

Birgit Anne Pickenäcker

**Das Dilemma der Bezirksregierung in NRW
zwischen Tradition und Transformation
– Ansätze für eine pragmatische Modernisierungsperspektive –**

Düsseldorf im März 2006

**Das Dilemma der Bezirksregierung in NRW
zwischen Tradition und Transformation
– Ansätze für eine pragmatische Modernisierungsperspektive –**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der
Philosophischen Fakultät
der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu
Münster (Westf.)

vorgelegt von

Birgit Anne Pickenäcker

aus Oelde

2005

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Oktober 2005

Dekan: Prof. Dr. Wichard Woyke

Referent: Prof. Dr. Rainer Frey

Korreferent: Prof. Dr. Norbert Konegen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

I. Einleitung	1
1. Einführung in die Problematik	2
1.1 Die Entwicklung der Bezirksregierung aus historischer Perspektive	7
1.2 Die Bezirksregierung im Spannungsfeld von Kontinuität und Wandel	11
1.3 Tradition, Wandel und Reform – Entwicklungskategorien der öffentlichen Verwaltung	13
2. Untersuchungsziel und Fragestellung	15
3. Terminologische Präzisierungen	17
4. Eingrenzung und Aufbau der Arbeit	19
5. Ansatz und methodische Vorgehensweise	22
II. Verwaltungsreformgeschichte in NRW	27
1. Rehierarchisierung und Restauration (1946-1962)	28
1.1 Denkschrift des Deutschen Städtetages von 1946	29
1.2 Arnsberger Gutachten	31
1.4 Landesorganisationsgesetz NRW	32
1.5 Zusammenfassung und Auswirkungen	33
2. Gebietsreform (1964-1975)	36
2.1 Ansatzpunkte	36
2.2 Das Rietdorf Gutachten und alternative Vorschläge	39
2.3 Neugliederungsverfahren und Ziele der Neugliederung	44
2.4 Ergebnisse der Gebietsreform	46
2.5 Zusammenfassung und Auswirkungen	48

3. Funktionalreform (1976-1985)	50
3.1 Ansatzpunkte	51
3.2 Mittelinstanzbericht (1973)	52
3.3 Ziele und Leitlinien	54
3.4 Aufgabenmodell und Funktionalreformgesetze	56
3.5 Der staatliche Bereich	59
3.6 Zusammenfassung und Auswirkungen	62
4. Deregulierung und Entbürokratisierung	64
4.1 Die Ellwein-Kommission	64
4.2 Zusammenfassung und Auswirkungen	66
5. Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen (1989-1997)	67
5.1 Die Burger-Kommission	67
5.2 Der Arbeitsstab Aufgabenkritik	68
5.2.1 Das Zündel Gutachten	70
5.2.1.1 Inhalte	70
5.2.1.2 Empfehlungen	71
5.2.2 Umsetzung des Zündel Gutachtens	71
5.3 Das Ellwein Gutachten	72
5.3.1 Modellvarianten und ihre Bewertung	75
5.3.2 Die Stellungnahme der Regierungspräsidenten zum Ellwein Gutachten	77
5.4 Das Strategiepapier Bezirksregierung 1994 und seine Folgen	80
5.4.1 Anlass	81
5.4.2 Inhalt	82
5.4.3 Folgen	83
5.5 Ausschuss für Verwaltungsstrukturereform	84
5.5.1 Reformkonzept für eine leistungsfähige Verwaltung	86
5.5.2 Reform der Mittelebene der Landesverwaltung	88
5.6 Exkurs: Änderung der Kommunalverfassung	90
5.7 Zusammenfassung und Auswirkungen	91

6. Die aktuelle Verwaltungsstrukturdebatte in NRW (ab 1998)	93
6.1 Die Mittelinstanzmodelle	93
6.2 Das Eckpunktepapier	95
6.2.1 Das Reformgrundmodell	97
6.2.2 Das Trennungsmodell	98
6.2.3 Das Integrationsmodell	100
6.3 Das Gutachten des Bundes der Steuerzahler NRW e.V. (1999)	102
6.4 Erstes Modernisierungsgesetz (1. ModernG)	105
6.5 Zweites Modernisierungsgesetz (2. ModernG)	106
6.5.1 Neustrukturierung der Verwaltung des Landes	107
6.5.2 Binnenorganisation der Bezirksregierungen	109
6.5.3 Landesbetriebe gem. §14 LOG	110
6.5.4 Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung	111
6.5.5 Die neuen Regionalräte	111
6.5.6 Neuordnungsversuche für das Ruhrgebiet	112
6.6 Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW (2003)	114
6.6.1 Das Düsseldorfer Signal	114
6.6.2 Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform	115
6.6.2.1 Das Regierungs- und das Oppositionsmodell	117
6.6.2.2 Vergleich der Modelle	118
6.6.2.3 Empfehlungen	119
6.6.3 Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW (2004)	120
6.7 Zusammenfassung und Auswirkungen	122
7. Stand der Binnenmodernisierung	127
7.1 Ansätze in den Bezirksregierungen	128
7.2 Zusammenfassung	130
8. Zwischenfazit zur Verwaltungsreformgeschichte	133

III. Analyse der Verwaltungsreform in NRW –	
Das Dilemma der Bezirksregierung	135
1. Analyse der Reformprozesse	136
1.1 Inhaltliche Kategorisierung der Reformphasen	136
1.2 Strukturierung des Prozessverlaufes der jeweiligen Phase	139
1.2.1 Rehierarchisierung und Restauration	141
1.2.1.1 Reformprozess	141
1.2.1.2 Reformalternativen	142
1.2.1.3 Reformergebnis	143
1.2.1.4 Reformwirkung	143
1.2.2 Gebietsreform	145
1.2.2.1 Reformprozess	145
1.2.2.2 Reformalternativen	146
1.2.2.3 Reformergebnis	147
1.2.2.4 Reformwirkung	148
1.2.3 Funktionalreform	149
1.2.3.1 Reformprozess	149
1.2.3.2 Reformalternativen	150
1.2.3.3 Reformergebnis	150
1.2.3.4 Reformwirkung	151
1.2.4 Deregulierung und Entbürokratisierung	152
1.2.4.1 Reformprozess	152
1.2.4.2 Reformalternativen	153
1.2.4.3 Reformergebnis	153
1.2.4.4 Reformwirkung	153
1.2.5 Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen	154
1.2.5.1 Reformprozess	154
1.2.5.2 Reformalternativen	155
1.2.5.3 Reformergebnis	155
1.2.5.4 Reformwirkung	156
1.2.6 Die aktuelle Verwaltungsstrukturdebatte in NRW (ab 1998)	156
1.2.6.1 Reformprozess	156
1.2.6.2 Reformalternativen	159
1.2.6.3 Reformergebnis	159
1.2.6.4 Reformwirkung	160
1.2.7 Zusammenfassung	161

2. Kriterienkatalog für die allgemeine staatliche Mittelinstanz in NRW	168
3. Organisatorische Grundmodelle für die allgemeine staatliche Mittelinstanz in NRW	172
3.1 Bewertung des Kommunalmodells	177
3.1.1 Maßstäbe organisatorisch-technokratischer Funktion	177
3.1.2 Maßstäbe ökonomischer Rationalität	178
3.1.3 Maßstäbe integrativer Funktion	179
3.1.4 Politisch-administrative Realisierbarkeit	180
3.2 Bewertung des Regionalmodells	181
3.2.1 Maßstäbe organisatorisch-technokratischer Funktion	181
3.2.2 Maßstäbe ökonomischer Rationalität	182
3.2.3 Maßstäbe integrativer Funktion	183
3.2.4 Politisch-administrative Realisierbarkeit	184
3.3 Bewertung des Traditionsmodells	185
3.3.1 Maßstäbe organisatorisch-technokratischer Funktion	185
3.3.2 Maßstäbe ökonomischer Rationalität	186
3.3.3 Maßstäbe integrativer Funktion	187
3.3.4 Politisch-administrative Realisierbarkeit	188
3.4 Zusammenfassende Bewertung	189
4. Die Funktionen der Bezirksregierung	193
4.1 Die Bündelungsfunktion	196
4.2 Die Mittlerfunktion	200
4.3 Die Steuerungsfunktion	202
4.4 Die Entlastungsfunktion	204
5. Die Modernisierungslücke	205

IV. Eine pragmatische Modernisierungsperspektive	209
1. Einsichten	210
1.1 Inhaltliche Handlungsfelder	212
1.1.1 Strukturelle Entscheidung – Tradition und Transformation	213
1.1.2 Definition des Funktionsspektrums	213
1.1.3 Schnittstelle Sonderverwaltungen	216
1.1.4 Zuschnitt des Verwaltungsraumes	217
1.1.5 Demokratische Legitimation	217
1.1.6 Entwicklung eines Steuerungssystems	218
1.2 Prozessuale Rahmenbedingungen	220
1.2.1 Reformprozess	220
1.2.2 Reformalternativen	222
1.2.3 Reformergebnis	222
1.2.4 Reformwirkung	222
2. Aussichten	223
Literaturverzeichnis	
1. Monografien	227
2. Aufsätze	241
3. Gutachten, Drucksachen, Zeitungsartikel, Dokumente der Landes- verwaltung	249
4. Gesetze, Erlasse, Verordnungen	259

Anhang

Anhang I Stand der Binnenmodernisierung	I
1. Das Organisationsentwicklungskonzept (OEK) der Bezirksregierung Münster	I
1.1 Erste Säule: Neue Behördensteuerung/Geschäftsprozessorientierung	II
1.2 Zweite Säule: Organisation	II
1.3 Dritte Säule: Datenverarbeitung und Informationstechnik	III
1.4 Vierte Säule: Führung und Behördenkultur	III
1.5 Zwischenfazit	IV
2. Produkt- und Leistungskatalog der Bezirksregierung	VI
2.1 Entwicklung des Produkt- und Leistungskataloges bei der Bezirksregierung Düsseldorf	VII
2.2 Stand des landesweiten Produkt- und Leistungskataloges	VII
2.3 Zwischenfazit	IX
3. Die Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument der Versorgungsverwaltung	XI
3.1 Stand der Entwicklung der BSC	XI
3.2 Zwischenfazit	XIII
Anhang II Auswertung zum Stand der Binnenmodernisierung	XIV
Anhang III Organigramme der Bezirksregierung in NRW (1815-2001)	XVIII

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgruppe
Art.	Artikel
AStA	Arbeitsstab Aufgabenkritik
Bd.	Band
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
ders.	derselbe
d.h.	dass heißt
et al.	et altera
ebd.	ebenda
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	fort folgende
FRG	Funktionalreformgesetz
FN	Fußnote
FM	Finanzministerium
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GV.NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
GVBI	Gesetz- und Verordnungsblatt
GeschOBezReg	Geschäftsordnung der Bezirksregierungen
Hg.	Herausgeber
IuK-Technologie	Informations- und Kommunikationstechnologie
IT	Informationstechnik
i.e.S.	im engeren Sinne
IM	Innenministerium
inkl.	inklusive
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KVR	Kommunalverband Ruhrgebiet
kw-Vermerk	künftig wegfallend-Vermerk

LT Drs. NRW	Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen
LOG NW	Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen
LHO	Landeshaushaltsordnung
MBI.NW	Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
Nds.GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
o.O.	ohne Ortsangabe
OWL	Ostwestfalen Lippe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PVM	Prozessmanagement Verwaltungsmodernisierung
QM	Qualitätsmanagement
RdErl.	Runderlass
RP	Regierungspräsident
RVO`en	Rechtsverordnungen
RVRG	Gesetz über den Regionalverband Ruhr
S.	Seite
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
StGB NRW	Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1 'Zwiebelmodell' der Verwaltungsebenen
- Abbildung 2 Vereinfachte Darstellung des Prinzips der Bündelungsfunktion
- Abbildung 3 Wandel der Funktionen im Zeitverlauf
- Abbildung 4 Innenministerium NRW, AG Verwaltungsreform/ Stand: 15.05.1996.
- Abbildung 5 Trennungsmodell (vereinfacht)
- Abbildung 6 Trennungsmodell (Variante vereinfacht)
- Abbildung 7 Integrationsmodell (vereinfacht)
- Abbildung 8 Integrationsmodell (Variante vereinfacht)
- Abbildung 9 Vernetzung der Modelle der Neuen Steuerung
- Abbildung 10 Outputorientierte Steuerung in NRW ab 2008
- Abbildung 11 Strukturierung der Kriterien nach Wagener – ein Auszug –
- Abbildung 12 Kommunalmodell
- Abbildung 13 Regionalmodell
- Abbildung 14 Traditionsmodell
- Abbildung 15 Modernisierungspuzzle der Bezirksregierung NRW
- Abbildung 16 Funktionsspektrum der Bezirksregierung
- Abbildung 17 Aspekte eines pragmatischen Reformansatzes

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1 Modellvarianten aus dem Gutachten des Bundes der Steuerzahler
- Tabelle 2 Strukturierung der Reformphasen in NRW
- Tabelle 3 Funktionswandel der staatlichen Mittelinstanz über alle Reformphasen
- Tabelle 4 Kriterienkatalog für die Modellbewertung
- Tabelle 5 Grundmodelle der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz nach Reformphasen
- Tabelle 6 Qualitative Bewertung der Grundmodelle der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz
- Tabelle 7 Funktionen der Bezirksregierung
- Tabelle 8 Aufgabenkritische Ansätze nach Funktionen

"Jede Verwaltungsreform ist ein Wagnis...

Aber hat es Fortschritt jemals ohne ein Wagnis gegeben?"¹

I. Einleitung

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) hat sich seit seiner Gründung dem 'Wagnis' der Verwaltungsreform insbesondere unter dem Begriff der Verwaltungsstrukturreform² immer wieder gestellt. Dabei stand die allgemeine staatliche Mittelinstanz des Landes in der Organisation der Bezirksregierungen regelmäßig auf dem Prüfstand.

Die 1998 eingeleitete und 2001 abgeschlossene Reformphase in NRW wurde von Ministerpräsident Clement³ als die weitreichendste Verwaltungsreform in der Landesgeschichte angekündigt. Mit ihr sollte eine Neustrukturierung der staatlichen Mittelinstanz durchgeführt werden. Im Ergebnis ist es mit dem Zweiten Modernisierungsgesetz⁴ vom 09.05.2002 zu einer Bestätigung der Bezirksregierung im nordrhein-westfälischen Verwaltungsgefüge gekommen. Im Sommer 2003 hat das "Düsseldorfer Signal"⁵ der Regierungskoalition die derzeit aktuellste Reformdebatte angestoßen, in der erneut eine umfassende Verwaltungsstrukturreform des Landes unter Einbeziehung der kommunalen Ebene diskutiert wird.

Das Ziel der neuen Regierungskoalition von CDU und FDP⁶ ist eine Verwaltungsstrukturreform, die bis 2012 umgesetzt sein soll. Geplant ist damit, die nach einer Aufgabenkritik verbleibenden, überörtlichen kommunalen Aufgaben von drei Regionalpräsidien auf der mittleren Verwaltungsebene wahrnehmen zu lassen.

¹ Köstering, Heinz: Gebiets- und Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: Schwegmann, Friedrich G.: Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Gelsenkirchen 1990. S. 67-80. S. 79.

² In NRW beschreibt dieser Begriff nicht ausschließlich die Struktur des Aufbaus der Landesverwaltung und dessen Reform sondern auch Elemente der organisatorischen Binnenstruktur: Aufgaben-, Personal-, Sachmittel-, Finanzierungs- und Organisationsstruktur. Vgl. Pflug, Johannes: Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen in historischer Perspektive. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef et al. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Sigma Edition Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 3. Berlin 1995. S. 231-251. S. 231f. Künftig zitiert als: Behrens, Fritz et.al:a.a.O.

