgesamt 5.883 Beschäftigte in den fünf Bezirksregierungen. Die Beschäftigten in den Bezirksregierungen verteilen sich nach Alter und Geschlecht wie folgt:

**Tabelle 5: Personal in den Bezirksvertretungen nach Alter und Geschlecht (in %)**

Alter und Geschlecht		Bezirksregierung				
		Arnsberg	Detmold	Düsseldorf	Köln	Münster
20 Jahre und weniger	Männlich	0.9	1.2	0.1	0.5	0.5
	Weiblich	1.0	1.4	0.8	0.7	0.5
	Insgesamt	1.9	2.6	0.9	1.2	1.0
21-30 Jahre	Männlich	4.0	2.0	5.3	5.0	4.5
	Weiblich	5.1	5.0	7.5	6.9	4.3
	Insgesamt	9.1	7.1	12.8	11.9	9.6
31-40 Jahre	Männlich	13.6	10.2	10.9	11.6	9.4
	Weiblich	11.1	14.4	14.6	15.2	12.5
	Insgesamt	24.7	24.6	25.6	26.7	21.9
41-50 Jahre	Männlich	22.8	19.7	17.8	18.3	20.2
	Weiblich	14.0	16.4	13.8	14.1	14.3
	Insgesamt	36.8	36.1	31.6	32.4	34.5
51-59 Jahre	Männlich	15.0	18.8	14.8	13.6	18.8
	Weiblich	6.1	4.5	7.9	8.9	9.0
	Insgesamt	21.1	23.3	22.7	22.5	27.9
60 Jahre und älter	Männlich	5.0	5.3	4.8	4.1	4.0
	Weiblich	1.3	1.0	1.6	1.1	1.1
	Insgesamt	6.3	6.3	6.4	5.3	5.1
Summe	Männlich	61.3	57.3	53.8	53.1	57.5
	Weiblich	38.7	42.7	46.2	46.9	42.5
	Insgesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

Die Anzahl der Beschäftigten ist nun nicht gleichzusetzen mit der Anzahl der den Bezirksregierung zugewiesenen Stellen, die wesentlich aussagekräftiger ist. Den fünf Bezirksregierungen sind Anfang des Jahres 2004 insgesamt **5.367 Soll-Stellen** zugewiesen (vgl. im Detail Tabelle 6).

**Tabelle 6: Personal der Bezirksregierungen aufgeschlüsselt nach Ministerien**

Ministerium	Bezirksregierung (Sollstellen) <sup>26</sup>					
	Arnsberg	Detmold	Düsseldorf	Köln	Münster	Summe
<b>Innenministerium</b>	808	437	995	841	699	3780 70 %
<b>Ministerium für Schule, Jugend und Kinder</b>	42	29	63	59	36	229 4 %
<b>Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung</b>	132	26	117	78	95	448 8 %
<b>Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft u. Verbraucherschutz</b>	50	43	60	54	79	286 5 %
<b>Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie</b>	10	10	13	14	162	209 4 %
<b>Finanzministerium</b>	23	17	34	30	36	140 3 %
<b>Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport</b>	38	24	48	38	28	176 3 %
<b>Ministerium für Wirtschaft und Arbeit</b>	19	12	29	21	18	99 2 %
<b>Summe</b>	1122	608	1360	1135	1153	5367

Quelle: Kassenanschlag 2004, Ist-Stellen Angaben der Bezirksregierungen

Der Organisationsaufbau in den Bezirksregierungen ist weitgehend einheitlich vom Land vorgeschrieben (vgl. im Detail Anlage 2). Es gibt überall sechs identische Abteilungen mit insgesamt 39 Dezernaten. Hier arbeiten 92 % der Beschäftigten in den Bezirksregierungen. Darüber hinaus gibt es drei Abteilungen (8, 9, 10) mit insgesamt 15 Abteilungen, die speziellen Bezirksregierungen zugeordnet sind. Dieser Aufbau wird von den Regierungspräsidenten im Prinzip nicht in Frage gestellt.

Seit dem 2. Modernisierungsgesetz gibt es jedoch eine weitere Besonderheit in der inneren Organisation. Die Stellen in den Bezirksregierungen sind jeweils einzelnen Ministerien zugeordnet und diese haben spezifische Rechte bei der Beförderung oder der Versetzung dieser Mitarbeiter. Bei einer Beförderung ab A 16 ist Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium herzustellen und auch in Umsetzungsfragen ist immer das jeweilige Ministerium zu kontaktieren. Dieser Umstand engt den Handlungsspielraum des unmittelbaren Dienstvorgesetzten, des Regierungspräsidenten, deutlich ein<sup>27</sup>. Jobrotationen sind z. B. nicht ohne weiteres möglich. Zudem kann dies tendenziell dazu führen, dass sich die Beschäftigten nicht nur an der Verwaltungsspitze der Bezirksregierungen orientieren, sondern auch an den für sie zuständigen Ministerien, ein

---

26 Bei den Sollstellen handelt es sich um die im Kassenanschlag den Bezirksregierungen zugewiesenen Stellen, nicht zu verwechseln mit der Zahl der Mitarbeiter, die immer höher ist, da es Voll- und Teilzeitkräfte gibt. Die Sollstellenzahl stellt die absolute Obergrenze dar. In der Regel sind aber aufgrund von Beurlaubungen, Teilzeiten, Wiederbesetzungssperren, Schwierigkeiten, geeignete Bewerber zu finden oder defensivem Einstellungsverhalten zum Abbau von KW-Stellen nicht alle Stellen besetzt. Die Istbesetzungszahlen sind daher in allen Bezirksregierungen niedriger (vgl. Anhang 1).

27 Im Jahr 2004 gibt es nun erstmalig eine Personalkostenbudgetierung dieser sogenannten Klammerstellen, so dass die Regierungspräsidenten etwas mehr Gestaltungsfreiheit erhalten. Innerhalb von zwei Jahren muss jedoch alles zwischen den einzelnen Ressorts ausgeglichen sein.

Umstand, der die Bündelungsfunktion erschweren kann. Die Aufschlüsselung des vorhandenen Personals in den Bezirksregierungen erfolgt daher im Stellenplan auch in der Regel nicht nach Dezernaten, sondern nach Ministerien, wie in Tabelle 6 gesehen. Hier wird deutlich, dass 70 % der Beschäftigten in den Bezirksregierungen dem Innenministerium zugeordnet sind und der Rest sich zwischen den anderen Ministerien verteilt.

Bezüglich der Stellenausstattung in den Bezirksregierungen ist zu berücksichtigen, dass in den letzten Jahren in allen Bezirksregierungen mit unterschiedlichen Quoten (in Detmold z. B. 18 %) erhebliche Einsparungen stattfanden, die durch ein Organisationsgutachten Mitte der 1990er Jahre hervorgerufen wurden. Insofern scheint der in Behörden mitunter vorhandene „Personalüberhang“, bezogen auf die Bezirksregierungen bereits weitgehend abgebaut worden zu sein (zu den Effekten einer möglichen Zusammenlegung vgl. in der Wirtschaftlichkeitsanalyse Kapitel 2.1.1.1).

## 4.2.2 Zuständigkeiten

Das Spektrum der Zuständigkeit der Bezirksregierung in NRW reicht von polizei- und ordnungsrechtlichen Angelegenheiten über die Kommunal-, Schul-, Bau- und Sparkassenaufsicht bis hin zu Aufgaben der Raum- und Landesplanung. Sie werden in den Abteilungen 1 bis 6 wahrgenommen. Mit dem Zweiten Modernisierungsgesetz in NRW haben sich darüber hinaus jedoch einige Änderungen ergeben:

- So wurde die Straßenbauverwaltung von den beiden Landschaftsverbänden in die Regie des Landes überführt. In diesem Zusammenhang werden jetzt bestimmte Maßnahmen von allen Bezirksregierungen getroffen, wie die Bewilligungen der Bun-

des- und Landeszuwendungen zur Förderung des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV ebenso wie die Planfeststellung und -genehmigung für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen. Alle anderen Aufgaben wurden dem neu gegründeten Landesbetrieb Straßenbau zugeordnet. Die Stellen aus den Landschaftsverbänden gingen daher fast vollständig an die 26 Niederlassungen des Landesbetriebes Straßenbau, bei denen am 30.6.2003 insgesamt 6.807 Voll- und Teilzeitbeschäftigte registriert waren (6044 davon sind Vollzeitbeschäftigte, vgl. LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstandstatistik). Die Bezirksregierungen haben insgesamt ca. 200 Beschäftigte übernommen, die jetzt vor allem in den Dezernaten 57 und 58 angesiedelt sind (vgl. Anlage 1).

- Einzelne Bezirksregierungen haben Kompetenzen ehemaliger Sonderbehörden erhalten. So werden die Aufgaben des ehemaligen Landesoberbergamtes nun in der Bezirksregierung Arnsberg (Abteilung 8 mit 125 Ist-Stellen Anfang 2004), die Aufgaben des Landesversorgungsamtes (Abteilung 10, 181 Ist-Stellen) sowie des Landesamtes für Agrarordnung (Abteilung 9, 42 Ist-Stellen) in die Bezirksregierung Münster und Aufgaben des Landesamtes für Ausbildungsförderung in die Bezirksregierung Köln (Dez. 40, Außenstelle Aachen, 36 Ist-Stellen) verlagert.
- Die frühere Abteilung 7 (Bezirksregierung Düsseldorf, Wiedergutmachung) ist aufgelöst worden und befindet sich nun im Dez. 10 dieser Bezirksregierung (43 Ist-Stellen).

Eine genaue Auflistung der Aufgaben der Bezirksregierungen in den einzelnen Dezernaten ist dem Anhang 1 zu entnehmen (vgl. auch das Organigramm in Anhang 2). Hier sollen nun die wesentlichen Aufgabenbereiche der Kerntätigkeiten in allen Bezirksregierungen (Abteilung 1 bis 6) kurz vorgestellt werden.

### 4.2.2.1 Zentrale Dienste

Im Bereich der zentralen Dienste (Abteilung 1) geht es um die Personalangelegenheiten der Beschäftigten der Bezirksregierung sowie der nachgeordneten Behörden (Aus- und Fortbildung, Beihilfen auch für die Lehrer an den weiterbildenden Schulen, Reisekosten, Trennungsgeld), die haushaltswirtschaftliche Abwicklung sowie die Organisation der Arbeit der Bezirksregierungen. Insgesamt arbeiten in den Abteilungen 1 aller Bezirksregierungen zur Zeit ca. 24 % der Beschäftigten (bezogen auf die Abteilungen 1-6). Einige Aufgaben wie die Beihilfe sind stark fallabhängig, so dass eine Zusammenlegung von mehreren Bezirksregierungen dort keine Personaleinspareffekte erzielen würde.

### 4.2.2.2 Gefahrenabwehr und Gesundheit

Zum Bereich Gefahrenabwehr in der Abteilung 2 gehören Polizei- und ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Katastrophen- und Feuerschutz, Lebensmittelüberwachung sowie Veterinärangelegenheiten. Die Bezirksregierungen sind Aufsichts- und Widerspruchsbehörde für ausländerrechtliche Angelegenheiten, verantwortlich für die Erteilung von Approbationen, die Dienst- und Fachaufsicht über die Kreispolizeibehörden sowie für koordinierende Maßnahmen des Feuer- und Katastrophenschutzes. Insgesamt arbeiten in den Abteilungen 2 aller Bezirksregierungen z. Zt. ca. 12 % der Beschäftigten.

### 4.2.2.3 Kommunal- und Bauaufsichtsbehörde

Als Kommunal- und Bauaufsichtsbehörde wacht die Abteilung 3 der Bezirksregierung über die Einhaltung des Kommunal- und Baurechts und das Gemeindeprüfungsamt prüft regelmäßig die

Haushaltswirtschaft der Kommunen. Landesvermessung und Liegenschaftskataster im Bezirk werden überwacht und die beteiligten Behörden beraten sowie deren Tätigkeit koordiniert. Darüber hinaus befasst sich die Abteilung mit der Sozial- und Jugendhilfe sowie dem Wohnungsbau und dem staatlichen Hochbau. Förderprogramme werden in den Bereichen Städtebauförderung, Denkmalschutz und Krankenhausförderung abgewickelt. Insgesamt arbeiten in den Abteilungen 3 aller Bezirksregierungen z. Zt. ca. 13 % der Beschäftigten.

#### 4.2.2.4 Schulaufsicht

Die obere Schulaufsicht in Abteilung 4 als Institution umfasst generell die schulfachliche Aufsicht, die verwaltungsfachliche Aufsicht, die ausbildungsfachliche Aufsicht sowie die Lehrerfortbildung. Zu den Aufgaben der Schulaufsicht gehören die Einstellung und Zuweisung von Lehrkräften, die Fortbildung der Lehrkräfte, die Qualitätsentwicklung und -sicherung des Unterrichts, die Erarbeitung neuer Richtlinien und Lehrpläne, die Durchführung von Evaluationsmaßnahmen, die Implementation aktueller landesweiter pädagogischer Vorgaben; die Förderung der Kommunikation und Kooperation in der Schule und zwischen Schulen und außerschulischen Kooperationspartnern; die Vermittlung und Entscheidung in Widerspruchs- und Beschwerdeverfahren sowie die Beratung von Bürgern.

Insgesamt arbeiten in den Abteilungen 4 aller Bezirksregierungen z. Zt. ca. 21 % der Beschäftigten. Am personalintensivsten mit einem Anteil von 42 % der Beschäftigten in den Abteilungen 4 ist die Betreuung der Lehrkräfte und Lehramtsanwärter in Personal- und Stellenplanangelegenheiten, d. h. bezüglich der Entscheidung über alle dienstrechtlichen Maßnahmen (Einstellungen, Anstellungen, Beförderungen, Versetzungen, Dez. 47).

#### 4.2.2.5 Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, Arbeitsschutz

In der Umwelt-, Verbraucherschutz-, Verkehrs- und Arbeitsschutzabteilung der Bezirksregierung (Abteilung 5) werden alle Aufgaben des Umweltschutzes aus den Bereichen Landschaft, Abfallwirtschaft, Verkehr, Wasserwirtschaft, Immissionsschutz und Arbeitsschutz im Sinne einer medienübergreifenden Aufgabenerledigung konzentriert. Ein Schwerpunkt der Abteilung ist, neben dem Vollzug der Fachgesetze, die Durchführung von Zulassungsverfahren für besonders umweltrelevante Vorhaben. Dabei werden sowohl hoheitliche Aufgaben als auch Dienstleistungsfunktionen wahrgenommen.

Die Bezirksregierung soll zum einen die Einhaltung von Umweltstandards gewährleisten:

- So wird die Bezirksregierung als Landschaftsbehörde tätig durch die Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, die naturschutzfachliche Begleitung vieler Projekte und Planungen im Bezirk im Rahmen der Eingriffsregelung, die finanzielle Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Naturparke sowie Aufgaben der Fischerei und des Artenschutzes als höhere Landschaftsbehörde und obere Fischereibehörde (Dez. 51).
- Als obere Abfallwirtschaftsbehörde werden Zulassungsverfahren für Abfallbehandlungs- und -entsorgungsanlagen durchgeführt sowie Genehmigungen von Abfalltransporten erteilt. In Fragen der Erfassung, Gefährdungsabschätzung und Sanierung von Altablagern und Altlasten werden die Kommunen fachlich und rechtlich beraten sowie finanziell unterstützt (Dez. 52).
- Im Bereich der Wasserwirtschaft werden Wasserschutzgebiete für die öffentliche Trinkwasserversorgung festgesetzt und den



Wasserwerken Erlaubnisse und Bewilligungen für die Grundwassergewinnung erteilt (Dez. 54). Im Bereich des Gewässerschutzes werden die erforderlichen Genehmigungen zum Bau und Betrieb von Abwasserbehandlungsanlagen (Kläranlagen) und zum Einleiten von gereinigten Abwässern erteilt. Weitere Aufgaben sind u. a. der Hochwasserschutz durch Sicherstellung eines ausreichenden Deichbaus, vor allem am Rhein.

Die Bezirksregierung hat im Bereich Verkehr folgende Aufgaben (Dez. 53, 57, 58, 59). Als Straßenverkehrsbehörde für die Bundesautobahnen trifft die Bezirksregierung Anordnungen nach den Straßenverkehrsvorschriften. Im Bereich der Personenbeförderung obliegen ihr insbesondere die Genehmigung von Linienverkehr, die Zustimmung zu Beförderungsentgelten und die finanzielle Förderung des ÖPNV. Darüber hinaus werden Planfeststellungsverfahren für Straßenbahnanlagen sowie straßen- und eisenbahnrechtliche Anhörungsverfahren durchgeführt. Im Bereich des Luftverkehrs ist die Bezirksregierung Düsseldorf für das Rheinland und die Bezirksregierung Münster für Westfalen zuständige Luftfahrtbehörde.

Im Bereich des sozialpolitischen und technischen Arbeitsschutzes ist die Bezirksregierung u. a. zuständig für Genehmigungen zum Umgang mit gefährlichen Stoffen, für die Anerkennung von Sachverständigen für überwachungsbedürftige Anlagen, Umgangs- und Beförderungsgenehmigungen für radioaktive Stoffe, für Entscheidungen über die Sonn- und Feiertagsarbeit sowie über die Zulässigkeit von Kündigungen im Mutterschutz (Dez. 55).

Als Immissionsschutzbehörde ist die Bezirksregierung für die Durchführung von Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Industrieanlagen (Chemische Fabriken, Anlagen der Eisen- und Stahlindustrie, Kraftwerke etc.) sowie Abfallverbrennungsanlagen zuständig (Dez. 56). Im Bereich des Verbraucherschutzes geht es zum einen um die Überwachung von Lebensmitteln, Bedarfs-

gegenständen und Kosmetika sowie um Tierseuchenbekämpfung, Futtermittelüberwachung, Fleisch- und Geflügelhygiene sowie die Tierarzneimittelüberwachung.

Insgesamt arbeiten in den Abteilungen 5 aller Bezirksregierungen z. Zt. ca. 23 % der Beschäftigten.

#### 4.2.2.6 Regionalplanung und Wirtschaft

Kernaufgabe der Regionalplanung (Abteilung 6) ist die regionale Entwicklungspolitik mit dem Verfahrensmanagement für die Gebietsentwicklungsplanung und der regionalisierten Strukturpolitik. Ein weiterer Schwerpunkt der Aufgaben liegt in der regionalen Wirtschaftsförderung, berufsqualifizierenden Förderung und der Förderung grenzüberschreitender deutsch-niederländischer Zusammenarbeit. Auch Aufgaben der Ordnungsverwaltung in den Bereichen Handwerks- und Gewerberechts (Erteilung von Ausnahmegenehmigungen, Errichtung und Beaufsichtigung der Meisterprüfungsausschüsse) sowie die Genehmigung von Krankenhaus-Pflegesätzen werden hier wahrgenommen.

Insgesamt arbeiten in den Abteilungen 6 aller Bezirksregierungen z. Zt. ca. 7 % der Beschäftigten.

#### 4.2.3 Probleme der Aufgabenwahrnehmung

Nach Ansicht der Regierungspräsidenten gibt es durchaus Problemlagen in der Aufgabenwahrnehmung von Bezirksregierungen. Hierzu zählen vor allem die Wahrnehmung der Bündelungsfunktion (1) und die Schulaufsicht (2). Zudem gibt es erste Erfahrungen mit den Ergebnissen des zweiten Modernisierungsgesetzes (3).

(1) Bezüglich der Bündelungsfunktion betonen alle Regierungspräsidenten zunächst ihre Notwendigkeit. Deutlich wird dies an folgendem Zitat<sup>28</sup>:

„Immer die Enden zusammenzubringen, die Gesichtspunkte, die Logiken so zusammenzuführen, dass in der Sache trotzdem etwas Vernünftiges herauskommt. Aber das ist im Grunde die wirkliche Leistung dieser Behördenklasse (...). Und das ist natürlich etwas, was sich außerordentlich schwer objektivieren, fassen und messen lässt. Aber das ist meiner Ansicht nach die Existenzberechtigung schlechthin für diese Sorte von Behörden.“

So zeigt es sich z. B. häufig in Gefahrensituationen, dass es sinnvoll ist, wenn man mehrere Zuständigkeiten unter einem Dach hat. So konnte bei der Maul- und Klauenseuche in kürzester Zeit ein Krisenstab bestehend aus Polizei, Feuerwehr und Veterinärärzten gebildet werden, ebenso wie nach dem 11. September, als überall vermehrt „weißes Pulver“ auftrat. Ein anderes Beispiel ist die Einrichtung eines Drogenkonsumraums, der hoch umstritten ist, bei dem aber durch die unter einem gemeinsamen Dach erfolgte Zusammenarbeit von Gesundheits- und Polizeibehörde ein Interessenausgleich erfolgen kann. Und ein drittes Beispiel macht auf die Notwendigkeit der Bündelung aufmerksam:

„Wir haben eine Gemeinde, die heißt A. Die besteht aus einem Teil im wesentlichen aus einer großen Spanplattenfabrik. Über 1000 Beschäftigte, zeitweilig seit 2 Jahren in der Insolvenz. Der andere Teil besteht aus einem fast genauso maroden Staatsbad. Da wird nun versucht, kommunalpolitisch aus dieser Krisensituation irgendwie rauszukommen. Versuche, irgendwelche Attraktionen für Tourismus zu kreieren, bringen sofort Natur-

---

28 Vereinzelt werden prägnante Zitate aus den Interviews mit den Regierungspräsidenten in anonymisierter Form wiedergegeben. Eine Zuordnung zu einer bestimmten Person erfolgt nicht, da dies nicht als notwendig erscheint.

schutzkonflikte. Versuche, die Innenstadt zu attraktiv zu gestalten, sofort Konflikte mit der Städtebauförderung (Verkehrsberuhigung, historischer Stadtkern usw.). Versuche, um dieses Spanplattenwerk, was etwas zu viel emittiert, möglichst zu erhalten und dort Beschäftigung wieder aufzubauen und nicht abzubauen, bringen Konflikte mit den Umweltschützern. Wenn ich jetzt meine Naturschützer laufen lasse, isoliert, und zweitens die Emissionsschützer laufen lasse und drittens meine Städtebauer laufen lasse, dann habe ich morgen am Tag die Fabrik zu. Die kommunalen Planungen für die Sommerrodelbahn sind auch sofort platt und die Städtebauförderungsmittel müssen sie auch noch alle zurückbezahlen. Was für sich genommen alles gut argumentiert werden kann. Was natürlich aber in der Situation dieser Kommune, die wirklich in einer Wahnsinnskrise ist, überhaupt niemand verstehen würde. Wenn es uns nicht gäbe, würde es an allen drei Stellen so laufen.“

Dennoch ergeben sich auch Probleme bei der Bündelung. Sie entstehen durch sektorale Logiken und Interessen, die auch die Bezirksregierungen nicht immer durchbrechen können. Allerdings spricht einiges dafür, dass diese Probleme noch viel größer wären, wenn es keine Bündelungsbehörde gäbe. Misslungene oder nicht optimal verlaufene Beispiele von Bündelung können daher nicht automatisch so interpretiert werden, dass deshalb die Bezirksregierung abzuschaffen ist. Sie zeigen zugleich, dass diese Funktion wichtig ist und es stellt sich die Frage, wer diese Funktion wahrnimmt, wenn es keine Bezirksregierung gibt.

Zur Stärkung der Bündelungsfunktion wäre es aus Sicht der Regierungspräsidenten wichtig, wenn es auf Landesebene eine Grundsatzentscheidung gäbe, ob die nachgeordneten Behörden eher nach dem Bündelungsprinzip oder nach dem Ressortprinzip organisiert werden sollen. Während die sektorale Logik im Bereich von Justiz und Finanzen relativ unstrittig ist, gibt es insbesondere bezüglich der Umweltverwaltung die Ansicht, dass

hier die Bündelungsfunktion durch eine Integration von Sonderbehörden in die Bezirksregierungen gestärkt werden könnte.

(2) Aus der Sicht der Regierungspräsidenten gibt es aufgrund der existierenden Zuständigkeiten Probleme bei der Schulaufsicht. Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass diese faktisch kaum ausgeübt wird, da die zuständigen Dezernate vor allem mit Einzelfallerledigungen beschäftigt sind. Von Dienstjubiläen, Beförderungen, Einstellungen bis zu Entlassungen wird alles in den Bezirksregierungen entschieden.

„Es ist ein Stück aus einem Tollhaus, das meine Schulaufsichtsbeamten immer einzelne Beurteilungen bei jeder Beförderung eines Lehrers/einer Lehrerin an jeder Schule schreiben müssen. Das ist Kleinarbeit. Die gehen da einmal rein in den Unterricht, gucken sich das an, und das wars. Das hat mit der Steuerung des Gesamtsystems überhaupt nichts zu tun. Erhöht auch nicht die Qualität des Beurteilungsergebnisses. Das könnte die Schulleitung jedenfalls in den unteren Rängen mindestens genauso gut. Das ist aber unsere Aufgabe: qua Regulierung von oben. Uns aber wird wiederum vorgeworfen, als Bezirksregierung: Ja, Ihr wisst ja immer alles besser, kommt in die Schulen, fliegt da ein, macht den dicken Macker und maßt Euch dann eine Entscheidung an.“

Diese Überregulierung und geringe Steuerungsfähigkeit sollte abgebaut werden, weg vom „Oberschulleiter“ hin zum „Systemsteuerer“, der aufgrund von klaren Zielvorgaben für die einzelnen Schulen arbeitet, aber den Schulen mehr Autonomie bei der Art und Weise der Zielerreichung lässt (vgl. Reformvorschlag Kapitel 4.3.1).

(3) Die Integration von Mitarbeitern der Straßenbauämter von den Landschaftsverbänden in die Bezirksregierungen wird unterschiedlich beurteilt. Während manche Regierungspräsidenten

betonen, dass die Integration dieser Mitarbeiter eher schwierig ist, da sie aus einem anderen kulturellen Umfeld kommen und sich nach wie vor der „kommunalen Familie“ zugehörig fühlen, sehen andere hier kein Problem. Auch die z. T. vorhandene Parlamentarisierung der Aufgabenerledigung über den Regionalrat wird unterschiedlich beurteilt. In manchen Bezirken gibt es diesbezüglich häufiger Konflikte, in manchen keine. Die Ansiedlung der Agrar- und Versorgungsverwaltung ausschließlich bei der Bezirksregierung Münster wird von den meisten Regierungspräsidenten als nicht sinnvoll erachtet, sondern stattdessen gefordert, dass diese Aufgaben bezirkswweit organisiert werden, sobald die Bundesgesetzgebung dies zulässt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Regierungspräsidenten durchaus Problemlagen in der jetzigen Aufgabenwahrnehmung sehen, vor allem in den Bereichen Bündelung und Aufsicht. Die existierenden Problemlagen sind allerdings nicht unabhängig von den Rahmenbedingungen des Handelns in den Bezirksregierungen.

### 4.3 Modernisierungsansätze

Die Regierungspräsidenten in NRW sprechen sich für die Beibehaltung von staatlichen Aufgaben in den Bezirksregierungen aus (vgl. 2003: 6), wenn

- nur ein fehlender oder geringer örtlicher Bezug gegeben ist,
- es eine hohe fachliche Spezialisierung gibt,
- sie regionalpolitische Bedeutung haben,
- es einen hohen Bedarf professioneller Verfahrensabwicklung gibt,
- es um die Sicherung staatlicher oder landespolitischer Wirkungsziele geht und
- es einer Konzentrationswirkung von Entscheidungen bedarf.

Um zu zeigen, dass sie sich der Reformdiskussion nicht verschließen, kündigen sie an, zu den Bereichen Aufsicht, Förderverfahren, Genehmigungen, Fachplanungen, Regionalplanungen, Widerspruchsbearbeitung sowie zur Polizeistruktur und zur Schulaufsicht Reformvorschläge vorzulegen (vgl. 2003a: 8f.). Im Februar 2004 wird zum Bereich der Schulaufsicht ein sehr weitreichender Vorschlag gemacht, der im Folgenden vorgestellt wird (4.3.1). Anschließend erfolgen einige kurze Anmerkungen zu den Möglichkeiten der Aufgabenverlagerung (4.3.2), zur internen Modernisierung (4.3.3) und zum Bürokratieabbaugesetz OWL (4.3.4).

### 4.3.1 Reform der Schulaufsicht

NRW hat zwar im bundesweiten Vergleich relativ hohe Abgängerquoten (92–94 % der Schüler haben einen Schulabschluss, nahezu 30 % den Hochschulzugang), aber das schlechte Abschneiden von ohnehin sozial benachteiligten Kindern und die zu geringe Ausprägung einer Leistungsspitze im internationalen Vergleich zeigen, dass eine Qualitätssteigerung im Bildungssystem nötig ist. Ein wesentlicher Aspekt der Zielerreichung besteht aus der Sicht der Bezirksregierungen in der Stärkung der Selbstständigen Schule. Die Schulen sollen eine weitgehende Freiheit in der Organisation und Gestaltung des Schullebens und des Unterrichtes haben, um vorgegebene Bildungsziele zu erreichen (vgl. hierzu und im Folgenden Bezirksregierungen 2004: 1).

Ziel ist eine ergebnisorientierte Steuerung im Bildungswesen durch die Setzung von Bildungsstandards, die Einführung der Selbstständigen Schule, die Ergebnisüberprüfung durch Lernstandserhebungen, die daraus resultierende Hilfe, Beratung und Fortbildung. Schulaufsichtsrechtliche Mittel sollen in Zukunft nur im Notfall eingesetzt werden. Dies erfordert in der Praxis eine radikale Reform der Schulaufsicht, eine veränderte Zusammen-





Vorgeschlagen wird bezüglich der Schulaufsicht, dass die untere Ebene ersatzlos entfällt und Schulaufsicht nur noch zweistufig erfolgt:

- durch Rahmgebung, Standardsetzung und die Erstattung eines Landesbildungsberichtes im MSJK,
- durch Rechts- und Dienstaufsicht (Widerspruchs- und Disziplinarbehörde, Sicherstellung der Lehrerversorgung in ungünstigen geographischen Gebieten) sowie Fachaufsicht durch neu zu bildenden Inspektorate über die selbstständigen Schulen durch die Bezirksregierungen.