³ Vgl. dazu Ministerpräsident NRW: Regierungserklärung vor dem Landtag von Nordrhein-Westfalen am 17. Juni 1998. Ders.: "Kabinett stellt Weichen für Verwaltungsmodernisierung" Pressemitteilung der Staatskanzlei. 290/4/99. Düsseldorf 28.04.1999. Wolfgang Clement war von 1998 bis 2002 in NRW Ministerpräsident.

⁴ Vgl. Landtag NRW: Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. (Zweites Modernisierungsgesetz – 2. ModernG). LTDrs. 12/4700 sowie 12/4320 vom 06.04.2000.

⁵ Regierungskoalition NRW: Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration. 30.06.2003, 21:59 Uhr. www.nrw-spd.de/db/docs_2238_200371145556.pdf. Künftig zitiert als: Düsseldorfer Signal: a.a.O.

⁶ Vgl. CDU und FDP Fraktion: Entwurf der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP zur Bildung der neuen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 16. Juni 2005. S. 10.

1. Einführung in die Problematik

Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden in fast allen Flächenländern der alten Bundesrepublik⁷ staatliche Mittelinstanzen als Bezirksregierungen, nach der verwaltungsgeschichtlichen Tradition der Stein-Hardenbergschen Reformen.

Die Bezirksregierung⁸, die in einigen Ländern als Regierungspräsidium bezeichnet wird, ist die regionale Landesmittelbehörde der allgemeinen Verwaltung. In diesem Behördentyp werden die Angelegenheiten der Mittelstufe der Landesverwaltung konzentriert, soweit nicht ausnahmsweise Sonderbehörden zuständig sind.⁹ Als Mittler zwischen Landtag bzw. Landesregierung auf der einen sowie unteren Staatsbehörden bzw. Selbstverwaltungskörperschaften auf der anderen Seite ist die Bezirksregierung die allgemeine Vertretung der Landesregierung in ihrem räumlichen Zuständigkeitsbereich. Sie hat nach §8 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz (LOG) NW¹⁰ das Recht, sich bei allen Landesmittelbehörden und unteren Landesbehörden, die der Aufsicht der Bezirksregierung nicht unterstehen, zu unterrichten. Darüber hinaus gibt es für die Bezirksregierung in NRW eine Auffangzuständigkeit für all diejenigen Aufgaben, die keiner anderen Behörde ausdrücklich zugewiesen worden sind. Aufgrund dieser universalen Zuständigkeit untersteht sie dem Ressort des Innenministeriums. Die Aufgabenwahrnehmung erstreckt sich im Wesentlichen auf den jeweiligen Regierungsbezirk, sofern keine bundesweite Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben vorgesehen ist. Die Bezirksregierung ist Aufsichtsbehörde für ihren Bezirk, d.h. "vorgesezte Dienststelle, politische Leitstelle für nachgeordnete Behörden, Beschwerde- und Rechtsmittelinstanz. Ihre Tätigkeit auch für andere Fachministerien ist als sogenannte Bündelungsfunktion zu verstehen."¹¹

⁷ Ausnahmen sind Schleswig-Holstein und das Saarland, ohne Mittelbehörden kommen die Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen aus.

⁸ In Nordrhein-Westfalen wurden die Regierungspräsidien zum 01.04.1994 in Bezirksregierungen umbenannt, im Zuge der landesweiten Entpersonalisierung der institutionellen Bezeichnungen. In dieser Arbeit wird einheitlich die Bezeichnung Bezirksregierung verwendet.

⁹ Eine detaillierte aktuelle Aufgabenübersicht (Stand 2003) ist bei Bogumil, Jörg, Reichard, Christoph und Patricia Siebert: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 8. Ibbenbüren 2004. S. 57 ff sowie Anlage 1 zu finden. Künftig zitiert als: Bogumil, Jörg et al.: a.a.O.

¹⁰ Vgl. Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung – Landesorganisationsgesetz (LOG) – GV. NW. 1962 S. 421 zuletzt geändert durch Art. 10 d. 2. ModernG vom 09.05.2000. GV. NW. S. 462.

¹¹ Eichhorn, Peter; Carl Böhret et.al. (Hg.): Verwaltungslexikon. Baden-Baden 1991. S. 133f. S. 706f.

Ebenso traditionsreich wie ihr Bestehen ist auch die Reformdebatte um die allgemeine staatliche Mittelinstanz des Landes NRW. Von Anfang an wurde ihre Existenzberechtigung hinterfragt, letztendlich aber in jeder Reformphase wieder bestätigt.

Einer der Ausgangspunkte für die Diskussionen um den Bestand der Bezirksregierung war dabei die vielzitierte "administrative Übermöblierung"¹² des Landes. Betrachtet man die Verwaltungsstruktur in NRW im gesamtstaatlichen Aufbau bis zur europäischen Ebene, so stellt sich diese tatsächlich sehr ausdifferenziert dar, wie das Föderalismusmodell der konzentrischen Kreise zeigt:¹³

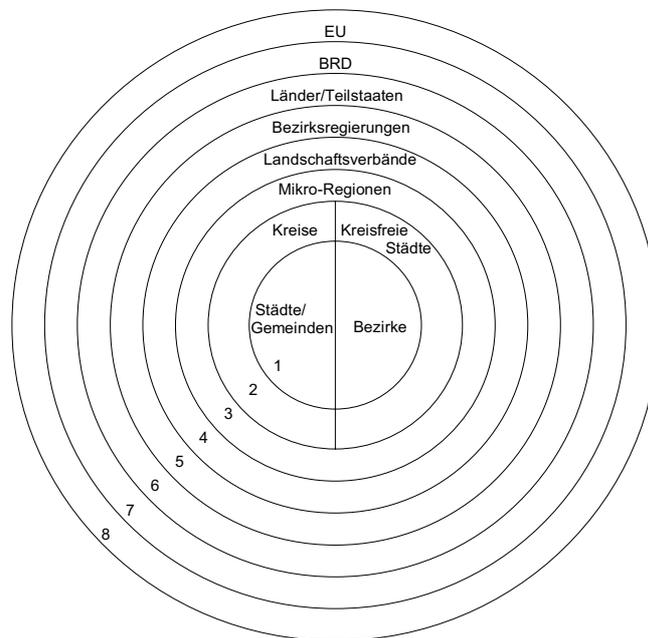


Abb.1 'Zwiebelmodell' der Verwaltungsebenen (eigene Darstellung)

Diese acht Verwaltungsebenen in NRW sind nicht funktional nach den Gesichtspunkten der Dezentralisation und Dekonzentration strukturiert, sondern sind vielmehr vor dem Hintergrund der institutionellen Tradition und der lang andauernden Verwaltungsstrukturreform in NRW zu erklären. Ferner ist die Vielschichtigkeit der Ebenen in den föderativen Strukturen zwischen bundesstaatlicher Verfassungsordnung und Landesverwaltung begründet.

Insbesondere auf der Ebene der Bezirksregierung, die als Landesmittelbehörde

¹² Leidinger, Adalbert: Region und Regionalisierung. In: ED LKT NW. 21/1989. S. 363-371. S. 366. Wiederholend Schleberger, Erwin: "Die bunte Vielfalt der Behördenstruktur muß reduziert werden". In: Städte- und Gemeinderat 6/1993. S.171-174. S. 171. Ebenso Ellwein, Thomas: Stellungnahme zur Anhörung "Reform der Mittelebene im Lande Nordrhein-Westfalen". o.O. 01.06.1997. S. 3.

¹³ Vgl. Mecking, Christoph: Die Regionalebene in Deutschland. Begriff – institutioneller Bestand – Perspektiven. Stuttgart; München; Hannover 1995. S. 345. Eine ähnliche Darstellung für die konzentrischen Kreise der Identifizierung zu finden bei: Hoffschulte, Heinrich: Westfalen als europäische Region. Aus: Westfälischer Heimatbund (Hg.): Westfalen – eine Region mit Zukunft. Münster 1999. S. 11-28. S. 15.

sowohl Bundes- als auch Landesgesetze vollzieht und gegenüber der kommunalen Ebene aufsichtlich tätig wird, greift die Mehrebenenstruktur ineinander.

Berücksichtigt man diese Verflechtungen, so erscheint die Reformdiskussion seit Anfang der 1990er Jahre in NRW mit ihrer starken Fokussierung auf die Binnenmodernisierung der Bezirksregierungen einseitig, denn die "Aufgaben und Wirkungen der Verwaltungsmodernisierung hängen in hohem Maße von Entwicklungen der föderativen Strukturen ab, wobei hierzu nicht nur das Bund-Länder-Verhältnis zu rechnen ist, sondern auch die Beziehungen zwischen den Ländern, ihren Regionen und der Europäischen Union"¹⁴ bedacht werden muss.

Durch die beiden verfassungsrechtlichen Grundprinzipien des Föderalismus (Art. 20; 29; 79 GG) und der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) wird eine vertikale Dezentralisierungstendenz in der Gesamtstruktur der Verwaltungsorganisation erkennbar, die auf einer Ausgangsentscheidung zugunsten des Gebietsorganisationsmodells beruht.¹⁵ Der Raumbezug von Entscheidungen und Zuständigkeiten der Verwaltung ist eine Möglichkeit, der vollständigen Zentralisierung zu entgehen und die Vorteile eines arbeitsteilig-spezialisierten Vorgehens zu nutzen. In den Ländern findet eine vertikale Dezentralisierung auf drei Ebenen statt: der Region (Bezirk), dem Kreisgebiet und dem Gemeindegebiet. Hingegen findet weder auf kommunaler noch auf der Ebene des Bundes eine weitere vertikale Dezentralisierung statt.¹⁶ Die Mittelinstanz in der Form der Bezirksregierung stellt die dezentrierte Staatsverwaltung im Sinne der horizontalen Konzentration der unteren Stufe dar. Sie realisiert mit dieser Struktur das Prinzip der Einheit der Verwaltung (siehe dazu auch I.3 dieser Arbeit).

¹⁴ Benz, Arthur: Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat. In: Behrens, Fritz et al: a.a.O. S. 107.

¹⁵ Nach diesem Modell werden grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben in einem Territorium von nur einer einzigen Verwaltungseinheit erfüllt. Demgegenüber geht das Aufgabenorganisationsmodell von der einzelnen Verwaltungsaufgabe und ihrer optimalen fachlichen Erfüllung in einer sachgerechten horizontalen Aufgliederung (Ressorts) mit räumlicher Ausdifferenzierung aus. "Wie diese beiden Dimensionen in ihrem Verhältnis zueinander betont werden, welche von ihnen den theoretischen Vorrang für die Grundstruktur erhält, gibt einem Verwaltungsaufbau das spezifische Gepräge." Wahl, Rainer: Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und Berlin. Aus: Jeserich, K.G.A.; Pohl, G. und G. von Unruh: Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band IV. Stuttgart 1987. Kapitel VIII. S. 208-268. S. 210f.

¹⁶ Vgl. Becker, Bernd: Die öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha 1989. S. 209f.

Der Versuch, die Mittelinstanz strukturell und organisatorisch zu optimieren, wird aktuell in fast allen Bundesländern mit einem dreistufigen Aufbau der Landesverwaltung unternommen:¹⁷

In *Hessen* und auch *Bayern* verfolgt man die Strategie der Optimierung des Status quo. Die vorhandenen Strukturen sollten in Hessen effektiviert werden, indem die Aufgaben der Bezirksregierung im Hinblick auf eine mögliche Verschlinkung überprüft und zahlreiche Landesoberbehörden in die Mittelinstanz integriert worden sind. *Baden-Württemberg* verfolgt mit seinem Reformprogramm 2003 ebenfalls das Ziel einer derartigen "Verwaltung aus einer Hand"¹⁸. In anderen Bundesländern strebt man nach einer Phase der Binnenmodernisierung eine Neustrukturierung der Mittelinstanz an. So hat *Niedersachsen* den dreistufigen Verwaltungsaufbau konsequent in einen zweistufigen umgewandelt. Der Ansatz, die Organisationsstruktur der Region durch eine funktional ausgerichtete Mittelinstanz stärker zu überlagern wird in *Rheinland-Pfalz* mit dem Direktionenmodell verfolgt. Nach einer aufgabenkritischen Untersuchung wurden der Mittelinstanz ausschließlich bündelungsrelevante Aufgaben zugewiesen. So entstanden die Struktur- und Genehmigungsdirektion und die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, in die auch Sonderbehörden integriert worden sind.¹⁹ Mithin lassen sich drei Modelle möglicher Reformansätze für die Landesverwaltung herausarbeiten:²⁰

1. Die staatliche Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit, wie sie *Niedersachsen* in 2005 umgesetzt hat, d.h. Landesoberbehörden werden konzentriert, die untere Landesverwaltung reduziert und es findet eine weitgehende Kommunalisierung von Aufgaben statt.
2. Der Erhalt der Dreistufigkeit bei gleichzeitiger Bündelung auf der Ebene der Mittelinstanz, wie es in *Nordrhein-Westfalen*, *Rheinland-Pfalz* und *Baden-Württemberg* vorzufinden ist, stärkt die Bezirksregierungen in ihrer Bündelungsfunktion, u.a. durch die Integration von Sonderbehörden.

¹⁷ Vgl. Konzendorf, Götz (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen: Konzeptionen und Umsetzung. Speyerer Forschungsbericht 210. Speyer 2000.

¹⁸ Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 28 oder auch Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin 01.12.2003. S. 22. Künftig zitiert als: Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O.

¹⁹ Evaluation des Reformprozesses ist nachzulesen bei: Bitter, Mafred: Strukturveränderungen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder: der rheinland-pfälzische Weg der Verwaltungsmodernisierung. Frankfurt am Main 2004.

²⁰ Dazu und zum konkreten Stand der Verwaltungsreformen in weiteren Bundesländern siehe: Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S.22-53.

3. Die Regionalisierung²¹ beinhaltet die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanz. Sie soll durch Regionalverbände ersetzt werden, die eine demokratisch legitimierte Versammlung haben. Dabei gibt es sowohl die Ausgestaltung einer rein kommunal verfassten als auch einer gemischt kommunal-staatlich organisierten Verwaltung. Dieses Modell ist bisher ein theoretisches, wird aber seit den 1990er Jahren in NRW diskutiert.

Die jüngste Verwaltungsstrukturreform in *NRW* ist mit dem Zweiten Modernisierungsgesetz²² abgeschlossen worden. Mit der Bestätigung der staatlichen Mittelinstanz im nordrhein-westfälischen Verwaltungsgefüge, unter Stärkung ihrer traditionellen Bündelungsfunktion, hat die Landesregierung den Reformansatz der konzentrierten Dreistufigkeit eingeschlagen.²³

Inwieweit der Anspruch einer "kompletten Runderneuerung der Verwaltung in NRW ohne Tabus, um sie fit zu machen für die Herausforderungen an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend"²⁴ auf der Ebene der Bezirksregierung verwirklicht werden konnte, soll im Rahmen dieser Arbeit überprüft werden.

²¹ Sowohl Bogumil als auch Hesse identifizieren diesen Reformpfad als das Oppositionsmodell in den Ländern. Bogumil, Jörg et al: a.a.O. S. 23. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O. S. 22ff.

²² Das Erste Modernisierungsgesetz befasste sich im Wesentlichen mit Neuerungen auf kommunaler Ebene.

²³ Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O. S. 13.

²⁴ Ministerium für Inneres und Justiz: Pressemeldung: Kabinett gibt "grünes Licht" für eine Verwaltungsreform an Haupt und Gliedern. Düsseldorf 11.11.1998. S. 1.

1.1 Die Entwicklung der Bezirksregierung aus historischer Perspektive

Für das Verständnis unserer heutigen Verwaltungsstruktur sind die historischen, sozioökonomischen und politischen Bedingungen ihrer Entwicklung und der an sie gestellten Aufgaben von großer Bedeutung.

Die Bezirksregierung konnte sich in fünf verschiedenen Staatsformen, von der Verwaltung des preußischen Ständestaates bis zum Föderalstaat der Bundesrepublik Deutschland behaupten. Der politische und militärische Zusammenbruch Preußens im Jahre 1806 verdeutlichte, dass die damaligen Provinzialverwaltungen einer gründlichen Reorganisation bedurften. Mit den Stein-Hardenbergschen Reformen von 1810 bis 1825 wurden erstmalig nach dem Realprinzip fünf Ministerien (Inneres, Justiz, Finanzen, Krieg und Äußeres)²⁵ geschaffen, die vom Staatsrat nach dem Kollegialprinzip koordiniert wurden. Preußen galt von diesem Zeitpunkt an in Bezug auf seine Behördenorganisation, in der eine vertikale Macht- und Aufgabenverteilung durch eine horizontale Aufgabengliederung ergänzt wurde, als vorbildlich. Weite Teile der territorialen Gliederung der allgemeinen Verwaltung Nordrhein-Westfalens, bis hin zur kommunalen Neugliederung, stammen aus der Neueinrichtung der preußischen Verwaltung in den Jahren 1815-1816.²⁶ Im Jahr 1815 erfolgte die Einteilung Preußens in zehn Provinzen, an deren Spitze jeweils der Oberpräsident die obersten Behörden zu vertreten hatte und die Aufsicht über die 25 Regierungsbezirke führte. Er hatte die Landesangelegenheiten zu erledigen, die nicht auf den einzelnen Regierungsbezirk beschränkt waren. Erstmalig sollten alle Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung, soweit sie nicht ausdrücklich Sonderverwaltungen übertragen worden waren, auf der Bezirksebene in einer Behörde, mit vollem Instanzencharakter zusammengefasst werden.²⁷

Die Bildung dieses Behördentyps folgte der Einschätzung, dass die ausdifferenzierten Vorgaben der Einzelressorts auf einer regionalen Ebene wieder gebündelt respektive zusammengeführt werden müssten. Das Prinzip der Bündelung unterschiedlicher ressortspezifischer Entscheidungslagen stand am Anfang der

²⁵ Vgl. König von Preußen, Friedrich Wilhelm: No. 59 Publikandum betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung. 16.12.1808. Auszüge abgedruckt in Kommission des Innenministers NRW: Arnsberger Gutachten. Bd. I-V. o.O. 1955. Bd.V. Textanlage zu Band I (Geschichte). Auszug S. 3-6.

²⁶ Vgl. Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin 1969. S. 12.

²⁷ Vgl. Zurhausen, Guido: Die geschichtliche Entwicklung, Aufgaben und Organisation der Behörde des Regierungspräsidenten. In: Staats- und Kommunalverwaltung. 1955/B. S. 11-14. S. 12.

staatlichen Mittelinstanz. Damit ist die *Bündelungsfunktion* der historische Kern des Funktionsspektrums der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz, die bis heute die ihre Stellung im Aufbau der Landesverwaltung bestimmt.

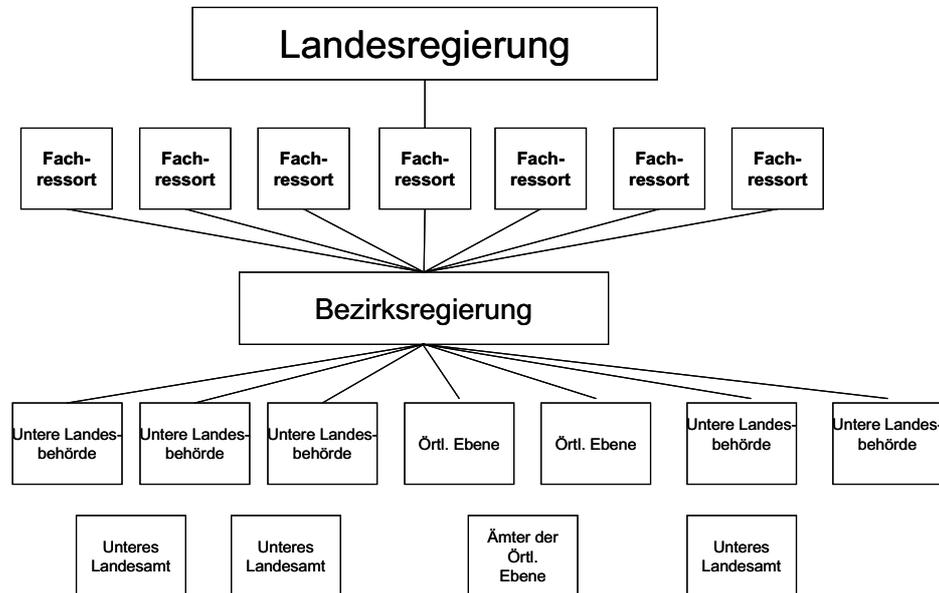


Abb. 2 Vereinfachte Darstellung des Prinzips der Bündelungsfunktion (eigene Darstellung)

Obschon sich das administrative Gewicht der Bezirksregierung im Laufe der Jahre und der unterschiedlichen politischen Systeme gewandelt hat, gleichgeblieben ist aber ihr Auftrag, wie er in §7 der Instruktion des preußischen Königs von 1817 schon verankert war:

- Die Interessen des Staates gehörig wahrzunehmen;
- das Gemeinwohl der Bevölkerung zu fördern;
- Gefahren vom Staat und seinen Bürgern abzuwenden.

Das Wohl jedes einzelnen Bürgers nach Recht und Billigkeit zu beachten."²⁸

Vor diesem Hintergrund wurde die preußische Mittelinstanz häufig als "Relikt verfassungsloser Urzeit, ja als ein Instrument der Unterdrückung"²⁹ umschrieben. Die Bezirksregierung ist von ihren Aufgaben her als *Aufsichts- und Ordnungsbehörde* entstanden. Dabei haben sich die Aufgaben der Bezirksregierung seit ihrer Errichtung verändert, wie es die entsprechenden Organisationsveränderungen deutlich machen. Hervorzuheben sind dabei die 1960er und 1970er Jahre mit der Einrichtung der Bezirksplanung bei der Bezirksregierung, eine Aufgabe, mit der sich erst-

²⁸ Köstering, Heinz: 175 Jahre Bezirksregierung – Ein erfolgreiches Behördenmodell im Wandel der Zeiten –. In: Städte- und Gemeinderat 8/1991. S. 225-230. S. 228f.

²⁹ Faber, Heiko: 100 Jahre Bezirksregierung Hannover. In: DÖV. 23/1985. S. 989-997. S. 989.

mals die Betreuung eines gewählten Gremiums verbindet, was bis dahin der Bezirksregierung wesensfremd war.

Im Vergleich zum historischen Aufgabenzuwachs hat sich die grundlegende Funktion des Regierungspräsidenten weniger stark verändert. Im 19. Jahrhundert sollte er das staatliche Gegengewicht zur örtlichen Verwaltung bilden, dabei den Willen des Staates durchsetzen und deshalb in der Hauptsache eine Aufsichtsbehörde sein, welche die Aufsichtsaufgaben von der gesamten Staatsleitung erhielt. Die Staatsleitung bestand jedoch aus einem Nebeneinander von Parlament und Regierung sowie aus mehreren Ministerien. Vor dem Hintergrund einer immer weiter ausdifferenziert arbeitenden Verwaltung "erschien es wünschenswert, in der 'Mitte' den Staat demonstrativ und stark zu repräsentieren. Aus dieser Grundidee ging auch der Begriff 'Regierung' hervor; die Stellvertreterfunktion wird in ihm deutlich. Gleichzeitig bürgerte sich die Vorstellung von der 'Bündelungsfunktion' ein; sie verweist einerseits auf den Topos der Einheit des Staates und andererseits auf die Notwendigkeit einer Mindestkoordination der öffentlichen Tätigkeit."³⁰

Die aktuelle staatstheoretische Diskussion der Politikwissenschaften verdeutlicht, dass die gewandelten Funktionen des Staates die Anforderungen, die an die Verwaltung gestellt werden, prägen und somit auch Modernisierungsperspektiven für die Verwaltung aufzeigen. Sei es das Konzept des "aktivierenden Staates"³¹, der staatliche Politik zur Mobilisierung, Steuerung und Unterstützung gemeinschaftlicher und privater Aktivitäten gezielt einsetzt oder aber das Konzept des "funktionalen Staates"³², dessen Funktionen vor allem in der Mitwirkung bilateraler und multilateraler Verhandlungen liegen. Allen gemein ist eine funktionale Neuausrichtung des Staatsverständnisses und der Steuerung des Staates. In diesem Zusammen-

³⁰ Ellwein, Thomas: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. – Ein Gutachten –. o.O. Juli 1993. S.58. Zukünftig zitiert als: Ellwein-Gutachten. a.a.O.

³¹ von Bandemer, Stephan und Josef Hilbert: vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: von Bandemer, Stephan/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank und Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998. S. 25-32. S.25. Künftig zitiert als: von Bandemer, Stephan et.al.: a.a.O. Seit Herbst 1998 ist dies mit der rot-grünen Bundesregierung auf Bundesebene das Leitbild, das den "schlanken Staat" der konservativ-liberalen Regierung als Leitbild ablöste. In Weiterentwicklung des Konzepts des Gewährleistungsstaates wird auf Verantwortungsteilung und -stufung gesetzt. Dabei soll der aktivierende Staat ausgehend von der politischen Führungsverantwortung:

- Die Gewährleistungsverantwortung für öffentliche Aufgaben übernehmen, wenn ein wichtiges öffentliches Interesse festgestellt worden ist
- Die Finanzierungsverantwortung nur dann übernehmen, wenn keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind oder die staatliche Finanzierung politisch beabsichtigt ist
- Nur dann die Vollzugsverantwortung übernehmen, wenn Dritte nicht verfügbar sind oder durch deren Vollzug Risiko-, Gleichbehandlungs- oder Missbrauchsgründe nicht ausschließt.

Jann, Werner und Jörg Bogumil: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Polis. FernUniversität Hagen 2004. S. 52.

³² Böhret, Carl: Verwaltungsmodernisierung im funktionalen Staat: Chancen und Risiken. Speyerer Arbeitshefte 107. Speyer 1997.

hang hat auch die regionale Ebene als Steuerungsebene eine Renaissance durch die "Wiederentdeckung des Raumes"³³ Mitte der 1980er Jahre erfahren. Mit dem Begriff Regionalisierung wird der Prozess des Bedeutungszuwachses der Region als Bezugsrahmen von Politik beschrieben.³⁴

Im Zuge der Regionalisierung gibt es die Überlegungen, dass die Bezirksregierung das regionale Management gewährleisten soll, das die Moderationsfunktion, die Verhandlungsfunktion, die Koordinierungs- und Sicherungsfunktion umfasst.³⁵

Daneben kommt der historischen Bündelung als Ausgangspunkt für das Funktionspektrum des Behördentyps eine eigene Bedeutung zu.

Die Wirksamkeit der traditionellen hoheitlichen Formen des Verwaltungshandelns wird mit diesen Funktionen in Frage gestellt, denn der Verlust der hierarchischen Steuerungsfähigkeit des Staates beeinflusst auch die Verwaltung, die als Exekutive den gewandelten Staatsfunktionen Rechnung tragen muss. Wie sich dieser Funktionswandel auf die Bezirksregierung auswirkt, soll eine Retrospektive der jüngeren Entwicklungsgeschichte verdeutlichen.

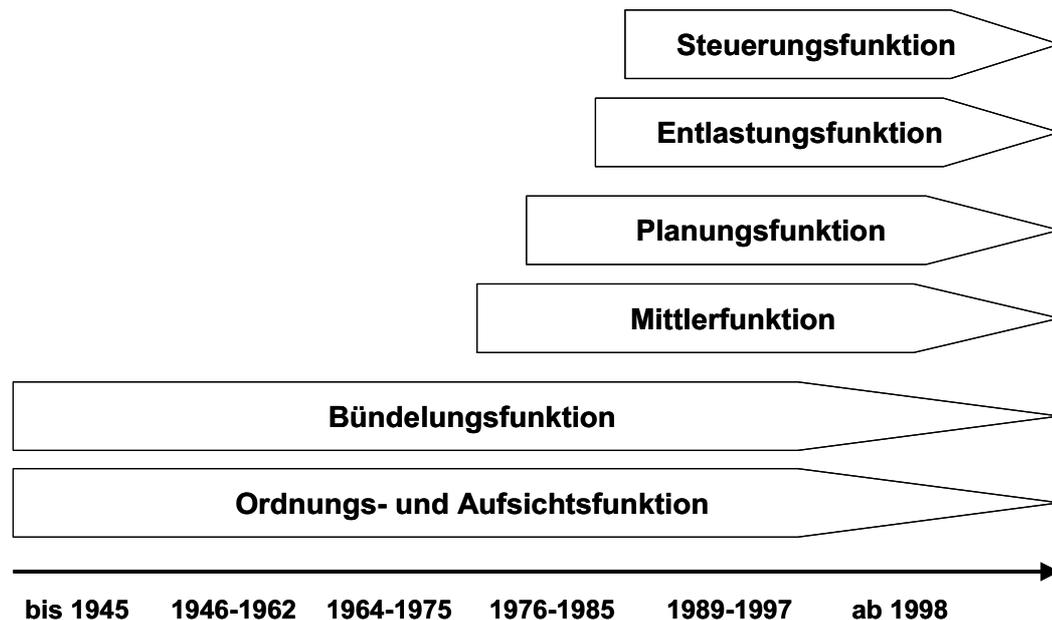


Abb. 3: Wandel der Funktionen im Zeitverlauf (eigene Darstellung)

³³ Fürst, Dietrich: Raum – die politikwissenschaftliche Sicht. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3. 1993. S. 293-315.

³⁴ Benz, Arthur: Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen 1999. S. 19.

³⁵ Die Sicherungsfunktion dient der Erstellung von verbindlichen Entscheidungen und Verhandlungsergebnissen. Vgl. Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 9. Berlin 1996. S. 26.

1.2 Die Bezirksregierung im Spannungsfeld von Kontinuität und Wandel

Die Grundstrukturen von Landesregierung und -verwaltung entwickelten sich aus einem Geflecht von Traditionen, regionalen Eigenheiten, politischen und personellen Gegebenheiten sowie erkennbaren Themenkarrieren. Nach Auffassung von Hesse ist Verwaltung nicht statisch, sondern lebt und erweitert sich selbständig, solange eine Steuerung oder Gegensteuerung fehlt.³⁶ Daher sind Transformationen der Verwaltung durch Anpassungen, Reformen oder Wandel zu einem Dauerthema geworden und bestimmen so ihre Entwicklung.

Zur allgemeinen Entwicklung der öffentlichen Verwaltung existieren zwei konkurrierende Hypothesen, die bereits von Jann³⁷ für die bundesweite Verwaltung entwickelt wurden und hier im Wesentlichen auf die Bezirksregierung angewendet werden sollen. Während die eine Hypothese die traditionelle Kontinuität des deutschen Verwaltungssystems betont, stellt die andere ihre Veränderungen heraus.

Die *Kontinuitätshypothese* unterstreicht die Stabilität und die Tradition der Verwaltungsstrukturen, wie sie bei der Bezirksregierung seit fast 200 Jahren vorzufinden ist. Neben den Merkmalen der klassischen weberianischen Bürokratie³⁸, hätten sich die Strukturmerkmale der Landesverwaltung in den Bereichen, Personal (Berufsbeamtentum), Makro- und Mikroorganisation (Dreistufigkeit³⁹, Linienorganisation), Verfahren (Rechtsförmigkeit, Justiziabilität) und Finanzen (Kameralistik⁴⁰) während der langjährigen Reformgeschichte nicht grundsätzlich verändert.⁴¹

³⁶ Vgl. Hesse, Jens Joachim: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf Januar 1999. S. 31. Hesse verweist hier auf Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. 2. Auflage. Frankfurt am Main. 1988.

³⁷ Vgl. Jann, Werner: Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: Ellwein, Thomas und Everhard Holtmann (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS-Sonderheft 30. Opladen/Wiesbaden 1999. S. 520-543. S. 520f.