Den Schulleitungen der Selbstständigen Schule kommen neue Aufgaben zu, die Managementqualitäten erfordern. Deshalb sollte zur Besetzung von Schulleiterstellen ein Assessmentverfahren eingeführt werden, so dass man sich darauf nur bewerben kann, wenn zuvor ein zertifizierter Kurs besucht wurde. Die Schulleitungen sollten zudem über ein Personalkostenbudget verfügen und Einstellungen, Beförderungen und Fortbildungen, alles Aufgaben die z.Zt. die Bezirksregierungen wahrnehmen, selbst verantworten. Zur Unterstützung muss entweder eigenes Verwaltungspersonal der Schule oder einem Schulverbund zur Verfügung gestellt werden<sup>29</sup> oder diese Dienstleistung „eingekauft“ werden. Wichtig ist, dass Personalführung, Personalverwaltung und Personalentwicklung in den Verantwortungsbereich der Schule fällt.

---

29 Damit würden auch Entlastungsstunden für die Wahrnehmung nicht pädagogischer Aufgaben entfallen und für den Unterricht zur Verfügung stehen. Dennoch wird das zur Zeit für die Schulverwaltung beim Land und den Kommunen beschäftigte Personal (insgesamt 844 Stellen) nicht ausreichen, um alle Schulen zu versorgen.

Der dritte Bestandteil des neuen Organisationsmodells ist die neue Form der Zusammenarbeit zwischen Schulen und regionalen Bildungsbüros. Beratungs- und Unterstützungsaufgaben sollen durch diese Regionalen Bildungsbüros wahrgenommen werden. Sie sollen schulformübergreifend die Zusammenarbeit der Schulen untereinander, mit den Kommunen und aller in der Region beteiligten Institutionen organisieren, in Form von Bildungskonferenzen, regionalen Bildungszielsetzungen und Schulentwicklungsplanungen.

Dieses von den Regierungspräsidenten vorgelegte sehr weitreichende Konzept würde zu einer deutlichen Reduzierung des Personals für die Schulaufsicht in den Bezirksregierungen führen und den Schulen die Möglichkeit eines eigenverantwortlicheren Handelns geben. Die Bezirksregierungen würden sich aus der jetzigen Form der einzelfallorientierten Schulaufsicht zurückziehen und versuchen, über Ziele zu steuern.

„Einmischen in den Schulalltag, da sind wir völlig von weg. Wir haben die Aufgabe, die Leistung und Qualität von Schulen, von Schularten, Institutionen zu überprüfen, dass muss sein, man muss sich vergleichen können. Man muss Parameter haben, mit denen man etwas misst. Für Standards sorgen, auch prüfen, ob es eingehalten wird. Dass auch entsprechend beraten wird. Dass aber das, was wir in den letzten Jahren gemacht haben, uns um Detailregelungen zu kümmern, Aufgaben, die von einem Schulleiter oder Schulkollegen viel besser selbst geregelt werden können, die müssen in eine Selbständige Schule hinein, das ist meine volle Überzeugung. Bis hin zur Frage der Beförderung, einen Schulrat, der sich zweimal einen Lehrer anhört, der kann das nicht besser wissen in der Beurteilung als ein Schulleiter, der täglich mit dem Kollegen zu tun hat.“

In der Summe wären damit keine Personaleinsparungen verbunden, aber die Subsidiarität öffentlichen Handelns wäre eindeutig gestärkt. Zudem beinhaltet dieses Konzept die Chance auf eine

deutlich bessere Wahrnehmung der Bildungsaufgaben in den Schulen. Hier liegen jedoch auch die größten Problemlagen. Die neue Rolle des Schulleiters, insbesondere seine Personalkompetenz, die größere Eigenverantwortlichkeit der Schulen in Kombination mit neuen Formen des Controllings erfordert in den Schulen eine relativ radikale Veränderungen des bestehenden Schulalltages. Die Zeiten,

„wo eine Lehrerin, wenn sie in die Klasse geht, die Tür zu macht und dann hat das keinen mehr zu interessieren, außer, sie will befördert werden und da kommt dann irgendwann der Schulrat und macht dann noch was dazu“

wären dann vorbei. Die ersten Erfahrungen im Modellprojekt „Selbstständige Schule“ zeigen, dass diese Umorientierung nicht einfach ist, da die Bereitschaft, mehr Eigenverantwortung gekoppelt mit den damit verbundenen neuen Pflichten zu übernehmen, nicht überall sehr verbreitet ist.

„Also, das ist natürlich ein Umstellungsprozess, der über viele Jahre geht. Das geht nicht von heute auf morgen, weil es ja auch mit Menschen zu tun hat, die anderes gewohnt sind und wir tragen natürlich auch mehr Entscheidungsverantwortung in die Schulen hinein und die muss man dann auch einmal wahrnehmen. Bisläng konnte man immer sagen: Das hat der Schulrat, die Bezirksregierung so entschieden und man kann sich dann ein bisschen zurücklehnen und man hat dann keine unmittelbaren Konflikte mit seinem Kollegium oder seinen Mitwirkungsorganen auszutragen.“

Dieser Prozess wird, wenn er dann angestoßen wird, also einige Jahre dauern und muss kontinuierlich unterstützt werden. Die Chance, dass hierdurch die Qualität der Schulen in NRW deutlich gesteigert wird, ist jedoch beträchtlich.

### 4.3.2 Möglichkeiten der Aufgabenverlagerung

So skeptisch die Regierungspräsidenten mitunter den oberen und unteren staatlichen Behörden gegenüber eingestellt sind, Möglichkeiten der Kommunalisierung werden von ihnen durchaus gesehen, nicht zuletzt da sich die kommunalen Verwaltungen aus ihrer Sicht professionell entwickelt haben und in bestimmten Bereichen weiter als das Land oder die Bezirksregierungen sind, z. B. im Bereich der Binnenmodernisierung (Neue Steuerungsmodelle). So könnte man nach Meinung einzelner Regierungspräsidenten durchaus Teile der Bauaufsicht, Teile im Umweltschutz sowie Teile bei der Veterinärmedizin abgeben; also überall da, wo eine qualifizierte Fachlichkeit in den Kreisen vorhanden ist. Hier könnte man sich auf die Aufsicht beschränken.

Zugleich aber halten sie daran fest, dass es bestimmte notwendige Aufsichtsaufgaben gibt. So bestehen neben der Kommunalaufsicht und der veränderten Form der Schulaufsicht sowohl in der Städtebaupolitik, in der Wohnungsbaupolitik oder im Bereich der Siedlungspolitik wichtige regionale Steuerungsaufgaben. Oftmals vorhandene Tendenzen in den Kommunen, sich möglichst weitflächig auszudehnen, große Angebote zu machen und möglichst viele, auch neue Bürger, in die Städterandlagen zu ziehen, bedürfen mitunter einer gewissen Gegensteuerung. Bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen muss berücksichtigt werden, wie die Entwicklungsstrukturen sind, wie die Gewerbeentwicklung aussieht, welche Verkehrsinfrastruktur für diesen Bereich besteht und welche Folgen mit dieser Planung verbunden sind. Dies alles kann man nicht nur von der lokalen Ebene aus machen, zumal es dort mitunter auch sehr spezifische lokale Interessen gibt. Insgesamt erscheint daher regionale Steuerung weiterhin notwendig zu sein.

Ein anderes Beispiel für eine traditionelle Aufsichtsfunktion ist das Bauen im Außenbereich, zumal es hier mitunter um viel Geld geht.

Der Vorschlag der CDU Arbeitsgruppe Münster, die Aufgaben der höheren Bauaufsicht auf Kreise und kreisfreie Städte zu verlagern, wird hier skeptisch beurteilt. So zeigt sich insbesondere beim Bauen im Außenbereich, dass es z. B. alleine im Bezirk Detmold pro Jahr immer noch 150 Ablehnungen gibt, weil es sich um rechtswidrige Bauvorhaben handelt. Ob die Kommunen dieser Aufsichtsfunktion gerade im Baubereich im gleichen Maße nachkommen würden, wird von Seiten der Regierungspräsidenten eher bezweifelt.

### 4.3.3 Interne Modernisierung

Verwaltungsmodernisierung soll auch in den Bezirksregierungen am Kundennutzen und an den Geschäftsprozessen ansetzen. Nach Ansicht der Regierungspräsidenten muss es für die Bezirksregierung ein Ziel sein, Verwaltungsleistungen aus einer Hand anzubieten, möglichst innerhalb garantierter Höchstfristen. Die Bezirksregierung könnte so der generelle Ansprechpartner für die Bürger und die Wirtschaft im Rahmen staatlicher Aufgabenerledigung werden und Anträge für alle staatlichen Behörden annehmen und weiterleiten.

Betrachtet man die bereits realisierten Maßnahmen, so sind die Bezirksregierungen im Bereich organisationsinterner Modernisierung nicht so weit wie viele Kommunalverwaltungen. Allerdings gibt es in Düsseldorf bereits seit einigen Jahren einen Produktplan, in Detmold werden Produktbeschreibungen erstellt, in Münster gibt es Kunden- und Mitarbeiterbefragungen und die Einführung eines Vorgesetzten-Feedbacks ist geplant. Controlling- und Berichtswesen befindet sich vielfach im Aufbau bzw. es wird über die Entwicklung eines Fachbereich- und Ressortgrenzen überschreitendes Controllingsystems nachgedacht. Dennoch ist der interne Modernisierungsstand gemessen an den kommunalen Erfahrungen ausbaufähig. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bestimmte betriebswirtschaftlich orientierte Modernisie-

rungsmaßnahmen, die vor allem für den Dienstleistungs- und nicht für den Bereich der Ordnungsverwaltung entwickelt wurden, in staatlichen Mittelinstanzen in besonderem Maße an Grenzen stoßen. Hinzu treten bekannte Modernisierungsprobleme, die auch in den Kommunen virulent sind. So stehen Verwaltungstradition und Rechtsbindung modernen Organisationsprinzipien oftmals entgegen oder zumindest im Weg. Hierarchie wird häufig nicht in dem Maße abgeflacht, wie es vielleicht wünschenswert wäre, weil man Beförderungsstellen braucht und Delegationsprozesse funktionieren nicht richtig, weil viele Vorgesetzte immer noch meinen, die bessere Sacharbeiter zu sein. Zu berücksichtigen ist bezüglich der Regierungspräsidenten weiterhin, dass die Gestaltungsfreiheit des Regierungspräsidenten bezüglich des Organisationsaufbaus und des Personalmanagements in den Bezirksregierungen ungleich geringer ist als in Kommunalverwaltungen (vgl. Kapitel 4.2.1). So sind viele Maßnahmen im Bereich des Personalmanagements aufgrund der bestehenden Eingriffsrechte der Ministerien kaum umsetzbar.

#### 4.3.4 Überprüfung des Bürokratieabbaugesetzes OWL

Durch das Bürokratieabbaugesetz OWL vom 16.03.2004 werden in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe für drei Jahre befristet ausgewählte Landesvorschriften außer Kraft gesetzt und Maßnahmen im Verwaltungsvollzug getestet. Nach Ablauf der Modellphase soll geprüft werden, ob sich diese Maßnahmen für eine landesweite Umsetzung eignen. Das Gesetz geht zurück auf ein Memorandum zum Bürokratieabbau auf Landes- und Bundesebene, das von der Initiative „Wirtschaftsnahe Verwaltung“ der OWL Marketing GmbH entwickelt wurde, in der Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft zusammenarbeiten.

Zu den Maßnahmen des Bürokratieabbaus gehört auch einiges, was die Arbeit der Bezirksregierungen in Ostwestfalen-Lippe betrifft, wie

- die Zusammenlegung der Staatlichen Umweltämter und der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz zum Staatlichen Amt für Umwelt und Arbeitsschutz (STAfUA OWL),
- der erleichterte Zugriff auf Liegenschaftskataster für Notare per Internet,
- das Aussetzen des Widerspruchsverfahrens im Gewerbe- und Arbeitsrechtsschutz,
- Anzeige- statt Genehmigungsverfahren für Änderungen des Gebietsentwicklungsplans sowie eine schnellere Zustimmung der oberen Bauaufsicht bei Außenbereichsvorhaben.

Beabsichtigt ist, die Staatlichen Umweltämter und Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz nach einer erfolgreichen Testphase aufzulösen, zu überprüfen, welche Aufgaben kommunalisiert und welche privatisiert werden können und die verbleibenden Aufgaben danach in einer neuen unteren Sonderbehörde zusammenzufassen. Dies widerspricht jedoch dem Düsseldorfer Signal, welches eine Integration von staatlichen Aufgaben in die Bezirksregierungen vorsieht.

Hier schlagen die Regierungspräsidenten nun vor, die verbleibenden Aufgaben dieser Ämter stattdessen in die Bezirksregierungen zu integrieren und nicht neue Sonderbehörden einzurichten. Dies wäre auch deshalb sinnvoll, weil in diesem Bereich Abstimmungsnotwendigkeiten bzw. Bündelungsmöglichkeiten zur Regionalplanung, Wirtschaftsförderung, Städtebau, Kommunalaufsicht sowie zum Gesundheitsschutz bestehen. Insofern möchten die Regierungspräsidenten in den internen Evaluationsprozess des OWL-Modells eingebunden werden.

## 5 Aufgaben der Landschaftsverbände

### 5.1 Aufgabenwahrnehmung und Personal

Die Landschaftsverbände in NRW nehmen eine Sonderstellung als höhere Kommunalverbände im bundesrepublikanischen Vergleich ein. Sie erfüllen vielfältige Aufgaben im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe (Leistungen für Behinderte und pflegebedürftige alte Menschen), der Jugendhilfe, im Gesundheitswesen, in der Kulturpflege sowie der Landes- und Landschaftspflege, die in dieser Fülle kein anderer höherer Kommunalverband in Deutschland erfüllt (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2003: 78). Sie verstehen sich als höhere Kommunalverbände nicht „über“ den Kommunen stehend, sondern als in ihren Zwecken begrenzte Verbände „für“ die Mitglieder (vgl. Ellwein 1993: 104).

Die Landschaftsverbände wurden 1953 (wieder)gegründet, um kommunale Aufgaben wahrzunehmen, die die Kreise nicht erfüllen konnten<sup>30</sup>. Ihre Tätigkeiten sind durch die Landschaftsverbandsordnung geregelt. Oberstes Organ ist die jeweilige Landschaftsversammlung, in die Vertreter der Kreistage und Räte entsandt werden. Sie beschließt Grundsatzangelegenheiten, den Haushalt und wählt den Direktor und die Dezernenten. Mitglieder der Landschaftsverbände sind die Kreise und kreisfreien Städte des Verbandsgebietes, in Westfalen-Lippe 18 Kreise und neun kreisfreie Städte, im Rheinland 13 Kreise und 14 kreisfreie Städte. Landschaftsverbände haben im Gegensatz zu den Kommunen kein Aufgabenfindungsrecht, denn der Gesetzgeber legt ihre Tätigkeiten durch die Landschaftsverbandsordnung fest. Dennoch gibt es hier natürlich Interpretationsspielräume, wie dies besonders im Bereich der Kulturpflege deutlich wird.

---

30 Historisch gehen die Landschaftsverbände auf die preußischen Provinzialverbände von 1816 zurück, die als höhere Kommunalverbände schon damals Aufgaben der überörtlichen Armenwesens (Landesarmenhäuser, Waisenhäuser, Erziehungsanstalten, Taubstummenanstalten, Psychiatrische Krankenhäuser) und des Straßenbaus übernahmen (vgl. Ellwein 1993: 87ff.). Aufgaben der Kulturpflege kamen erst später hinzu.



Aufgrund ihrer Größe und der vielfältigen Aufgaben waren die Landschaftsverbände schon öfter Gegenstand der Kritik. Aufgrund des 2. Modernisierungsgesetzes in NRW mussten sie mit dem Straßenbau bereits einen größeren Organisationsbereich abgeben (LVR 3569 Stellen, LWL ca. 3.000). Der Straßenbau umfasste z. B. im LWL im Jahr 2000 mit 814 Mio. Euro immerhin 16 % der Gesamtausgaben.

Organisatorisch sind die Landschaftsverbände in verschiedene Dezernate gegliedert, die sich den einzelnen Hauptaufgabengruppen widmen (vgl. Anlage 2). Im Folgenden soll nun am Beispiel des LWL überblicksartig die Zusammensetzung von Einnahmen, Ausgaben und Personalbestand vorgestellt werden.

Im Jahr 2002 umfassten die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes 2,2 Mrd. Euro (vgl. hierzu und im Folgenden LWL 2003b). Sie setzten sich zu 54 % aus der Landschaftsumlage (Hebesatz von 14,5 %), zu 15 % aus den Schlüsselzuweisungen, 12 % Zuweisungen und Zuschüsse und zu 19% aus Sonstigem zusammen. Insgesamt sind zu diesem Zeitpunkt dem LWL 10.886 Stellen zugewiesen<sup>31</sup>. Davon sind nur 1.132 Stellen, also ca. 10 %, der Hauptverwaltung zuzurechnen. Die Masse der Stellen (86 %) befindet sich in den Einrichtungen und Außenstellen (9.447), vor allem in den Psychiatrischen Krankenhäusern (7.897), die 73 % aller Stellen im LWL innehaben.

Von den Ausgaben des LWL-Haushaltes (2,4 Mrd. Euro Verwaltungs- und Vermögenshaushalt zusammen), so gehen 2 Mrd. Euro in den Bereich Soziales und Gesundheit und hier vor allem in die Sozialhilfe (1,66 Mrd. Euro), das sind 70% der Ausgaben. Dieser ständig steigende Ausgabenblock umfasst vor allem die Eingliederungshilfe. In diesem Bereich arbeiten aber nur ca. 350 Mitarbeiter (im LVR ca. 500), das sind 3 % aller Stellen. Gegen-

---

<sup>31</sup> Der LVR verfügt im Haushaltsjahr 2003/2004 über 12.488 Stellen ohne Auszubildetenstellen.

über diesen 1, 7 Mrd. Euro im Ausgabenbereich ist die Unterdeckungssumme, z. B. im Bereich der Kultur in Höhe von 50 Mio. Euro (2 % der LWL Ausgaben), wirklich eher zu vernachlässigen. Dennoch ist die Kulturpolitik vor allem im LWL ein wichtiges Standbein, das im Bewusstsein vieler Westfalen verankert ist. So ist der Landesdirektor zugleich Vorsitzender des Westfälischen Heimatbundes mit 140.000 Mitgliedern. Die gesamte Museumslandschaft in Westfalen-Lippe, also einschließlich des Ruhrgebietes, ist über die Förderungsrichtlinien und den fachlichen Austausch eng miteinander verwoben. Hier wird befürchtet, dass ein dritter Landschaftsverband dieses kulturelle Standbein zerstören würde.

Das Grundproblem der Landschaftsverbände auf der Ausgaben Seite ist also die Eingliederungshilfe, für die schon jetzt bundesweit mehr ausgegeben wird als für die Hilfe zum Lebensunterhalt. Dieser Ausgabenblock wird aller Voraussicht nach weiter unaufhaltsam wachsen, da die Fälle zunehmen. Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten Schwerstbehinderte, die in der Regel schwerstbehindert geboren werden. Diese Behinderungen führen dazu, dass der entsprechende Mensch niemals in seinem Leben ohne fremde Hilfe leben kann, natürlich in unterschiedlichem Ausmaß. Zwar steigt der Anteil dieser Schwerstbehinderten an der Gesamtbevölkerung nicht, aber aufgrund des medizinischen Fortschritts steigt die Lebenserwartung. So hatten z. B. Menschen mit einem „Down-Syndrom“ bis vor 10-15 Jahren eine Lebenserwartung von im Schnitt maximal 30 Jahren, inzwischen werden sie mitunter 70 Jahre alt. Für die Eingliederungshilfe heißt dies, dass die Zahl der Bezieher wächst, weil die Masse der Betroffenen altersmäßig noch nicht in die Sterbephase gekommen ist. Alle Experten gehen daher davon aus, dass in den nächsten 20 Jahren jedes Jahr die Fallzahlen steigen werden. Da man die Kosten pro Einzelfall nur abflachen kann, z. B. durch den Ausbau ambulaner Hilfen, werden bundesweit die Kosten in den nächsten zehn Jahren schätzungsweise um 50 % steigen.

Das Gesamtausgabevolumen des LWL (2001: 4,3 Mrd. Euro) setzt sich nun allerdings nicht nur aus den Ausgaben des LWL-Haushaltes zusammen. Hinzukommen die Aufwendungen für Eigenbetriebe, die Mittel der kommunalen Versorgungskassen und Landesmittel im Sozialbereich außerhalb des Haushaltes. Das bedeutet, dass die Mehrzahl der Mitarbeiter in den Kliniken nicht über den LWL-Haushalt und damit über die kommunale Umlage, sondern durch einen eigenen Regelkreis finanziert wird. Die bestehenden 17 Kliniken und inzwischen 92 Außenstandorte werden über einen Verbund geleitet, in dem es nach Angaben des Landesdirektors bis jetzt immer gelungen ist, trotz aller Vorgaben aus der Gesundheitsreform, ohne betriebsbedingte Kündigungen auszukommen und nicht in die Verlustzone zu geraten. Befürchtet wird hier nun, dass die Schaffung eines dritten Landschaftsverbandes im Ruhrgebiet diesen Psychiatrieverbund zerstört, mit der Folge, dass die Kliniken Verluste machen würden.

Eine Auflösung der Landschaftsverbände, wie sie vor Jahren diskutiert wurde, würde nur in sehr geringem Maße (wenn überhaupt) zu Spareffekten führen, es sei denn, man verzichtet auf die Aufgaben dieser Verbände. Diese Aussage von Ellwein gilt auch heute noch (vgl. 1993: 197). Zudem sind nach der Verstaatlichung des Straßenbaus auch keine Aufgabenfelder mehr erkennbar, bei denen man von Doppelstrukturen zwischen Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden ausgehen kann<sup>32</sup>. Die Hauptaufgabenfelder der Landschaftsverbände im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe, aber auch im Bereich kultureller Aufgaben, sind den Vorläufern der höheren Kommunalverbände historisch bewußt übertragen worden, weil der Staat zwar Einfluss nehmen, aber diese Aufgaben nur bedingt finanzieren wollte. Diese Aufgaben

---

32 Ob die Verstaatlichung des Straßenbaus im Ergebnis Kosten gespart hat, ist eher umstritten (vgl. Anmerkung 34). Immerhin lässt sich hier argumentieren, dass diese Aufgaben in den anderen Bundesländern in der Regel von staatlichen Stellen wahrgenommen werden und es zu einem Abbau von partiellen Doppelstrukturen kam.

überstiegen die Leistungskraft einzelner Kommunen deutlich und tun dies auch heute noch. Dies alles schließt natürlich nicht aus, dass es in den Landschaftsverbänden zu internen Modernisierungseffekten kommen kann.

## 5.2 Modernisierungsansätze

Den Modernisierungsvorschlägen der CDU und der Landesregierung, die beide die Schaffung bzw. die Option von drei regionalen Kommunalverbänden vorsehen, wird in einer ausführlichen Stellungnahme des LWL eine Absage erteilt (LWL 2003). Es wird darauf aufmerksam gemacht,

- dass durch den Zuschnitt der geplanten Regionen Ungleichheiten hinsichtlich der Bevölkerungszahl, der Altersstruktur und der Wirtschaftskraft entstehen,
- dass die Region „Rest-Rheinland“ alleiniger Gewinner eines Drei-Regionen-Modells ist,
- dass drei Landesjugendämter keinen Sinn machen, da sie mehr Personal bräuchten,
- dass in einem Regionalverband Ruhrgebiet eine neue zentrale Schulverwaltung geschaffen werden müsste, die mit neuen Stellen verbunden ist,
- dass eine Zerschlagung des westfälischen Psychiatrieverbundes erhebliche Nachteile wie die Schwächung von Verhandlungsmacht in Pflegesatzverhandlungen, die Beseitigung von Synergieeffekten zur Optimierung von Betriebskosten oder die Zerschlagung des Verbundes kinder- und jugendpsychiatrischer LWL-Kliniken mit sich bringen würde und
- dass es zu einer enormen regionalen Ungleichverteilung an

Behandlungsplätzen im Maßregelvollzug kommen würde, die zu einer Unterversorgung des westfälischen Ruhrgebiets führt.

Vor dem Hintergrund dieser Problemlagen scheint es aus der Sicht des LWL sinnvoller, zu einer Optimierung innerhalb der bestehenden Strukturen zu kommen. Hier kann an zahlreiche Aktivitäten angeknüpft werden. In den Landschaftsverbänden sind nicht zuletzt unter dem Druck der Umlagefinanzierung in den letzten Jahren zahlreiche Aufgabenkritikmaßnahmen erfolgt. Einige Beispiele aus dem Bereich des LWL mögen dies illustrieren.

- Der LWL führt durch Haushaltsbegleitbeschlüsse den Haushalt so, also hätte ein Haushaltssicherungskonzept, obwohl er als Umlageverband keines haben kann. Dies hat die Kritik an der Höhe der Umlage verstummen lassen.
- In den letzten Jahren haben mehrfach aufgabenkritische Überprüfungen der LWL-Leistungen stattgefunden, zuletzt in den Jahren 2001 und 2002, als ca. 90 LWL-Leistungen auf den internen Prüfstand kamen (vgl. LWL 2002).
- Im Bereich der inneren Modernisierung wurden nach Angaben des LWL die Geschäftsprozesse gestrafft, die Arbeitsteilung im Sinne einer ganzheitlichen Sachbearbeitung zurückgefahren, Projekt- und Teamarbeit eingeführt, Hierarchieebenen abgebaut, Entscheidungskompetenzen delegiert, Zielvereinbarungen als Führungsinstrument entworfen sowie eine Kosten- und Leistungsrechnung in Pilotbereichen eingeführt (vgl. LWL 2001: 4).

Auch wenn hier nicht im Detail beurteilt werden kann, welche Erfolge diese einzelnen Maßnahmen gezeitigt haben, so zeigt sich dennoch ein relativ hohes Modernisierungsniveau zumindest auf der konzeptionellen Ebene. Zudem spricht alleine der Druck der Umlagefinanzierung für ein relativ kostenbewußtes Vorgehen in den Landschaftsverbänden.

## 6 Die Reformvorstellungen zur Neuorganisation auf der Mittelebene

### 6.1 Zusammenlegung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen

Die Zusammenlegung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen in einer neuen Regionalverwaltung mit einer eigenen parlamentarischen Regionalversammlung, so wie es der CDU-Vorschlag vorsieht, wirft mehrere Problemlagen auf. 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 Organgleihe. 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 anzueigenen, im Unterschied zu den Gremien der Landschaftsverbände, die indirekt bestellt sind durch Gremien der Mitglieds-

kommunen und einen Anreiz haben, die Umlage und damit das Ausgabenwachstum der Behörde zu begrenzen. Damit potenziert sich das Problem der Mischverwaltung. Die Arbeit der zur Zeit von unmittelbaren parteipolitischen Motiven unabhängigen staatlichen Mittelinstanzen würde zwangsläufig (partei)politisiert werden, da die Regionalversammlung sich natürlich an Wahlterminen und der üblichen Logik des Parteienwettbewerbes orientieren würde. Auf jeden Fall wäre der Vorteil, dass Bezirksregierungen zwar politisch agieren, aber eine gewisse parteipolitische Distanz haben, verschwunden<sup>33</sup>.

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 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 negative Auswirkungen auf die Wahrnehmung von Aufsichts- und Bündelungsfunktionen haben.

---

33 Diese Debatte wird z. Zt. auch bezüglich eines anderen Beispiels einer Organleihfunktion, nämlich den direkt gewählten Landräten geführt. Auch hier tritt die Frage auf, ob es zielführend ist, wenn die Leiter der kommunalen Behörden Politiker sind, die sich Direktwahlen stellen müssen. Wie gelingt es einem Landrat, seine staatliche Organleihe und Kommunalaufsicht auf der einen Seite und seine kommunale Aufgabenwahrnehmung auf der anderen Seite miteinander in Verbindung zu bringen? Hier kommt es mitunter zu Problemen, wenn bei Sachentscheidungen sehr stark auch politische Erwägungen einbezogen werden.

## 6.2 Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen

Jede Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen führt zu einer Zentralisierung der Mittelinstanzen (vgl. auch Neuhaus u. a. 2004). Aus fünf Bezirksregierungen mit insgesamt ca. 5.400 Stellen sollen je nach Modernisierungskonzept zwei oder drei Behörden werden. Damit steigt nicht nur die Zahl der Beschäftigten pro Bezirksregierung, sondern die neuen Bezirksregierungen hätten auch ein wesentlich größeres Einzugsgebiet. 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. Diese Regierungsbezirke wären größer als viele Bundesländer. Bestimmte Vorteile, die im Moment existieren, z. B. dass die Regierungspräsidenten in der Regel alle großen Firmen kennen oder Kontakte zu den kommunalen Entscheidungsträgern halten können, gehen dann verloren. So muss beispielsweise schon jetzt in der Bezirksregierung Köln Kontakt zu 98 Kommunen, acht Landkreisen und vier Großstädten gehalten werden, was schwer genug ist.