³⁸ wie Aktenmäßigkeit, Amtshierarchie, Regelgebundenheit der Amtsführung, Zuständigkeiten und Kompetenzen.

³⁹ Idealtypische Verwendung des Begriffs der 'Dreistufigkeit' ist zu finden bei Müller, Horst: Gestaltungsmöglichkeiten staatlicher Aufbauorganisation – Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Neuformation von staatlichen Verwaltungen in den Flächenländern der Bundesrepublik –. In: DÖV. 13/1994. S. 533-543. S. 537.

⁴⁰ Die Umstellung des kameralen Haushaltes auf doppische Grundsätze wird bis 2008 in fast allen Bundesländern für die kommunale Ebene diskutiert, nicht für die Landesverwaltung.

⁴¹ Vgl. Jann, Werner: Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. a.a.O. S. 520f.

Demgegenüber stehe die *Wandlungshypothese*, die besage, dass die Verwaltung des 19. Jahrhunderts nicht mit der des 21. Jahrhunderts gleichzusetzen sei.⁴² Die heutige Bezirksregierung in NRW unterscheidet sich aufgrund ihrer Aufgaben, ihrer Differenzierung und Professionalisierung, der Qualifikationen der Mitarbeiter, ihrer Kommunikationsmittel und Verfahrensweisen sowie ihrer vielfältigen Verflechtungen mit der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Umwelt grundlegend von ihren Vorgängern. Gleichzeitig haben sich die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und Ministerien gewandelt, zwischen denen die Bezirksregierung als Mittler fungieren soll.

Beide Hypothesen schließen sich nicht gegenseitig aus. Jann gibt eine mögliche Erklärung, indem er konstatiert, dass keine strukturellen Brüche, sondern nur evolutionäre Anpassungsprozesse der Verwaltung im Verlauf der Geschichte stattgefunden haben. Die unvermeidbare Veränderung der Verwaltung erfolge demnach in den gegebenen Strukturen, die sich dabei als flexibel erwiesen.⁴³

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob diese bloße Anpassung der Bezirksregierung angesichts des Umfangs und der Schnelligkeit der Veränderungen ausreicht und ob das Verharren in den tradierten Strukturen ein wirksames Verwaltungshandeln erschwert. Als Resultat der Anpassung an veränderte Umweltbedingungen könnte ein Funktionswandel der Bezirksregierung erzeugt worden sein, ohne dass sich dieser in der Organisationsstruktur abgebildet hat. An diesem Punkt setzt die *Funktionshypothese* an, die besagt, dass sich die Lücke zwischen veränderten Funktionen und tradierten Strukturen widersprüchlich entwickeln kann und die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns beeinträchtigt.

Die Entwicklung der Verwaltung ist vor diesem Hintergrund ein kumulativer Prozess, der durch Verwaltungsreformen bestimmt wird. Kaum ein anderer Behördentyp in NRW ist in der Verwaltungsreformgeschichte derart durch Kontinuität und Wandel geprägt worden. Ein analytischer Vergleich der historischen Reformprozessverläufe mit ihren Reformergebnissen lässt Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Reformen sowie hinsichtlich ihrer Praktikabilität zu. Die Analyse macht deutlich, welche Rolle Tradition, Wandel und Reform als Entwicklungskategorien für die Verwaltung einnehmen.

⁴² Vgl. Jann, Werner: Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. a.a.O. S. 520

⁴³ Vgl. ebd. S. 522.

1.3 Tradition, Wandel und Reform – Entwicklungskategorien der öffentlichen Verwaltung

Nur selten finden bei Überlegungen zur Organisationsentwicklung, die Hypothesen der Wandlung und Kontinuität Berücksichtigung, ebenso selten werden daraus Konsequenzen für die Analyse der Verwaltung gezogen. Um die Entwicklung der Bezirksregierung vor dem Hintergrund der benannten Hypothesen beurteilen zu können, werden folgende Entwicklungskategorien herangezogen: *Tradition*, *Wandel* und *Reform*.

Die Entwicklungsgeschichte der Bezirksregierung beweist seit mehr als 200 Jahren⁴⁴ die Dominanz von *Tradition*, verstanden als das Verharren der Verwaltung in ihrer Struktur und ihrem Gepräge, selbst wenn sich die organisatorische Umwelt fundamental verändert. Tradition kann zur Erstarrung führen. Verwaltungen grenzen sich gegen ihre Umwelt nicht ab, sondern leben mit ihr; sie sind ggf. autonom, aber sicher nicht autark, sie verändern oder passen sich an.

Die Bedeutung der Tradition bei der Fortentwicklung der Verwaltung stellte bereits Ellwein⁴⁵ heraus, indem er sie als Bedingung für die Verbundenheit der Mitarbeiter und deren Sozialisation in der jeweiligen Verwaltungseinheit beschreibt. Diese personelle Kontinuität, in der es Veränderungen, aber keinen Bruch gebe, induziere die institutionelle Kontinuität. Traditionen würden so durch die Organisation gepflegt und fortgeführt. Die Verwaltung entwickle auf diese Weise Beharrungsvermögen und notfalls Überlebensstrategien. Damit werde die Verwaltungsorganisation geschichtlich.⁴⁶

⁴⁴ In Münster hat man das Jahr 1803 mit der Einrichtung der Kriegs- und Domänenkammer als Entstehung der Bezirksregierung Münster festgelegt. Erst 1816 wurde daraus eine Bezirksregierung entwickelt. Ein Grund für die Vorverlegung mag darin liegen, dass 1803 Freiherr vom Stein Behördenchef war. Vgl. Laux, Eberhard: Der Regierungspräsident – eine respektvolle Betrachtung. In: DÖV. 19/1992. Heft 19. S. 827-829. S. 828.

⁴⁵ Vgl. Ellwein, Thomas: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Band 1. Opladen 1993. S.56ff. Weiter ausführend derselbe: Tradition – Anpassung – Reform. Über die Besonderheit der Verwaltungsentwicklung in den neuen Bundesländern. In: Seibel, Wolfgang; Benz Arthur und Heinrich Mäding: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden. 1993. S. 30-40.

⁴⁶ Vgl. Ellwein, Thomas: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit S. 10.

*Wandel*⁴⁷ stellt den Übergang der Verwaltung aus einem Zustand in den anderen dar, d.h. die Veränderung wurde nicht zielgerichtet herbeigeführt. Wandel wird hier im weitesten Sinne als marginale Anpassung der Struktur an veränderte Rahmenbedingungen verstanden. Es handelt sich also nicht um eine grundlegende Erneuerung der Strukturen und Rahmenbedingungen, sondern vielmehr um eine Anpassung, die sich aus einem Sachzusammenhang ergibt.

Demgegenüber beschreibt der Begriff *Reform*⁴⁸ eine bewusste Veränderung. Der Reformbegriff impliziert ein nicht unerhebliches Wirken zur zielgerichteten Veränderung einer bestehenden Organisation. Die Erschaffung von etwas vollkommen Neuem ist damit per definitionem ausgeschlossen.⁴⁹ Die Wertung als Reform⁵⁰ stellt ausgehend vom Status quo eine bewusste und zielgerichtete Veränderung des bisherigen Zustandes dar. Eine Umgestaltung oder Umbildung bisheriger Strukturen sind Ergebnisse einer Reform.

Tradition und Anpassung im Sinne von Wandel rangieren als Entwicklungskategorien vor der Reform und machen grundlegende Erneuerungen fast unmöglich.⁵¹

⁴⁷ Die Definition von Wandel in dieser Arbeit unterscheidet sich von dem Verständnis, das Becker beschreibt. Becker definiert den Wandel als oberste Kategorie aller Veränderungen und identifiziert den quantitativen Wandel unter dem Paradigma des Größenwachstums, den qualitativen Wandel als Ausweitung der Verwaltungsaufgaben und den Wandel durch Verwaltungsreformen. Vgl. Becker, Bernd: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha 1989. §51.2 S. 895.

⁴⁸ Das Wort hat seinen Ursprung im Lateinischen re-formare, was soviel bedeutet wie umgestalten, umbilden, neu gestalten. Diese Definition ignorierend wurde jede Phase der Verwaltungsveränderung in NRW – wie auch in anderen Bundesländern – als Reformphase bezeichnet. Vor diesem Hintergrund findet eine Feststellung, inwieweit es sich um eine Reform im Sinne der Definition handelt, erst im Abschnitt III 1.2ff statt.

⁴⁹ Vgl. Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band I und II. Speyerer Forschungsberichte 149. 3. Auflage. Speyer September 1998. Band I S. 20ff.

⁵⁰ Siehe Kapitel III.1ff. Bei dem Gang durch die Verwaltungsstrukturreform (Kapitel II) wird Reform im Regelfall als Begriff zitiert und gilt als Bewertung im Sinne der vorgestellten Definition, da im Vorfeld jede Bestrebung zur Veränderung der Verwaltung in NRW von den Akteuren als Reform titulierte wurde.

⁵¹ Vgl. Ellwein, Thomas: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 1. Opladen 1993. S. 58.

2. Untersuchungsziel und Fragestellung

Im Rahmen dieser Arbeit wird die Verwaltungsreformgeschichte in NRW ab 1946 vor dem Hintergrund der konkurrierenden Ausgangshypothesen – Kontinuitäts- und Wandlungshypothese – beleuchtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Bezirksregierung durch die politischen, rechtlichen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Verhältnisse ihrer Zeit bestimmt wird. Sie hat daher auf die an sie herangetragenen Erwartungen in jeder Verwaltungsreformphase zu reagieren. Anhand der vorgestellten Entwicklungskategorien wird untersucht, inwieweit die Bezirksregierung im Untersuchungszeitraum bewusst verändert und inwiefern ein *Wandel* oder sogar eine *Reform* dieses Behördentyps realisiert wurde.

Ferner wird im Sinne der Funktionshypothese erörtert, ob die Bezirksregierung in ihrer Reformgeschichte einen Funktionswandel vollzogen hat, der durch organisatorische Anpassungen nicht hinreichend flankiert worden ist. Dieses führt zu der Fragestellung, inwieweit die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns der Bezirksregierung durch die Reformgeschichte beeinträchtigt worden ist. Bei der Bearbeitung dieser Fragestellung wird folgende *Hauptthese* zugrunde gelegt:

Die Reformdiskussion des Landes NRW hat neben den umfassenden Diskussionen um den Erhalt oder die Auflösung der Bezirksregierung alternative Grundmodelle für eine staatliche Mittelinstanz in NRW hervorgebracht. Eine Reform im Sinne einer intendierten Veränderung der Bezirksregierung ist in NRW nicht vollzogen worden. Vielmehr bestimmen Wandel und Tradition das Gepräge dieses Behördentyps. Dennoch fand auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz ein Funktionswandel statt, der den Behördentyp im Landesverwaltungsaufbau bestätigte. Gleichzeitig kann eine Modernisierungslücke auf der Ebene der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz identifiziert werden.

Gleichwohl ist die Bezirksregierung für das Flächenland NRW ein Organisationsmodell, das zur Erfüllung des ihm zugewiesenen Funktionsspektrums notwendig ist. Darüber hinaus kann der Behördentyp weiterhin durch eine Reform zielgerichtet umgestaltet werden. Daher sollte die Bezirksregierung als ernst zu nehmendes Reformmodell in der Strukturdebatte geführt werden.

Vor diesem Hintergrund liegt das *Dilemma der Bezirksregierung* in der Divergenz von funktionalem Anspruch und organisatorischer Wirklichkeit. Dabei resultiert diese Divergenz aus dem positiven Funktions- und Leistungsbild einer-

seits und der Veränderungsresistenz der Organisation andererseits, die die Bezirksregierung bei der wirkungsvollen Ausgestaltung ihrer Funktionen beschränkt.

Mit dieser Hauptthese verbindet sich die Forderung nach einer ersten, ernsthaften Reform auf der Ebene der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz. Es ist ein externer und interner Problemdruck auf dieser Ebene entstanden, der aufgelöst werden muss. Dabei zeigt die Verwaltungsreformgeschichte ab 1946, dass neben der erforderlichen, sorgfältigen Ausgestaltung der Modellalternativen, der Gestaltung des Reformprozesses eine eigene und besondere Bedeutung zukommt, die für eine erfolgreiche Realisierung und Implementierung notwendig ist.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende *Nebenthesen* ableiten:

Die spezifischen Steuerungsmodi eines modernen Staatsverständnisses erfordern insbesondere in einem Flächenland wie NRW einen Behördentyp, der koordiniert, integriert und verhandelt. Angesichts komplexer werdender Aufgabenstellungen und Zusammenhänge gewinnt die historische Bündelungsfunktion ebenfalls an Aktualität. Der Wandel, der auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz von 1946 bis 2004 vollzogen wurde, hat zu einer nicht zielgerichteten Funktionenmehrung geführt. Gleichzeitig gab es keine bewussten Veränderungen der aufbau- oder ablauforganisatorischen Rahmenbedingungen, die mit dem vollzogenen Funktionswandel korrespondierten. Eine strukturelle Reform macht eine Konzentration der Bezirksregierung auf ihre Kernfunktionen erforderlich.

Aus der jüngeren Verwaltungsreformgeschichte ist kein verwaltungspolitisch realisierbares Alternativmodell hervorgegangen, mit dem das positive Funktionsbild der staatlichen Mittelinstanz wirkungsvoll umgesetzt werden konnte. Gleichzeitig gibt es in NRW keine ernst zu nehmenden Reformbestrebungen, die dieses Funktions- und Leistungsbild im Sinne eines Verantwortungszentrums in der Region stärken würden. Obgleich eine dezentrierte Verwaltung dezentrale Elemente der Steuerung und Ressourcenverantwortung für eine wirkungsvolle Aufgabenerledigung erfordert, stand dies nie im Fokus einer Verwaltungsreformphase.

Eine pragmatische Modernisierungsperspektive für die Bezirksregierung umfasst die abschließende Behandlung aller noch offenen Diskussionslinien der Verwaltungsstrukturdebatte in NRW sowie eine konsequente Vor- und Aufbereitung des Reformprozesses.

3. Terminologische Präzisierungen

Um ein einheitliches Verständnis der vielfältigen, in Praxis und Literatur verwendeten Begriffe zu fördern und eine definitorische Basis für diese Arbeit zu legen, werden zunächst wesentliche Begriffe des Untersuchungsfeldes vorgestellt:

Mittelinstant/Mittelebene

Die Mittelinstanz beschreibt Teile der öffentlichen Verwaltung, die für eine Region/einen Bezirk des Landes im Rahmen der Landesverwaltung zuständig sind und über einen nachgeordneten oder unteren Organisationsbereich verfügen. Auf kommunaler Seite entsprechen dem die höheren Kommunalverbände in der Organisation der Landschaftsverbände. Sie sind Teil der Mittelebene, da sie als Verbände ihrer Mitglieder einen eigenen behördlichen, aber auch konstitutionellen Unterbau aufweisen (Kreise, kreisfreie Städte). Bei den kommunalen Zweckverbänden wiederum sind Einschränkungen zu machen, da ihre Größenordnung stark variiert und sie nur ihrer Form nach, nicht jedoch im Einzelfall fester Bestandteil der öffentlichen Verwaltung sind.⁵² Für den staatlichen Bereich ist in Abgrenzung zur Mittelebene gemäß §7 Abs. 1-4 LOG begrifflich von Landesmittelbehörden oder staatlichen Mittelbehörden oder -instanzen auszugehen. Die Bezirksregierung ist eine staatliche Mittelinstanz.⁵³

Zwischenebene

Die Zwischenebene beschreibt den Bestand aller staatlichen und kommunalen Behörden und Einrichtungen unterhalb der Landesregierung (Ministerien) im engeren Sinne und oberhalb der kommunalen Kreisstufen (Kreise und kreisfreie Städte).⁵⁴ Zur Zwischenebene zählen somit u.a. die Bezirksregierungen und die Landschaftsverbände als höhere Kommunalverbände⁵⁵.

⁵² Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf 1999. 70. Zukünftig zitiert als: Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 1999. Siehe auch Ellwein, Thomas: Neuordnung der kommunalen und staatlichen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. a.a.O.

⁵³ Detaillierte Aufgabendarstellung siehe Bogumil, Jörg et al: a.a.O. S. 57ff.

⁵⁴ Vgl. Ellwein-Gutachten. a.a.O. S. 32.

⁵⁵ Zur aktuellen juristischen Diskussion mit weiteren Verweisen, vgl. Burgi, Martin: Die Landschaftsverbände am Beginn einer neuen Verwaltungsreform. In NWVBl. 4/2004. S. 131-137.

Sonderbehörde und Sonderverwaltung

Eine Sonderbehörde ist einer obersten Landesbehörde unmittelbar nachgeordnet und nimmt eine spezielle Verwaltungsaufgabe von einem (zentralen) Dienstsitz aus wahr. Sie kann über nachgeordnete Behörden verfügen. Darüber hinaus werden Verwaltungen mit einem speziellen Aufgabenbestand als Sonderverwaltung definiert.⁵⁶

Allgemeine Verwaltung

Als allgemeine Verwaltung wird demgegenüber die einheitliche Gesamtverwaltung definiert, die unterschiedliche Sachgebiete in einem zusammenfassenden Aufgabenbestand abbildet.⁵⁷ So ist z.B. das Staatliche Umweltamt eine Behörde der Fach- oder Sonderverwaltung, da dort nur Belange des Umweltschutzes bearbeitet werden. Demgegenüber zählt die Bezirksregierung mit einem Sammelsurium unterschiedlicher Querschnitts- und Fachaufgaben zu der allgemeinen Verwaltung des Landes NRW.

Prinzip Einheit der Verwaltung

Vom Stein definierte die Einheit der Verwaltung als die Vereinigung der möglichen Einheit und Kraft in der obersten Leitung der ganzen Staatsverwaltung. Heute versucht man hingegen die Einheit der Verwaltung als Konzentration möglichst vieler Aufgaben innerhalb einer Verwaltungsstufe bei einer Behörde zu definieren, im Gegensatz z.B. zur Aufgabenerledigung durch verschiedene Sonderbehörden.⁵⁸ Diesem Grundsatz der Universalität entspricht die Auffangzuständigkeit des § 8 Abs. 3 Landesorganisationsgesetz (LOG).

⁵⁶ Vgl. Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanz-Bericht). Düsseldorf April 1973. Zukünftig zitiert als: Mittelinstanz-Bericht.

⁵⁷ Vgl. Mittelinstanz-Bericht: a.a.O.

⁵⁸ Vgl. Miller, Manfred: a.a.O. S. 33f. Umfassender bei von Unruh, Georg-Christoph: Einheit der Verwaltung – Betrachtungen über Möglichkeiten und Grenzen eines Organisationsmaßstabes –. In: DVBl 20/1979. S. 761-767.

4. Eingrenzung und Aufbau der Arbeit

Die Untersuchung konzentriert sich organisatorisch auf die Bezirksregierung als allgemeine staatliche Mittelinstanz. Regional ist die Arbeit auf Nordrhein-Westfalen begrenzt, das als Flächenland mit seiner spezifischen Struktur⁵⁹ sowohl große ländliche Räume, als auch Ballungsgebiete umfasst, und eine der längsten Traditionen dieses Behördentyps aufweisen kann. Selbstverständlich werden die Schnittstellen zu den Kommunen und den Ministerien, sowie innerhalb der Mittelebene, zu den Landschaftsverbänden⁶⁰ und Sonderbehörden berücksichtigt. Neustrukturierungsansätze aus anderen Bundesländern werden nur berücksichtigt, sofern diese dem Untersuchungsziel dienen.

Es gibt unterschiedliche Diskussionen über den Wandel der öffentlichen Verwaltung.⁶¹ Dabei können sich die Gegenstände des Wandels auf alle Dimensionen⁶² der öffentlichen Verwaltung beziehen. Da die öffentliche Verwaltung in der Literatur als Produkt der historischen Entwicklung betrachtet wird, aber eine Entwicklungstheorie weitestgehend fehlt, stellt sich für Miller die Entwicklung der Verwaltung als das Ergebnis von Reformen dar.⁶³ Diese Perspektive bildet die Grundlage für die nachfolgende Darstellung und Analyse der Verwaltungsreformgeschichte in NRW. Die Konzentration auf die Ergebnisse einzelner Reformphasen ermöglicht es, die jüngere Verwaltungsgeschichte anhand der Entwicklungskategorien Tradition, Wandel und Reform zu analysieren.

Der Ansatz dieser Arbeit, die historischen Erfahrungen aus der Entwicklungsge-

⁵⁹ NRW ist ein Land von 34.000 km² Fläche, mit 18 Mio Einwohnern in 396 Städten und Gemeinden mit ausgeprägten regionalen Besonderheiten. Vgl. Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen: Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Verwaltung. Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen über den Stand der Modernisierung der Verwaltung und Rechtspflege in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf Juni 1998. S.9.

⁶⁰ Zum Stand der Reform bei den Landschaftsverbänden wird verwiesen auf Bogumil, Jörg, et al.: a.a.O. S. 86 ff und Robert, Rüdiger: Verwaltungsreform der "Zwischeninstanzen" in Nordrhein-Westfalen: die Stellung der Landschaftsverbände. In: Konegen, Norbert; Kevenhörster, Paul und Wichard Woyke: Politik und Verwaltung nach der Jahrtausendwende. Plädoyer für eine rationale Politik. Opladen 1998. S. 333-355.

⁶¹ Vgl. Becker, Bernd: a.a.O. §51.2 S. 895ff. Siehe auch Kapitel I.3. dieser Arbeit.

⁶² Z.B. Wandel der Staatsorganisation, Wandlungen der institutionellen Verwaltungsorganisation, der Entscheidungs- und Planungsprozesse, der inneren Organisationsstruktur, der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, in der Verwendung von Technologien und Methoden, des Verwaltungspersonals, der Umweltbeziehungen der Verwaltung. Vgl.: Becker, Bernd: a.a.O. §51.2 S.895.

⁶³ Vgl. Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band I. Speyerer Forschungsberichte 149. 3. Auflage. Speyer 1998. S. 1. Becker hingegen konstatiert, dass Verwaltungszustände nicht das Produkt historischer Entwicklungen sind, dies sind sie erst nach einer (Neu-) Konstruktion und vor einer Zerstörung (oder Verschmelzung). Historische Entwicklung ist für ihn die Summe von Veränderungen (einschließlich der Konstruktion) und Nichtveränderungen eines Verwaltungszustandes. Eine wesentliche Dimension von historischer Entwicklung ist die Veränderungsintensität, in unterschiedlichen Ausprägungszuständen. Ein Ausprägungszustand des dimensional Begriffs historische Entwicklung ist die Nichtveränderung. Vgl. Becker, Bernd: Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Ellwein, Thomas; Hesse, Joachim Jens; Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 2/1988. S. 13-68. S.30f.

schichte der Landesmittelbehörde aufzugreifen, erlaubt Rückschlüsse über das politisch Machbare in Bezug auf zukünftige Reformvorhaben zu ziehen. Auf diese Weise erscheint es möglich, für aktuelle und zukünftige Reformprozesse zu lernen. In einem Ländervergleich wird deutlich, dass es angemessener Strategien bedarf, um wirksame Veränderungsmaßnahmen implementieren zu können.⁶⁴

Zur Überprüfung des Untersuchungsziels wird zunächst die Verwaltungsreformgeschichte NRW von der Nachkriegszeit bis zum Zweiten Modernisierungsgesetz sowie die Folgediskussion um das "Düsseldorfer Signal"⁶⁵ (Abschnitt II) aufbereitet. Diese Darstellung folgt dem Ansatz, dass die Entwicklung der heutigen Verwaltungsstrukturen nur als kumulativer Prozess der Reformmaßnahmen verstanden werden kann. Mit dieser Aufarbeitung, die weitgehend chronologisch nach den Phasen der Verwaltungsreform erfolgt, wird die Grundlage für die weitere Analyse geschaffen.⁶⁶

Im Anschluss werden die Reformphasen aus prozessualer und inhaltlicher Perspektive kategorisiert sowie analytisch aufbereitet (III.). Im Sinne einer ersten groben Strukturierung werden die jeweiligen Reformphasen inhaltlich kategorisiert und nach Problemdruck, Reformfunktion und -leistung (III.1) bewertet. Im Anschluss daran erfolgt eine prozessuale Betrachtung der jeweiligen Themenkarrieren der Reform (III.2). Dabei wird eine einheitliche Strukturierung des Prozesses nach Merkmalen wie z.B. Reformalternativen, -ergebnis und -wirkung vorgenommen. Auf diese Weise können die Maßstäbe und Ziele, die im Rahmen der Reformen für die zukünftige Verwaltung in NRW festgelegt worden sind, gesammelt und in einem umfassenden Zielkriterienkatalog strukturiert werden. In einem weiteren Analyseschritt werden die, den jeweiligen Reformphasen zugrundeliegenden, alternativen Mittelinstanzmodelle, extrahiert (III.3) und anhand des entwickelten Zielkriterienkataloges bewertet.

Dem so prognostizierten Präferenzmodell für NRW, werden die Funktionen der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz, von der traditionsreichen Bündelungsfunktion bis hin zur Steuerungs- bzw. Mittlerfunktion, gegenübergestellt (III.4). Aus der

⁶⁴ Vgl. Konzendorf, Götz (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen – Konzeption und Umsetzung. Speyerer Forschungsberichte 210. Speyer 2000. S. VIII.

⁶⁵ Düsseldorfer Signal: a.a.O.

⁶⁶ Eine Gliederung nach der Quelle des reformauslösenden Problemdrucks, nach der Reformfunktion oder dem Reformerfolg wäre für die Zielkonzeption ebenfalls möglich, hier aber nicht sinnvoll, da die Modernisierungsdebatte um die Bezirksregierung als allgemeine staatliche Mittelinstanz, mit ihren Hintergründen und Interdependenzen der Modellvarianten, erst im chronologischen Verlauf der Reformgeschichte deutlich wird. Siehe auch Seibel, Wolfgang: Verwaltungsreformen. a.a.O. S. 91.

Gegenüberstellung kann sodann die Modernisierungslücke konkretisiert werden (III.5).

Als Resümee und Ausblick werden abschließend die Reformperspektiven für eine zukunftsfähige allgemeine staatliche Mittelinstanz in NRW formuliert (IV).

5. Ansatz und methodische Vorgehensweise

Eine moderne Verwaltungswissenschaft auf der Grundlage empirisch oder theoretisch ausgerichteter Verwaltungsforschung entwickelte sich in Deutschland erst Mitte der 1960er Jahre. Wichtige Forschungsfragen ergaben sich dabei aus der politischen und administrativen Praxis, nicht zuletzt initiiert durch Regierungskommissionen und -gutachten zur Verwaltungsreform. Verwaltungsforschung war und ist daher in erster Linie Verwaltungsreformforschung. Die Definition der Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft hat ihren Ursprung in einem Politikverständnis, nach dem Politik, und damit auch Verwaltungshandeln, als Policy-Making, als Formulierung, Implementierung und schließlich Evaluierung von politischen Inhalten (Policies) begriffen wird. Diese Inhalte werden durch die Ausgestaltung politischer Institutionen (Polity) und konfliktreicher Prozesse des Machterwerbs und -erhalts (Politics) und der Strukturen der Verwaltungen selbst beeinflusst.⁶⁷

Vor diesem Hintergrund behandelt die vorliegende Arbeit alle drei Dimensionen des Politikbegriffs. Die *Polity-Dimension* bezeichnet auch das formelle und informelle Handeln, das u.a. innerhalb von Institutionen, Parteien oder Verbänden zu beobachten ist.⁶⁸ In der vorliegenden Arbeit wird diese Dimension zum einen in der Darstellung der Entwicklungsgeschichte, die den Handlungs- und Ordnungsrahmen unter denen die Veränderungen vollzogen werden, berücksichtigt. Zum anderen wird sie als Ergebnis der Transformation der politischen Prozesse, d.h. in den Ergebnissen der jeweiligen Reformphasen, dargestellt.

Die *Politics-Dimension* beschreibt den politischen Prozess, die Fähigkeit zur Durchsetzung bestimmter Inhalte und deren verbindliche Umsetzung. Die Analyse des Reformanlasses, der Reformakteure, -prozesse und der Reformziele behandelt die Politics-Ebene. In diesem Zusammenhang erfolgt auch die Bewertung der Reformwirkung der jeweiligen Phase (II/III.1).

⁶⁷ Vgl. Jann, Werner: Verwaltungswissenschaft und Managementlehre. In: von Bandemer, Stephan et.al.: Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998. S. 47-57. S. 52.

⁶⁸ Patzelt, Werner J.: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung. 5. akt. Aufl. Passau 2004. S. 23f.

Hingegen ist für die Untersuchung der *Policy-Dimension* charakteristisch, dass die Ergebnisse auf ihre politische Verwertbarkeit hin ausgerichtet sind. Als normativ verstandene Wissenschaft spricht sie Warnungen und Empfehlungen für die Zukunft aus. Insbesondere die Analyse des Verwaltungsreformprozesses (III.2) versucht, das Zustandekommen von Politikinhalten, der Politikformulierung sowie Implementation und schließlich die Wirkung von Policies herauszuarbeiten. Mit dieser Policy-Analyse wird der Versuch unternommen, systematisches Wissen aus den sechs Phasen der Verwaltungsreform zu gewinnen, das dann in der Praxis helfen kann, realisierbare Lösungen aufzuzeigen.⁶⁹ Eine pragmatische Modernisierungsperspektive für die staatliche Mittelinstanz in NRW wird, verstanden im Sinne eines Policy-Making, entwickelt (IV.).

Ziel der politikwissenschaftlichen Forschung ist es, politische Inhalte, Prozesse und Strukturen zu analysieren, um durch empirisch wie logisch wahre Tatsachen-, Zusammenhangs- und Erklärungsaussagen über deren Beschaffenheit zuverlässig zu informieren. Damit sollen Werturteile und Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, die möglichst gesicherte Prognosen zulassen, die denen, die allein schon aufgrund des gesunden Menschenverstandes getroffen werden können, überlegen sind.⁷⁰ Handlungsempfehlungen stellen in der Wissenschaft aufgrund des Erfordernisses begründeter Werturteile und empirisch wahrer Wenn/Dann-Aussagen die voraussetzungsvollsten und damit auch die praxiszweckdienlichsten Aussagen dar.⁷¹ In dieser Arbeit soll eine Verbindung von Analyse und Beratung der Politik und Verwaltung vollzogen werden, indem sie einerseits konzeptionell Handlungsoptionen aufzeigt und andererseits das politische Handeln als auf verwaltungswissenschaftliche Arbeiten und die Entwicklungsgeschichte der Verwaltung angewiesen definiert. Dabei beschränkt sich diese Arbeit auf die Beschreibung von Inhalten, Prozessen und Strukturen der Landesverwaltungsreform NRW am Beispiel des Behördentyps der Bezirksregierung. Die Erarbeitung der NRW spezifischen Reformgrundmodelle für NRW sowie der Bewertungskriterien für eine Reform, erlaubt eine Ableitung von Rahmenbedingungen für Handlungsanweisungen. Damit ist das Ziel dieser Arbeit prognostischer Natur und dient dazu Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sich die institutionelle Entwicklung auf der Ebene der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz in NRW durch eine Reform weiterentwickeln kann.

⁶⁹ Jann fordert eine intensivere Policy-Analyse im Bereich der Verwaltungspolitik, verstanden als Verwaltungsreform. Vgl. Jann, Werner: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik und Policy-Forschung. Aus: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen 2001. S. 321-344.

⁷⁰ Vgl. Patzelt, Werner J.: a.a.O. S. 69.

⁷¹ Vgl. ebd. S. 96f.