Auch aus Effizienzgesichtspunkten erscheint eine solche Zentralisierung der Landesverwaltung fragwürdig. Die Effizienzeinsparungen dürften begrenzt sein und sich im Wesentlichen auf Querschnittsbereiche beziehen, in denen fallunabhängig gearbeitet wird (vgl. ausführlicher 6.4). Die Einsparung von zwei oder drei Regierungspräsidenten würde durch die sehr wahrscheinliche Schaffung von mehr Vizepräsidenten wieder aufgebraucht. Unter Berücksichtigung der Umstellungskosten dürfte es im Ergebnis kurz- und mittelfristig (zehn Jahre) eher zu einer Steigerung der Kosten für die Mittelinstanzen kommen. Ähnliches ist vor Jahren auch passiert, als der Bezirk Aachen aufgelöst wurde. Damals haben die Mitarbeiter für mehrere Jahre Reisekosten, Umzugskosten bzw. Trennungsgeld erhalten. Sollten hingegen, z. B. die Bezirksregierungen Detmold und Arnsberg Außenstellen bleiben, entständen zwar keine dieser Kosten, dafür müßten jedoch in nicht



unerheblichem Maße zusätzliche Koordinationskosten einkalkuliert werden.

Für den CDU-Vorschlag gelten inhaltlich die gleichen Kritikpunkte bezüglich der Zentralisierung, allerdings verschärfen sich die Nachteile drastisch, denn die Landschaftsverbände haben 11.000 bzw. 12.500 Stellen, so dass nach Zusammenschluss mit den Bezirksregierungen in den neuen Regionalverbänden Behörden mit über 14.000 Stellen und einer entsprechend größeren Menge an Beschäftigten entstehen würden. Dass diese Behörden unbeweglicher und veränderungsresistenter sein werden als die bisherigen Einrichtungen, scheint mir nach allen Erfahrungen der Organisationsforschung relativ unbestritten zu sein.

### 6.3 Die Ruhrgebetsdiskussion

Es gibt starke Kräfte in allen Parteien, die vor allem aus politischen Gründen eine Organisationseinheit für das Ruhrgebiet wollen. Diese Kräfte sind am stärksten in den Städten, die sich in der Mitte des Ruhrgebietes befinden. In den Randlagen des Ruhrgebietes gibt es durchaus auch ablehnende Stimmen bezüglich eines Ruhrbezirkes. Hinzu kommen einige inhaltliche Bedenken bezüglich einer Ruhrgebetslösung (vgl. auch Schnoor 2004).

Zum einen wird argumentiert, dass die bekannten Probleme interkommunaler Zusammenarbeit nicht durch eine staatliche Mittelinstanz zu lösen sind. Interkommunale Zusammenarbeit kann nur durch Kooperationen und Vertrauen der kommunalen Gebietskörperschaften zueinander wachsen. Hier bestehen durch das neue RVR-Gesetz genug Möglichkeiten, solche Kooperationen zu erproben. Zudem existiert mit der Möglichkeit, einen regionalen Flächennutzungsplan zu erstellen und damit aus der Regionalplanung der Bezirksregierungen auszubrechen, ein weiteres Instru-

ment. In der Summe ist es also, um interkommunale Zusammenarbeit zu fördern, nicht nötig, einen Ruhrbezirk zu gründen.

Ein zweites Argument macht darauf aufmerksam, dass durch einen eigenen Regierungsbezirk und noch viel stärker durch eine eigene Regionalversammlung die Gefahr einer weiteren Verschlechterung der Lage im Ruhrgebiet besteht. 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 ein „Armenhaus Ruhrgebiet“ nicht gering. Die jetzt funktionierenden Ausgleichsfunktionen innerhalb der Mittelinstanzen würden wegfallen. Die Gründung eines eigenen Landschaftsverbandes würde zudem die Umlage in den Ruhrgebietsstädten drastisch erhöhen. Nach Angaben des LWL müsste das gesamte Ruhrgebiet 24 Mio. Euro mehr aufbringen (vgl. LWL 2003: 2).

Ein drittes Argument macht darauf aufmerksam, dass die Reduzierung des Landes auf drei Regionen an den bestehenden regionalen Wirtschaftsverflechtungen vorbeigeht. Insbesondere im Ruhrgebiet sind die wirtschaftlichen Beziehungen von bestimmten Ballungsräumen in die jeweils angrenzenden Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster ungleich intensiver als die Beziehungen innerhalb des Ruhrgebietes selbst. So kommt das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) auf der Grundlage einer Untersuchung von Berufspendlerdaten zu dem Ergebnis, dass die prägende Kraft des Montanbereiches ausläuft und „dieses wirtschaftsstrukturelle und verflechtungsmäßige Fundament eines überkommenen Abgrenzungskonzeptes bröckelt oder zumindest durch gewisse Auflösungstendenzen geprägt wird“ (Schrumpf u. a. 2001: 88). Die Verflechtungsanalysen zeigen einen Wandel, der es aus funktionalen Gesichtspunkten immer schwerer macht von einem Ruhrgebiet zu sprechen. Das Ruhrgebiet teilt sich in der Mitte (Essen, Gelsenkirchen, Marl, Recklinghausen). Westlich dieser Mitte gibt es zunehmende Ver-

flechtungszusammenhänge mit der Rheinmetropole Düsseldorf, östlich strahlt Dortmund ins Sauerland aus. Auf jeden Fall lassen sich aus den Verflechtungsanalysen schwer Argumente für eine Bezirksregierung oder eine Regionalversammlung Ruhrgebiet ableiten.

## 6.4 Kosteneinsparungen

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 Einspar-effekt 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 Einsparpotenzial von 0,25 %, bezogen auf die Personalkosten der Landesbediensteten, führen (vgl. Neuhaus u. a. 2004).

Aber selbst mit diesen geringen Effekten ist auf keinen Fall zu rechnen. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass die Bezirksregierungen in den letzten Jahren schon ca. 15 % des Personals im Schnitt eingespart haben. Zum anderen sind viele Aufgaben fallzahlenabhängig und mit wenigen Einsparmöglichkeiten versehen. Verlagerungen bringen zudem zunächst überhaupt keine Einsparungen, manchmal sogar eher das Gegenteil, wie die Verstaatlichung des Straßenbaus zeigt, der nach Angaben des LWL ca. 18 Mio. Euro an Mehrkosten pro Jahr aufgrund der Zusatzversorgung und der Ruhegehälter mit sich bringt<sup>34</sup>.

Um jedoch über diese eher allgemeinen Argumente hinaus die möglichen Einspareffekte der Modernisierungsmaßnahmen genauer einschätzen zu können, ist als Unterauftrag dieses Gutachtens eine Wirtschaftlichkeitsanalyse vergeben worden. Diese

Wirtschaftlichkeitsanalyse hat zunächst auf der Basis der vorliegenden Aufgabenbeschreibungen eine Abschätzung der möglichen Einsparungen und Mehrkosten für Personal durch die Reformvorschläge vorgenommen. Berücksichtigt wurden insbesondere die Fallzahlenabhängigkeit der ausgeführten Tätigkeiten und die erreichbaren Skalenerträge bei einer räumlichen Zusammenfassung. Gegengerechnet 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. Zusammenfassend ergeben sich gegenüber dem Status quo recht bescheidene Einsparpotenziale: 4 Mio. Euro innerhalb von fünf Jahren durch den Regierungsvorschlag, 2,1 Mio. Euro im CDU-Modell bzw. 2 Mio. Euro beim Hesse-Modell (vgl. Reichard/Siebart 2004: Abschnitt 2.1.1.1). Das Einsparvolumen des Regierungsvorschlages entspricht einer Reduzierung von 1,9 % der Stellen in den Bezirksregierungen.

---

34 Die Beitragssätze der Mitarbeiter im LWL, die in der Zusatzversorgungskasse oder in der Westfälischen Versorgungskasse zusatzversichert sind, sind deutlich niedriger als diejenigen der Mitarbeiter, die beim Land beschäftigt sind, weil diese über die Versicherungsgemeinschaft des Bundes und Länder versichert sind. Dort waren die Beitragssätze zum Zeitpunkt der Verstaatlichung des Straßenbaus doppelt so hoch. Da alle Beiträge über 5,2% ausschließlich vom Arbeitnehmer bezahlt werden müssen, ergeben sich diese Kosten. Diese ungünstigen Strukturen im Staatsbereich sind insbesondere durch die Privatisierung von Post und Bahn entstanden, da die Pensionslasten für die alten Mitarbeiter beim Staat geblieben sind und über die Versicherungsgemeinschaft des Bundes und Länder refinanziert werden müssen.

Diesen, gemessen an den oben dargelegten Zielvorstellungen schon bescheidenen Personaleinsparungen, stehen zudem andere negative Effekte gegenüber:

- Bei den Sachkosten kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass die Kosten für Büroflächen durch die beabsichtigte Wahl von größeren Städten mit guter Infrastruktur in der Summe steigen, beim Regierungsvorschlag um 890.000 Euro, beim CDU-Modell von 1,1 Mio. Euro, während beim Hesse-Modell Einsparungen von 250.000 Euro realisiert werden können (ebd., Abschn. 2.1.1.2).
- Berücksichtigt man die indirekten Effekte wie Kaufkrafteffekte, Beschäftigungseffekte, Spezialisierungseffekte, Bündelungseffekte, Effekte bei den „Kunden“, so sind diese entweder verteilungsneutral<sup>35</sup> oder liegen im negativen Bereich (ebd., Abschn. 2.1.2.1).
- Bei den einmalig anfallenden Umstellungskosten gegenüber dem Status quo entstehen Personalkosten durch Abfindungen und Trennungsgeld sowie Reisekosten zur Vorbereitung und Abstimmung der Reorganisationsprozesse. Hinzu kommen Umzugskosten und 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.

---

<sup>35</sup> Für die zu schließenden Standorte sind die Effekte natürlich negativ. Insbesondere Arnberg und Detmold würde dies hart treffen und die ohnehin schon vorhandene Ungleichgewichtigkeit von Behördenansiedlungen in bestimmten Regionen weiter verstärken.

Im Ergebnis kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass aus wirtschaftlicher Sicht kein Vorschlag einen deutlichen Vorteil gegenüber dem Status quo hat.

## 6.5 Die Sichtweise der Beschäftigten

Auflösungen von Behörden oder Standortverlagerungen sind aus der Sicht der dort Beschäftigten immer problematisch. Die Mitarbeiter von Behörden sind solchen Maßnahmen prinzipiell nicht zugeneigt, da diese zu Dienstortwechseln, Wohnungswechseln, Schulwechseln der Kinder, längeren Fahrzeiten u. a. führen können. Nun spricht all dies nicht generell gegen solche Maßnahmen. Es bedeutet aber zum einen, dass die Sinnhaftigkeit einer solchen Maßnahme dringend vermittelt werden muss. Und zum anderen sind solche Diskussionen nicht alle paar Jahre zu wiederholen, wenn man nicht enorme Motivationsverluste bei den Mitarbeitern in Kauf nehmen will.

Beides scheint aus der Sicht der Mitarbeiter in der aktuellen Reformdiskussion nicht gelungen zu sein. Einerseits sind in allen angesprochenen Organisationen in den letzten Jahren in nicht unerheblichem Maße Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt worden mit erheblichen Personaleinsparungen, so dass sich mittlerweile die Frage stellt, in welchem Ausmaß dies weiterhin geschehen kann, ohne die Qualität der Arbeit in den Bezirksregierungen nicht empfindlich zu gefährden. Auf der anderen Seite ist im Zusammenhang mit den Diskussionen um das 2. Modernisierungsgesetz im Jahr 2000 gerade eine kontroverse Diskussion um Rolle und Funktionen von Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden mit einigen Veränderungen in diesen Organisationen zum Abschluss gekommen. Dass nach so kurzer Zeit nun wieder grundsätzlich über diese Organisationen diskutiert wird und sie bzw. ihre Standorte z. T. in Frage gestellt werden, löst großen Unwillen aus.

Die Beschäftigten erwarten irgendwann ein gewisses Maß an Planungssicherheit. Insofern sind die einhelligen ablehnenden Stellungnahmen der Personalratsvorsitzenden der Bezirksregierungen ebenso wenig erstaunlich wie die z. Zt. in all diesen Organisationen vorhandene Unruhe. Auf Dauer kann man Organisationen, ob diese privatrechtlich oder öffentlichrechtlich verfasst sind, nicht in einem solchen Schwebezustand halten, ohne dass die Effektivität und Effizienz des Handelns nicht zumindest erheblich eingeschränkt wird. Zudem sollte immer auch bedacht werden, dass ein Umbau von Behörden ohne halbwegs angemessene Berücksichtigung der Mitarbeiterinteressen generell nicht zu den gewünschten Effekten führt, wie die Erfahrungen auf kommunalen Ebene mit Modernisierungsmaßnahmen allzu deutlich zeigen.

## 6.6 Zusammenfassende Bewertung der Reformmodelle

Verwaltungshandeln als öffentliches Handeln unterliegt verschiedenen Zielen und Rationalitäten. Verwaltungshandeln kann verschiedenen „Tests“ unterworfen werden:

- einem legalen Richtigkeitstest (juristische Rationalität), also die Frage der Legalität, der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes;
- einem Wirtschaftlichkeitstest (ökonomische Rationalität), also die Frage der Effizienz staatlichen Handelns,
- einem politischen Konsenstest (politische Rationalität im Sinne von politics), also die Frage der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, d. h. der Legitimität der Verwaltung sowie

- funktionalen Wirksamkeitstest (politische Rationalität im Sinne von *policy*), also die Frage der Effektivität politischer und administrativer Maßnahmen.

Ein gewisses Problem entsteht daraus, dass Verwaltungshandeln diesen „Tests“ immer gleichzeitig ausgesetzt ist und es kein überwölbendes Rationalitätskriterium gibt. Allerdings haben die unterschiedlichen mit Verwaltung befassten Wissenschaften meist ihr Kriterium im Auge und auch politische Maßnahmen orientieren sich je nach Ausgangslagen mal mehr in die eine oder andere Richtung, wobei es im Moment angesichts leerer Kassen vor allem um die Effizienz staatlichen Handelns geht.

Hier können nun nicht alle benannten Kriterien an die Vorschläge zur Verwaltungsstrukturreform angelegt werden. Auf Fragen der Gesetzmäßigkeit und Fragen der Raumwirksamkeit der Reformmodelle kann aus Kompetenzgründen nicht eingegangen werden. Die hier verwandten Kriterien sind die Wirtschaftlichkeit, die Effektivität und die demokratische Legitimation<sup>36</sup> von Verwaltungshandeln sowie die politisch-administrative Umsetzbarkeit, also die Berücksichtigung der Reform- oder Transformationskosten (Reformwiderstände, Umstellungskosten). Die entscheidende Frage ist, ob die hier diskutierten Reformvorschläge bezüglich dieser Kriterien gegenüber dem Status quo im Ergebnis zu Vorteilen führen. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, spricht alles für eine Beibehaltung des Status quo oder für eine Modernisierung im Status quo.

---

<sup>36</sup> Die Berücksichtigung der gewachsenen regionalen Identitäten, ein für den Auftraggeber dieses Gutachtens wichtiger Aspekt, kann als ein Untermerkmal der Legitimation öffentlichen Handelns betrachtet werden.



Die Frage der Wirtschaftlichkeit ist, wie bereits oben ausgeführt, in einem Untergutachten getrennt behandelt worden. Die Gutachter kommen zusammenfassend zu folgendem Ergebnis:

„Aus der Wirtschaftlichkeitsanalyse konnte kein Vorschlag als eindeutig überlegen abgeleitet werden, da den zu erreichenden Einsparungen bei einigen Kriterien immer auch Mehrkosten bei anderen Kriterien gegenüberstehen – insofern lassen sowohl die relative Vorteilhaftigkeit des Regierungsvorschlags als auch die Nachteile der Alternativvorschläge die finanziellen Wirkungen der jeweiligen Vorschläge als eher gering erscheinen. Die (geringfügigen) hier dargestellten Vorteilhaftigkeiten des Regierungsvorschlags sowie des Vorschlags von Hesse gegenüber dem Status quo müssen außerdem noch relativiert werden hinsichtlich der Umsetzbarkeit einer Aufgabenkritik auch für den Status quo und einer damit möglichen Optimierung der derzeitigen Strukturen. **Aus wirtschaftlicher Sicht kann deshalb für keinen Vorschlag gegenüber dem Status Quo eine deutliche Vorteilhaftigkeit konstatiert werden** (Reichard/Siebart 2004: Abschnitt 3, Hervorhebung J.B.).“

Vor diesem Hintergrund gewinnen die anderen Kriterien nun eine größere Bedeutung. Das Kriterium der *demokratischen Legitimation* umfasst Dimensionen wie Bürgernähe (ortsnahe Erledigung von Aufgaben), Teilhabe (Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten) und die Berücksichtigung regionaler Identitäten (vgl. auch Hesse 2003: 29). Bezüglich der Ortsnähe weisen alle Zentralisierungsmodelle deutliche Nachteile gegenüber dem Status quo auf. Auch gibt es viele gute Gründe, Westfalen wenigstens durch seinen Landschaftsverband im Rahmen der politischen Institutionen am Leben zu erhalten und westfälische Geschichte und Kultur innerhalb einer eigenen Einrichtung zu pflegen. Zudem scheint gerade in Ostwestfalen-Lippe und in Südwestfalen *regionale Identität* durch das dortige Regierungspräsidium herausgebildet bzw. erhalten worden zu sein. 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. Insofern beinträchtigen alle Modernisierungsvorschläge, die entweder eine Bezirksregierung oder eine Regionalverwaltung für das Ruhrgebiet vorsehen, regionale Identitätsvorstellungen, vor allem in Westfalen. Bezüglich des dritten Elementes der demokratischen Legitimation, der *Teilhabe*, ist das Modell des Regionalverbandes durch die Gründung einer eigenen demokratisch legitimierten Vertretungskörperschaft zunächst im Vorteil, sorgt aber auf der anderen Seite möglicherweise für eine Delegitimierung von Landtag und Kommunen, wenn es zu einer Umverteilung demokratisch legitimierter Kontroll-, Entscheidungs- und Verteilungsmacht kommt (ähnlich Hesse 2003: 30), so dass sich Vor- und Nachteile die Waage halten.

Was *effektiv* und *zweckmäßig* ist, lässt sich selten auf Anhieb entscheiden und es bleibt strittig, da es hier nicht wie bei der Rechtmäßigkeit einen Richter gibt. Zudem sperrt sich dieses Kriterium einer quantitativen Betrachtungsweise. Dennoch gibt es natürlich Gesichtspunkte, die hier näher beleuchtet werden können. Dazu gehören der Abbau von Politikverflechtung, die Zurechenbarkeit von Ergebnissen und die Qualität öffentlicher Aufgabenerledigung. So sind Entscheidungsprozesse dorthin zu verlagern, wo die Entscheidungen wirksam werden, aber nur dann, wenn man sich nicht Aufsichtsrechte offen hält, da es sonst Abstimmungsprobleme und Verzögerungen gibt. Andererseits führen Verflechtungen in der Regel zu Zeitverlust und können in der Sache zu unbefriedigenden Kompromissen führen, so dass diese möglichst abzubauen sind. Vor diesem Hintergrund ist vor allem das Regionalverwaltungsmodell mit eigener Vertretungskörperschaft skeptisch zu beurteilen, da durch eine fünfte demokratisch legitimierte Ebene die Politikverflechtung weiter zunimmt und die Komplexi-

tät des Verwaltungssystems insgesamt weiter anwächst (ähnlich Hesse 2003: 28). Durch die Konkurrenz um Zuständigkeiten und Ressourcen mit dem Landtag und vor allem mit den Kommunen bestände zudem die Gefahr, dass eigentlich wünschenswerte Dezentralisierungsprozesse blockiert werden könnten. Dort, wo es in Deutschland Regionalverwaltungen mit eigener Vertretungskörperschaft gibt, funktionieren sie nur dann, wenn es einen Konsens über ihr Aufgabenspektrum mit den Kommunen gibt, da sie auch kommunale Aufgabenbestände bearbeiten, die nicht immer zwingend überörtlich behandelt werden müssen. Aus Effektivitätsgesichtspunkten spricht insgesamt viel für eine konzentrierte Dreistufigkeit in Kombination mit Kommunalisierungsprozessen, da dies die Zurechenbarkeit von Ergebnissen fördert. Bezogen auf die Qualität der öffentlichen Aufgabenerledigung ist allerdings kritisch zu hinterfragen, ob es im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit sinnvoll ist, die Arbeit der Bezirksregierungen zu zentralisieren. Wenn die Qualität öffentlicher Aufgabenerledigung auch von der Orts- und Bürgernähe sowie der Überschaubarkeit der Arbeitsprozesse in den Verwaltungen abhängt, spricht hier einiges gegen die Schaffung größerer Einrichtungen.

Je größer das Ausmaß an Veränderungen ist, desto größer wird die Unruhe unter den betroffenen Regionen, Standorten, Einrichtungen und Mitarbeitern, so dass in der Regel die Transformationskosten steigen. Dies bedeutet nicht, grundsätzlich von radikaleren Veränderungen abzusehen, aber die Kosten und Widerstände sind in Rechnung zu stellen. Dass dies nicht selbstverständlich ist, zeigen zahlreiche Versuche radikalerer Verwaltungsreformen auch in NRW, die gescheitert sind und im Ergebnis weniger bewirkt haben, als wäre man mit bescheideneren Zielen vorgegangen. Insofern ist der Vorschlag der CDU mit Abstand derjenige, der die größten Widerstandspotenziale hervorbringen wird, reduziert er doch nicht nur die Verwaltungsstandorte, sondern vereinigt zwei Behördentypen, die nicht vereinigt werden wollen. Hesse hat dies nicht zu Unrecht als einen typischen Oppositionsvorschlag be-

zeichnet, der es selbst bei einer Regierungsübernahme der CDU sehr schwer haben würde, in den „eigenen Reihen“ eine Mehrheit zu finden. Aber selbst wenn diese zustande käme, dürfte es zur Umsetzung angesichts der Umstellungs- und Widerstandspotenziale kaum reichen. Derartige Vorschläge bedürfen einer breiten Mehrheit im Landtag. Dies hat der jetzige Ministerpräsident von den Reformversuchen seiner Vorgänger offenbar gelernt. Es ist zu hoffen, dass ein möglicher neuer Ministerpräsident sich ebenfalls an diese Lehre erinnert. Die Vorschläge von Hesse und seitens der Landesregierung, die eine Reduzierung der Bezirksregierungen vorsehen, bringen nicht in dem Ausmaß Veränderungen mit sich, wie der CDU-Vorschlag. Aber auch für sie gilt, dass sie die Vertreter der zu schließenden Standorte gegen sich haben werden und sich insbesondere bei einem Wegfall von Standorten in Arnsberg und Detmold die Ungleichgewichte bezogen auf Behördenansiedlungen in einzelnen Regionen weiter verstärken würden. Zudem führen auch sie in erheblichem Maße zu Transformationskosten, wie bereits oben und im Wirtschaftlichkeitsgutachten ausgeführt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass gemessen an den hier untersuchten Kriterien alle Reformvorschläge in der Summe nicht besser als der Status quo abschneiden, so dass ein Modell Modernisierung im Status quo am erfolversprechendsten erscheint.

## 7 Zusammenfassung und Ausblick

(1) 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, Kommunalisierungspotenziale auszuschöpfen und dort, wo möglich, Aufgaben zu privatisieren. Die Politik der Landesregierung 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.

(2) 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. Zudem wird auch Niedersachsen ohne Ersatzorganisationen (Regierungsbüros), 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. Hier können die Erfahrungen aus Niedersachsen mit Spannung abgewartet werden. Aus der Sicht des Gutachters übersteigen die Umstellungskosten in der Regel die Modernisierungseffekte. Insgesamt spricht daher vieles für die Beibehaltung der Bezirksregierungen.

(3) Die Zusammenlegung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen in einer neuen Regionalverwaltung mit einer eigenen parlamentarischen Regionalversammlung, so wie es der CDU-Vorschlag vorsieht, erscheint nicht sinnvoll zu sein. Zum einen widersprechen Mischverwaltungen dem Prinzip der Aufgabentrennung und der klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten und sind in der Regel wenig kooperationsbereit. Zum zweiten entsteht durch eine eigene parlamentarische Vertretungskörperschaft eine Konkurrenzsituation vor allem zum Landtag, aber auch zu den Kommunen. Und zum dritten erhöht sich mit einer fünften demokratisch legitimierten Ebene das Ausmaß an Politikverflechtung.

(4) 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 Entschei-

dungsträgern und den großen Firmen, nicht mehr vorhanden. Zum anderen sind die Effizienzeinsparungen entgegen den Erwartungen nur sehr begrenzt. Das größte Einsparvolumen besteht 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. Gegenzurechnen sind hier allerdings entstehende Sachkosten sowie Umstellungskosten gegenüber dem Status quo, so dass in der Summe die Effekte marginal sind.

(5) 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 pulsierenden Region Rheinland und eines durchaus optimistisch gestimmten Bereiches Westfalen mit bestimmten Zentren ist insbesondere mit Blick auf das nördliche Ruhrgebiet die Gefahr eines „Armenhauses 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 mehr aufbringen müsste.

(6) 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 die Modernisierung der Mittelebene in den bestehenden Standorten der beste Weg zu sein. Bezüglich der

Bezirksregierungen bedeutet dies, dass sie dazu befähigt werden, stärker als bisher Bündelfunktionen wahrzunehmen und die Aufsichtsfunktionen auf das notwendige Maß zu beschränken. Zum einen könnten staatliche Bündelfunktionen 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 die Ausführung von Aufgaben aus Kundensicht, die 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 die Herstellung eines „responsive government“, die, wenn nötig, nicht auf staatliche Steuerung verzichtet, aber insgesamt stärker auf Formen der Selbstkontrolle und Anreizsteuerung setzt.

(7) 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 Selbstständigen Schulen vor und kann als ein sehr weitgehendes, zukunftsfähiges und anspruchsvolles Modernisierungskonzept angesehen werden. Sollte es gelingen, dies 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 „Selbstständige 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.

(8) 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 wurde, keinen besonderen Handlungsbedarf.

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

aus dem Bereich des MUNLV

- die 12 Staatlichen Umweltämter (1721 Stellen),
- die drei Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter (388 Stellen),
- die 13 Staatlichen Forstämter (857 Stellen),
- die acht Ämter für Agrarordnung (762 Stellen),
- und die Landwirtschaftskammer (ca. 1300 Beschäftigte nehmen hier staatliche Aufgaben wahr),

aus dem Bereich des MWA

- die 12 Ämter für Arbeitsschutz (876 Stellen),

aus dem Bereich des MGFF

- die elf Versorgungsämter (2172 Stellen),

aus dem Bereich des MVEL

- die fünf Bergämter (123 Stellen),

und aus dem Bereich des MSJK<sup>37</sup>

- die 54 Schulämter (206 Stellen),
- die 87 Studienseminare (276 Stellen),
- die sieben Prüfungsämter (96 Stellen).

---

37 An den Schulen selbst finden sich 142.695 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 sektoraler Interessen bedacht sind. Insgesamt gibt es in diesem Bereich z. Zt. noch sehr unterschiedliche Vorstellungen. Orientiert man sich jedoch am Prinzip der *konzentrierten Dreistufigkeit*, so hat dies dann möglichst auch für die Umweltverwaltung zu gelten.

(10) Erinnert man an die vielfältigen Reformdiskussionen um die Mittelebene in NRW (vgl. Kapitel 2), so sind die Bezirksregierungen und die Landschaftsverbände 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 aufwendiges Unterfangen ist, welches nur mit großer 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, Kommunalisierungspotenziale 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.

## Literaturverzeichnis

Bayern SPD Landtagsfraktion (2003): Staatsvereinfachung und Bürokratieabbau in Bayern. Vorschläge der Kommission zu „Staatsvereinfachung und Bürokratieabbau“, München

Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster (2003a): Gemeinsame Stellungnahme der Regierungspräsidenten zum Düsseldorfer Signal zu den zukünftigen Aufgaben der staatlichen Verwaltung in NRW und zur Funktion der Bezirksregierung, Brief vom 27.08.2003

Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster (2003b): Gemeinsamer Brief an den Ministerpräsidenten vom 19.12.2003

Bezirksregierung Düsseldorf (2003): Geschäftsbericht 2002, Düsseldorf

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2004): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Kurs Nr. 3908, FernUniversität Hagen

Bürsch, Michael und B. Müller (1999): Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern, Bonn

Bugri, Martin (2004): Die Landschaftsverbände am Beginn einer neuen Verwaltungsreform, in: NWVBl., Heft 4, S. 131-137

CDU Nordrhein Westfalen (2003): Beschluss des 23. Landesparteitags am 5. April 2003, „Strukturwandel fördern. Stadt und Land entwickeln“

- CDU Ruhrgebiet (2001): Das neue Ruhrgebiet – neue Mehrheiten, neue Chancen, neue Lösungen. Resolution des 26. Bezirksparteitages der CDU Ruhrgebiet vom 12.07.2001
- Dahme, Heinz-Jürgen, Wohlfahrt, Norbert (2003): Verwaltungsaufbau in Nordrhein-Westfalen, in: Grunow, Dieter (Hrsg.): Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Ärmelschoner und E-Government, S. 73-108
- Ellwein, Thomas (1993/1997): Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe, 2 Bde., Opladen
- Ellwein, Thomas (1993): Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten, o. Ort
- Empirica Qualitative Marktforschung, Stadt- und Strukturforschung GmbH (2003): Wirtschaftliche Effekte der Bezirksregierung Arnsberg: Endbericht. Bonn
- Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 1999
- Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein Westfalen
- Hesse, Joachim Jens (1999): Regierung- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Berlin/Düsseldorf,
- Hesse, Joachim Jens (2000a): Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg, Potsdam/Berlin

- Hesse, Joachim Jens (2000b): Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin/Berlin
- Hesse, Joachim Jens (2000c): Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz/Berlin
- Hesse, Joachim Jens (2000d): Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Kiel, Berlin
- Hesse, Joachim Jens (2001): Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, Magdeburg/Berlin
- Hesse, Joachim Jens (2002a): Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin
- Hesse, Joachim Jens (2002b): Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, München/Berlin
- Hesse, Joachim Jens (2002c): Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen, Wiesbaden/Berlin
- Hesse, Joachim Jens (2003): Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin
- Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt (2002): Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, Bilanz 1998-2002, Magdeburg
- Innenministerium des Landes NRW (2004): Brief zur Verwaltungsstrukturreform an die Mitarbeiter der Bezirksregierungen vom 17.02.2004

Koalitionsvereinbarung 2003-2008 zwischen CDU und FDP für die 15 Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages

Kommission „Verwaltungsreform der CDU Mecklenburg-Vorpommern“ (2003): Zwischenbericht zur Verwaltungsvereinfachung in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Konzendorf, Götz (Hrsg.) (2000): Neuorganisation der Mittelinstanzen – Konzeptionen und Umsetzung, Speyerer Forschungsberichte 210, Speyer

Landesregierung Baden-Württemberg (2003): Eckpunkte der Verwaltungsreform, Stuttgart

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2003): Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, Schwerin

Landesregierung Niedersachsen (2004): ReformZeit, Hannover

Landkreistag Nordrhein-Westfalen (2003): Leitlinien des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zur Verwaltungsreform, Düsseldorf

Landtag von Baden Württemberg (2003): 13. Wahlperiode, DRS 13/1722, 28.01.2003, Antrag der Fraktion der SPD, Konzeption zur Verwaltungsreform für ein zukunftsfähiges Baden-Württemberg

LWL (2001): Fit für das 3. Jahrtausend. Die innere Modernisierung im LWL, Münster

LWL (2002): Aufgabenkritische Betrachtung der LWL Leistungen, Drucksache 11/1110 des LWL, Münster



- LWL (2003a): Schaffung von drei regionalen Kommunalverbänden in NRW – Fragen, Probleme und mögliche Konsequenzen, Drucksache 11/1818 des LWL, Münster
- LWL (2003b): 50 Jahre Landschaftsverbandsordnung im Jahre 2003, Münster
- LWL (2004): Brief des Direktors an die Mitglieder der Kommission zur Beratung von Funktional-, Regional-, Haushalts- und Strukturfragen vom 28.1.2004, Münster
- Mecking, C. (1995): Die Regionalebene in Deutschland, Stuttgart u. a.
- Miller, Manfred (1998): Vorstudien zur Organisation und Reform der Landesverwaltungen, 2 Bde., 2. überarb. Aufl., Speyer
- Neuhaus, Egbert / Rittermeier, Heinz / Vogel, Hans-Josef (2004): Reform der Mittelinstanzen in NRW. Auf dem Weg zu kundenorientierten Bezirksregierungen, Arnsberg (download <http://www.arnsberg.de/>)
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung (Hrsg.) (2004): Reformzeit. Zeitung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung. 10. Jahrgang, Nr. 1
- Reichard, Christoph / Siebart, Patricia (2004): Teilbetrachtung zur Wirtschaftlichkeit der Handlungsoptionen, in: Bogumil / Reichard / Siebart (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, Ibbenbüren, Seite 175-212
- Schnoor, Herbert (2004): Die Neuordnung der Regierungsbezirke, eine Verwaltungsreform und eine Chance für das Ruhrgebiet?, Manuskript

- Schrumpf, Heinz / Budde, Rüdiger / Urfei, Guido (2001): Gibt es noch ein Ruhrgebiet? Schriften und Materialien zur Regionalforschung, Heft 6, (hrsg. vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung), Essen
- Sozialdemokratische Fraktion im Niedersächsischen Landtag (2003), Bartling: Bezirksregierungen werden zum Opfer der planlosen Reformpolitik der neuen Landesregierung, Pressemitteilung vom 08.07.2003, Hannover
- SPD Hessen (2002): Chancen einer neuen Zeit. Sozialdemokratisches Regierungsprogramm für die Landtagswahl 2003 in Hessen, Wiesbaden
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz: Neuorganisation der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz, voran, Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, 7
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2003): Positionspapier des StGB NRW zur Verwaltungsstrukturreform, Düsseldorf
- Städtetag Nordrhein-Westfalen (2003): Interkommunale Zusammenarbeit. Positionspapier des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Stöbe, Sybille / Brandel, Rolf (1996): Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, Berlin
- Winkel, Johannes (2000): Reform der Mittelebene in NRW, in: Konzendorf 2000: 31-40
- Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2000

# Anlagen

## Anlage 1: Aufgaben und Personal der Bezirksregierungen

**Tabelle 7: Aufgaben und Personal der Bezirksregierungen:  
Gemeinsame Aufgaben**

### Abteilung 1: Zentrale Dienste

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 11: Personalangelegenheiten</b>	Personalangelegenheiten der Beschäftigten der Bezirksregierung, sowie der nachgeordneten Behörden; Aus- und Fortbildung des Personals und Einstellungen  Keine Betreuung der Polizisten und Polizistinnen	30
		19,5
		43
		17,5
		39
<b>Dezernat 12: Beauftragter für den Haushalt</b>	Haushalts- und wirtschaftliche Aufgaben, Erstellung des Amtsblatts, Bearbeitung von Reise-, Umzugskosten und Trennungsschädigungen, Verwaltung, Hausdienste	110
		56,5
		27
		71
		101
<b>Dezernat 13: Landeskasse</b>	Kassenaufgaben für die Landesbehörden und Dienststellen; Oberkasse, Amtskasse und Vollstreckungsbehörde	22
		13
		33
		20,5
		18
<b>Dezernat 14: Organisationsangelegenheiten, Iuk Technik, Innenrevision</b>	Organisation der Bezirksregierung und der nachgeordneten Behörden; Informationstechnik, Innenrevision	27
		15,7
		41
		30
		47

---

<sup>1</sup> Bei den Angaben handelt es sich um die Istbesetzungszahlen in den Bezirksregierungen Anfang 2004 umgerechnet in Stellenanteile (Vollzeitäquivalente, gerundet).

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 15: Justizariat, Stiftungs- aufsicht, Enteignung</b>	Stiftungsangelegenheiten, Enteignung und Entschädigung, Vereinsaufsicht, Zivilrechtsstreitigkeiten, behördeninterner Datenschutz	5 5,8 14,5 7,5 5
<b>Dezernat 16: Beihilfen</b>	Bearbeitung der Anträge auf Gewährung von Beihilfen von Beschäftigten der Bezirksregierung, nachgeordneten Behörden und Lehrerinnen und Lehrern an weiterführenden Schulen	28 10 36,5 34,5 23
<b>Summe Abteilung 1 952 Stellen</b>	Arnsberg Detmold Düsseldorf Köln Münster	222 120,5 195 181 233

#### Abteilung 2: Gefahrenabwehr, Gesundheit

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 21: Ordnungs- rechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten</b>	<i>Ordnungsrechtliche Angelegenheiten:</i> Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Ahndung von Verstößen gegen ordnungsrechtliche Normen <i>Staatshoheitsangelegenheiten:</i> Einbürgerungen, Aufsichts- und Widerspruchsbehörde für ausländerrechtliche Angelegenheiten, Ordensrecht	15 6 28 23 10
<b>Dezernat 22: Zivile Verteidigung, Feuerschutz, Rettungswesen, Kampfmittelbeseitigung</b>	Feuer- und Katastrophenschutz, zivile Verteidigung, Rettungswesen, Kampfmittelräumdienst	9 9 35 14,5 14

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 24: Öffentliche Gesundheit, medizinische und pharma- zeutische Angelegen- heiten</b>	Erteilung von Approbationen, Anerkennung	20
	von Aus- und Weiterbildungsstätten im Be-	9,5
	reich der Fachberufe des Gesundheitswesens,	33
	Krankenhousaufsicht und Krankenhausplan-	25,5
	nung, Überwachung von Arzneimittelherstel- lern, Arzneimittelgroßhändlern und pharma- zeutischen Unternehmen, Beratung und Auf- klärung	18
<b>Dezernat 25: Verwaltung und Logistik der Polizei</b>	Dienst- und Fachaufsicht über die Polizei	36
	(gemeinsam mit Dezernat 26), Logistik und	28,7
	Verwaltungsmanagement der finanziellen	25
	und materiellen Ressourcen; Koordination	31,5
	von Personal, Aus- und Fortbildung, Haus- halts- und Organisationsangelegenheiten so- wie Technikeinsatz	18
<b>Dezernat 26: Gefahren- abwehr/Straf- verfolgung der Polizei, Auto- bahnpolizei</b>	Ausstattung und Organisation der Autobahn-	32
	polizei, Dienst- und Fachaufsicht über die	21
	Kreispolizeibehörden, Gefahrenabwehr, Kri- minalitätsangelegenheiten, Leitstelle der Po- lizei	1
		35,5
		16
<b>Summe Abteilung 2 514</b>	Arnsberg	112
	Detmold	74
	Düsseldorf	122
	Köln	130
	Münster	76

## Abteilung 3: Kommunalaufsicht, Bauen und Wohnen

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 31: Kommunal- und Finanz- aufsicht</b>	<p><i>Kommunalaufsicht:</i> Aufsicht über kreisfreie Städte und Kreise: kommunales Verfassungsrecht, kommunale Gemeinschaftsarbeit, Wahlangelegenheiten, kommunales Dienstrecht, Betreuung besonderer Modellprojekte, Servicearbeiten für die Kommunen, Petitionen/Eingaben</p> <p><i>Finanzaufsicht:</i> Kommunaler Finanzausgleich, Koordinierung von Fördermaßnahmen, Haushaltssatzungen/Kredite/Bürgschaften, wirtschaftliche Betätigung, Haushaltssicherungskonzepte/Kreisumlagerhöhungen, Betreuung besonderer Modellprojekte, örtliche Stiftungen, Petitionen/Eingaben</p> <p><i>Sparkassenaufsicht</i></p>	10 5,5 10,5 10,5 7
<b>Dezernat 33: Landesver- messung und Liegenschafts- kataster</b>	Aufbau eines Geobasisinformationssystems, Berufung von Gutachterausschüssen, Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, Beaufsichtigung der Katasterämter	47 36 51,5 45 33
<b>Dezernat 35: Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalange- legenheiten</b>	<p><i>Bauaufsicht:</i> Obere Bauaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte (Entscheidungen über Widersprüche, Eingaben, Petitionen gegen baurechtliche Bescheide und Prüfung von bestimmten Außenbereichsvorhaben), Genehmigung der Flächennutzungspläne</p> <p><i>Städtebau:</i> Förderung städtebaulicher Maßnahmen</p> <p><i>Denkmalschutz:</i> Förderung des Schutzes von bundes- und landeseigenen Bau- und Bodendenkmälern, Bewilligung von Zuwendungen an kommunale, kirchliche und private Denkmaleigentümer</p>	23 14,5 46 36 18

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 36: Bauförderung, Wohnungsan- gelegenheiten, Krankenhaus- förderung</b>	<i>Bauförderung:</i> Förderung des Neubaus von Miet- und Genossenschaftswohnungen, Ausbau und Erweiterung von Wohnungen, Eigentumsmaßnahmen und Wohnheime für Menschen mit Behinderungen (Bewilligungsbehörden sind die Städte und Kreise), Aufsichtsfunktion und Entscheidung über Widerspruchsangelegenheiten der Wohnungsbauförderung und Modernisierungsmaßnahmen	21 12 28 21 18
	<i>Wohnungsangelegenheiten:</i> Aufsicht und Entscheidung in Widerspruchsangelegenheiten in den Bereichen Wohnbindung, Ausgleichszahlung und Wohngeld; Verwaltung von durch öffentliche Mittel geförderte Wohnungen, Vergabe von Landesbedienstetenwohnungen und Erteilung von Löschungsbewilligungen <i>Krankenhausförderung:</i> Bewilligung von Fördermitteln für Investitionskosten, pauschale Förderung für die Beschaffung von Anlagegütern, sowie im Einzelfall Sonderförderungen	
<b>Dezernat 37: Soziales</b>	Finanzielle Förderung der Gemeinden zum Ausgleich der besonderen Belastungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, Antragsbearbeitung zur Anerkennung als Vertriebener oder zur Gewährung von Haftentschädigung für Haft in der DDR für im Ausland lebende Antragsteller; Förderung verschiedener sozialer Einrichtungen (insbesondere der Spitzenwohlfahrtsverbände), Entscheidung über Widersprüche und Beschwerden gegen Entscheidungen der nachgeordneten Behörden; Ausbildung, Prüfung und staatliche Anerkennung von Alten- und Familienpflegern sowie Förderung der Fachseminare	11 4,5 13,5 15,5 11
<b>Summe Abteilung 3 548</b>	Arnsberg Detmold Düsseldorf Köln Münster	112 72,5 149,5 128 86



## Abteilung 4: Schule

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 41: Grundschulen, Primarstufe und Sonder- schulen</b>	Obere Schulaufsicht über Grund- und Sonderschulen:	4
		4
	Einstellung und Zuweisung von Lehrkräften, Fortbildung der Lehrkräfte, Qualitätsentwicklung und -sicherung des Unterrichts, Erarbeitung neuer Richtlinien und Lehrpläne, Durchführung von Evaluationsmaßnahmen, Implementation aktueller landesweiter pädagogischer Vorgaben; Förderung der Kommunikation und Kooperation in der Schule und zwischen Schulen und außerschulischen Kooperationspartnern, Vermittlung und Entscheidung in Widerspruchs- und Beschwerdeverfahren; Beratung von Bürgern	10
		7
		5
<b>Dezernat 42: Haupt- und Realschulen, Sekundar- stufe I</b>	Obere Schulaufsicht über Haupt- und Realschulen	7
		4,5
	Einstellung und Zuweisung von Lehrkräften, Fortbildung der Lehrkräfte, Qualitätsentwicklung und -sicherung des Unterrichts, Erarbeitung neuer Richtlinien und Lehrpläne, Beratung und Kontrolle bei der Umsetzung der Richtlinien und Lehrpläne, Durchführung von Evaluationsmaßnahmen, Implementation aktueller landesweiter pädagogischer Vorgaben, Förderung der Kommunikation und Kooperation in der Schule und zwischen Schulen und außerschulischen Kooperationspartnern, Vermittlung und Entscheidung in Widerspruchs- und Beschwerdeverfahren; Beratung von Bürgern	9,5
		7
		5

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 43: Gymnasien, sowie schul- formbezogene Fachaufsicht in Unterricht- fächern/ -inhalten, zugleich für die gymnasiale Oberstufe der Gesamtschu- len – Sekun- darstufe I + II</b>	Obere Schulaufsicht über die Gymnasien Einstellung und Zuweisung von Lehrkräften, Mitplanung und Begleitung der Lehrerfortbil- dung, Qualitätsentwicklung und -sicherung des Unterrichts, Mitwirkung an Richtlinien und Lehrplänen, Beratung und Kontrolle bei der Umsetzung der Richtlinien und Lehrpläne, Durchführung von Evaluationsmaßnahmen, Implementation aktueller landesweiter pädä- gogischer Vorgaben, Aufsicht über die gymna- siale Abschlussprüfung; Förderung der Kom- munikation und Kooperation in der Schule und zwischen Schulen und außerschulischen Koo- perationspartnern; Vermittlung und Entsch- eidung in Widerspruchs- und Beschwerdever- fahren; Beratung von Bürgern, Vorsitz in der 1. und 2. Staatsprüfung	13 4,7 22 15 11
<b>Dezernat 44: Gesamt- schulen, Sekundar- stufe I + II</b>	Obere Schulaufsicht über die Gesamtschulen Einstellung und Zuweisung von Lehrkräften, Fortbildung der Lehrkräfte, Qualitätsentwick- lung und -sicherung des Unterrichts, Erarbei- tung von Richtlinien und Lehrplänen, Bera- tung und Kontrolle bei der Umsetzung der Richtlinien und Lehrpläne, Durchführung von Evaluationsmaßnahmen, Implementation ak- tueller landesweiter pädagogischer Vorgaben, Förderung der Kommunikation und Koopera- tion in der Schule, zwischen Schulen und au- ßerschulischen Kooperationspartnern, Siche- rung der Vergleichbarkeit der Anforderungen, Vermittlung und Entscheidung in Wider- spruchs- und Beschwerdeverfahren	5 3 10 7 4

<b>Dezernat</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Personal<sup>1</sup></b>
<b>Dezernat 45: Berufskollegs</b>	Obere Schulaufsicht über die Berufskollegs	7
	Einstellung und Zuweisung von Lehrkräften,	7
	Fortbildung der Lehrkräfte, Qualitätsentwicklung und -sicherung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Curriculumsentwicklung und -implementation, Durchführung von Evaluationsmaßnahmen, Schulentwicklungsplanung und Förderung des Schulaufbaus und der Ausstattung von Schulen und Studienseminaren, Bildungsberichterstattung, Kooperation mit Schulträgern, den staatlichen Prüfungsämtern sowie den Partnern der Schule und des Studienseminars, Kooperation mit den zuständigen Stellen nach Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung sowie Unternehmen, Aufsicht über die Staatlichen Prüfungen (Abitur, Fachhochschulreife, Berufsabschluss, Nachholen von Abschlüssen der Sek. I); Entscheidungen über Beschwerden und Widersprüche bei der Beurteilung von Schülerleistungen und sonstigen Fällen, wenn dem nicht in der Schule abgeholfen werden kann	11 8 7
<b>Dezernat 46: Lehreraus- und fortbildung</b>	Fachaufsicht über die Studienseminare aller Schulformen und verantwortlich für deren Personalplanung; Anerkennung von Lehramtsprüfungen, Fort- und Weiterbildung der Lehrer aller Schulformen	19 9,7 20 18 18
<b>Dezernat 47: Personal- und Stellenplanan- gelegenheiten</b>	Betreuung der Lehrkräfte und Lehramtsanwärter in Personal- und Stellenplanangelegenheiten, Entscheidung über alle dienstrechtlichen Maßnahmen, wie z. B. Einstellungen, Anstellungen, Beförderungen, Versetzungen	74 40 83 96 56

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 48: Schulrecht und Schulver- waltung, Schulbau, Kir- chensachen, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbil- dung</b>	<i>Schulrecht:</i> Rechtsfragen aus dem Bereich der Schulordnung, der Mitwirkungsmöglichkeiten in der Schule oder der Versetzung und des Erwerbs von Abschlüssen, Durchführung von Bußgeldverfahren zur Einhaltung der Schulpflicht, Prüfung von Haftungsansprüchen aufgrund des Verhaltens von Lehrkräften; Entscheidung bei Frage des Schulwechsels bei Grundschulen und Berufskollegs	32 25 27 35,5 25
	<i>Schulorganisation:</i> Errichtung, Änderung und Aufbau von Schulen und Bildungsgängen, Angelegenheiten der Schulträger	
	<i>Kirchensachen, Ersatzschulen</i>	
	<i>Finanzielle Förderung:</i> Bereitstellung von Landesmitteln für Ganztagsangebote oder Schüleraustausch, Unterstützung von Privatschulen, Reisekostenabrechnung für Lehrkräfte, Finanzierung der Studienseminare und staatlichen Schulen	
<b>Dezernat 49: Kunst- und Kulturpflege, öffentliche Bibliotheken, Weiterbildung, Zweiter Bil- dungsweg, Sport</b>	Förderung kultureller Einrichtungen und Projekte, Unterstützung des Bibliothekswesens durch Fachberatung, Anerkennung und Förderung von Weiterbildungseinrichtungen, Unterstützung der allgemeinen Sport- und Schulsportentwicklung, Förderung des Baus von Sportstätten	9 11 20 15 9
<b>Summe Abteilung 4: 839</b>	Arnsberg Detmold Düsseldorf Köln Münster	170 109 212,5 208,5 139

## Abteilung 5: Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, Arbeitsschutz

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 50: Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung</b>	<p><i>Veterinärangelegenheiten:</i> Tierkörperbeseitigung, Tierseuchenbekämpfung, Futtermittelüberwachung, Fleisch- und Geflügelhygiene, Tierarzneimittelüberwachung</p> <p><i>Tierschutz:</i> Genehmigung von Tierversuchen, Tiertransportkontrollen</p> <p><i>Lebensmittelüberwachung:</i> Überwachung von Lebensmitteln, Bedarfsgegenständen und Kosmetika</p>	<p>9</p> <p>7,5</p> <p>13</p> <p>10</p> <p>9</p>
<b>Dezernat 51: Landwirtschaft, Fischerei</b>	<p>Ausweisung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten, Abgrabungen, Artenschutz, finanzielle Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes, Genehmigung von Landschaftsplänen</p> <p><i>Obere Fischereibehörde:</i> Zuständig für den Schutz und die Hege der Fischbestände, sowie für die ordnungsgemäße Ausübung der Fischerei</p>	<p>23</p> <p>9,5</p> <p>17,5</p> <p>22,5</p> <p>24</p>
<b>Dezernat 52: Abfallwirtschaft, Bodenschutz</b>	<p><i>Abfallwirtschaft:</i> Aufstellen des Abfallwirtschaftsplans, Genehmigung von Errichtung und Betrieb verschiedener Abfallentsorgungsanlagen, Kontrolle des Weges der Abfälle durch Transportgenehmigungen</p> <p><i>Bodenschutz:</i> Förderung von Maßnahmen zur Ermittlung und Abwehr von Gefahren durch schädliche Bodenveränderungen, Altlastenverdachtsflächen und Altlasten</p>	<p>27</p> <p>16,5</p> <p>34</p> <p>23,5</p> <p>18</p>

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 53: Verkehr</b>	<p><i>Allgemeiner Straßenverkehr:</i> Zuständige Straßenverkehrsbehörde für Autobahnen, Fachaufsicht über alle Straßenverkehrsbehörden des Bezirks, Ausnahmegenehmigungen von Vorschriften der StVO, Genehmigung von Großraum- und Schwerlasttransporten</p> <p><i>Planfeststellungsverfahren:</i> Entscheidung über den Bau neuer Landes- und Kreisstraßen, Anhörung von Bürgern</p> <p><i>Fahrerlaubnis und Fahrlehrerwesen:</i> Zuständig für Führerscheineangelegenheiten und Fahrlehrerrecht</p> <p><i>Wasserstraßen und Häfen:</i> Hafenaufsichtsbehörde</p>	<p>22</p> <p>12,5</p> <p>24,5</p> <p>28,5</p> <p>17</p>
<b>Dezernat 54: Wasserwirtschaft, Gewässerschutz</b>	<p>Festsetzung von Wasserschutzgebieten, Zulassung von Einleitungen in Gewässer und Überprüfung der Abfallbeseitigungskonzepte der Kommunen, Genehmigung von Hochwasserschutzanlagen, Führung des Wasserbuchs, Überwachung der Talsperren und Stauanlagen</p>	<p>31</p> <p>23</p> <p>32</p> <p>32</p> <p>27</p>
<b>Dezernat 55: Arbeitsschutz</b>	<p><i>Anlagensicherheit:</i> Anerkennung von Sachverständigen und Sachkundigen, Erlaubnis für Fernleitungen, Anerkennung von Lehrgängen nach der Getränkeschankanlagenverordnung</p> <p><i>Arbeitsschutz:</i> Arbeitszeitgesetz, Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen, Arbeitszeit</p> <p><i>Gefahrstoffe:</i> Erlaubnis zur Durchführung von Begasungen, Asbestsanierungen, Anerkennung von Lehrgängen zum Erlangen der Sachkunde</p> <p><i>Jugendarbeitsschutz</i></p> <p><i>Mutterschutz:</i> Zustimmung zu Kündigungen</p> <p><i>Strahlenschutz:</i> Allgemeines zum Strahlenschutz, Ionisierende Strahlungen, Nicht-Ionisierende Strahlungen, Genehmigungen, Gesetze und Verordnungen</p>	<p>9</p> <p>6,5</p> <p>17</p> <p>12</p> <p>9</p>

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 56: Immissions- schutz</b>	Durchführung von Genehmigungsverfahren für Großanlagen, Mitwirkung bei der Gebiets- und Bauleitplanung, Vollzug der Öko-Auditverordnung, Umsetzung der Anlagensicherheit im Sinne der Störfallverordnung, Entscheidungen über Widersprüche gegen Beschlüsse der staatlichen Umweltämter auf dem Gebiet des Emissionsschutzes, Gentechnik	13
		6
		17
		16
		11
<b>Dezernat 57: Förderung des kommunalen Straßenbaus, Straßenpläne und -programme</b>	Förderung des kommunalen Straßen- und Radwegebaus: Bewilligung von Finanzmitteln für Kreise, Städte und Gemeinde, Förderung von Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs, Aufstellung eines Landesstraßenbedarfsplans	9
		5
		16
		15
		15
<b>Dezernat 58: Integrierte Gesamtverkehrsplanung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten</b>	<i>Integrierte Gesamtverkehrsplanung:</i> Aufstellung des Verkehrsinfrastrukturbedarfsplans. Ziel: Regelung der Wechselbeziehungen der Bedarfs- und Ausbaupläne für den ÖPNV und die Landesstraßen  <i>Personennahverkehr:</i> Durchführung der Genehmigungs- und Zustimmungsverfahren für den Linien- und Gelegenheitsverkehr und der Beförderungstarife, Bewilligung von Zuwendungen und Ausgleichsleistungen an kommunale Aufgabenträger, finanzielle Förderung des ÖPNV (Investitionsförderung für Infrastrukturmaßnahmen, Zuwendungen an Aufgabenträger, Fahrzeugförderung, Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr bzw. für die Beförderung Behinderter)  <i>Eisenbahnangelegenheiten:</i> Durchführung von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren für den Bau und die Änderung von Schienenwegen	24
		8,5
		32,5
		34
		7
<b>Summe Abteilung 5: 800</b>	Arnsberg Detmold Düsseldorf Köln Münster	167
		95
		203,5
		198,5
		136

## Abteilung 6: Regionalplanung, Wirtschaft

Dezernat	Aufgaben	Personal <sup>1</sup>
<b>Dezernat 61: Geschäftsstelle des Regional- rats, Regional- planung</b>	<i>Regionalrat:</i> Führung der Geschäfte des Regionalrats	20
		16
	Konzeptionelle Vorbereitung und Durchführung der Aufstellung und Änderung des Gebietsentwicklungsplans, Beobachtung der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur	23
		18
		15
<b>Dezernat 62: Durchsetzung der Ziele der Raumplanung und der Lan- desplanung</b>	Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplans	14
		12,5
		18,5
		10
		13
<b>Dezernat 63: Gewerbliche Wirtschaft</b>	<i>Wirtschaftsförderung:</i> Förderung von Investitionen	34
		7,5
	<i>Handwerk und Gewerbe:</i> Erteilung von Ausnahmegenehmigungen, Errichtung und Beaufsichtigung der Meisterprüfungsausschüsse	37
		20
	<i>Schornsteinfegerwesen, Gewerbeordnung und Gaststättengesetz:</i> Beratung und Beaufsichtigung der nachgeordneten Behörden	22
	<i>Preisüberwachung:</i> Entscheidungen über die rechtliche Zulässigkeit von Preisforderungen privater Unternehmen gegenüber öffentlichen Auftraggebern	
<i>Versicherungsbereich:</i> Ausübung der Aufsicht über kleinere Versicherungsvereine		
<b>Summe Abteilung 6: 282</b>	Arnsberg	68
	Detmold	36
	Düsseldorf	78,5
	Köln	51
	Münster	48



## Tabelle 8: Aufgaben und Personal einzelner Bezirksregierungen

### Abteilung 1: Zentrale Dienste

Dezernat	Aufgaben	Personal
<b>Dezernat 10: Wieder- gutmachung</b>	<b>Bezirksregierung Düsseldorf</b>	43

### Abteilung 3: Kommunalaufsicht, Bauen und Wohnen

<b>Dezernat 38: Lasten- ausgleich</b>	<b>Bezirksregierung Münster (Außenstelle des Landesausgleichsamtes NRW)</b> Eingliederungsdarlehen (konnte bis 1995 im Falle des Erleidens von Schäden durch den Krieg beantragt werden), Hauptentschädigung, Vermögensschäden: Möglichkeit der Beantragung für Entschädigung für Schaden, den jemand im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg durch Vertreibung, Flucht Bombenabwurf oder auf andere Art und Weise erlitten hat	9
---	--	---

### Abteilung 4: Schule

<b>Dezernat 40: Ausbildungs- förderung und Aufstiegsfort- bildung in NRW</b>	<b>Bezirksregierung Köln, Außenstelle Aachen</b> Zuständiges Amt für Ausbildungsförderung für Ausbildungen in Großbritannien, Irland und Türkei nach Bafög; zuständig für die Bewilligung von Leistungen nach dem Aufstiegsfortbildungsgesetz (Meister-Bafög), Fachaufsicht über: 54 bei den Kreisen und kreisfreien Städten sowie 12 bei den Studentenwerken des Landes NRW eingerichteten Ämtern für Ausbildungsförderung	36
--	--	----

**Abteilung 5: Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, Arbeitsschutz**

Dezernat	Aufgaben	Personal
<b>Dezernat 59: Luftverkehr</b>	<p><b>Bezirksregierung Düsseldorf (zuständig für Regierungsbezirke Düsseldorf und Köln) und Münster (zuständig für Regierungsbezirke Arnsberg, Detmold und Münster)</b></p> <p><i>Genehmigung von Flugplätzen</i></p> <p><i>Luftfahrtpersonal:</i> Erteilung, Verlängerung, Erneuerung von Erlaubnissen einschließlich verschiedener Berechtigungen</p> <p><i>Luftrechtliche Genehmigungen und Erlaubnisse:</i> insbesondere Genehmigungen von Luftfahrtunternehmen und von Luftfahrtveranstaltungen, Erlaubnisse für Flugschulen</p> <p><i>Luftaufsicht:</i> Einrichtung von Luftaufsichtstellen an den Verkehrslandeplätzen: Einsatz von Sachbearbeitern für die Luftaufsicht der Bezirksregierung und Beauftragten für Luftaufsicht, deren Aufgabe die regelmäßige Überprüfung der Flugplätze und des Flugbetriebs ist</p> <p><i>Luftsicherheit:</i> Schwerpunkt Sicherheitskontrollen bei den Fluggästen auf den Flughäfen und Zuverlässigkeitsüberprüfung für sämtliche Personen, die in den Sicherheitsbereichen der Flughäfen arbeiten wollen</p> <p><i>Förderung der Luftfahrt:</i> Bewilligung von Mitteln für die Erhaltung und Verbesserung der Flugsicherheit dienenden Einrichtungen</p> <p><i>Fluglärmangelegenheiten:</i> Ansprechpartner für Fluglärmbeschwerden aus der Bevölkerung</p>	<p>62</p> <p>74</p>