Zur Erfassung der Realität des Politischen bedarf es methodisch gesicherter definierter Vorgehensweisen der wissenschaftlichen Analyse. Es gibt keine spezifischen Methoden der Politikwissenschaft, sie sind vielmehr integraler Bestandteil der allgemeinen sozialwissenschaftlichen Methodenlehre.⁷² Die sozialwissenschaftlichen Methoden beschreiben die konkreten Arbeitsschritte und Techniken bei der Erfassung der sozialen Realität. Methodologien hingegen stellen den Gesamtzusammenhang der gewählten Logik des Vorgehens in der Analyse dar. Im Gegensatz zu der neopositivistischen Methodologie geht der normativ-ontologische Ansatz nicht von einer voraussetzungsfreien sozialwissenschaftlichen Forschung aus, "sondern definiert forschungspraktisches Vorgehen aus Wertbezügen. Gemeint sind hier Theorieansätze, die wertende und Seinsaussagen machen und zu verbinden suchen."⁷³ Der normative Ansatz, der dieser Arbeit zugrunde liegt, erfüllt unterschiedliche Aufgaben:⁷⁴

- die Überprüfung vorgelegter normativer Aussagen
- die Entwicklung von Wertmaßstäben und sie tragende Theorien
- das Bewerten und Kritisieren von Inhalten, Prozessen und Strukturen anhand der erarbeiteten Wertmaßstäbe
- die Formulierung von Handlungsanweisungen aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse.

Die aufgestellte Hauptthese wird ebenso, wie die daraus abgeleiteten Nebenthesen in dieser Arbeit, anhand des erarbeiteten Forschungsergebnisses überprüft, bewertet und kritisiert. Abschließend konkretisiert diese Arbeit die gewonnenen Erkenntnisse als Handlungsanweisung.

Insgesamt kombiniert die Arbeit mehrere Formen qualitativer Politikforschung und bildet einen Schwerpunkt in der hermeneutischen und historischen Methode. Diese Gruppe der ideografischen Methoden⁷⁵ läßt die Darstellung eines Ereignisraumes oder Sachverhaltes unter Verzicht auf eine vollständige Abstraktion zu. Mit der Anwendung der hermeneutischen Methode als Deutungs-, Auslegungs- und Verstehenslehre⁷⁶ wird das Ziel verfolgt, Aussagen auf ihren Wahrheitsgehalt hin

⁷² Vgl. Berg-Schlosser, Dirk und Theo Stammen: Einführung in die Politikwissenschaft. 7. aktualisierte Aufl. München 2003. S. 107f.

⁷³ Gerlach, Irene: Politikwissenschaft: Methoden und Instrumente. In: Bellers, Jürgen und Rüdiger Robert (Hg.): Politikwissenschaft I. Grundkurs. 2. Aufl. Münster 1990. S. 154-197. S. 161.

⁷⁴ Vgl. Patzelt, Werner J.: a.a.O. S. 243.

⁷⁵ Zu denen auch die Phänomenologie zählt, in Abgrenzung zu den nomothetischen Methoden, die auf abstrakte generelle Gesetze des Zusammenhangs bestimmter Sachverhalte abzielen. Vgl. Berg-Schlosser, Dirk und Theo Stammen: a.a.O. S. 107f.

⁷⁶ Vgl. Berg-Schlosser, Dirk und Theo Stammen: a.a.O. S. 118.

zu überprüfen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse in einen größeren Zusammenhang zu stellen. Die Hermeneutik, verstanden als *ars interpretandi*, wird angewendet bei der Analyse der Reformgeschichte. Die Veränderungen der Bezirksregierung werden als Deutungszeichen⁷⁷ ebenso wie die Bewertungskriterien der Reformgeschichte herausgearbeitet. Gleichzeitig werden die Analyseergebnisse in den Gesamtkontext von Wandel, Tradition und Reform politisch-administrativer Systeme gesetzt. Eine Interpretation des Dilemmas der Bezirksregierung kann nur im Sinnzusammenhang und nicht aufgrund einer Gesetzmäßigkeit erfolgen.

Die regionale Verwaltungsebene und damit konkret die Bezirksregierung waren bisher nur selten Bestandteil einer wissenschaftlichen Diskussion. Auch die vielzitierte Mittelinstanzproblematik stellt nach Jahrzehnten der Reformdiskussion weiterhin ein wissenschaftlich weitgehend unerforschtes Gebiet dar. Gleichwohl stützt sich diese Arbeit im Wesentlichen auf die Auswertung von Primär- und Sekundärliteratur. Nur wenige Wissenschaftler haben sich in der Vergangenheit in der Literatur konkret mit der Bezirksregierung beschäftigt, angefangen in den 1960er Jahren bei Fonk⁷⁸ bis hin zu Wagener, der das wohl umfassendste Werk zu dieser Thematik in seiner Habilitationsschrift "Neubau der Verwaltung"⁷⁹ verfasste. Darin wird ein quantifizierbares Maßstabsgerüst für den optimalen Aufbau der Verwaltung der Zukunft entwickelt. Anfang der 1990er Jahre hat Ellwein⁸⁰ die organisatorische Konkurrenz zwischen den Landschaftsverbänden und den Regierungspräsidien gutachterlich bewertet und ein neues Modell für die Mittelebene entwickelt.⁸¹ Schließlich veröffentlichte die Stiftung Westfalen-Initiative im Jahre 2004 das Bogumil⁸² Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform, das die jüngste Reformdebatte

⁷⁷ Vgl. ebd S. 118.

⁷⁸ Fonk, Friedrich: Die Behörde des Regierungspräsidenten. Funktionen – Zuständigkeiten – Organisation. Berlin 1967. Desweiteren Hillmann, Gert: – Der Regierungspräsident und seine Behörde – Die allgemeine staatliche Mittelinstanz in der Verwaltungsreform. Göttingen 1969.

⁷⁹ Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O.

⁸⁰ Vgl. Ellwein-Gutachten. a.a.O.

⁸¹ Die Reformdiskussion der späten 1990er Jahre wurde durch das Gutachten für den Bund der Steuerzahler von Prof. Joachim Jens Hesse (Leiter des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften in Berlin) gestartet. Vgl. Hesse, Jens Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf 1999. Die Staatskanzlei NRW vergab an Hesse in 2003 ein weiteres Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW, in dem die Vorstellungen der Regierung und der Opposition analysiert und bewertet werden sowie Empfehlungen zur Umsetzung der weiteren Strukturreform gegeben werden. Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O. Daneben erschienen folgende interessante Dissertationen zur allgemeinen staatlichen Mittelinstanz in anderen Bundesländern: Barth, Lothar Andreas: Der institutionelle Trialismus auf der administrativen Mittelinstanz. Das Spannungsverhältnis zwischen Regierungspräsidium Stuttgart, Verband der Region Stuttgart und den Landkreisen. Stuttgart 2004. URN: urn:nbn:de:bsz:93-opus-19268. URL: <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1926>. Sowie Bitter, Manfred: Strukturveränderungen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder. Der rheinland-pfälzische Weg der Verwaltungsmodernisierung. Speyerer Dissertationen Nr. 241. Frankfurt am Main 2004.

⁸² Bogumil, Jörg et al.: a.a.O.

beeinflusste.

Die entwicklungsgeschichtlich orientierte Herangehensweise der vorliegenden Arbeit schließt eine Lücke in der derzeitigen wissenschaftlichen Literatur zur Mittelinstanzproblematik. Sie verbindet die bisher weitgehend voneinander unabhängig untersuchten Aspekte inhaltlich zu einer praxisorientierten Modernisierungsstrategie. Die Analyse setzt retrospektiv an, obgleich sie deskriptiv chronologisch dargestellt wird.⁸³

Insgesamt stellt die Forschungs- und Literaturlage für das allgemeine Thema Verwaltungsstrukturreform und Binnenmodernisierung von Verwaltungen eine in weiten Teilen kaum überschaubare Materialflut dar. Maßgeblich wird die wissenschaftliche Diskussion, insbesondere zur Landesstrukturreform von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer geführt, die neben Forschungsprojekten auch Fachtagungen anbietet und so die Nähe zur Verwaltungspraxis im wissenschaftlichen Diskurs gewährleistet.⁸⁴ Die Dokumentenanalyse wurde durch qualifizierte Interviews mit Führungskräften aus der Landesverwaltung NRW ergänzt.⁸⁵ Praktische Erfahrungen und teilnehmende Beobachtungen im Rahmen der aktiven Mitarbeit am Modernisierungsprozess sowie Erfahrungen als Beraterin in Projekten der Landesverwaltung NRW, haben die Perspektive für den Untersuchungsbereich erweitert.⁸⁶ Damit konnten nicht nur wertvolle Erkenntnisse über die Einführung der Reformmaßnahmen gewonnen, sondern ebenso die praktische Umsetzung und ihre Wirkung beobachtet und bewertet werden.

⁸³ Eine derartige Herangehensweise und Darstellung ist in der wissenschaftlichen Literatur zur Mittelinstanz in Ansätzen nur im "Arnsberger Gutachten" vorgenommen worden. Kommission des Innenministers NRW: Arnsberger Gutachten. Bd. I-V. o.O. 1955. Zukünftig zitiert als Arnsberger Gutachten. Die Gutachten von Hesse und Bogumil beziehen ebenfalls die Entwicklungsgeschichte und Phasen der Verwaltungsreform in NRW in ihre Analysen mit ein, leiten daraus aber nicht unmittelbar das realisierbare Organisationsmodell für NRW ab.

⁸⁴ Veröffentlichung zu diesem Thema z.B. Konzendorf, Götz (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen: Konzeptionen und Umsetzung. Speyer 2000 und Hill, Herrmann: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Evaluationstagung zum Zweiten Modernisierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen. 17./18.01.2002. <http://www.dhv-speyer.de/hill/Tagungen-2002/NRW.htm>.

⁸⁵ Leitender Ministerialrat van Üüm "Prüfungsgebietsleiter Organisation und Personal" beim Landesrechnungshof NRW, Regierungspräsident Dr. Twenhöven, Regierungsvizepräsident Wirtz der Bezirksregierung Münster, Leitende Regierungsdirektorin Geiß-Netthöfel (Hauptdezernentin Organisation bei der Bezirksregierung Münster), Regierungsdirektor Happe (IM NRW) und weitere.

⁸⁶ Die Erfahrungen resultieren aus dem Studium an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung (1989-1992) und der anschließenden Tätigkeit als Sachbearbeiterin (1992-1999) bei der Bezirksregierung Münster. Als Beraterin für Public Management Consulting (seit 2000) wurden u.a. folgende Projekte in NRW betreut: Begleitung eines Leuchtturmprojektes im Rahmen der Mittelstandsoffensive move des Landes NRW (2002-2004), Durchführung einer Mitarbeiterbefragung bei der Bezirksregierung Köln (2001), Organisationsberatung für den Landesbetrieb Straßen NRW (2001), Wirkungsanalyse der Gemeindeprüfung in NRW (2000).

II. Verwaltungsreformgeschichte in NRW

"Die Verwaltungsgeschichte ist ja gleichsam das Laboratorium der Verwaltungswissenschaft. Und es ist immer wieder erstaunlich zu sehen, wie oft sich die alten Irrtümer wiederholen, und wie das lebhafteste Kolorit parteipolitisch hoch gespielter Kontroversen vor dem nüchternen Urteil der Geschichte verblaßt."⁸⁷

Der Prozess der Verwaltungsreformen in Nordrhein-Westfalen kann chronologisch nach Themenkonjunkturen in sechs Phasen strukturiert werden:⁸⁸

Im Rahmen der **Rehierarchisierung und Restauration (1946⁸⁹-1962)** wurde der Wiederaufbau der Verwaltung betrieben. Das erhebliche Wachstum der Verwaltung in dieser Zeit wurde bereits von Reformdiskussionen begleitet. Mit der **Gebietsreform** der 1960er und 1970er Jahre wurden die territorialen Zuschnitte der Kommunen neu strukturiert und die Selbstverwaltung professionalisiert. Im Anschluss daran folgte die **Funktionalreform**, die eine Strukturierung der Aufgaben über alle administrativen Ebenen hinweg bewirken sollte. Die auslaufenden 1980er Jahre waren bestimmt von Reformelementen der **Deregulierung und Entbürokratisierung**. Der bestehende Vorschriften- und Aufgabenbestand sollte damit entfrachtet und vereinfacht werden. Im Anschluss daran wurde mit einer kritischen Durchforstung der Aufgabenbestände der öffentlichen Verwaltung (Aufgabenkritik) sowie mit der Binnenmodernisierung der Einrichtungen der Landesverwaltung begonnen. Diese Inhalte folgten der Theorie des New Public Management⁹⁰ ab den 1990er Jahren und waren geprägt von **Organisationsuntersuchungen und Aufgabenkritik**. Die **aktuelle Verwaltungsstrukturdebatte (ab 1998)** wurde mit der

⁸⁷ Faber, Heiko: 100 Jahre Bezirksregierung Hannover. In: DÖV 23/1985. S. 889-997. S. 990.

⁸⁸ Vgl. Landtag NRW: Schriften des Landtages: Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Band 8. Düsseldorf 1995. S. 20. Hier werden vier Phasen/Abschnitte gebildet, unter Auslassung der Zeiten 1945 bis 1959 und der Modernisierungsgesetze (1997-2001). Rombach teilt die Verwaltungsstrukturreform NRW bis 1995 in sechs Phasen ein. Ebd. S. 42.

⁸⁹ Die Britische Militärregierung bildete am 17.07.1946 das Land Nordrhein-Westfalen. Mit weiteren Erläuterungen zu der Situation der Mittelebene vgl. Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 119f. Ausgangspunkt für die zeitliche Betrachtung der Reformen ist das Jahr 1946, in dem neben dem v.g. die Ausprägung des Grundtyps der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz vollzogen wurde. Bis 1931 gab es in Bayern eine Kreisregierung mit kollegialischer Binnenorganisation, die ebenfalls als Konzentrationsbehörde in der Fläche fungierte. Durch die sog. Notverordnungen vom 28.11.1938 (RGBl. I. S. 1675) wurde die bayrische Entwicklung ‚verreichtlicht‘ und die Mittelinstanz in Anlehnung an das preußische, monistische Modell vereinheitlicht eingeführt. Vgl. Becker, Bernd: Öffentliche Verwaltung. a.a.O. § 18. S. 329f.

⁹⁰ Unter diesen Begriff werden auch die amerikanischen Reformansätze des ‚Reinventing Government‘ sowie der schweizerischen ‚Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung‘ subsumiert. Grundlage für das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) ist ebenfalls die Theorie des New Public Management. Vgl. Osborne, David und Ted Gaebler: Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading 1992. Banner, Gerhard und Christoph Reichard: Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. Köln 1993. Damkowski, Wulf und Claus Precht (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis. Stuttgart/Berlin/Köln 1998.

Verabschiedung der beiden Modernisierungsgesetze⁹¹ Nordrhein-Westfalens, die eine Neustrukturierung der Sonderverwaltungen und der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz zum Ziel hatten, abgeschlossen.

1. Rehierarchisierung und Restauration (1946-1962)

Die grundlegenden Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Verwaltungsorganisation wurden in den Jahren nach 1946 gesetzt.⁹² Wenngleich der Einschnitt des Jahres 1945 den notwendigen Neubau der Verwaltung auf allen Ebenen möglich gemacht hätte, wurde die Verwaltungsstruktur aus der Vorkriegszeit weitgehend übernommen. Geprägt waren diese ersten Jahre dennoch von einem Neubeginn ohne eine grundlegende Neuorganisation.⁹³

Damals lag die eigentliche praktische Verwaltungstätigkeit zunächst bei den kommunalen Verwaltungen, der "auch ideell die Liebe der britischen Militärregierung galt ('local government')"⁹⁴. Bestimmend für diese Zeit ist die Forderung nach einer Schwächung des gesamten Staatsapparates und seiner Staatsgewalt als Reaktion auf die Machtkonzentration des Dritten Reiches. Im Zuge der 'Entstaatlichung' war die Bezirksregierung als 'Landes-Statthalter' unerwünscht, und eine Amputation dieses staatlichen Organs erschien erstrebenswert.⁹⁵

Bestimmt wurde die öffentliche Diskussion um die (sachliche) Notwendigkeit der staatlichen Mittelinstanz von der Denkschrift "Über allgemeine Fragen des Verwaltungsaufbaues"⁹⁶ des Deutschen Städtetages.