**Abteilung 6: Regionalplanung, Wirtschaft**

<b>Dezernat 64: Braunkohle</b>	<p><b>Bezirksregierung Köln</b></p> <p>Führung der Geschäfte des Braunkohleausschusses und Erarbeitung der Braunkohlepläne, Überwachung der Einhaltung der Braunkohlepläne, Beratung von Tagebaubetroffenen</p>	<p>6</p>
------------------------------------	---	----------

## Abteilung 8: Bergbau und Energie in NRW

Dezernat	Aufgaben	Personal
<b>Dezernat 81: Bergrechtliche Planfeststel- lungsverfah- ren mit Umweltver- träglichkeits- prüfung, Grundab- tretungs- und Zulegungs- verfahren, Verfahrens- planung, Prozess- vertretung</b>	<b>Bezirksregierung Arnsberg</b> Bearbeitung von Rechtsfragen im Zusammen- hang mit Bergbau und Energie in NRW Durchführung <i>bergrechtlicher Verfahren</i> : Bergrechtliche Planfeststellungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung, Widerspruchs- verfahren in Bezug auf Entscheidungen der Abteilung und der Bergämter des Landes NRW, Grundabtretungs- und Zulegungsverfahren, Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren und Entscheidungen über die Bestellung von Sach- verständigen <i>Dienstleistungen für die Bergverwaltung NRW:</i> Erbringung von juristischen Dienstleistungen für die übrigen Dezernate der Abteilung 8 so- wie für die nachgeordneten Bergämter.	15

Dezernat	Aufgaben	Personal
<p><b>Dezernat 82:</b>  <b>Fachliche Steuerung der Bergmänner, Besondere Technologien, Altbergbau</b></p>	<p><b>Bezirksregierung Arnsberg</b></p> <p><i>Fachliche Steuerung:</i> Bearbeitung von fakultativen Rahmenbetriebsplänen, Haupt- und Sonderbetriebsplänen sowie Ausnahmebewilligungen und auch der Einsatzausstattung und Einsatzorganisation der Bergämter, Mitwirkung bei Haushalts-, Organisations-, Stellenplan- und Personalangelegenheiten der Dezernate 81 bis 87 und der Bergämter; Koordinierung des bergtechnischen Regelwerks (Bergverordnungen, Richtlinien und Verwaltungsanweisungen)</p> <p><i>Altbergbau:</i> Ermittlung und Beseitigung der Gefahren aus altem Bergbau und Betreuung von Erkundungsprogrammen</p> <p><i>Besondere Technologien:</i> Gewinn an Bedeutung für Geothermie (Erdwärme) sowie die Gewinnung und Verwertung von Grubengas und die untertägige Wärmespeicherung</p> <p><i>Projektkoordinierung:</i> Bündelung der übergreifenden Aufgaben. Sofern eine Aufgabe mehrere Dezernate und/oder Bergämter betrifft laufen alle Informationen über das Projekt hier zentral zusammen.</p> <p><i>Bergbaufachliche Öffentlichkeitsangelegenheiten</i> (Ausstellungen, Messen, Betreuung nationaler und internationaler Delegationen) sowie <i>Stellungnahmen</i> vor den Medien zu Ereignissen im Bergbau</p>	<p>11</p>
<p><b>Dezernat 83:</b>  <b>Grubensicherheit: Techniker und Tage</b></p>	<p><b>Bezirksregierung Arnsberg</b></p> <p>1. Grubensicherheit und Technik im Bergbau unter Tage: Bekämpfung von Gebirgsschlägen und Gasausbrüchen, Verhütung von Grubenbränden und Explosionen, Vermeidung von Streb- und Streckenbrüchen, Schutz gegen Stein- und Kohlefall</p>	<p>10</p>

Dezernat	Aufgaben	Personal
<b>Dezernat 84: Arbeits- und Gesundheits- schutz im Bergbau; Berichte und Statistik; Bergbauliche Qualifizierung</b>	<b>Bezirksregierung Arnsberg</b>	17
<b>Dezernat 85: Immissions- schutz im Bergbau; REN Demons- trations- förderung; Schornstein- fegerangele- genheiten; Zukunfts- energien; Bergbau- technologien</b>	<b>Bezirksregierung Arnsberg</b> <i>Bergbauliche Tagesanlagen; Immissions- schutz: bei den übertägigen Anlagen des Bergbaus</i> <i>Demonstrationsförderung zur rationellen Energieverwendung und Förderung der tech- nischen Entwicklung zur Energieeinsparung und Nutzung von Sonne, Wind, Wasser und Biogas: Prüfung der Vorhaben, Ausstellung der Bewilligungsbescheide, Auszahlung der Fördermittel und Kontrolle ihrer Verwen- dung, Abwicklung der Förderung der Nah- und Fernwärme in NRW, Einbindung in die fachliche Projektbewertung und Arbeit in den Workshops bei der Umsetzung der Lan- desinitiative „Zukunftsenergien“</i> <i>Schornsteinfegerwesen</i>	15
<b>Dezernat 86: Planung; Wasser und Abfall im Bergbau; Braunkohlen- bergbau; Nichtkohlen- bergbau</b>	<b>Bezirksregierung Arnsberg</b>	22

Dezernat	Aufgaben	Personal
<b>Dezernat 87: Markscheidewesen</b>	<b>Bezirksregierung Arnsberg</b> <i>Berechtsamtswesen:</i> Erteilung von Erlaubnissen für die Exploration von Lagerstätten sowie von Bewilligungen oder von Bergwerkseigentum als Voraussetzung für die Gewinnung von Bodenschätzen nach den Regelungen des Bundesberggesetzes; Aufsicht über die Markscheider im Bergbau <i>Karten- und Reißwesen:</i> in analoger und digitaler Form mit den dazugehörigen Archiven über den stillgelegten Bergbau; Aufbau eines umfassendes Bergbau-Informationssystem (BIS) <i>Erteilung von Auskünften</i> über bergbauliche Verhältnisse und mögliche Bergschadensgefährdung <i>Schutz der Oberfläche vor den Auswirkungen des Bergbaus:</i> besondere Aufgabe der Bergbehörde gemäß des Bundesberggesetz: sicherer Verkehr auf Autobahnen, Eisenbahnen und Schifffahrtsstraßen, Sicherheit von Industrieanlagen sowie Öl- und Gas-Pipelines, Schutz des Einfamilienhauses	35
<b>Summe Abteilung 8</b>		125

## Abteilung 9: Obere Flurbereinigungsbehörde

Dezernat	Aufgaben	Personal
<b>Dezernat 91: Grundsatzfragen, Finanzierung der Flurbereinigung und rechtliche Angelegenheiten; Koordination</b>	<b>Bezirksregierung Münster</b> <i>Schwerpunkt:</i> Einleitung, Koordinierung der Finanzierung sowie fachaufsichtliche Begleitung der Flurbereinigungsverfahren in NRW in rechtlicher Hinsicht <i>Weiteres:</i> landesweite Fachaufsichts- und Koordinierungsstelle im Vertragsnaturschutz, Koordinierungsaufgaben im nordrhein-westfälischen Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit im ländlichen Raum	14
<b>Dezernat 92: Plan und Ausführung in der Flurbereinigung</b>	<b>Bezirksregierung Münster</b> Entwicklung der Grundsätze für die von den Ämtern für Agrarordnung (ÄFAO) in NRW aufzustellenden Pläne über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen sowie Bodenordnungspläne in Verfahren nach dem FlurbG.; Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung der Grundlagen für die Wertermittlung, für die planerische und bauliche Realisierung von gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen sowie für die Durchführung von Dorfentwicklungsverfahren. Fachaufsicht über die ÄFAO: Prüfung der Pläne, Bodenordnungspläne und Kostenberechnungen für Gewässerbau-, Wegebau- und Landschaftsbaumaßnahmen sowie die Ausführung dieser Baumaßnahmen. Nachprüfungsstelle für die Baumaßnahmen in den Bodenordnungsverfahren, Wahrnehmung der Aufgaben der Oberen Flurbereinigungsbehörde als Träger öffentlicher Belange und Koordination der Zusammenarbeit mit anderen Planungsträgern und den Naturschutzverbänden, Koordinierung der INTERREG III-Aktivitäten der ÄFAO mit dem Förderschwerpunkt „Ländlicher Raum“	6

Dezernat	Aufgaben	Personal
<p><b>Dezernat 93: Dorferneuerung, Agrarstruktur, Siedlung</b></p>	<p><b>Bezirksregierung Münster</b></p> <p>Fachaufsicht über die acht Ämter für Agrarordnung in Nordrhein-Westfalen in Angelegenheiten der Dorferneuerung/Umnutzung, Agrarstruktur und ländliche Siedlung, Koordinierung und Verteilung der Landesmittel für die Dorferneuerung/Umnutzung auf die Ämter für Agrarordnung als Bewilligungsbehörden und Entscheidung über Widersprüche gegen deren Bescheide, Mitwirkung bei der Verwaltung der ehemals mit öffentlichen Mitteln geförderten Aussiedlungen, baulichen Maßnahmen, Voll- und Nebenerwerbsstellen heimatvertriebener Landwirte sowie von Landarbeitern, rechtliche Fachaufsicht über die gemeinnützigen Siedlungsunternehmen nach dem Reichssiedlungsgesetz.</p> <p><i>Weitere Schwerpunkte:</i> Vorbereitung, Vergabe und fachliche Begleitung agrarstruktureller Entwicklungsplanungen/Dorfplanungen (Gutachten), Vorbereitung und Durchführung der Präsentation von ländlichen Entwicklungsmaßnahmen anlässlich der Internationalen Grünen Woche, Landesweite Koordination der Gemeinschaftsinitiative „LEADER +“, ein Förderprogramm der Europäischen Gemeinschaft</p>	<p>8</p>



Dezernat	Aufgaben	Personal
<b>Dezernat 94: Vermessungs- wesen in der Flurberein- igung, Techno- logie</b>	<b>Bezirksregierung Münster</b> Vermessung und Einsatz der Technik in der Verwaltung für die Agrarordnung NRW. Entwicklung von Methoden und Verfahren zur vermessungstechnischen Bearbeitung in Bodenordnungsverfahren, Erarbeitung technischer Vorschriften; Aufsicht über die im Rahmen der Neuordnung der Grundstücke durch die Ämter für Agrarordnung durchzuführenden Vermessungstätigkeiten: Zusammenfassung der Ergebnisse im Bodenordnungsplan, Bescheinigung, dass die vermessungstechnischen Unterlagen zur Berichtigung des Liegenschaftskatasters geeignet sind, intensive Anwendungsbetreuung der eingesetzten technischen Fachanwendungen und Anwendungsprogramme	14
<b>Summe Abteilung 9</b>		42

**Abteilung 10: Soziales und Arbeit, Landesversorgungsamt**

Dezernat	Aufgaben	Personal
<p><b>Dezernat 101: Rechtsangelegenheiten</b></p>	<p><b>Bezirksregierung Münster</b></p> <p>Bearbeitung der Rechtsangelegenheiten der Abteilung 10: Durchführung der Widerspruchs- und Sozialgerichtsstreitverfahren im Rahmen des Schwerbehindertenrechts, des sozialen Entschädigungsrechts und nach dem Bergmannsversorgungsscheingesetz, sowie Durchführung von Widerspruchs- und Verwaltungsgerichtsstreitverfahren, soweit arbeitsmarkt- und sozialpolitische Förderprogramme, Entscheidungen des Landesprüfungsamtes für Medizin, Psychotherapie und Pharmazie, das Heimkehrergesetz, die Rückführungskosten und die Eingliederungshilfen betreffen.</p> <p><i>Weiteres:</i> Geltendmachung von Ansprüchen und die Durchsetzung der im Zusammenhang mit Versorgungsleistungen des sozialen Entschädigungsrechts entstehenden bürgerlich-rechtlichen Ansprüche, Schadensersatzansprüche des Landes gegen Dritte wegen privater Unfälle Bediensteter, und von öffentlich-rechtlichen Rückforderungen zu Unrecht gezahlter Versorgungsbezüge</p>	<p>92</p>

Dezernat	Aufgaben	Personal
<b>Dezernat 102: Fachaufsicht Versorgungs- verwaltung</b>	<b>Bezirksregierung Münster</b> Fach- und Rechtsaufsicht über die elf Versorgungsämter im Bereich des sozialen Entschädigungsrechts: Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz, Opferentschädigungsgesetz, Soldatenversorgungsgesetz, Zivildienstgesetz, Infektionsschutzgesetz, Häftlingshilfegesetz, Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz sowie dem Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetz.  <i>Weiteres:</i> Angelegenheiten nach dem Schwerbehindertenrecht Angelegenheiten nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz, Aufsicht über die Landesstelle Unna-Massen, Integration von Zuwanderern, Zentralstelle für den Bergmannversorgungsschein, Schülerwettbewerb, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitische Förderprogramme	38
<b>Dezernat 103: Ärztlicher Dienst</b>	<b>Bezirksregierung Münster</b> Fachaufsicht über die elf versorgungsärztlichen Dienststellen in den Versorgungsämtern, den sieben Orthopädischen Versorgungsstellen und der Kurklinik Eggeland, Abgabe von sozialmedizinisch gutachterlichen Stellungnahmen nach dem Sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertengesetz im Vorverfahren (Widerspruchsangelegenheiten) und in Streitverfahren für die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit. Beurteilungsgrundlage: Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertengesetz von 1996.  Entscheidungen über Anträge auf Gewährung von Badekuren nach dem BVG und nach den Gesetzen, in denen die Vorschriften des BVG Anwendung finden, Bearbeitung von Erstattungsansprüchen in Kurangelegenheiten gegenüber anderen Sozialleistungsträgern	18

Dezernat	Aufgaben	Personal
<b>Dezernat 104: Landes- prüfungsamt für Medizin, Psychothera- pie und Pharmazie</b>	<p><b>Bezirksregierung Münster</b></p> <p>Vorbereitung und Durchführung der staatlichen Prüfungen in verschiedenen Ausbildungsbereichen und Studiengängen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben der jeweiligen Prüfungsordnung</p> <p><i>Staatliche Prüfungen:</i> Für Studierende der Humanmedizin, für Studierende der Humanmedizin nach der alten ÄappO, ärztliche Vorprüfung, erster Abschnitt der ärztlichen Prüfung, zweiter Abschnitt der ärztlichen Prüfung, dritter Abschnitt der ärztlichen Prüfung, Studierende der Pharmazie: erster Abschnitt der pharmazeutischen Prüfung, zweiter Abschnitt der pharmazeutischen Prüfung, dritter Abschnitt der pharmazeutischen Prüfung, Psychologische Psychotherapeuten / Kinder- und Jugendlichen Psychotherapeuten, Ärzte/Ärztinnen für öffentliches Gesundheitswesen, Zahnärzte/Zahnärztinnen für öffentliches Gesundheitswesen, Fachapotheker/Fachapothekerinnen für öffentliches Gesundheitswesen, Gesundheitsaufseher, Sozialmedizinische Assistenten</p> <p><i>Anerkennung/Anrechnung von Studienleistungen und -zeiten auf ein Studium der:</i> Humanmedizin, Zahnmedizin, Pharmazie oder auf die Weiterbildung zum Psychologischen Psychotherapeuten/Kinder- und Jugendlichen Psychotherapeuten</p>	33
<b>Summe Abteilung 10</b>		181

**Abteilung 1–6 = 3935 Stellen, davon**

Arnsberg:	851 + Abt. 8 (125)	= 976 Stellen
Detmold:	507	= 507 Stellen
Düsseldorf:	961 + Dez. 10 (43) + Dez. 59 (62)	= 1072 Stellen
Köln:	897 + Dez. 40 (36) + Dez. 64 (6)	= 939 Stellen
Münster:	750 (32 sonstige) + Dez. 38 (9) + Dez. 59 (74) + Abt. 9 (42) + Abt. 10 (181)	= 1056 Stellen

**Iststellen insgesamt: = 4550 Stellen**

**Tabelle 9: Personal der Bezirksregierung Arnsberg nach Alter und Geschlecht**

(absolut)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	11	13	24
<b>21-30</b>	50	64	114
<b>31-40</b>	170	139	309
<b>41-50</b>	285	175	460
<b>51-59</b>	187	76	263
<b>60 und mehr</b>	63	16	79
<b>Summe</b>	766	483	1249

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

(in %)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	0.9	1.0	1.9
<b>21-30</b>	4.0	5.1	9.1
<b>31-40</b>	13.6	11.1	24.7
<b>41-50</b>	22.8	14.0	36.8
<b>51-59</b>	15.0	6.1	21.1
<b>60 und mehr</b>	5.0	1.3	6.3
<b>Summe</b>	61.3	38.7	100

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

**Tabelle 10: Personal der Bezirksregierung Detmold nach Alter und Geschlecht**

(absolut)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	8	10	18
<b>21-30</b>	14	35	49
<b>31-40</b>	71	100	171
<b>41-50</b>	137	114	251
<b>51-59</b>	131	31	162
<b>60 und mehr</b>	37	7	44
<b>Summe</b>	398	297	695

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

(in %)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	1.2	1.4	2.6
<b>21-30</b>	2.0	5.0	7.1
<b>31-40</b>	10.2	14.4	24.6
<b>41-50</b>	19.7	16.4	36.1
<b>51-59</b>	18.8	4.5	23.3
<b>60 und mehr</b>	5.3	1.0	6.3
<b>Summe</b>	57.3	42.7	100.0

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

**Tabelle 11: Personal der Bezirksregierung Düsseldorf nach Alter und Geschlecht**

(absolut)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	2	11	13
<b>21-30</b>	76	108	184
<b>31-40</b>	157	210	367
<b>41-50</b>	256	198	454
<b>51-59</b>	213	113	326
<b>60 und mehr</b>	69	23	92
<b>Summe</b>	773	663	1436

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

(in %)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	0.1	0.8	0.9
<b>21-30</b>	5.3	7.5	12.8
<b>31-40</b>	10.9	14.6	25.6
<b>41-50</b>	17.8	13.8	31.6
<b>51-59</b>	14.8	7.9	22.7
<b>60 und mehr</b>	4.8	1.6	6.4
<b>Summe</b>	53.8	46.2	100.0

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

**Tabelle 12: Personal der Bezirksregierung Köln nach Alter und Geschlecht**

(absolut)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	6	9	15
<b>21-30</b>	61	84	145
<b>31-40</b>	141	185	326
<b>41-50</b>	223	172	395
<b>51-59</b>	166	108	274
<b>60 und mehr</b>	50	14	64
<b>Summe</b>	647	572	1219

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

(in %)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	0.5	0.7	1.2
<b>21-30</b>	5.0	6.9	11.9
<b>31-40</b>	11.6	15.2	26.7
<b>41-50</b>	18.3	14.1	32.4
<b>51-59</b>	13.6	8.9	22.5
<b>60 und mehr</b>	4.1	1.1	5.3
<b>Summe</b>	53.1	46.9	100.0

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002



**Tabelle 13: Personal der Bezirksregierung Münster nach Alter und Geschlecht**

(absolut)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	6	7	13
<b>21-30</b>	58	55	123
<b>31-40</b>	121	160	281
<b>41-50</b>	259	184	443
<b>51-59</b>	242	116	358
<b>60 und mehr</b>	52	14	66
<b>Summe</b>	738	546	1284

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

(in %)

Alter	Geschlecht		Insgesamt
	Männlich	Weiblich	
<b>20 und weniger</b>	0.5	0.5	1.0
<b>21-30</b>	4.5	4.3	9.6
<b>31-40</b>	9.4	12.5	21.9
<b>41-50</b>	20.2	14.3	34.5
<b>51-59</b>	18.8	9.0	27.9
<b>60 und mehr</b>	4.0	1.1	5.1
<b>Summe</b>	57.5	42.5	100.0

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

**Tabelle 14: Personal der Bezirksregierungen nach Alter und Geschlecht (absolut)**

Alter und Geschlecht		Bezirksregierung				
		Arnsberg	Detmold	Düsseldorf	Köln	Münster
<b>20 Jahre und weniger</b>	<i>Männlich</i>	11	8	2	6	6
	<i>Weiblich</i>	13	10	11	9	7
	<i>Insgesamt</i>	24	18	13	15	13
<b>21-30 Jahre</b>	<i>Männlich</i>	50	14	76	61	58
	<i>Weiblich</i>	64	35	108	84	55
	<i>Insgesamt</i>	114	49	184	145	123
<b>31-40 Jahre</b>	<i>Männlich</i>	170	71	157	141	121
	<i>Weiblich</i>	139	100	210	185	160
	<i>Insgesamt</i>	309	171	367	326	281
<b>41-50 Jahre</b>	<i>Männlich</i>	285	137	256	223	259
	<i>Weiblich</i>	175	114	198	172	184
	<i>Insgesamt</i>	460	251	454	395	443
<b>51-59 Jahre</b>	<i>Männlich</i>	187	131	213	166	242
	<i>Weiblich</i>	76	31	113	108	116
	<i>Insgesamt</i>	263	162	326	274	358
<b>60 Jahre und älter</b>	<i>Männlich</i>	63	37	69	50	52
	<i>Weiblich</i>	16	7	23	14	14
	<i>Insgesamt</i>	79	44	92	64	66
<b>Summe</b>	<i>Männlich</i>	766	398	773	647	738
	<i>Weiblich</i>	483	297	663	572	546
	<i>Insgesamt</i>	1249	695	1436	1219	1284

Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik, Ergebnisse der Personalstatistik (Summe der Voll- und Teilzeitbeschäftigten). Stand 30.06.2002

## Anlage 2: Organigramme aus NRW

### Bezirksregierungen in NRW

Regierungspräsident

Regierungsvizepräsident

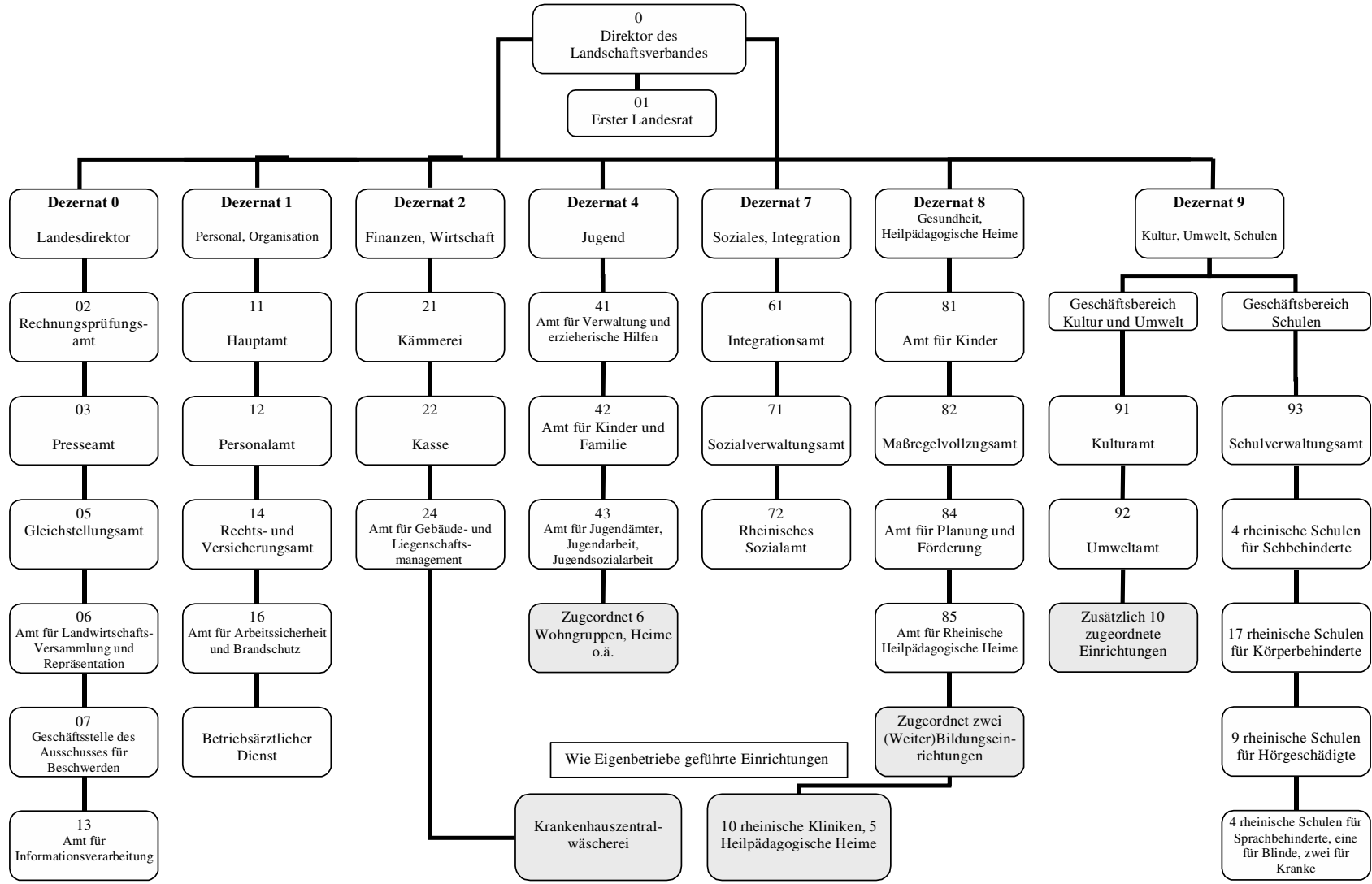
Abteilung 1 Zentrale Dienste	Abteilung 2 Gefahrenabwehr, Gesundheit	Abteilung 3 Kommunalauf- Sicht, Bauen und Wohnen	Abteilung 4 Schule	Abteilung 5 Umwelt, Verbrau- cher- Schutz, Verkehr, Arbeitsschutz	Abteilung 6 Regionalplanung, Wirtschaft	Abteilung 7 (aufgelöst, jetzt Dez. 10)	Abteilung 8 Bergbau und Ener- gie NRW (nur Arnsberg)	Abteilung 9 Obere Flurreini- gungs- behörde (nur Münster)	Abteilung 10 Soziales und Arbeit (nur Münster)
<b>Dezernat 10</b> Wiedergutmachung (nur Düsseldorf)	<b>Dezernat 21</b> Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangele- genheiten	<b>Dezernat 31</b> Kommunal- und Finanzaufsicht	<b>Dezernat 41</b> Grundschule – Primarstufe und Sonderschulen	<b>Dezernat 50</b> Veterinärangele- genheiten, Lebens- mittelüberwachung	<b>Dezernat 61</b> Geschäftsstelle des Regionalrates, Regionalplanung		<b>Dezernat 81</b> Bergrechtliche Planfeststellungs- Verfahren	<b>Dezernat 91</b> Grundsatzfragen, Finanzierung der Flurbereinigung u. rechtliche Angele- genheiten; Koordination	<b>Dezernat 101</b> Rechtsangelegen- heiten
<b>Dezernat 11</b> Personalange- legenheiten	<b>Dezernat 22</b> Feuerschutz, Rettungswesen, Zivile Verteidigung, Kampfmittelräum- dienst	<b>Dezernat 33</b> Landesvermessung und Liegenschafts- kataster	<b>Dezernat 42</b> Haupt- und Realschulen – Sekundarstufe I	<b>Dezernat 51</b> Landschaft, Fische- rei <b>Dezernat 52</b> Abfallwirtschaft, Bodenschutz	<b>Dezernat 62</b> Durchsetzung der Ziele der Raumord- nung und Landesplanung	<b>Dezernat 82</b> Fachliche Steuerung der Bergämter; beSon- dere Technologien, Alt- Bergbau	<b>Dezernat 102</b> Fachaufsicht Versorgungsver- waltung		
<b>Dezernat 12</b> Beauftragter für den Haushalt	<b>Dezernat 24</b> Öffentliche Ge- sundheit, med. u. pharmazeutische Angelegenheiten	<b>Dezernat 35</b> Bauaufsicht, Städ- tebau, Denkmalan- gelegenheiten	<b>Dezernat 43</b> Gymnasien, Sek.stufe I u. II einschließlich Fachaufsicht	<b>Dezernat 53</b> Verkehr <b>Dezernat 54</b> Wasserwirtschaft, Bodenschutz	<b>Dezernat 63</b> Gewerbliche Wirt- schaft	<b>Dezernat 83</b> Grubensicherheit- Technik unter Tage	<b>Dezernat 92</b> Planung und Aus- führung in der Flurbereinigung	<b>Dezernat 103</b> Ärztlicher Dienst	
<b>Dezernat 13</b> Landeskasse	<b>Dezernat 25</b> Verwaltung und Logistik der Polizei	<b>Dezernat 36</b> Bauförderung, Wohnungsangele- genheiten, Krankenhausförde- rung	<b>Dezernat 44</b> Gesamtschulen – Sekundarstufe I u. II <b>Dezernat 45</b> Berufskollegs	<b>Dezernat 55</b> Arbeitsschutz <b>Dezernat 56</b> Immissionsschutz		<b>Dezernat 84</b> Arbeits- und Gesund- heitsschutz im Bergbau, Berichte / Statistiken bergbau- liche Qualifizierung	<b>Dezernat 93</b> Dorferneuerung, Agrarstruktur, Siedlung	<b>Dezernat 104</b> Landesprüfungs- amt für Medizin, Psychotherapie u. Pharmazie	
<b>Dezernat 14</b> Organisations- angelegenheiten, IuK – Technik, Innenrevision	<b>Dezernat 26</b> Gefahrenabwehr / Strafverfolgung der Polizei, Autobahn- polizei	<b>Dezernat 37</b> Sozialwesen	<b>Dezernat 46</b> Lehreraus- und fortbildung <b>Dezernat 47</b> Personal- und Stellenangelegen- heiten	<b>Dezernat 57</b> Förderung des kommunalen Stra- ßenbaus, Straßen- pläne und -programme		<b>Dezernat 85</b> Immissionsschutz im Bergbau, REN Demonstrations- förderung u.a.	<b>Dezernat 94</b> Vermessungswesen in der Flurberein- igung, Technologie		
<b>Dezernat 15</b> Justizariat, Stif- tungsaufsicht, Enteignung		<b>Dezernat 38</b> Lastenausgleich (nur Münster)	<b>Dezernat 48</b> Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau u.a	<b>Dezernat 58</b> Integrierte Gesamt- verkehrsplanung, Perso- nennahverkehr, Eisen- bahnangelegenheiten		<b>Dezernat 86</b> Planung, Wasser u. Abfall im Bergbau Braunkohlebergbau, Nichtkohlebergbau			
<b>Dezernat 16</b> Beihilfen			<b>Dezernat 49</b> Kunst und Kulturpfl- ege, öffentliche Biblio- theken, Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport	<b>Dezernat 59</b> Luftverkehr (nur Düsseldorf und Münster)		<b>Dezernat 87</b> Markscheidewesen			

vereinfachte Darstellung in Anlehnung an Hesse 2003: 43, ohne Justiz, fett: oberste, obere, mittlere und untere Landesbehörden, normal: Landesbetriebe

	<b>IM</b> Innenministerium	<b>JM</b> Justizministerium	<b>FM</b> Finanzministerium	<b>MWA</b> Ministerium für Wirtschaft und Arbeit	<b>MVEL</b> Ministerium für Verkehr, Energie u. Landesplanung	<b>MSKWS</b> Ministerium für Städtebau u. Wohnen, Kultur u. Sport	<b>MSGFF</b> Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen u. Familie	<b>MSJK</b> Ministerium für Schule, Jugend u. Kultur	<b>MWF</b> Ministerium für Wissen- schaft und Forschung	<b>MUNLV</b> Ministerium für Umwelt u. Natur- schutz, Landwirt- schaft u. Verbrau- cherschutz
<b>Oberer Landesverwaltung</b>	<b>Landes- kriminalamt</b>		<b>Rechenzentrum der Finanz- verwaltung</b>	Landesbetrieb Mess- und Eichwesen (LdB)	Landesbetrieb Straßenbahn (LdB)		<b>Landesver- sicherungsamt</b>			<b>Landesamt für Ernährungs- wirtschaft und Jagd</b>
	Landes- vermessungsamt (LdB)		<b>Landesamt für Besoldung und Versorgung</b>	Materialprü- fungsamt (LdB)	Geologischer Dienst (LdB)		<b>Landesbeauf- tragter für den Maßregelvollzug</b>			<b>Landesumweltamt</b>
	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LdB)		Bau- und Liegen- schafts- betrieb (LdB)	Landesanstalt für Arbeits- schutz						Landesanstalt für Ökologie, Boden- ordnung und Forsten
	Gemeinsame Gebietsrechen- Zentren (Hagen, Köln, Münster) (LdB)									3 Staatliche Veterinärunter- suchungsämter
<b>Staatliche Mit- telinstanzen</b>	<b>5 Bezirks- regierungen</b>		<b>5 Bezirks- regierungen</b>  <b>2 Oberfinanz- direktionen</b>	<b>5 Bezirks- regierungen</b>	<b>5 Bezirks- regierungen</b>	<b>5 Bezirks- regierungen</b>	<b>5 Bezirks- regierungen</b>	<b>5 Bezirks- regierungen</b>		<b>5 Bezirks- regierungen</b> <b>2 Direktoren der Landwirtschafts- kammern als Lan- desbeauftragte</b>
<b>Untere Landesverwaltung</b>	<b>50 Kreispolizei- behörden</b>	<b>34 Justiz- vollzugs- anstalten und 12 Zweig- anstalten</b>	<b>137 Finanzäm- ter</b>	<b>12 Staatliche Ämter für Arbeitsschutz</b>	<b>5 Bergämter</b>		<b>11 Versorgungs- ämter</b>	<b>54 Schul- ämter</b>		<b>31 Geschäftsführer der Kreisstellen der LWK als Ld.beauftr.</b>
	<b>31 Landräte als untere staatliche Verwaltungs- behörden</b>	<b>4 Jugendarrest- anstalten</b>								<b>12 Staatliche Um- weltämter</b>
										<b>8 Ämter für Agrar- ordnung</b>
										<b>13 Staatliche Forstämter</b>
										<b>22 Leiter von Forstämtern der LWK als Ld.beauftr.</b>

## Landesverwaltung NRW

# Landschaftsverband Rheinland

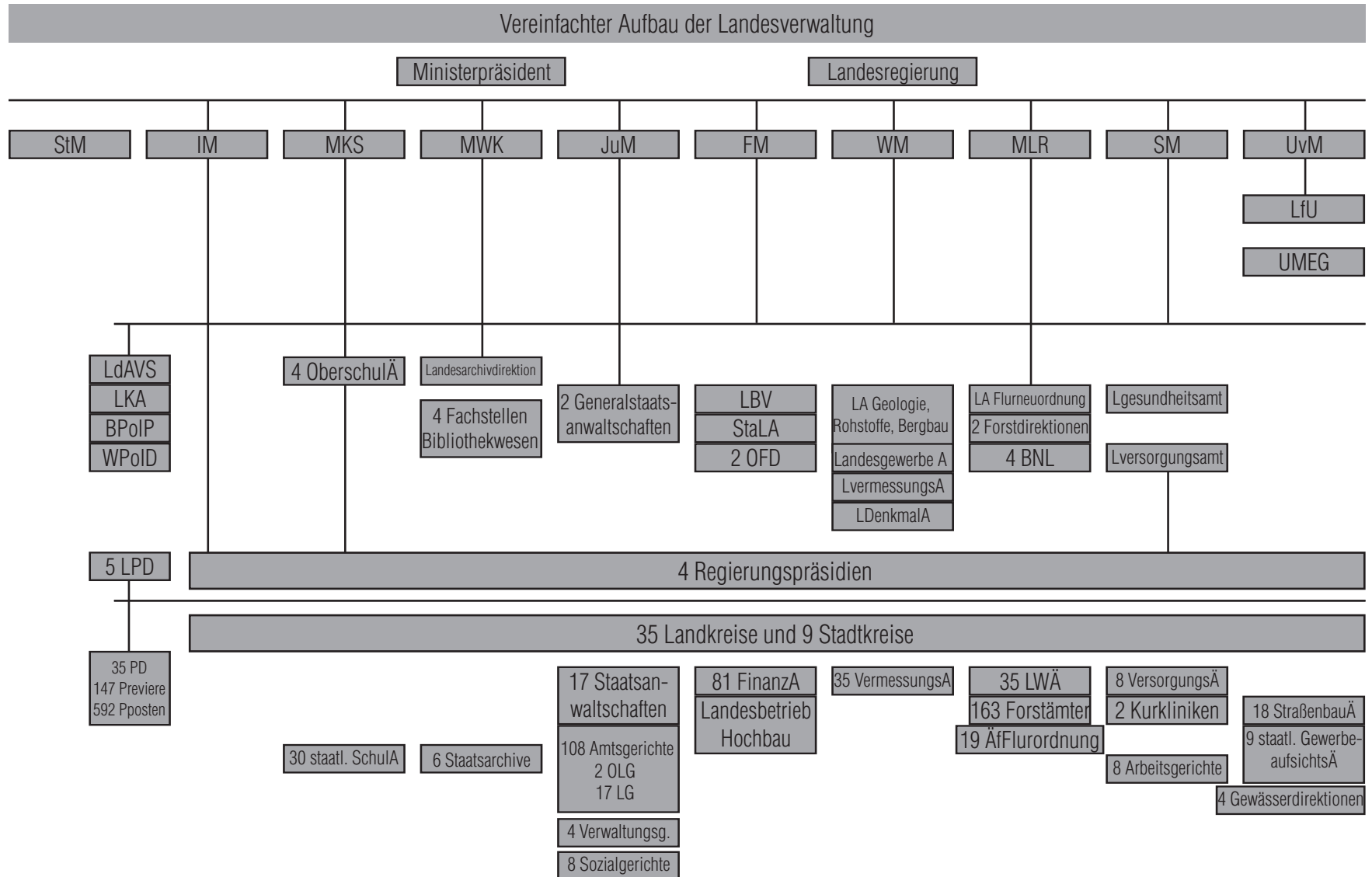


# Landschaftsverband Rheinland

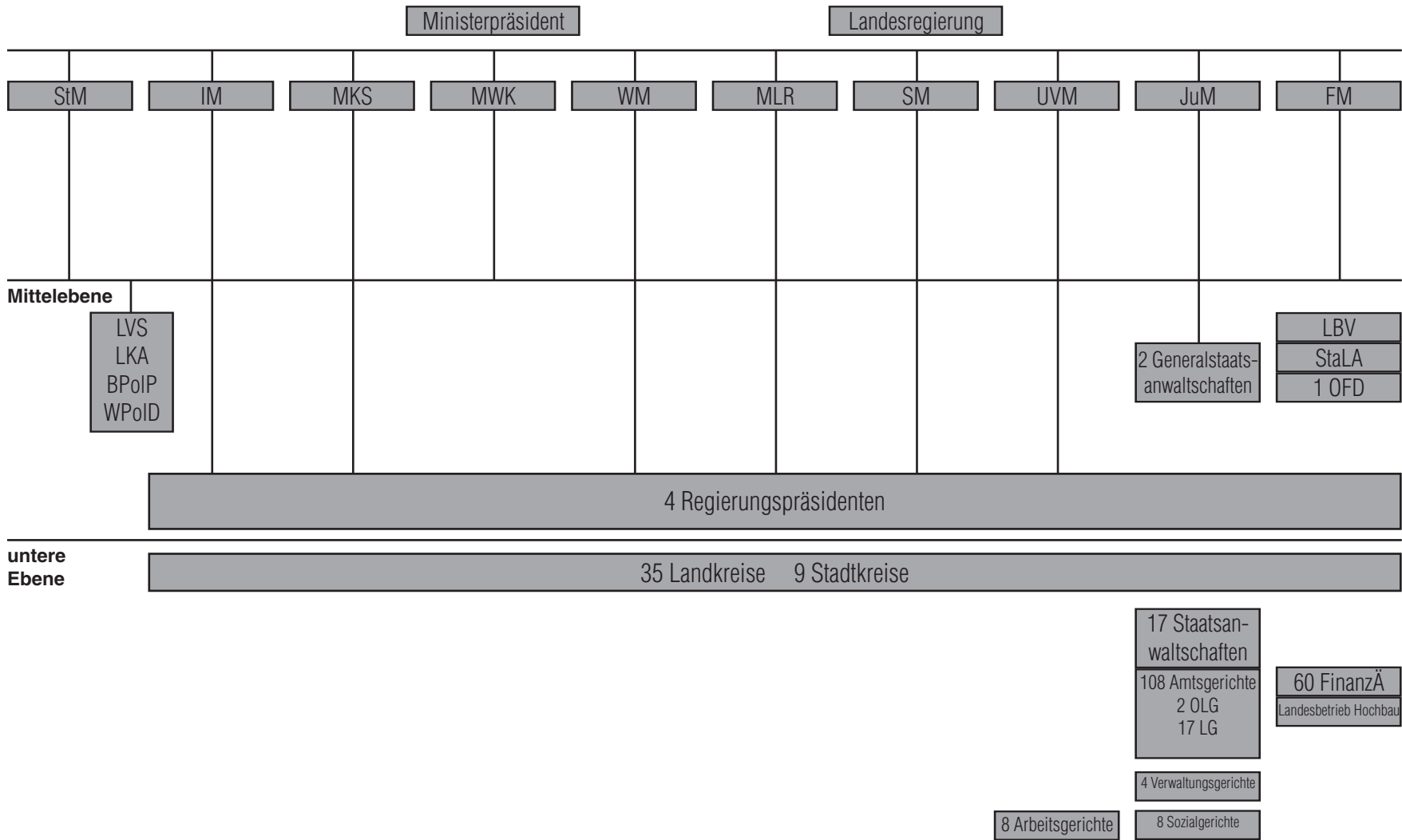
# Anlage 3: Materialien aus anderen Bundesländern

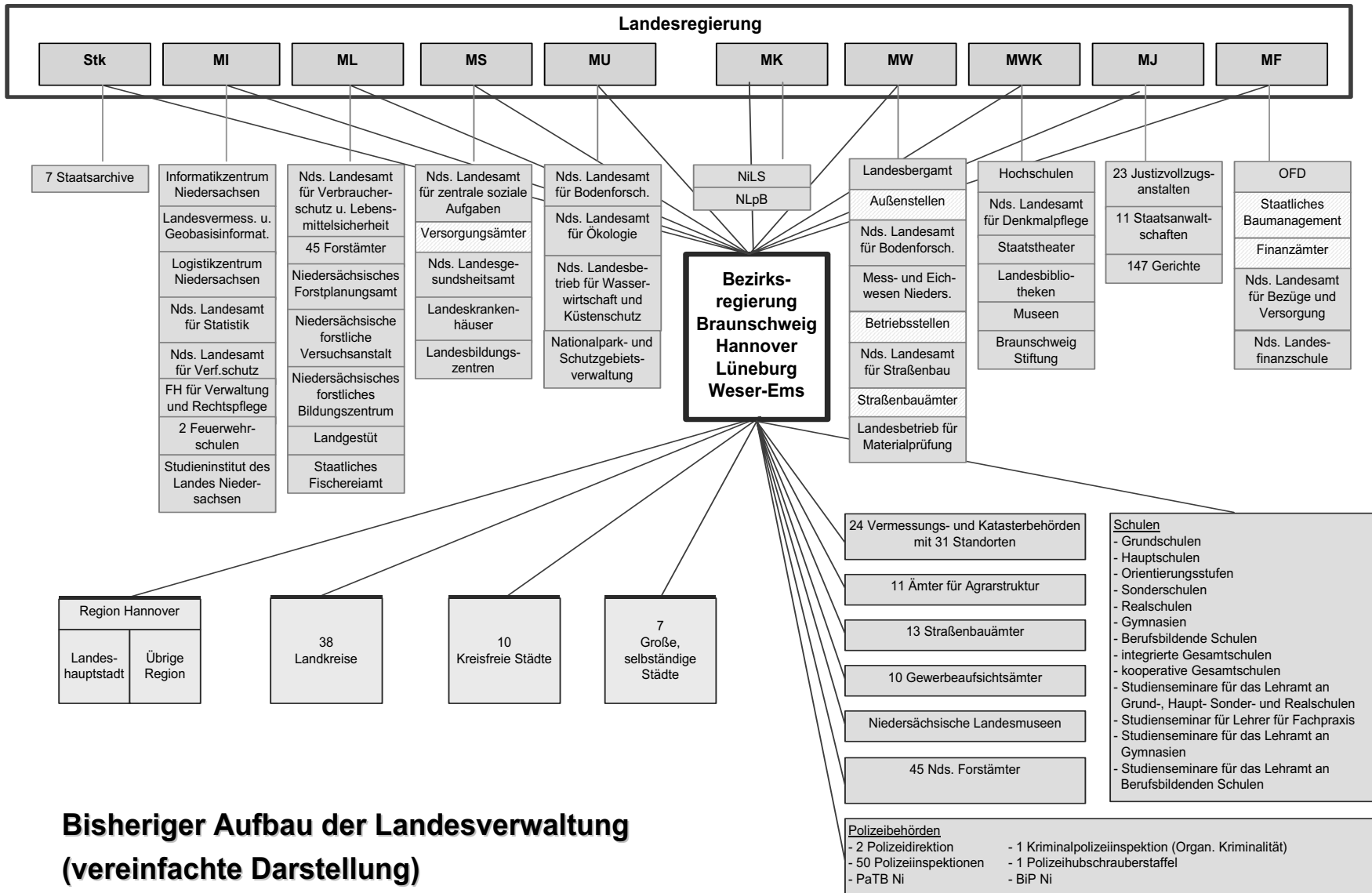
Landesverwaltung Baden-Württemberg

Landesverwaltung Niedersachsen



Vereinfachter Aufbau der Landesverwaltung nach der Reform





**Bisheriger Aufbau der Landesverwaltung  
(vereinfachte Darstellung)**



## Zukünftiger Aufbau der Landesverwaltung (vereinfachte Darstellung)

Stk	MI / Landespolizeipräsidium	ML	MU	MS	MK	MW	MWK	MJ	MF	
	7 Polizeidirektionen								Oberfinanzdirektion	
Behörden	Landesarchivverwaltung	Landeskriminalamt	ZASTén, LAsT, GdL	Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	Nationalparkverwaltung Wattenmeer	Nds. Landesamt für zentrale soz. Aufgaben (NLZSA)	Landesschulbehörden	Landesamt für Denkmalpflege	23 Justizvollzugsanstalten	68 Finanzämter
		33 Polizeiinspektionen	Landesamt für Verfassungsschutz	Landgestüt	Schutzgebietsverwalt. Elbtalauen	Nds. Landesgesundheitsamt (NLGA)	Nds. Landesamt für Lehrerbild. und Schulentwicklung	20 Hochschulen davon 6 Stiftungen	11 Staatsanwaltschaften	Niedersächs. Landesfinanzschule
		2 Landesfeuerweherschulen				Landesbildungszentren für Hörgeschädigte und Blinde	Nds. Landeszentrale für polit. Bildung	Staatstheater Oldenburg, Braunschweig	147 Gerichte	8 Staatliches Baumanagement
		Studieninstitut d. Landes Nds.						3 Landesbibliotheken		Nds. Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV)
		FH VR						6 Museen		
		11 Vermessungs- und Katasterbehörden / 7 Ämter für Agrarstruktur			10 Gewerbeaufsichtsämter					
Landesbetriebe, Anstalten, GmbH	Logistikzentrum Nds. (LZN)	Landesvermessung und Geobasisinformat. (LGN)	Forstverwaltung Anstalt. öffentl. Rechts	Nds. Landesbetrieb für Naturschutz u. Wasserwirtschaft	11 Landeskrankenhäuser			Landesbetrieb für Straßenbau und Verkehr		
		Informatikzentrum Nds. (IZN)						Landesbetrieb f. Materialprüfung		
		Kommunalprüfungsanstalt						Landesbetrieb für Mess- und Eichwesen		
								N-Bank (4 Standorte)		
								Nds. Hafen Service GmbH		
länderübergreifende Fachbehörden		Landesamt für Statistik (HB)	Forstl. Versuchsanstalt (S-A, TH, HE)	Nationalparkverwalt. Harz (S-A)				Landesbergamt (HH, HB, SH)		
			Staatl. Fischereiamt (HB)					Landesamt f. Bodenforschung (HB)		
Stiftungen						Stiftung nds. Gedenkstätten		Stiftung BS Kulturbesitz		



## Katalog der neu zugeordneten Aufgaben in Rheinland-Pfalz<sup>2</sup>

### Vorbemerkung:

Der nachstehende Katalog gibt eine Übersicht über die Zuordnung von Aufgaben, die am 1. Januar 2000 im Zuge der Neuorganisation und der Aufgabenkritik auf die vier neuen Behörden bzw. auf bereits bestehende Behörden übergegangen sind. Von der Neuordnung der Aufgaben unberührt bleibt die Erstzuständigkeit der Kommunalbehörden bzw. nachgeordneter unterer Landesbehörden (z. B. Ämter für soziale Angelegenheiten, Forstämter, Kulturämter) in der Mehrzahl der genannten Verwaltungsbereiche.

### Abkürzungen:

ADD	–Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Trier
KV	–Kreisverwaltungen
LSV	–Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz, Koblenz
LSJV	–Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Mainz
LUA	–Landesuntersuchungsamt, Koblenz
OFD	–Oberfinanzdirektion, Koblenz
SGD Nord	–Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord, Koblenz
SGD Süd	–Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, Neustadt an der Weinstraße
SIL	–Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung, Speyer
SLVA	–Staatliche Lehr- und Versuchsanstalten
StV	–Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte

---

<sup>2</sup> Quelle: [http://www.ism.rlp.de/images/themendown/Themen\\_Datei\\_Die%20Refo.pdf](http://www.ism.rlp.de/images/themendown/Themen_Datei_Die%20Refo.pdf); 18.06.04, S. 33ff.

**Aufgabe**

**Zuständige  
Behörde(n)**

Abfallwirtschaft (Abfallrechtliche Zulassungsverfahren, Vollzug der Klärschlamm- und der Bioabfallverordnung)	SGD Nord / SGD Süd
Agraraufsicht und Agrarförderung	ADD
Altenheimaufsicht	LSJV
Altlasten	SGD Nord / SGD Süd
Arzneimittelprüfstelle	LUA
Ausbildungsförderung für Schüler und Studenten	ADD
Auszeichnungen und Ehrungen, Jubiläen und staatliche Symbole	ADD
Bauaufsicht und Städtebau	SGD Nord / SGD Süd
Bau-, Boden- und Planungsrecht	SGD Nord / SGD Süd
Beihilfestellen	OFD
Bodenschutz (Durchführung von Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung des Bodens)	SGD Nord / SGD Süd
Brand- und Katastrophenschutz	ADD
Denkmalschutz und Denkmalpflege	ADD
Datenschutzaufsicht im privaten Bereich	ADD
Dorferneuerung	ADD
Einbürgerungen	KV / StV oder ADD*
Enteignungen	SGD Nord / SGD Süd
Fischereiwesen	SGD Nord / SGD Süd
Flüchtlingswesen und sonstige Kriegsfolgen	ADD
Flurbereinigung	ADD

<b>Aufgabe</b>	<b>Zuständige Behörde(n)</b>
Forstverwaltung und Jagdwesen	SGD Süd – Zentralstelle der Forstverwaltung
Förderung des Mietwohnungsbaus	SGD Nord / SGD Süd
Friedhofs- und Bestattungswesen	ADD
Genetische Beratungsstelle	LUA
Gentechnische Genehmigungen	SGD Süd
Gesundheit und Pharmazie	LSJV
Gesundheitlicher Umweltschutz	LUA
Gewerbeaufsicht	SGD Nord / SGD Süd
Gewerberecht und Gaststättenrecht	ADD
Gräberfürsorge (einschließlich Betreuung jüdischer Friedhöfe)	ADD
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	ADD / SGD Süd
Grenzüberschreitende Zweckverbände (Errichtung und Aufsicht)	ADD
Handwerksordnung	ADD
Hygiene- und Infektionsschutz (Bereich Humanmedizin)	LUA
Immissionsschutzrecht	SGD Nord / SGD Süd
Jugend und Familie	ADD
Kampfmittelräumdienst	ADD
Kindertagesstättenaufsicht	LSJV
Kirchenrecht	ADD
Kommunalaufsicht und kommunale Zuwendungen	ADD mit Regionaler Servicestelle in Neustadt an der Weinstraße

**Aufgabe**

**Zuständige  
Behörde(n)**

Kulturpflege	ADD
Landespflege	SGD Nord / SGD Süd
Landwirtschaft	ADD
Landwirtschaftliche Beratung	SLVA
Landwirtschaftliche einzelbetriebliche Förderung und Marktförderung	Kulturämter Mayen, Neustadt an der Weinstraße und Trier
Ländliche Bodenordnung und Entwicklung	ADD
Lebensmittelchemie	LUA
Lebensmittelüberwachung	LUA
Luftaufsicht	LSV (Sitz: Flughafen Hahn)
Mediendienste-Staatsvertrag	ADD
Ordnungswesen	ADD
Personalangelegenheiten der staatlichen Bediensteten bei den Kreisverwaltungen	ADD
Preisüberwachung	ADD
Presserecht	ADD
Privatschulfinanzierung	ADD
Raumordnung und Landesplanung	SGD Nord / SGD Süd
Regierungskassen	Finanzämter Koblenz, Neustadt an der Weinstraße und Trier
Rettungsdienst	ADD
Sammlungsrecht	ADD
Schulaufsicht	ADD mit Außenstellen in Koblenz und in Neustadt an der Weinstraße
Schulpsychologischer Dienst	SIL

<b>Aufgabe</b>	<b>Zuständige Behörde(n)</b>
Schornsteinfegerwesen	ADD
Sonderkontrolldienst der Agrarverwaltung	ADD
Sozialwesen	ADD
Sport und Freizeit	ADD
Staatliche Lehranstalten für pharmazeutisch-technische Assistenten sowie für technische Assistenten in der Medizin	LUA
Stiftungswesen	ADD
Straßen- und Verkehrswesen	LSV (Arbeitssitze in Neustadt an der Weinstraße, später in Speyer und Trier)
Tiermedizin	LUA
Trink- und Badewasserüberwachung	LUA
Umwelthygiene	LUA
Vergabepflichtstelle	ADD
Versammlungsrecht	ADD
Verteidigungslasten	ADD
Veterinärwesen	LUA
VOB-Stelle für Rheinland-Pfalz	ADD (Arbeitssitz in Koblenz)
Vormerkstelle zur Durchführung des Stellenvorbehalts nach dem Soldatenversorgungsgesetz	ADD
Wasserwirtschaft (Abwasser und Gewässergüte, Grundwasser und Wasserversorgung, Hochwasserschutz, Gewässerökologie und Aktion Blau)	SGD Nord / SGD Süd
Weinbau	ADD

**Aufgabe**

**Zuständige  
Behörde(n)**

Weinbauliche Anbauregelungen	Landwirtschaftskammer, Bad Kreuznach
Weinkontrolle	ADD mit LUA
Weiterbildung	ADD
Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden“	ADD
Wettbewerbe „Vorbildliche Campingplätze“ und „Vorbildliche ökologische Gemeinde“	SGD Nord / SGD Süd
Wirtschaftsrecht	ADD
Wohnungs- und Siedlungswesen	ADD
Zivile Verteidigung	ADD
Zulassung privater Stellen zur Kontrolle von Unternehmen, die Produkte des ökologischen Landbaus erzeugen, aufbereiten oder einführen	ADD
Zuständige Stelle nach dem Berufsbildungsge- setz für die Ausbildungsberufe im öffentlichen Dienst und in der städtischen Hauswirtschaft	ADD

**Hinweis: Dieser Katalog erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.**



Christoph Reichard/Patricia Siebart

Teilbetrachtung zur Wirtschaftlichkeit der  
Handlungsoptionen

# 1. Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Auftrag

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die derzeit in der Diskussion befindlichen Reformvorschläge für die Mittelinstanzen in Nordrhein-Westfalen. Dabei sollen die folgenden Modelle in einer Wirtschaftlichkeitsanalyse einander gegenüber gestellt werden:

### **Modell I (Status quo):**

- fünf Regierungsbezirke,
- zwei Landschaftsverbände,
- der Kommunalverband Ruhrgebiet.

### **Modell II (Regierungsvorschlag):**

- drei staatliche Regionalverwaltungen (Regierungsbezirke),
- drei Kommunalverbände (Landschaftsverbände und Kommunal- bzw. Regionalverband Ruhrgebiet),
- mit parallelen Strukturen (Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003, S. 14).

### **Modell III (Vorschlag der CDU/Regionalverbandsmodell):**

- drei Regionalverbände: Rheinland, Ruhrgebiet, Westfalen,
- keine Regierungsbezirke,
- indirekt gewählte Regionalversammlung (CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen, ohne Datum, S. 4-5).

### **Modell IV (Hesse-Vorschlag):**

- Regierungspräsidien Rheinland sowie Westfalen-Lippe,
- Beibehaltung von Bezirksplanungsräten an den bisherigen Standorten,

- Konzentration der Schulaufsicht bei fünf Bezirksschulämtern an den bisherigen Standorten,
- Integration der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden in Anlehnung an die benannten Außenstellen,
- Entkernung der Landschaftsverbände und Übergang zu ihrer Auflösung bzw. Überführung in eine Kulturstiftung (vgl. Hesse 1999: 174).

Die Aufgabe des (Gesamt-)Gutachtens ist es, durch eine Bewertung der vorhandenen Alternativen eine Diskussions- und Entscheidungsgrundlage zu schaffen. Die Sinnhaftigkeit einer Reform ist dabei an folgenden Kriterien zu messen:

- Struktureffizienz (funktional und finanziell),
- Subsidiarität und demokratische Legitimation,
- Sicherung der Entwicklungsregion Westfalen mit eigenen Institutionen und Strukturen.

Die Wirtschaftlichkeitsanalyse soll innerhalb des Gesamtgutachtens die Aufgabe übernehmen, unmittelbare und mittelbare finanzielle Auswirkungen einer Strukturreform abzuschätzen. Hier sind insbesondere die folgenden Fragestellungen einzubeziehen:

- direkte monetäre Auswirkungen der Modelle in Bezug auf Betriebskosten und Investitionen,
- finanzielle Auswirkungen der Verlagerung und Schließung von Standorten auf die Finanzkraft der Regionen (Erforderlichwerden eines Strukturausgleichs während der Reform und nach der Reform [Ruhelage], Sozialhilfe),
- positive und negative externe Effekte.

Der Auftragsumfang beschränkt sich hierbei auf Grobabschätzungen und vereinfachte Beispielrechnungen.