1.1 Denkschrift des Deutschen Städtetages von 1946

⁹¹ Vgl. Landtag NRW: Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. (Erstes Modernisierungsgesetz – 1.ModernG) vom 13.06.1999. GV.NRW Nr. 27. S. 386ff. Sowie Landtag NRW: Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. (Zweites Modernisierungsgesetz – 2.ModernG) vom 09.05.2000. GV. NRW. 2000 S. 562ff.

⁹² Die Konstituierung des Landes NRW gründet auf der Verordnung Nr. 46 der britischen Besatzungsmacht über die Zusammenfassung der Provinz Westfalen mit den Regierungsbezirken Aachen, Düsseldorf und Köln als Rheinprovinz. Die Besatzungspolitik der Briten in NRW bestimmte diese Zeit. Vgl. Thränhardt, Dietrich: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M. 1996. S. 22-30. Vgl. auch Gutachten des Bundes der Steuerzahler: a.a.O. S. 30f.

⁹³ "Kennzeichnend für Nordrhein-Westfalen ist die Überlagerung der preußischen Verwaltungstraditionen durch die verwaltungspolitischen Neuanfänge nach 1945, die von der britischen Militärregierung bewußt kontrapunktisch zur preußischen Vergangenheit angesetzt waren und die auch trotz einiger späterer Korrekturen von deutscher Seite bleibende Spuren hinterlassen haben, so dass insgesamt eine neue und eigene organisatorische Gestalt entstanden ist." Vgl. Wahl, Rainer: Organisation und Entwicklung der Verwaltung. Aus: Jeserich, Kurt G.A.; et al. (Hg.): a.a.O. S. 262.

⁹⁴ Landtag NRW: Schriften des Landtages Nordrhein-Westfalen: Va.a.O. S. 43.

⁹⁵ Vgl. Thiele, Willi: Die staatliche Mittelinstanz und die parlamentarische Kontrolle. In: DVBl. Heft 13/1967. S. 502-506. S. 503.

⁹⁶ Zitiert nach Beuster, Horst: Die Probleme der staatlichen Mittelinstanz. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)78.Bd. 1952/53. S. 399-405. S.399ff. Vgl. Hillmann, Gert: a.a.O. S. 82-85. Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 120.

Der Deutsche Städtetag forderte in dieser Denkschrift⁹⁷ möglichst alle Verwaltungsaufgaben der örtlichen Ebene zu überlassen. Staatliche Aufsichtsbehörden unterhalb der Ministerien sollte es dem englischen Vorbild der City – county – ministry entsprechend nicht mehr geben. Damit sprach sich der Deutsche Städtetag dezidiert gegen einen Fortbestand der staatlichen Mittelinstanz aus. Ihre Aufgaben sollten den höheren Kommunalverbänden, den oberen Sonderbehörden oder den Ministerien übertragen werden.⁹⁸ Die Regierungspräsidenten sollten – unter Beibehaltung ihrer Amtsbezeichnung – als Leiter der Außenstellen der Landesregierung fungieren. Dort sollten auch die übrigen Dienststellen der Mittelstufe institutionell konzentriert werden. In der Denkschrift wurde eine staatliche Mittelinstanz in Ländern mit durchschnittlich 5 bis 6 Millionen Einwohnern bei gleichzeitig leistungsfähigen Landkreisen und Großstädten für nicht notwendig erachtet. Insbesondere verhindere die Existenz der Bezirksregierungen eine nachhaltige Verlagerung von Verwaltungsaufgaben auf die Städte und Landkreise. Der Deutsche Städtetag unterstrich die Verteuerung der Verwaltung und die ineffiziente Gliederung des Verwaltungsraumes, der nach der staatlichen Neuordnung entstanden sei und verwies darauf, dass die bisherige Verwaltungspraxis der Regierungspräsidenten nicht gut gewesen sei.⁹⁹ Ziel dieser Kritik war es, die Kommunalaufsicht dem Innenministerium (als Zentralinstanz) zuzuweisen.

Die Diskussion um die Bildung der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen verschärfte die Auseinandersetzung um die Beibehaltung der Bezirksregierung. Kritiker sahen die Einfachheit und Klarheit des Landesverwaltungsaufbaus durch eine mögliche behördliche Doppelstruktur auf der Mittelebene gefährdet.¹⁰⁰

⁹⁷ Mit weiteren Verweisen. Hillmann, Gert: a.a.O. S. 82.

⁹⁸ Vgl. auch Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz (Hg.): Regierungspräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz: Denkschrift zur Frage der staatlichen Mittelinstanz in Rheinland-Pfalz. Vorgelegt dem Minister des Innern des Landes im November 1959. Abgedruckt in: *Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation.* Mainz 1966. S. 276ff.

⁹⁹ Beuster, Horst: a.a.O. S. 401.

¹⁰⁰ Inkrafttreten der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen am 12.05.1953. GV NW S. 271. Dem Argument, gewisse kommunale Selbstverwaltungsaufgaben an landsmannschaftliche zusammengehörige Landesteile zu übertragen wurde Rechnung getragen, Effizienzargumente, hierfür einen Einheitsverband zu gründen, wurden in den Hintergrund gedrängt. Die offene Frage der Effektivität der doppelten Landschaftsverwaltung wurde von dem als gegeben angenommenen hohen Integrationswert der Landesteile Westfalen und Rheinland überspielt. Vgl. Wagener, Frido: *Neubau der Verwaltung.* a.a.O. S. 118ff.

In Anbetracht der großen Zahl der zu beaufsichtigenden Kommunen und sonstiger Körperschaften erschien eine zentrale Kommunalaufsicht durch das Innenministerium in einem Flächenstaat als nicht wirkungsvoll realisierbar. Ebenso war es aus funktionaler Perspektive nicht konsequent, dem Innenministerium die operativen Aufsichtsfunktionen zentral zuzuweisen und dort eine allgemeine Beschwerdeinstanz einzurichten. Die Forderung des Deutschen Städtetages nach Dezentralität bei größtmöglicher Zentralität konnte nicht überzeugen.

Desweiteren waren die Forderungen nach einer Delegation von Zuständigkeiten an die Verwaltungsunterstufe zu einseitig an den Verhältnissen der Großstädte orientiert. Die Leistungsfähigkeit der kleineren Kommunen war zu gering, um alle Zuständigkeiten wahrnehmen zu können. Die Behauptung, bei der Mittelinstanz "fehle es an der notwendigen Spezialisierung von Fachkräften"¹⁰¹ oder an deren hinreichender Auslastung, traf vielmehr auf die Kreis- und Ortsstufe zu. Diese Auseinandersetzung bestärkte letztendlich die Existenzberechtigung der staatlichen Mittelinstanz. Es wurde deutlich, dass ihr Aufgabenspektrum nicht restlos auf die Landesregierung und die Kommunen verteilt werden konnte.¹⁰² "Insofern haben die Protagonisten einer hypertrophierten Selbstverwaltung das Gegenteil von dem erreicht, was sie anstrebten."¹⁰³

Vergleichbare Überlegungen und Diskussionen wurden zu dieser Zeit in fast allen Ländern durchgeführt.¹⁰⁴

Zu einer Aussprache über die Mittelstufe der Verwaltung und der Klärung grundlegender Fragen hatte im April 1950 das Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V. nach Weinheim an der Bergstrasse geladen. Der Düsseldorfer Regierungspräsident Baurichter betonte dort die Notwendigkeit der Bündelungsfunktion der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz. Der einmalige Koordinationseffekt lasse die Behörde als geeignetes Bindeglied zwischen Staats- und Kommunalverwaltung fungieren und als Vertreter der berechtigten Interessen der Kommunen

¹⁰¹ Denkschrift der Regierungspräsidenten von Rheinland-Pfalz: a.a.O. S. 281

¹⁰² Insbesondere die nordrhein-westfälischen Regierungspräsidenten setzten sich energisch für den Erhalt ihrer Behörde ein. Mit den "Leitgedanken zur Verwaltungsreform" und einer weiteren Denkschrift von 1947 verteidigten sie ihre Behörde gegen die Angriffe des Deutschen Städtetages. Die anvisierte Übernahme der Aufgaben durch die höheren Kommunalverbände wurde damit argumentativ abgewendet. Massiv für die Beibehaltung argumentierte seinerzeit der Arnberger Regierungspräsident Fries in seiner Darstellung "Leitgedanken für die Beibehaltung der Mittelbehörden". Vgl. Fries, Fritz: Leitgedanken für die Beibehaltung der Mittelbehörden. Arnberg 1948. S. 10f. "Die Zerstörung 'einer der tragenden Säulen des Staates selbst' berge die Gefahr einer Deformierung der Ministerialinstanz, bei der Größe Nordrhein-Westfalens auch eine verwaltungsgeographische Atomisierung und eine Aufspaltung der staatlichen Behördenorganisation in sich." Die Empfehlung des damaligen Innenministers Menzel, die bisherige Regierungspräsidialinstanz aufzuheben, galt nach diesen Leitgedanken als überholt. Mit weiteren Nachweisen vgl. Hillmann, Gert: a.a.O. S. 83ff.

¹⁰³ Ebd. S. 85.

¹⁰⁴ Ein Überblick der Diskussion in den Ländern Niedersachsen, Hessen, NRW, Bayern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg gibt Hillmann. Vgl. ebd. S. 81-101.

gegenüber der Landesregierung zur echten Mittlerinstanz entwickeln.¹⁰⁵

Baehnisch, der damalige Regierungspräsident von Hannover, wies anhand von Beispielen nach, dass jede Ausschaltung der Bezirksregierungen Fehlleistungen in wichtigen Verwaltungsfragen nach sich ziehen würde. Es entstünde ohne diese Behörde damit ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, diese Verwaltungshandlungen wieder rückgängig zu machen.¹⁰⁶

Die Tagung endete in einem Pressecommuniqué mit folgenden wesentlichen Argumenten: "... die Notwendigkeit einer staatlichen Mittelinstanz wurde vorbehaltlich ihrer Ausgestaltung im einzelnen überwiegend bejaht (...). Die Bedeutung namentlich der Bündelung aller öffentlichen Aufgaben in einer Behörde und der Persönlichkeitswirkung eines Beamten, der alle staatlichen Aufgaben regional vereinigt, wurde allseits gewürdigt."¹⁰⁷

Mit dieser Argumentation wurde die Diskussion um die Bezirksregierung bundesweit für wenige Jahre beendet.

1.2 Das Arnsberger Gutachten

Der Ministerpräsident des Landes NRW Arnold erklärte am 25.04.1952 die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger, insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen finanziellen Lage der öffentlichen Hand. Dabei unterschied er die *organisatorische* Verwaltungsreform, die mit der Konzentration auf die Mittelstufe und durch weitgehende Kommunalisierung und Delegation von Aufgaben bereits eingeleitet worden war,¹⁰⁸ von der *sachlichen* Verwaltungsreform, mit der der Abbau all derjenigen Aufgaben verfolgt werden sollte, die nicht unbedingt notwendig seien.¹⁰⁹

Im Zuge dieser Überlegungen über den Aufbau einer leistungsfähigen staatlichen Verwaltung wurde 1955 die mittelgroße Bezirksregierung Arnsberg mit ihren Aufgaben, Funktionen und der inneren Organisation als Behörde der staatlichen Mittelinstanz von einer Kommission des Innenministeriums untersucht.

¹⁰⁵ vgl. Hillmann, Gert: a.a.O. S. 92.

¹⁰⁶ Ebd. S. 93.

¹⁰⁷ Zitiert nach Hillmann, Gert: a.a.O. S. 93.

¹⁰⁸ Folgende staatliche Sonderbehörden der Kreisstufe waren mit dem Eingliederungsgesetz von 1948 in die Kreis- und Stadtverwaltungen übergeleitet worden: Katasterämter, Gesundheitsämter, Regierungsveterinärämter, Besatzungsämter, Straßenverkehrsämter, Regierungskassen. Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Regierung in Ostwestfalen. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 337.

¹⁰⁹ Ellwein, Thomas: Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung. a.a.O. S. 11.

Die Ergebnisse liegen als Manuskriptvervielfältigungen vor und werden in der Literatur als "Arnsberger Gutachten"¹¹⁰ bezeichnet.

Der starke Zuwachs der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Bezirksregierung seit 1954 sollte ausgehend von der Grundthese der Beibehaltung der staatlichen Mittelinstanz gestoppt werden. Um die Einheit der Verwaltung bei den Bezirksregierungen zu verbessern, wurde die Integration von Sonderverwaltungen, unter dem Vorbehalt der wesentlichen Vergrößerung der Behörde, vorgeschlagen.¹¹¹ Es wurde ein Musterorganisationsplan und -geschäftverteilungsplan entwickelt.¹¹² In Anbetracht der unterschiedlichen Regierungsbezirksgrößen wurde im Sinne einer leistungsfähigeren und wirtschaftlicheren Bezirksregierung für eine territoriale Neugliederung plädiert. Die Anzahl der Regierungsbezirke sollte von sechs auf drei verringert werden. Im Ergebnis sollte eine Bezirksregierung ab einer Größe von 4,5 bis 5 Mio. Einwohner eingerichtet werden.¹¹³ Hiermit wurde erstmalig der Versuch unternommen, die optimale Größenordnung einer Verwaltungsbehörde zu berechnen. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass der Aufgabenkomplex der Bezirksregierungen nicht ohne große Nachteile auf die übrigen Behörden der Zentral-, Mittel-, Kreis- oder Ortsstufe delegierbar sei. Die Notwendigkeit der staatlichen Mittelinstanz wurde, wie beabsichtigt eindeutig bestätigt.¹¹⁴

1.3 Landesorganisationsgesetz NRW

Nach den ersten Erfahrungen aus der Rehierarchisierungs- und Restauraionsphase wurden neue Rechtsgrundlagen für die kommunale und Landesebene geschaffen und alte bereinigt.¹¹⁵

Das LOG NW von 1962 dokumentierte das Ergebnis der ersten Diskussion aus der Nachkriegszeit zum Behördenaufbau und konsolidierte gesetzlich die allgemeine Stellung der Behörden und Einrichtungen in NRW. Darüber hinaus legte es fest, dass für die Errichtung und wesentliche Veränderung einer Behörde ein Gesetz erforderlich sei und versuchte so das Entstehen neuer Behörden einzugrenzen. Im Rahmen des Gesamtaufbaus der Landeseinrichtungen und der Zuordnung zu den

¹¹⁰ Arnsberger Gutachten: a.a.O. Vgl. auch Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 132.

¹¹¹ Landeseichdirektionen, Schulkollegien, Landeskulturämter, Landesernährungsamtes, Landessiedlungsamt und Aussenstelle des Wiederaufbauministeriums. Auch die Besoldungs- und Versorgungsangelegenheiten des Landes sollten zentral für das Land zusammengefasst werden. Arnsberger Gutachten: a.a.O. 2. Teil Abschnitt 3. Bd. IV. S. 25ff.

¹¹² Vgl. ebd. Bd. IV. S. 25ff.

¹¹³ Das entspricht einer in Arnsberg gefunden Verhältniszahl von 5290 Einwohner je Dienstkraft. Vgl. Arnsberger Gutachten: a.a.O. Bd. IV. S. 66.

¹¹⁴ Vgl. Hillmann, Gert: a.a.O. S.96.