## 1.1 Vorgehen

Eine Wirtschaftlichkeitsanalyse dient der Einschätzung der Vorteilhaftigkeit verschiedener Alternativen anhand vorher festgelegter Kriterien. Während der Begriff der „Wirtschaftlichkeit“ im engeren Sinne eine Darstellung von Input-/Output-Relationen im Sinne einer Effizienzbetrachtung meint und sich zunächst ausschließlich auf monetär bewertbare Effekte bezieht, ist auch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im weiteren Sinne möglich, die neben diesen zusätzlich auch andere, nicht monetär bewertbare Zielwirkungen betrachtet. Diese Analyse führt dann zu Aussagen über die Effektivität einer Alternative. In der hier vorzunehmenden Betrachtung ist es möglich, die Alternativen am Status quo zu messen. Dies findet seinen Ausdruck in einer Bewertung des Status quo mit dem Punktwert 0 auf einer Skala zwischen -10 und +10, so dass jeweils bezogen auf ein bestimmtes Kriterium eine Verbesserung oder Verschlechterung durch Wahl einer der anderen Alternativen gegenüber dem Status quo direkt darstellbar ist. Dieses Vorgehen ermöglicht zwar eine direkte Vergleichbarkeit der jeweiligen Vorschläge mit dem Status quo, es kann jedoch nicht abbilden, dass auch der Status quo nicht statisch, sondern dynamisch ist und ebenfalls einem Wandel unterliegt. So kann eine organisatorische Straffung auch innerhalb der bestehenden fünf Regierungspräsidien durchgeführt werden, Übertragungen staatlicher Aufgaben an die Kommunen sind auch innerhalb der bestehenden Strukturen möglich. Beide Entwicklungen sind im Sinne einer Effizienzsteigerung zu begrüßen, da sie im Ergebnis zu kleineren Einheiten führen, die durch eine Konzentration auf Kernaufgaben und ihre geringere Größe zu einer verbesserten Bündelung fähig sind. Sie können jedoch mittels des angewandten Verfahrens nicht abgebildet werden. Insofern wird bei der Betrachtung der jeweiligen Modelle darauf hingewiesen, auf welche Einzelmaßnahmen die konkrete Verbesserung oder Verschlechterung gegenüber dem Status quo zurückzuführen wäre.

Eine dynamische Betrachtung des Status quo kann jedoch im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht geleistet werden.

Eine wissenschaftlich exakte Prognose über die zu erwartenden Auswirkungen der verschiedenen Modelle kann insbesondere wegen der unterschiedlichen Annahmen über den zukünftigen Aufgabenzuschnitt der Mittelinstanz aber auch wegen der im Rahmen dieser Betrachtung zu erreichenden Prognosegüte hinsichtlich etwaiger volkswirtschaftlicher (regionaler) Effekte nicht erstellt werden: Insofern kann es sich hier nur um fachlich begründete Grobabschätzungen der zu erwartenden Effekte handeln. Diese vor allem qualitative Abschätzung der zu erwartenden Effekte legt die Anwendung des Instruments der Nutzwertanalyse nahe, die eine Gewichtung der gewählten Kriterien zulässt und eine Abschätzung relativer Vorteilhaftigkeiten der zu betrachtenden Alternativen hinsichtlich dieser Kriterien erlaubt. Sie ermöglicht es auch, positive und negative externe Effekte in die Analyse mit einzubeziehen, wenngleich das Schwergewicht hier auf monetär bewertbaren Effekten liegen soll. Eine Nutzwertanalyse erlaubt gleichzeitig eine beliebige Verfeinerung von Kriterien nach Vorlage weiter differenzierter Entscheidungsgrundlagen (Konkretisierung der Vorschläge und differenzierte Analyse der zu erwartenden Auswirkungen).

Im Rahmen der hier vorliegenden Wirtschaftlichkeitsanalyse erfolgt eine Abschätzung der relativen Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Alternativen anhand der folgenden Überlegungen:<sup>1</sup>

Im Kern der Analyse sollten finanzwirksame Effekte als direkte Auswirkungen der Reorganisation stehen, da diese aus wirtschaftlicher Sicht die Basis der angestellten Überlegungen bilden: sollten sich keine finanziellen Vorteile aus einer Neuordnung er-

---

<sup>1</sup> Vgl. zu den Möglichkeiten für eine Kriterienwahl in der Wirtschaftlichkeitsanalyse auch Reulen, 1996, S. 120 f. sowie Helbing 1998, S. 77 ff.

geben, so müssten andere – nichtfinanzwirtschaftliche – Kriterien eine eindeutige Überlegenheit einer Alternative begründen. Solche Kriterien können im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse jedoch nur am Rande betrachtet werden; sie sind Gegenstand des Hauptgutachtens.

Die Überlegungen werden sich hier in einem ersten Schritt auf die finanziellen Auswirkungen in Ruhelage – also nach Abschluss des Neuordnungsprozesses – beziehen. Hier werden die direkten Effekte durch die Reorganisation bezogen auf die Organisation betrachtet, bevor zusätzliche Überlegungen zu externen Effekten angestellt werden (Kaufkraft- und Beschäftigungseffekte in der Region, Bündelungseffekte bei zentralisierten Strukturen, Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung, sonstige Zentralisierungseffekte).

In einem zweiten Schritt werden die Effekte entlang des Neuordnungsprozesses einer Analyse unterzogen und bewertet (Umstellungskosten). Hier wird differenziert nach den Effekten an den zu schließenden Standorten und den Effekten am zu erweiternden Standort.

## 2. Wirtschaftlichkeitsanalyse

### 2.1 Finanzwirksame Effekte in Ruhelage

#### 2.1.1 Direkte Effekte in Ruhelage

##### 2.1.1.1 Personalkosten

Eine Reduzierung der Anzahl der Regierungspräsidien führt zu einer Zentralisierung, die durch Größenvorteile gekennzeichnet ist, jedoch werden die Kostenvorteile infolge einer Zentralisierung durch Aufgaben, die fallzahlenabhängig anfallen, und bei denen keine Einsparungen durch eine zunehmende Größe der Organisation zu erwarten sind, geschmälert. Gleichzeitig erfordert ein zunehmendes Wachstum einer Verwaltungseinheit auch einen zunehmenden Koordinationsaufwand, insbesondere bei Aufgaben, die in die Zuständigkeit verschiedener Ressorts fallen und bei denen die Bündelung verschiedener Ressorts für eine effiziente Bearbeitung erforderlich ist. Gerade diese Bündelungsfunktion durch die erleichterte ressortübergreifende Kommunikation in kleineren Einheiten wird immer wieder als Vorteil der Regierungspräsidien genannt ( vgl. Stöbe/Brandel 1996, S. 45 ff.). Obwohl die effiziente Bündelung innerhalb der bestehenden Einheiten durchaus schon bezweifelt werden kann (ebenda, S. 43), dürfte jedoch unstrittig sein, dass sie durch die Schaffung noch größerer Einheiten weiter eingeschränkt wird. Insofern steht einem Effizienzgewinn durch Spezialisierung jeweils ein erhöhter Koordinationsaufwand gegenüber, der die erzielbaren Größenvorteile insbesondere dann einschränkt, wenn Interdependenzen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten bestehen, was bei vielen der bisher von Regierungspräsidien wahrgenommenen Aufgaben der Fall sein dürfte.

Die Regierung in Nordrhein-Westfalen hat bereits eine umfangreiche Neuordnung der Landesverwaltung eingeleitet, die zum Teil schon durch das Zweite Modernisierungsgesetz umgesetzt wurde. Dabei wurden bestimmte Aufgaben auf einzelne Regie-

rungspräsidien übertragen und die entsprechenden Landesbehörden aufgelöst. (Art. 1, 2. ModG). So wurde das Landesamt für Ausbildungsförderung aufgelöst, die entsprechenden Aufgaben wurden auf die Bezirksregierung Köln übertragen (allerdings auf der Außenstelle Aachen), das Landesoberbergamt wurde aufgelöst, die entsprechenden Aufgaben auf die Bezirksregierung Arnberg übertragen, das Landesversorgungsamt wurde ebenfalls aufgelöst und die entsprechenden Aufgaben auf die Bezirksregierung Münster übertragen.

Eine Restrukturierung, wie die hier vorgenommene, bedeutet zwar eine organisatorische Vereinfachung, nicht jedoch direkt eine Einsparung von Personal, da der Aufgabenumfang nur durch die Übertragungen nicht verändert wird. Erst wenn Schnittstellen abgebaut und eine effizientere Abstimmung verschiedener Stellen untereinander erreicht werden kann, kommt es auch zu Einsparungen beim Personal. Eine solche Verringerung von Schnittstellen scheint die organisatorische Zusammenfassung des Landesamts für Agrarordnung und der Ämter für Agrarordnung in der Bezirksregierung Münster (Art. 2, 2. ModG) zu verursachen, die Effizienzgewinne und somit eine Reduktion von Personalkosten verspricht. Jedoch ist die konkrete Einsparung immer auch abhängig von der Neudefinition und Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten. Deshalb bietet eine auch räumliche Neuordnung im Rahmen einer Restrukturierung die Chance, veränderte Arbeitsabläufe einzuführen, die aus einer Aufgabenanalyse abgeleitet wurden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die wahrgenommenen Aufgaben kritisch hinterfragt werden, so dass eine Aufgabenkritik und Prozessanalyse vor Umsetzung der Reform Voraussetzung für die Realisierung von Einsparpotentialen sind. Gleichzeitig können radikale Restrukturierungen auch zur Zerstörung von Netzwerken und den durch ihre Nutzung entstehenden Effizienzgewinnen führen, die vor einer auf die Organisation bezogenen Aufgabenanalyse vielleicht nicht erkenn-



bar waren. Insofern birgt gerade eine räumliche Neuordnung auch ein Risiko für die Effizienz.

Um eine Abschätzung der möglichen Einsparungen und Mehrkosten für Personal vornehmen zu können, wurden den einzelnen Dezernaten der Bezirksregierungen anhand der vorliegenden Aufgabenbeschreibungen der Dezernate jeweils Einsparpotenziale zugeordnet. Die Ergebnisse wurden dann zu Einsparpotenzialen der Abteilungen kumuliert. Ausschlaggebend für die Einschätzung des Einsparpotenzials einzelner Dezernate war die Fallzahlenabhängigkeit der dort ausgeführten Tätigkeiten und die erreichbaren Skalenerträge bei einer räumlichen Zusammenfassung. Somit wurde insbesondere Querschnittsbereichen ein höheres Einsparpotenzial zugeordnet. Gegengerechnet 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, wie beim Vorschlag von Hesse, der sich auch in einem erhöhten Personalbedarf niederschlägt. Außerdem wurde berücksichtigt, dass eine Restrukturierung auch vorhandene Netzwerke – zumindest teilweise – zerstören kann, so dass Bündelungseffekte, die aus diesen informellen Strukturen resultieren, entfallen. Dies verursacht wiederum einen erhöhten Koordinationsbedarf – mit dem hiermit verbundenen erhöhten Personalbedarf. Berücksichtigt wurde hierbei auch, dass das Flächenland Nordrhein-Westfalen schon jetzt gemessen an der Einwohnerzahl des Landes über vergleichsweise wenige Regierungspräsidien verfügt und damit bereits relativ stark zentralisiert ist (vgl. Wiebe: 2003; Bezirksregierungen 2003, S. 3).

**Abschätzung der Personalkosten für die vorliegenden Modelle:***Regierungsmodell*

Die Zusammenfassung der Regierungspräsidien an drei Standorten verspricht ein Rationalisierungspotenzial durch Einsparungen im Rahmen von Führungs- und Querschnittsfunktionen (im Wesentlichen Unterstützungsleistungen wie IT oder auch Controlling, Rechnungswesen und bestimmte Funktionen im Personalmanagement). Allerdings können die Leistungsspannen nicht unbegrenzt erweitert werden, und die Bemessung der Querschnittsfunktionen ist Gesamtpersonal abhängig, so dass die hieraus resultierenden Rationalisierungsmöglichkeiten auf ca. 3% der Personalkosten im Vergleich zum Status quo geschätzt werden. Dieses relativ geringe Potenzial ist auch darauf zurückzuführen, dass die Kommunikationserfordernisse innerhalb der Organisation durch die aufgrund ihrer Größe komplexer werdenden Regierungspräsidien ansteigen. Auch bei einer Einsparung der Kosten für Aufgaben, die an die Kreisebene übertragen werden und dort geringere Kosten für ihre Erstellung verursachen, werden zusätzliche Kosten im Bereich des Personals durch den erhöhten Aufsichts- und Kontrollbedarf anfallen.

Anhand der oben ausgeführten Vor- und Nachteile werden deshalb die Personalkosten insgesamt als etwas niedriger eingeschätzt als im Status quo. Das Einsparvolumen wird bei gleichzeitiger Umsetzung von Aufgabenkritik, organisatorischer Straffung durch Schnittstellenabbau und Einsparung von Führungs- und Leitungsfunktionen unter Berücksichtigung von Effektivitätsverlusten durch die Zerstörung von Netzwerken auf ca. 100 Stellen oder etwa 1,9% der aktuell in den Regierungspräsidien Beschäftigten geschätzt. Daraus ergibt sich bei einer mittleren Bewertung mit 40.000 € pro Stelle<sup>2</sup> ein Einsparpotenzial von ca. 4.000.000 €.

Der Vorschlag wird deshalb mit +3 bewertet.

Diese Einsparungen können sich jedoch nicht unmittelbar auswirken, da der Abbau von Personal nicht kurzfristig durchgeführt werden kann. Im Gegenteil können durch eine örtliche Verlagerung weitere Kosten entstehen (Umzugshilfen, Trennungsgelder usw.). Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass alle Mitarbeiter der Bezirksregierungen uneingeschränkt mobil sind. Insbesondere bei Teilzeitbeschäftigungen oder der Übertragung von Mitarbeitern in Kommunen erscheint zweifelhaft, ob ein vollständiger Transfer überhaupt gelingen kann.

Durch die Altersstruktur der Beschäftigten ist jedoch mit einer entsprechenden Umsetzung innerhalb von fünf bis maximal acht Jahren zu rechnen, wenn Kosteneinsparungen nicht durch andere Vereinbarungen (Altersteilzeitregelungen u. ä. Maßnahmen) erreicht werden können.

---

2 Die 40.000 € ergeben sich als (aufgerundeter) Durchschnittswert der derzeit in den Regierungspräsidien beschäftigten Angestellten und Beamten. Diese sind im Haushaltsplan (inklusive Leerstellen) mit 5271 Stellen veranschlagt. Die Bezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sind für 2004 mit 123.973.300 € veranschlagt, die Vergütungen der Angestellten mit 86.204.700 €. Insgesamt ergibt sich so ein Durchschnitt von 39.874,41 €.

### *CDU-Modell*

Der Vorschlag der CDU sieht eine Zusammenfassung von Regierungspräsidien und Landschafts- bzw. Kommunalverbänden zu insgesamt drei Regionalverbänden vor, die eine staatlich-kommunale Mischverwaltung darstellen. Obwohl hier erhebliche Effizienzsteigerungspotenziale vermutet werden, ist zweifelhaft, ob langfristig tatsächlich eine Verringerung des Personalbedarfs erwartet werden kann. So geht mit einer Verlagerung von Aufgaben natürlich ein Personalabbau in der betrachteten Einheit einher, insgesamt betrachtet verringert sich der Personalbedarf jedoch nur dann, wenn entweder inhaltliche Veränderungen der Aufgaben durchgeführt werden oder erhebliche Synergien durch eine Bündelung mit anderen – interdependenten – Aufgabenbereichen erfolgen können. Wegen der Steuerung durch die staatliche Verwaltung und Zustimmungsvorbehalten kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die erzielbaren Effizienzsteigerungen durch Personaleinsparungen eher begrenzt sind, insbesondere dann, wenn bestimmte staatliche Aufgaben nicht in die Regionalverbände integrierbar wären und weiterhin vorgehalten werden müssten<sup>3</sup>. Auch bestehen Zweifel an den zwischen Regierungspräsidien und Landschaftsverbänden bestehenden Interdependenzen, so dass die durch Synergien zu erreichenden Einspareffekte eher gering sein dürften. Durch die Unübersichtlichkeit der bei der Umsetzung dieses Vorschlags entstehenden Einheiten und deren Aufwertung durch ein eigenes Parlament besteht das Risiko, dass die entstehenden Einheiten eine Tendenz aufweisen könnten, ihre Aufgaben auszuweiten. Unter Abwägung der bereits ausgeführten Argumente wird nur ein sehr eingeschränktes Potenzial zum Personalabbau gesehen. Die zu erwartende Einsparung wird auf ca. 1 % der aktuellen Personalkosten geschätzt. Das Einsparvolumen liegt bei ca. 2.100.000 €.

Daraus folgt eine Bewertung mit +2.

---

<sup>3</sup> Vgl. die ähnliche Argumentation bei Hesse (2003), S. 26.

### *Hesse-Modell*

Hesse favorisiert eine Reduzierung der Regierungspräsidien auf zwei. Diese Reduzierung der Anzahl der Regierungspräsidien bietet aus seiner Sicht den Vorteil, dass eine Bündelung struktureller Probleme und politischer Macht innerhalb eines Ruhrbezirkes vermieden würden (vgl. Hesse 2003, S. 36). Ökonomische Gründe werden für diese Entscheidung hingegen nicht genannt; ein struktureller Zwang, Aufgaben an Kreise und Städte zu übertragen, genügt ebenfalls nicht als alleinige Begründung für eine ökonomische Vorteilhaftigkeit.

Andererseits sind Übertragungen von staatlichen Aufgaben an die Kommunen regelmäßig mit Kosteneinsparungen verbunden, die insbesondere bei den Personalkosten entstehen. Bei einer vollständigen Übertragung der entsprechenden Leistungen an die Kommunen ist fraglich, ob die Regierungspräsidien noch ihrer eigentlichen Bündelungsaufgabe für größere Regionen entsprechen können. Hesse strebt auch an, die Regierungspräsidien zu „Genehmigungsagenturen“ (vgl. Hesse 2003, S. 36) weiterzuentwickeln. Diese Reduktion der Aufgaben würde natürlich einen erheblichen Abbau von Personalkosten verursachen, allein die derartige Aufgabenreduktion scheint dem aktuellen Anspruch an die Regierungspräsidien nicht gerecht zu werden.

Der Vorschlag, bestimmte Aufgaben weiterhin dezentral zu erbringen, in Verbindung mit der Beibehaltung vorhandener Standorte als Außenstellen (für Regionalräte und Schulaufsicht), erhöht außerdem den Koordinationsaufwand zwischen den Verwaltungseinheiten. Durch die Vorhaltung von Außenstellen an den bisherigen Standorten entfallen zwar Wegezeiten, gleichzeitig ergibt sich jedoch durch die erforderliche Koordination der Außenstellen mit dem Regierungspräsidium und die entfallende direkte Bündelungsfunktion ein wiederum erhöhter Personalbedarf.

Es erscheint außerdem zweifelhaft, ob eine derart umfassende Übertragung von Aufgaben an die Kommunen sachgerecht ist. Insgesamt bestehen Zweifel an der Eignung des vorgelegten Konzepts für das große Flächenland Nordrhein-Westfalen, da gerade hier eine dezentral gebündelte Leistungserbringung erforderlich erscheint. Da die Regierungspräsidien auch weiterhin eine Genehmigungs- und Kontrollfunktion wahrnehmen müssten, ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Wahrnehmung dieser Funktion gegenüber dem Status quo erheblich steigen würden, während durch die dezentrale Leistungserstellung in den Kommunen Einsparungen erzielt werden könnten.

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile wird deshalb das Einsparvolumen, bezogen auf die Personalkosten, auf ca. 2.000.000 € geschätzt.

Daraus folgt eine Bewertung mit +2.

### 2.1.1.2 Sachkosten (einschl. [vermiedene bzw. zusätzliche] Investitionsausgaben)

Die zu erwartenden Sachkosten für die Regierungspräsidien nach einer Umstrukturierung hängen insbesondere vom Preisniveau des Standortes ab. So weisen Detmold und Arnsberg mit 6 €/qm bzw. 7 €/qm eine deutlich niedrigere Büromiete auf als Münster (10 €/qm) (empirica, 2003, S. 33), allerdings können bei einer Zusammenlegung der Regierungspräsidien Büroflächen eingespart werden.

Diese Rechnung unterstellt eine (relativ hohe) Einsparung von 10 % der derzeit in den zu schließenden Standorten angemieteten Flächen. Die Schätzung ist jedoch insofern realistisch, als bisher pro Mitarbeiterstelle mehr als 27 qm Bürofläche angemietet werden. So verfügt das Regierungspräsidium in Arnsberg laut *Haus-*

*haltsplan Nordrhein-Westfalen 2004/2005* bisher über insgesamt 35.015 qm angemietete Flächen, das Regierungspräsidium in Detmold verfügt über 21.388 qm, das Regierungspräsidium Düsseldorf über 25.792 qm, das Regierungspräsidium Köln über 34.702 qm und das Regierungspräsidium in Münster schließlich über 30.257 qm. Insgesamt nutzen die Mitarbeiter der Regierungspräsidien somit 147.154 qm Fläche bei 5.373 Stellen (davon 225 Leerstellen). Selbstverständlich liegt die tatsächliche Zahl der Mitarbeiter über diesem Wert, da ein Teil der Mitarbeiter in Teilzeit beschäftigt ist. Dieser Anteil liegt zum Beispiel in Arnshausen bei ca. 18 % der Mitarbeiter (Bezirksregierung Arnshausen, 2004). Gerade bei Teilzeitbeschäftigten ist jedoch auch eine gemeinsame Nutzung von Flächen bzw. Arbeitsplätzen durch mehrere Teilzeitbeschäftigte möglich (Jobsharing). Trotzdem wird hier ein Zuschlag von 20 % auf die Stellen der Regierungspräsidien gebildet, um die größere, durch Teilzeitstellen bedingte, Mitarbeiterzahl abzubilden. Damit stehen jedem Mitarbeiter immer noch mehr als 22 qm zur Verfügung. Selbstverständlich beinhaltet dieser Wert bereits Nutzflächen und Verkehrsflächen.

Der Planungsdurchschnitt für die Bemessung von Büroflächen pro Mitarbeiter liegt jedoch unter Berücksichtigung von Verkehrs- und Nutzflächen (inkl. Archiv, Registratur u. ä.) bei nur ca. 17–18 qm pro Mitarbeiter<sup>4</sup>. Da jedoch nicht unterstellt wird, dass alle genutzten Flächen aufgegeben werden, wird noch ein Zuschlag von 10 % auf diesen Richtwert berechnet, da kein (optimierter) Neubau erfolgt, sondern vorhandene Flächen gemietet werden. Durch den Abbau von Mitarbeitern ergibt sich ein weiterer Spielraum für die Einsparung von Flächen (Bsp. Regierungsvorschlag: ca. 100 Mitarbeiter à 18 qm = 1800 qm, was nochmals ca. 1,5 % der derzeitigen Flächen entspricht).

---

<sup>4</sup> Auskunft des Gebäudemanagements der Stadt Köln am 24.6.2004.

Durch eine Zusammenlegung von Standorten können durch größere Einkaufsmengen geringere Einkaufspreise für sonstige Güter und Dienstleistungen vereinbart werden, gerade Infrastrukturkosten (EDV-Netz, Telefon) sinken bei Vorhaltung an nur einem Standort. Insgesamt können also die Sachkosten bei einer Zentralisierung sinken, wenn ein geeigneter Standort gewählt wird.

Eine gegenteilige Wirkung haben vor allem zusätzliche Reisekosten, die durch die Notwendigkeit einer Präsenz an anderen (ehemaligen) Standorten bzw. Außenstellen entstehen können.

### **Abschätzung der Sachkosten für die vorliegenden Modelle:**

#### *Regierungsmodell*

Das Regierungsmodell sieht eine Reduktion auf drei Standorte in den Regionen Rheinland, Westfalen und Ruhrgebiet vor. Wegen der unterschiedlichen Mietpreise in den möglichen Standorten sollte der Standortwahl besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Auch wenn die Standortdebatte noch nicht abgeschlossen ist, spricht einiges dafür, dass für die neuen Standorte eher größere Städte mit einer guten Infrastruktur gewählt werden. Diese verursachen jedoch regelmäßig höhere Mietkosten (s. o.)<sup>5</sup>. Dem Gutachter liegen keine Informationen zu eventuell vorhandenen Bürogebäuden an den möglichen Standorten vor, die sich im Eigentum des Landes befinden. Aus diesem Grund soll eine kurze Beispielrechnung die Auswirkungen der Entscheidung für den Standort Münster verdeutlichen (vgl. Tabelle 1):

Zur Zeit werden für das Regierungspräsidium in Detmold 21.388 qm zum Preis von insgesamt 1.372.800 €/Jahr (2004) angemietet (5,34 €/qm). Unterstellt man nun für den Fall des Regierungsmodells eine Einsparung von 10 % der derzeit angemieteten Fläche,

---

<sup>5</sup> Eine ausführliche Analyse dieser Fragestellung findet sich im empirica-Gutachten.



und dass 90 % dieser Fläche, mithin 19.249 qm in Münster zu den o. g. Preisen zusätzlich angemietet wird (Gesamtkosten 2.309.880 €), so ergeben sich Mehrkosten i. H. v. 937.080 €.

In Arnberg betragen die jährlichen Mietkosten derzeit 2.687.600 € bei 35.015 qm genutzter Fläche. Unterstellt man die gleichen Annahmen (Anmietung von 90 % der bisher angemieteten Fläche in Münster, Kosten i. H. v. 3.781.620 €), so ergeben sich hier Mehrkosten i. H. v. 1.093.820 €.

In Münster betragen die jährlichen Mietkosten derzeit 3.619.600 € bei 30.257 qm genutzter Fläche. Ließe sich auch hier eine Einsparung von 10 % erreichen, so ergäbe sich für Münster eine Einsparung in Höhe von 361.960 €.

Unterstellt man, dass Köln und Düsseldorf schon bisher eher hohe Mietpreise verursachen, ein vergleichbarer Standort im Ruhrgebiet gefunden werden könnte und auch hier 10% der Flächen eingespart werden können, so ergeben sich für die entsprechenden Standorte Einsparungen in Höhe von 777.930 €.

Insgesamt ergeben sich hieraus Mehrkosten in Höhe von 891.010 € für den Regierungsvorschlag.

**Tabelle 1: Ermittlung der Kosteneinsparung durch Verminderung der Bürofläche (Regierungsmodell)**

Standort	Bisherige Fläche [qm]	Bisherige Kosten [€]	Neue Fläche [qm] (gerundet)	Kosten (Zusammenfassung) [€]	Mehr-/Minderkosten
<b>Detmold</b>	21.388	1.372.800	19.249	2.309.880	937.080
<b>Arnsberg</b>	35.015	2.687.600	31.514	3.781.620	1.093.820
<b>Münster</b>	30.257	3.619.600	27.231	3.257.640	-361.960
<b>Köln</b>	34.702	4.676.500	31.232	4.208.850	-467.650
<b>Düsseldorf</b>	25.792	3.102.800	23.213	2.792.520	-310.280
<b>Summe</b>	147.154	15.459.300	132.439	16.350.510	891.010

Zwar führt die Zentralisierung zu einer Einsparung an Gesamt-Bürofläche verglichen mit der Summe der Flächen, die im Status quo genutzt werden, insgesamt ist allerdings mit einer Kostenerhöhung durch das höhere Preisniveau für Büromieten an einem zentralen Standort zu rechnen. Auch die Infrastrukturkosten und die Beschaffungskosten sinken mit einer Zentralisierung, so dass die hierdurch zu realisierenden Einsparungen einen Teil der Mehrkosten aufwiegen werden.

Bewertung: -3

### *CDU-Modell*

Die CDU möchte die Regierungspräsidien mit den Landschaftsverbänden bzw. dem Kommunalverband zusammenlegen. Eventuelle Einsparungen der Landschaftsverbände werden hier nicht betrachtet, um eine Vergleichbarkeit mit den Alternativen herzustellen. Die Einsparung an benötigter Bürofläche wird aufgrund der oben angestellten Überlegungen auch hier mit 10 % der insgesamt benötigten Fläche angesetzt.

Für jeden Standort wird der gleiche Flächenbedarf unterstellt.

Für die drei Standorte werden die folgenden Mieten angesetzt:

**Standort A:**

11,24 €/qm (wie Köln) →  $132.439 \text{ qm}/3 * 11,24 * 12 \cong 5.954.457$

**Standort B:**

10 €/qm (wie Düsseldorf) →  $132.439 \text{ qm}/3 * 10 * 12 \cong 5.297.560$

**Standort C:**

10 €/qm (wie Münster) →  $132.439 \text{ qm}/3 * 10 * 12 \cong 5.297.560$

**Daraus ergeben sich Bürokosten i. H. v.**

$5.954.457 \text{ €} + 5.297.560 \text{ €} + 5.297.560 \text{ €} = 16.549.577 \text{ €}$ .

Die daraus entstehenden Mehrkosten betragen 1.090.277 €.

Im Bereich der Infrastruktur ergeben sich für den hier gewählten Vorschlag höhere Einsparpotenziale als beim Regierungsvorschlag, da weniger Standorte vorgehalten werden. Auch die sonstigen Sachkosten sind durch die zentrale Bestellung und größere Abnahmemengen niedriger als beim Regierungsvorschlag, so dass sich hier im Vergleich zum Status quo ein noch höheres Einsparpotenzial ergibt.

Gesamtbewertung: -4

*Hesse-Modell*

Hesse favorisiert eine Reduktion der Regierungspräsidien auf zwei, benennt jedoch die Standorte dieser Regierungspräsidien nicht. Gleichzeitig sollen dezentrale Außenstellen der Regierungspräsidien an den bisherigen Standorten fortbestehen. Diese Konstruktion erlaubt wegen der Beibehaltung von Außenstellen nur eine begrenzte Realisation der oben genannten Sachkosteneinsparungen bei Infrastrukturausgaben.

Für dieses Modell wird in der Beispielrechnung unterstellt, dass auch hier insgesamt 10 % der Büroflächen eingespart werden können, dass aber ein Standort gewählt wird, der ein Preisniveau von 10 €/qm aufweist und ein Standort mit einem Mietpreis von 11,24 €/qm (ungefähr der derzeitige Preis der in Köln angemieteten Flächen). Jedem der Standorte werden dabei 30 % der Gesamtfläche zugewiesen, so dass sich ein Durchschnittspreis von 10,62 €/qm ergibt.

Die verbleibenden 40 % der reduzierten Fläche werden als zusätzlicher Raumbedarf in den Kommunen bzw. den Außenstellen anfallen, für die ein durchschnittlicher Mietpreis von 8 € angenommen wird. Für 90 % der derzeit genutzten Flächen von 147.154 qm (also 132.439 qm) ergeben sich so für die Regierungspräsidien Mietkosten in Höhe von 10.126.785 €, für die in den Kommunen anzumietenden Flächen ergeben sich Kosten i. H. v. ca. 5.085.658 €.

Das entspricht einer Einsparung von 246.857 € gegenüber dem Status quo.

Wenn Entscheidungskompetenzen nicht vollständig auf die Außenstellen übertragen werden, können hier zusätzliche Reisekosten entstehen. Von einer nicht vollständigen Übertragung von Entscheidungskompetenzen ist jedoch auszugehen, weil eine Einheitlichkeit der Entscheidungsfindung innerhalb der Region angestrebt wird.

Bei der Umsetzung dieses Vorschlags können wegen der verkleinerten Einheiten nur geringe Einsparungen im Bereich der Infrastruktur und der sonstigen Sachkosten realisiert werden.

Bewertung: 1

## 2.1.2 Indirekte Effekte in Ruhelage

### 2.1.2.1 Regionalökonomische Effekte (differenziert nach zu schließenden und zu erweiternden Standorten)

#### *Kaufkrafteffekte*

An den zu schließenden Standorten ist mittelfristig mit einer sinkenden Kaufkraft zu rechnen, die zum einen aus dem fehlenden Konsum der Beschäftigten der Regierungspräsidien resultiert, zum anderen aus den sinkenden Ausgaben der Regierungspräsidien an den jeweiligen Standorten. Die mittelfristige Veränderung resultiert daraus, dass die Beschäftigten nicht unmittelbar mit der Standortverlegung auch eine Verlegung ihres Wohnortes vornehmen werden. Hingegen ist mit einer eher kurzfristigen Wirkung der (fehlenden) Ausgaben der Regierungspräsidien zu rechnen.

An den zu erweiternden Standorten wird von den gegenteiligen Effekten ausgegangen: sowohl die Ausgaben des Regierungspräsidiums als auch die Ausgaben der Beschäftigten stärken die Region des neuen Standortes.

Beim Status quo treten keine Veränderungen auf, während sowohl Regierungsmodell als auch das Regionalverbandsmodell der CDU, jeweils eine Schließung von zwei bzw. drei Standorten vorsehen (voraussichtlich Detmold und Arnshausen sowie ein weiterer Standort). Das von Hesse vorgeschlagene Modell sieht eine Konzentration an zwei Standorten vor, behält jedoch Außenstellen an den bisherigen Standorten bei.

**Abschätzung der Kaufkrafteffekte für die vorliegenden Modelle:***Regierungsmodell*

Beim Regierungsmodell ist mit einer sinkenden Auftragsvergabe an Unternehmen, die rund um die derzeitigen Standorte angesiedelt sind, zu rechnen. Auch die Kaufkraftverluste durch den fehlenden Konsum von Mitarbeitern des Regierungspräsidiums werden die Regionen, rund um zu schließende Standorte, schwächen. Eine Abschwächung der Effekte kommt vor allem durch eine Übertragung von Aufgaben an Kommunen in Betracht.

Dem Kaufkraftverlust an den zu schließenden Standorten steht ein Kaufkraftgewinn der Regionen gegenüber, die als Standorte der neuen Regierungspräsidien gewählt werden. Insofern werden diese Regionen gestärkt. Da jedoch davon auszugehen ist, dass die Ansiedlung der Regierungspräsidien, auch aufgrund von Überlegungen der Nähe zum „Kunden“ eher in strukturstarken Gebieten erfolgen wird, ist mit einer weiteren Schwächung der strukturschwachen Gebiete zu rechnen, was einen erhöhten Bedarf an Strukturausgleichszahlungen auslösen würde.

Da die gleichmäßige Entwicklung der Regionen (Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse) ein erklärtes politisches Ziel ist, wird dieses Modell trotz des Ausgleichs zwischen Kaufkraftgewinn und Kaufkraftverlust zwischen den Regionen mit  $-1$  bewertet.

*CDU-Modell*

Die Umsetzung des CDU-Modells führt durch die starke Zentralisierung von Aufgaben zu einem deutlichen Kaufkraftrückgang in der Umgebung der zu schließenden Standorte. Eine Abschwächung dieses Effekts ist nur durch die Übertragung von Aufgaben an die Kommunen oder die (Teil)Privatisierung von Aufgaben möglich, die durch Private erbracht werden können. Wegen des

überwiegend hoheitlichen Charakters der von den Regierungspräsidien wahrgenommenen Aufgaben, dürfte eine Privatisierung jedoch nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen.

Selbstverständlich führt auch hier die Zentralisierung zu Kaufkraftgewinnen in den zu erweiternden bzw. neuen Standorten.

Durch die noch stärkere Konzentration werden jedoch auch umfangreichere Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich sein, so dass dieser Vorschlag unter Kaufkraftaspekten mit -2 bewertet wird.

### *Hesse-Modell*

Ähnliches gilt für das von Hesse vorgeschlagene Modell. Da hier jedoch eine Reduzierung von Größe und Aufgaben der Regierungspräsidien direkt angestrebt wird und Voraussetzung für das Funktionieren des Modells ist, wird von weniger starken Effekten durch die starke Verlagerung von Aufgaben an die Kommunen auszugehen sein. Das Modell wird deshalb mit -1 bewertet.

### **Beschäftigungseffekte**

Nicht nur die direkten Arbeitsplätze im Regierungspräsidium, sondern auch indirekt vom Regierungspräsidium abhängige Arbeitsplätze entfallen in der Region. Darüber hinaus entfallen Arbeitsplätze, die von den konsumtiven oder investiven Ausgaben der Beschäftigten abhängen. Das Regionenmodell mindert diese Effekte, da weiterhin Leistungen dezentral angeboten werden und somit auch direkt und indirekt mit den RPs verbundene Arbeitsplätze an den Standorten erhalten bleiben.

An den zu erweiternden Standorten ist mit einer Zunahme der Beschäftigung zu rechnen, da nicht nur das Regierungspräsidium zusätzlich Arbeitsplätze in der Region schafft, sondern auch die Lieferanten und Dienstleister der Regierungspräsidien.

## **Abschätzung der Beschäftigungseffekte für die vorliegenden Modelle:**

### *Regierungsmodell*

Das Regierungsmodell sieht eine relativ starke Zentralisation vor, so dass es in den Regionen der zu schließenden Standorte zu Arbeitsplatzverlusten kommen wird, während in den Regionen der neuen und zu erweiternden Standorte zur Schaffung neuer Arbeitsplätze kommen wird.

Das Modell wird mit -2 bewertet.

### *CDU-Modell*

Das CDU-Modell sieht eine noch stärkere Konzentration vor, was zu einer Verstärkung der o. g. Effekte führt. Auch hier werden entsprechende Ausgleichszahlungen erforderlich.

Das Modell wird mit -3 bewertet.

### *Hesse-Modell*

Die oben gemachten Ausführungen treffen auch hier zu. Eine Abschwächung der Effekte ist durch die verstärkte Übertragung von Aufgaben an die Kommunen zu erwarten.

Das Modell wird mit -1 bewertet.



## **Wirtschaftsentwicklung**

An den zu schließenden Standorten ist damit zu rechnen, dass sich längere Wege bei Anträgen, ebenso wie die fehlende Präsenz der zuständigen Behörden und eine abnehmende Bedeutung von Unterregionen, negativ auf die Wirtschaftsentwicklung im Bereich der zu schließenden Standorte auswirken.

Auch an den zu erweiternden Standorten ist nur bedingt damit zu rechnen, dass die oben genannten Effekte insgesamt ausgeglichen werden können.

### **Abschätzung der Wirtschaftsentwicklung für die vorliegenden Modelle:**

#### *Regierungsmodell*

Das Regierungsmodell wird wegen der relativ starken Zentralisation mit -3 bewertet.

#### *CDU-Modell*

Durch die im Vergleich zum Regierungsmodell noch stärkere Zentralisation wird das Modell mit -4 bewertet.

#### *Hesse-Modell*

Die Aufgabe der Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung kann nicht an einzelne Kommunen übertragen werden, so dass hier eine noch stärkere Konzentration erfolgt als beim Vorschlag der CDU. Daraus erfolgt eine Bewertung mit -5.

## 2.1.2.2 (De-)Zentralisierungseffekte durch Reorganisation

### **Spezialisierungseffekte/economies of scale**

Ein Größenwachstum führt in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen im allgemeinen zu abnehmenden Grenzkosten. Da jedoch die vorhandenen Regierungspräsidien bereits über einen hohen Spezialisierungsgrad verfügen, ist nicht damit zu rechnen, dass durch eine Zentralisierung Einsparungen durch Spezialisierungseffekte in größerem Ausmaß zu realisieren sein werden. Durch die verstärkte Verlagerung von Aufgaben an Kommunen werden im Gegenteil eher negative Effekte zu erwarten sein.

### **Abschätzung der Spezialisierungseffekte für die vorliegenden Modelle<sup>6</sup>:**

#### *Regierungsmodell*

#### *CDU-Modell*

Bewertung aufgrund der oben dargelegten Überlegungen: 0

#### *Hesse-Modell*

Hesse sieht eine viel stärkere Übertragung von Aufgaben an die Kommunen vor, deshalb werden hier leicht negative Spezialisierungseffekte angenommen:

Bewertung: -1

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen unter 2.1.1.1

## **Bündelungseffekte/economies of scope**

Bündelungseffekte<sup>7</sup> ergeben sich immer dann, wenn durch eine Zusammenfassung von Tätigkeiten Synergien entstehen und der Koordinationsbedarf sinkt. Nordrhein-Westfalen wird mit erstaunlicher Übereinstimmung als Bundesland betrachtet, bei dem die dreistufige Verwaltung sowohl aufgrund der Fläche des Landes, als auch aufgrund der Einwohnerzahl besonders sinnvoll erscheint. Eine Vergrößerung der Einheiten wirkt deshalb negativ auf die Bündelungsfunktion der Einheiten und daraus resultierende Kostenersparnisse entstehen durch eine Realisierung von Synergieeffekten bzw. eine frühzeitige Koordination von Aktivitäten interdependenter Einheiten. Sie sind eher in kleinen, überschaubaren Einheiten zu erwarten als in großen Organisationseinheiten.

### **Abschätzung der Bündelungseffekte für die vorliegenden Modelle:**

#### *Regierungsmodell*

An den zu erweiternden Standorten sind wegen des erhöhten Koordinationsbedarfs keine positiven Bündelungseffekte zu erwarten, diese können nur in den Kommunen durch die Übertragung von Aufgaben entstehen. Die Schaffung größerer Einheiten lässt hingegen fachspezifische Entscheidungen und Bereichsgeismen wahrscheinlicher werden.

Das Modell wird deshalb mit -3 bewertet.

---

<sup>7</sup> Vgl. zu Bündelungseffekten und Organisationsgröße auch die Ausführungen bei Ströbe/Brandel, 1996, S. 43 ff.

*CDU-Modell*

Hier findet durch die Schaffung größerer Einheiten eine noch stärkere Konzentration statt, was zu einer weiteren Abnahme der Bündlungsfähigkeit der neu geschaffenen Einheiten führt.

Deshalb erfolgt eine Bewertung mit -5.

*Hesse-Modell*

Die derzeitigen Regierungspräsidien in Nordrhein-Westfalen sind im Ländervergleich bereits relativ groß. Die noch stärkere Zentralisierung in zwei Regierungspräsidien und die Konzentration auf Genehmigungsfunktionen lässt ebenfalls keine positive Einschätzung der Bündlungsfunktion zu: der Koordinationsbedarf der Einheiten steigt. Auch hier findet eine Bündelung nur auf der Ebene der Kreise und dezentral vorzuhaltenden Einheiten statt.

Deshalb erfolgt die Bewertung mit -2.

**Einspareffekte bei der horizontalen Koordination der Regierungspräsidien**

Hinsichtlich der horizontalen Koordination der Mittelinstanz sind durch die Zentralisation und höhere räumliche Nähe der Beschäftigten Einspareffekte zu erwarten. Jedoch sind diese eher als gering einzuschätzen, da auch die Koordination von fünf Regierungspräsidien als relativ gut möglich gelten kann.

**Bewertung der Einspareffekte bei der horizontalen Koordination der Regierungspräsidien für die vorliegenden Modelle:***Regierungsmodell*

Bewertung aufgrund der oben dargelegten Überlegungen: 0

*CDU-Modell*

Bewertung aufgrund der oben dargelegten Überlegungen: 0

*Hesse-Modell*

Bewertung aufgrund der oben dargelegten Überlegungen: 0

**Effekte bei den „Kunden“ (z. B. Erreichbarkeit)**

Die Kundenzufriedenheit wird voraussichtlich bei einer verstärkten Zentralisation sinken. Alle Alternativmodelle weisen Nachteile gegenüber dem Status quo auf, zumal eine verbesserte Beratungsleistung durch die Zentralisation nicht zu erwarten ist. Auch bei einer Verlagerung von Dienstleistungen auf die kommunale Ebene ist keine erhöhte Zufriedenheit der Kunden zu erwarten, da hier eine weniger starke Spezialisierung erfolgen kann.

**Abschätzung der Effekte bei den Kunden für die vorliegenden Modelle:***Regierungsmodell*

Die Verringerung der Anlaufstellen auf nur drei Regierungspräsidien ohne einen Qualitätsgewinn wird bei den Kunden zu einer geringeren Zufriedenheit führen. Deshalb wird diese Alternative mit -3 bewertet.

*CDU-Modell*

Aus Kundensicht ist hier kein Unterschied zum Regierungsmodell wahrnehmbar, deshalb erfolgt eine analoge Bewertung mit -3.

### *Hesse-Modell*

Das Modell von Hesse sieht eine weitgehende Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene vor. Dies wird zum Teil eine Verkürzung der Wegezeiten für Kunden bedeuten, zum Teil aber aufgrund der fehlenden Spezialisierung einen Qualitätsverlust im Vergleich zum Status quo verursachen. Insgesamt wird das Modell deshalb mit -1 bewertet.

## 2.2 Direkte Effekte der Reorganisation/ Umstellung

### 2.2.1 Einmalig anfallende Kosten der Reorganisation

Die Reorganisation verursacht Umstellungskosten, die jedoch nur einmalig anfallen. Diese einmaligen Umstellungskosten sind aus betriebswirtschaftlicher Perspektive dann gerechtfertigt, wenn die (abgezinsten) Investitionsrückflüsse i. S. der zu erwartenden Einspareffekte mindestens einen Ausgleich dieser Kosten, möglichst jedoch insgesamt einen finanziellen Vorteil erwarten lassen. Besonders bedeutende Umstellungskosten werden voraussichtlich im Bereich der Personalkosten anfallen, jedoch werden auch Investitionen in Sachanlagen erforderlich werden und sonstige Sachkosten als Umstellungskosten anfallen.

Im Bereich der Personalkosten ist hier insbesondere an Abfindungen oder Kostenerstattungen im Rahmen einer doppelten Haushaltsführung zu denken, aber auch Reisekosten, die für die Vorbereitung der Reorganisation und die Abstimmung der vorbereitenden und begleitenden Prozesse anfallen, sind hier zu berücksichtigen. Ebenso wird die Bereitschaft zu einem Wechsel des Arbeitgebers vom Land zur Kommune nicht überall vorhanden sein, da die örtliche Mobilität der Mitarbeiter eine weitere Restriktion dar-

stellt. So kann eine Restrukturierung den Abbau von Personal, mit den damit verbundenen Kosten auf der einen Seite, gleichzeitig aber einen Aufbau von Personal an anderer Stelle verursachen.

Des weiteren werden hier Umzugskosten zu berücksichtigen sein, aber auch weiter anfallende Kosten für langfristige Mietverträge von Verwaltungsgebäuden sind hier zu veranschlagen.

An den zu erweiternden Standorten werden die einmalig anfallenden Sachkosten als Umstellungskosten von höherer Bedeutung sein als die Personalkosten. So werden insbesondere Erweiterungsinvestitionen eine Bedeutung haben, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung der erforderlichen Büroflächen einschließlich der zugehörigen technischen Infrastruktur (Telefon, Netzwerkanbindung, Serverkapazitäten) anfallen.

Eine genaue Bezifferung der anfallenden Zusatzkosten für die Restrukturierung kann im Rahmen dieses Gutachtens jedoch nicht erfolgen.

### **Abschätzung der einmaligen Kosten der Reorganisation für die vorliegenden Modelle:**

#### *Regierungsmodell*

Das Modell der Regierung sieht die vergleichsweise geringsten Veränderungen der Aufgaben- und Organisationsstruktur der Regierungspräsidien vor. Gleichwohl werden die einmaligen Umstellungskosten erheblich sein. Deshalb erfolgt die Bewertung dieser Alternative mit -6.

*CDU-Modell*

Das Modell der CDU sieht eine vollständige Auflösung der Regierungspräsidien vor, was zu sehr hohen Umstellungskosten, nicht zuletzt aufgrund der zu erwartenden Reformwiderstände, führen wird. Deshalb erfolgt hier die Bewertung mit -10.

*Hesse-Modell*

Das Modell von Hesse sieht ebenfalls erhebliche Umstrukturierungen vor, die insbesondere durch die umfangreiche Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene entstehen. Auch hier wird – vor allem wegen des Arbeitgeberwechsels – mit Reformwiderständen zu rechnen sein. Aus diesem Grund erfolgt hier eine Bewertung mit -8.



### 2.2.2 Einmalig anfallende Einspareffekte durch Reorganisation

Durch die Reorganisation können jedoch auch Einspareffekte entstehen, wenn beispielsweise sonst notwendige Investitionen oder Instandhaltungsaufwendungen entfallen, die bei der Beibehaltung der vorhandenen Struktur notwendig gewesen wären.

Zu solchen Einspareffekten liegen jedoch keine Informationen vor, so dass für alle Modelle eine Bewertung mit 0 vorgenommen wird.

### 2.3 Sonstige Effekte der Reorganisation

Durch die Reorganisation können auch weitere Effekte entstehen, die hier jedoch nicht näher beziffert werden sollen. Zu solchen Effekten gehören beispielsweise einmalige indirekte Effekte durch die Beauftragung regionaler Speditionen oder die Vergabe von anderen Aufträgen, die mit der Reorganisation verbunden sind, an Dienstleistungsfirmen.

**Tabelle 2: Zusammenfassende Bewertung**

Gliederung	Kriterium	Gewichtung	Status quo		Regierung		CDU		Hesse	
			Bewertung	gewichtet	Bewertung	gewichtet	Bewertung	gewichtet	Bewertung	gewichtet
2.1	Ruhelage	[0,8]								
2.1.1	Direkte Effekte (Ruhelage)	[0,8]								
2.1.1.1	Personalkosten	0,48	0	0	3	1,44	2	0,96	2	0,96
2.1.1.2	Sachkosten	0,16	0	0	-3	-0,48	-4	-0,64	1	0,16
2.1.2	Indirekte Effekte (Ruhelage)	[0,2]								
2.1.2.1	Regionalökonomische Effekte	[0,5]								
	Kaufkraft	0,0266	0	0	-1	-0,0266	-2	-0,0532	-1	-0,0266
	Beschäftigung	0,0266	0	0	-2	-0,0532	-3	-0,0798	-1	-0,0266
	Wirtschaftsentwicklung	0,0266	0	0	-3	-0,0798	-4	-0,1064	-5	-0,133
2.1.2.2	(De-)Zentralisierungseffekte durch Reorganisation	[0,5]								
	Spezialisierungseffekte	0,02	0	0	0	0	0	0	-1	-0,02
	Bündelungseffekte	0,02	0	0	-3	-0,06	-5	-0,1	-2	-0,04

Summen siehe nächste Seite

Gliederung	Kriterium	Gewichtung	Status quo		Regierung		CDU		Hesse	
			Bewertung	gewichtet	Bewertung	gewichtet	Bewertung	gewichtet	Bewertung	gewichtet
	<i>Einspareffekte bei der horizontalen Koordination</i>	0,02	0	0	0	0	0	0	0	0
	<i>Effekte bei den „Kunden“</i>	0,02	0	0	-3	-0,06	-3	-0,06	-1	-0,02
<b>2.2</b>	<b>Direkte Effekte der Reorganisation</b>	[0,2]								
2.2.1	Einmalig anfallende Kosten der Reorganisation	0,1	0	0	-6	-0,6	-10	-1	-8	-0,8
2.2.2	Einmalig anfallende Einspareffekte durch Reorganisation	0,1	0	0	Keine Aussage möglich	0	Keine Aussage möglich	0	Keine Aussage möglich	0
	<b>Summen</b>	<b>0,9998</b>		<b>0</b>		<b>0,0804</b>		<b>-1,0794</b>		<b>0,0538</b>

### Erläuterungen:

Die Gewichtungen in eckigen Klammern geben an, mit welcher Wichtigkeit einzelne Punkte bewertet wurden. Die maximal möglichen Ausprägungen der Analyse für die Alternativen können durch die Bewertung mit -10 bis +10 mit der entsprechenden Gewichtung der einzelnen Punkte zwischen +9,998 und -9,998 liegen.

### 3 Bewertung

Aus der Wirtschaftlichkeitsanalyse konnte kein Vorschlag als eindeutig überlegen abgeleitet werden, da den zu erreichenden Einsparungen bei einigen Kriterien immer auch Mehrkosten bei anderen Kriterien gegenüberstehen – insofern lassen sowohl die relative Vorteilhaftigkeit des Regierungsvorschlags als auch die Nachteile der Alternativvorschläge die finanziellen Wirkungen der jeweiligen Vorschläge als eher gering erscheinen. Die (geringfügig) hier dargestellten Vorteilhaftigkeiten des Regierungsvorschlags sowie des Vorschlags von Hesse gegenüber dem Status quo müssen außerdem noch relativiert werden, hinsichtlich der Umsetzbarkeit einer Aufgabenkritik auch für den Status quo und einer damit möglichen Optimierung der derzeitigen Strukturen. Aus wirtschaftlicher Sicht kann deshalb für keinen Vorschlag gegenüber dem Status quo eine deutliche Vorteilhaftigkeit konstatiert werden.

## Literatur:

Bezirksregierung Arnsberg (2004): Schreiben an die Stiftung Westfalen-Initiative vom 17.3.2004.

Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster (2004): Schreiben an den Ministerpräsidenten vom 19.12.2003.

CDU Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen: Diskussionspapier „Verwaltungsstrukturreform“, ohne Datum.

CDU Münsterland (2003): Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Verwaltungsstrukturreform und Bürokratieabbau“ des CDU-Bezirksverbandes Münsterland: Grundzüge einer Verwaltungsstrukturreform für Nordrhein-Westfalen: Münster, 15.12.2003.

Empirica Qualitative Marktforschung, Stadt- und Strukturfor-  
schung GmbH (2003): Wirtschaftliche Effekte der Bezirks-  
regierung Arnsberg: Endbericht: Bonn, 2003.

Haushaltsplan Nordrhein-Westfalen 2004/2005.

Helbing, Hans (1998): Alternative Möglichkeiten der Neuord-  
nung von Mittelinstanzen. Forschungsinstitut für öffentliche  
Verwaltung bei der deutschen Hochschule für Verwaltungswis-  
senschaften Speyer, Speyer, 1998, [Speyerer Forschungsberich-  
te 188].

Hesse, Joachim Jens (1999): Regierungs- und Verwaltungsreform  
in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Bundes der  
Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. Bund der Steuerzahler  
Nordrhein-Westfalen e.V., Schillerstraße 14, 40237 Düsseldorf,  
1999.

Hesse, Joachim Jens (2003): Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Verwertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Behrensstraße 34, 10117 Berlin, 2003.

Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen (2003): Düsseldorf Signal für Erneuerung und Konzentration, Stand 1.7.2003. Im Internet unter: [www.nrw-spd.de/db/docs/doc\\_2238\\_200371145556.pdf](http://www.nrw-spd.de/db/docs/doc_2238_200371145556.pdf).

Reulen, Stephanie (1996): Inhaltsanalytischer Vergleich der verwaltpolitikpolitischen Orientierungen in Sachsen und Brandenburg, in: Wolfgang Seibel: Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern: Zur kommunikativen Logik staatlicher Institutionenbildung, Berlin, 1996, S. 119-136.

Stöbe, Sybille/Brandel, Rolf (1996): Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, Berlin, 1996.

Wiebe, Andreas (2003): Die Bezirksregierung heute und morgen. Vortrag vor dem Wirtschaftspolitischen Arbeitskreis des IHC am 03.11.2003.

Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, 2000.

## Abkürzungsverzeichnis

ÄappO	Approbationsordnung für Ärzte
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
ÄfAO	Ämter für Agrarordnung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
Ba-Wü	Baden-Württemberg
BezR	Bezirksregierung(en)
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
BIP Ni	Bildungsinstitut der Polizei Niedersachsen
BIS	Bergbau-Informationssystem
BNL	Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege
BPP	Bereitschaftspolizeipräsidium
BVG	Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges
BY	Bayern
Dez.	Dezernat
FH VR	Niedersachsen
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FM	Finanzministerium (Ba-Wü, NRW)
HB	Bremen
HBS	Hessische Bezügestelle
He	Hessen
HH	Hamburg
HLG	Hessische Landesgesellschaft
IM	Innenministerium (Ba-Wü, NRW)
IuK	Information und Kommunikation
JM	Justizministerium (NRW)
JuM	Justizministerium (Ba-Wü)
KuMI	Kultusministerium
KVR	Kommunalverband Ruhrgebiet
KV	Kreisverwaltung
LA	Landesamt
LASt.	Landesaufnahmestelle
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LdAVS	Landesamt für Verfassungsschutz
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
LFN	Flächenverwaltung Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (He)
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz
LG	Landgericht
LKA	Landeskriminalamt

LNVG	Landesnahverkehrsgesellschaft
LPD	Landespolizeidirektion
LSV	Landesamt für Straßen und Verkehrswesen, Rheinland-Pfalz
LSJV	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung
LUA	Landesuntersuchungsamt
LVR	Landschaftsverband Rheinland
LVS	Landesamt für Verfassungsschutz
LWÄ	Landwirtschaftsämter
LWK	Landwirtschaftskammer(n)
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
MF	Finanzministerium (NS)
MGSFF	Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie (NRW)
MI	Ministerium für Inneres und Sport (NS)
MJ	Justizministerium (NS)
MK	Kultusministerium (NS)
MKS	Ministerium für Kultur, Jugend und Sport (Ba-Wü)
ML	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (NS)
MLR	Ministerium für Ernährung und den ländlichen Raum (Ba-Wü)
1. ModG	Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen – Erstes Modernisierungsgesetz (15.06.1999)
2. ModG	Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen – Zweites Modernisierungsgesetz (09.05.2000)
MS	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (NS)
MSJK	Ministerium für Schule, Jugend und Kinder (NRW)
MSWKS	Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport (NRW)
MU	Umweltministerium (NS)
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (NRW)
MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (NRW)
MW	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (NS)
MWF	Ministerium für Wissenschaft und Forschung (NRW)
MWK	Ministerium für Wissenschaft und Forschung (Ba-Wü, NS)
MVEL	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung (NRW)



NiLS	Niedersächsisches Landesamt für Lehrerbildung und Schulentwicklung
NLpB	Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Niedersachsen
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OWL	Ostwestfalen-Lippe
PaTB NI	Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen
PD	Poliziedienststellen
PP	Polizeiposten
RP	Regierungspräsidium/Regierungspräsidien
RPf	Rheinland-Pfalz
RVR	Regionalverband Ruhrgebiet
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Sek	Sekundarstufe
S-A	Sachsen-Anhalt
SGD	Struktur und Genehmigungsdirektion
SH	Schleswig-Holstein
SIL	Staatliches Institut für Lehrerfort- und Weiterbildung
SLVA	Staatliche Lehr- und Versuchsanstalten
SM	Sozialministerium (Ba-Wü)
STAfUA	Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz
Stk	Staatskanzlei (NS)
StaLA	Statistisches Landesamt (Ba-Wü)
StM	Staatsministerium (Ba-Wü)
StV	Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte
Th	Thüringen
UMEG	Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit
UVM	Ministerium für Umwelt und Verkehr (Ba-Wü)
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
WM	Wirtschaftsministerium (Ba-Wü)
ZASt	Zentrale Anlaufstelle

## Die Autoren

### Prof. Dr. Jörg Bogumil

Universität Konstanz  
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft  
Verwaltungswissenschaft/Public Sector Reform  
78457 Konstanz  
Tel.: 07531 88-3293 / 2602  
Fax: 07531 88-4412  
Email: [joerg.bogumil@uni-konstanz.de](mailto:joerg.bogumil@uni-konstanz.de)  
<http://www.uni-konstanz.de/bogumil>

### Prof. Dr. Christoph Reichard

### Diplom-Kauffrau Patricia Siebart

Universität Potsdam  
Lehrstuhl Public Management  
14482 Potsdam  
Tel.: 0331-977-3807  
Fax: 0331-977-3288  
[reichard@rz.uni-potsdam.de](mailto:reichard@rz.uni-potsdam.de)  
[siebart@rz.uni-potsdam.de](mailto:siebart@rz.uni-potsdam.de)  
[www.pots-puma.de](http://www.pots-puma.de)

# Westfalen- Initiative





Stiftung Westfalen-Initiative  
für Eigenverantwortung  
und Gemeinwohl  
Piusallee 6, 48147 Münster  
Telefon (0251) 591-6406  
[www.stiftung-westfalen-initiative.de](http://www.stiftung-westfalen-initiative.de)

ISBN 3-932959-37-X