¹¹⁵ Wie z.B. die Gemeinde-, Amts-, Kreis-, und Landschaftsverbandsordnung, sowie das Landesorganisationsgesetz. Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 44.

verschiedenen Ebenen der Landesverwaltung nahmen die Bezirksregierungen eine herausragende Stellung ein. Sie erhielten die Zuständigkeit für alle Aufgaben der Landesverwaltung, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen wurden. Gemäß §8 LOG i.d.F. vom 10.07.1962 sind die Bezirksregierungen die allgemeinen Vertreter der Landesregierung in ihren Amtsbereichen. Sie haben die Entwicklung in allen Lebensbereichen in ihren Bezirken zu beobachten und den zuständigen obersten Landesbehörden darüber zu berichten. Das nordrhein-westfälische LOG stellte eine Manifestation der Regierungspräsidialinstanz dar.¹¹⁶

1.4 Zusammenfassung und Auswirkungen

Die Diskussion der Nachkriegszeit wurde von Hillmann wie folgt treffend zusammengefasst:

Die politisch und wirtschaftlich zerrüttete Situation in Deutschland nach 1945 ließ "den verantwortlichen Landesregierungen in der Regel gar keine andere Wahl, als die überkommene Verwaltungsorganisation als stabilisierenden Faktor beizubehalten. So hat sich auch die ganz überwiegende Meinung für die Aufrechterhaltung der staatlichen Mittelinstanz ausgesprochen. Besonders im Hinblick auf seine Koordinierungsfunktion erschien der Regierungspräsident als Mittler in horizontaler und vertikaler Richtung unentbehrlich. Die großen Leistungen der Nachkriegsverwaltung beim Aufbau eines rechtsstaatlichen Gemeinwesen sind nicht zum geringsten Teil den Bezirksregierungen zuzurechnen."¹¹⁷

Der restaurative Charakter dieser Zeit spiegelt sich ebenso in den organisatorischen Veränderungen der Bezirksregierungen wider. Anknüpfend an die Struktur und Aufgabenbestände der Oberpräsidenten aus der Vorkriegszeit veränderte diese Phase die Bezirksregierung folgendermaßen:

Neben den bisherigen drei Abteilungen: 1. Allgemeine Abteilung 2. Kirchen und Schulen und 3. Landwirtschaft wurden das Oberversicherungsamt, das Rechnungsamt und die Regierungshauptkasse außerhalb der Linie angesiedelt.

¹¹⁶ Vgl. Hillmann, Gert: a.a.O. S. 100. Diese wurde mit dem in der aktuellsten Reformphase in NRW mit der Veränderung des LOG weiter festgeschrieben. Siehe Kapitel II.6.4 dieser Arbeit.

¹¹⁷ Hillmann, Gert: a.a.O. S. 101f.

Mit der Übertragung der Bezirkswirtschaftsämtler¹¹⁸, die für die Lenkung der gewerblichen Wirtschaft und der Bewirtschaftung im Rahmen der Kriegswirtschaft 1939 gegründet worden waren, wurde 1949 eine vierte Abteilung, die Wirtschaftsabteilung, gebildet.¹¹⁹ 1950 erfolgte schließlich die Überleitung der Forstverwaltung¹²⁰ in die Abteilung fünf der Bezirksregierung. Gleichzeitig fand eine enorme Ausweitung des Aufgabenbestandes statt.¹²¹ Die Polizei wurde mit dem Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Land NRW mit Wirkung vom 01. Oktober 1953¹²² verstaatlicht. Im Zuge der Neuorganisation wurden Polizeibezirke gebildet sowie Landespolizeibehörden – die heute noch so existieren – und Kreispolizeibehörden geschaffen. Damit wurden die Bediensteten des bisherigen Polizeiausschusses und des Chefs der Polizei in die Bezirksregierung eingegliedert.¹²³

Die Bildung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit führte zur Ausgliederung des Bezirksverwaltungsgerichts aus der Bezirksregierung.

Die innere Organisation der sechs Bezirksregierungen in NRW hatte sich im Zuge der umfassenden Aufgabenübertragungen nicht einheitlich entwickelt. Aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Bezirksregierungen und der Ergebnisse des Arnsberger Gutachtens konzipierte das Innenministerium einen Mustergeschäftsverteilungsplan mit sechs Abteilungen und 34 Dezernaten¹²⁴. Damit wurde die Grundlage für eine Vereinheitlichung und Neuorganisation der Behörde, die zu sachlich und personell ausgewogenen Abteilungen führte, geschaffen. Darüber hinaus wurde eine für alle Bezirksregierungen geltende Geschäftsordnung¹²⁵, die den inneren Behördenablauf im Sinne einer einheitlichen, effektiven und wirtschaftlichen Verwaltungsführung sichern sollte, erlassen.

¹¹⁸ Vgl. RdErl. des Innenministers und des Wirtschaftsministers vom 24.03.1949. NW. S. 307.

¹¹⁹ Vgl. Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen 1816-1991. a.a.O. Siehe auch Anhang III dieser Arbeit. S. XXIf.

¹²⁰ Vgl. RdErl. des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 11.01.1950. MBI. NW. S. 351.

¹²¹ Der Lastenausgleich, die Wiedergutmachung, die Vertriebenen- und Flüchtlingsfürsorge einschließlich der Umsiedlung, die Kriegsgefangenenentschädigung, die Rückführung der Evakuierten, die Versorgung des Personenkreises nach Art. 131 GG, die Kampfmittelbeseitigung und die Wehrmachtsgutverfassung sowie eine Ausweitung der Bauprogramme des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen einer Förderung des Wohn- und Siedlungswesens wurden Aufgaben der Bezirksregierung. Vgl. Siemer, Ernst: a.a.O.. S. 334.

¹²² Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Land NRW vom 11. August 1953, GV.NW. S. 330 und die ergänzender Verwaltungsverordnung vom 24. September 1953, MBI. NW. S. 1573.

¹²³ Vgl. Romeyk, Horst: Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens. Siegburg 1988.

¹²⁴ Vgl. Innenministerium NRW: Innere Organisation der Bezirksregierungen; hier: Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 08.06.1956. - I - Prüf.Gr./15-30.30. In: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (MBI NW). Ausgabe A. 1955. S. 1398ff.

¹²⁵ Erste Modifikationen in 1958. Vgl. Innenministerium NRW: Innere Organisation der Bezirksregierungen; hier: Geschäftsordnung. RdErl.vom 21.07.1958 - I F 1/15-30.31. MBI. NW. S. 1955.

Die Reformziele¹²⁶ dieser Phase lagen in der Flexibilisierung der Verwaltung ebenso wie in der Sicherung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns und der Festigung der Demokratie. Darüber hinaus war die Herstellung der Einheit der Verwaltung und eines hohen Integrationswertes der Institutionen sowie ihres gebietlichen Zuschnittes ein wesentliches Ziel.

Zusammenfassend lässt sich als Reformergebnis¹²⁷ feststellen, dass die vorgestellten Veränderungen auf der Ebene der Bezirksregierung nicht als Folge einer bewussten Veränderung dieses Behördentyps beschrieben werden können, obwohl über eine grundlegende Neuorganisation der Landesverwaltung durchaus diskutiert worden war. Aufgrund der Funktionsfähigkeit der Bezirksregierung und ihrer zu bewältigenden Aufbauarbeiten in dieser Zeit, erfolgten weitere Aufgabenzuweisungen, die einen Wandel in der Struktur und dem Aufgabenspektrum induzierten. Eine Reform der Bezirksregierung hat in dieser Phase nicht stattgefunden.

¹²⁶ Eine detailliertere Analyse des Reformprozesses, der Reformalternativen, des Reformergebnisses und der Reformwirkung findet unter II.1.2.1 statt.

¹²⁷ Siehe dazu auch II.1.2.1.4.

2. Gebietsreform (1964-1975)

Ansätze einer Gebietsreform auf kommunaler Ebene gab es bereits im 19. Jahrhundert und auch zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Die Kommunen erfuhren aber erst nach 1946 in der zweiten Entwicklungslinie¹²⁸ zur kommunalen Gebietsreform eine eindeutige Einordnung in den Aufbau von Staat und Verwaltung. Die Veränderung der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung wirkte auch auf die Ebene der Mittelinstanz, die im Rahmen von Gutachten und Vorschlägen parallel zur kommunalen Gebietsreform diskutiert wurde.

2.1 Ansatzpunkte

Eine Vielzahl der damaligen Gemeinden und Kreise NRWs, wie in der gesamten Bundesrepublik, konnten den ihnen zugewiesenen Auftrag, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) in eigener Verantwortung zu regeln, nicht mehr hinreichend erfüllen. Durch die Doppelstellung der Kommunen, einerseits staatliche Aufgaben auszuführen und andererseits als Selbstverwaltung agieren zu müssen, wurde die große Zahl kleiner Kommunen und insbesondere der zumeist niedrige Ausbildungsstand des jeweiligen Leiters der Kommunalverwaltung zum Problem. Das identifizierte Stadt – Land – Gefälle in Bezug auf die Dienstleistungsangebote und Unstimmigkeiten im Planungsrecht zwischen benachbarten Gemeinden beeinträchtigten die Landesentwicklung. Gleichzeitig wurden sowohl das festgestellte landesplanerische Defizit als auch die statistischen Angaben zum staatlichen und kommunalen Verwaltungsaufbau für die Reformüberlegungen wichtig. In den 1960er Jahren ermittelte man Mindest- und Optimalgrößen kommunaler und staatlicher Verwaltungsträger anhand ihrer übernommenen und zu erwartenden öffentlichen Aufgaben.¹²⁹

¹²⁸ Erste Entwicklungen zu einer Gebietsreform gab es schon 1815, die zu einer Einbindung der Gemeinden und Ihrer Selbstverwaltung in das Staatsgefüge führten. Die Gemeinden waren seinerzeit jedoch nachgeordnet, wodurch der Landrat sowohl Staatsbeamter als auch Leiter der Selbstverwaltung in Personalunion war. Vgl. Ellwein, Thomas: Das Dilemma der Verwaltung. a.a.O. S. 69.

¹²⁹ Hier ist insbesondere auf Frido Wagener zu verweisen: Neubau der Verwaltung. a.a.O.

Die Regierungsbezirke waren bis Ende 1967 ähnlich der kommunalen Struktur zergliedert¹³⁰: Unter den 33 Regierungsbezirken der Bundesrepublik¹³¹ belegten die sechs nordrhein-westfälischen Regierungsbezirke nach der Einwohnerzahl die ersten Plätze.

Nachdem die sogenannte Stadt-Umland-Problematik nicht durch Sondergesetze¹³² gelöst werden konnte, wurde immer häufiger eine allgemeine Territorialreform als Lösung diskutiert. Speziell NRW hatte mit dem Ruhrgebiet, das wirtschaftlich und strukturell in einem starken Umbruch begriffen war, eine sehr schwierige Stadt – Umland – Problematik zu lösen, gleichzeitig war es jedoch für ein Flächenland bereits in hohem Maße urbanisiert. Sowohl die Verwaltungsstruktur als auch die territorialen Abgrenzungen blicken auf eine Tradition von 150 Jahren zurück und waren während dieser Zeit, trotz großer wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen, nahezu unverändert geblieben.

Mit den Anfängen der Initiativen zur interkommunalen Zusammenarbeit (z.B. Zweckverbände) wurde die Diskussion um die sich gegenseitig hemmenden Verwaltungsebenen in Deutschland erneut thematisiert. In NRW wurde sodann die Gebietsreformdiskussion mit der Schaffung von elf "Regionen zur Strukturverbesserung"¹³³ initiiert. Unabhängig von bestehenden Verwaltungsgrenzen entstanden mit diesen Regionen neue Grenzen, die insbesondere im Ruhrgebiet zu heftiger Kritik und Ablehnung führten.

¹³⁰ In Nordrhein-Westfalen lag bis zum 31.12.1967 die Gesamtzahl der Gemeinden bei: "2334, davon unter 10000 Einwohner: 2093 = 89,7 %, über 10000 Einwohner: 241 = 10,3 %, Amtsverbände 290. Die Zahl der zu einem Amt gehörenden Gemeinden schwankte zwischen 2 und 33 Gemeinden, im Regelfall gehörten 6-12 Gemeinden zu einem Amt. Die Einwohnerzahl schwankte zwischen 756 und 97638." Vgl. Mattenklodt, Herbert-Fritz: Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Münster 1970. S. 6.

¹³¹ 1 Regierungsbezirk über 5 Mio. Einwohner, 2 Regierungsbezirke: 3-4 Mio. Einwohner, 4 Regierungsbezirke: 2-3 Mio. Einwohner, 13 Regierungsbezirke: 1-2 Mio. Einwohner, 13 Regierungsbezirke unter 1 Mio. Einwohner. 1. Düsseldorf (5.611.773 EW), 2. Arnsberg, 5. Münster, 6. Köln, 11. Detmold und 22. Aachen (1.013.453 EW) sowie nach der Flächengröße die Plätze 11. Arnsberg, 14. Münster, 17. Detmold, 22. Düsseldorf, 28. Köln und 30. Aachen. Vgl. Stat. Jahrbuch BRD 1968. S.26-30. Zitiert nach: Mattenklodt, Herbert-Fritz: a.a.O. S. 7. Auch im Jahr 2005 liegen die nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen im Vergleich unter den ersten zwölf. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 59.

¹³² Z.B. Stadt-Landkreis-Lösung bzw. Göttingen Gesetz vom 01.07.1964 (Nds. GVBl 1964, S. 134), Schaffung eines kommunalen Stadt-Umland-Verbandes wie z.B. mit dem Hannover Gesetz vom 14.12.1962 (Nds. GVBl 1962, S.235). Vgl. Mattenklodt, Herbert-Fritz: a.a.O. S. 10.

¹³³ Gem.RdErl. des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten. Düsseldorf 11.08.1964. MBl. NW. Ausgabe A. 1969. S. 1219/20.

Eine Gesetzesinitiative¹³⁴ der Fraktionen der Regierungskoalition aus CDU und FDP strebte die Errichtung eines weiteren siebten Regierungsbezirkes für das Ruhrgebiet an, mit der die Regierungspräsidien in die Lage versetzt werden sollten, ihre Strukturpolitik regionalspezifischer ausüben zu können. Nach einer lebhaften öffentlichen Diskussion sprachen sich die Fraktionen der Regierungskoalition für eine Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz aus.¹³⁵ Dabei wurde auch die Raumplanung als eine Funktion der Bezirksregierung mit der Entwicklung zu einer Raumordnung und Landesplanung diskutiert. Denn die Planungsräume in NRW waren damals, wie in den meisten Ländern so geschnitten, dass sie kleiner als die Regierungsbezirke aber größer als die Kreise waren.¹³⁶ Sie entsprachen damit nicht den bestehenden Verwaltungsräumen.

Aufgrund heftiger Kritik von seiten der Opposition, wie auch aus der Öffentlichkeit, sah sich die Landesregierung veranlasst, mit Kabinettsbeschluss vom 05.10.1965¹³⁷ eine Sachverständigenkommission einzusetzen. Diese sollte Neugliederungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten auf allen Ebenen der kommunalen und staatlichen Verwaltung, mit Ausnahme der oberen und obersten Landesbehörden, analysieren. Zur Untersuchung und Beschleunigung einer Verwaltungsneugliederung und einer Verwaltungsreform in der Mittelebene wurde 1967 eine weitere Sachverständigenkommission unter der Leitung von Staatssekretär Rietdorf eingesetzt (sog. Rietdorf Kommission).

¹³⁴ Fraktionen der Regierungskoalition CDU und FDP: "Ziele der Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz, Schaffung der Deckungsgleichheit von Regierungsbezirken und Regionen für Maßnahmen der Strukturverbesserung und Übergang der Zuständigkeiten der Landesplanung auf die Regierungsbezirke". o.O. 1965.

¹³⁵ Vgl. LT Drs NW – V. Wahlperiode – 53. Sitzung am 06.04.1965. Band 2. S. 1911-1952.

¹³⁶ Vgl. Gutknecht, Rainer: Auswirkungen des Regionalverbands auf die Verwaltungsneugliederung der Mittelstufe. In: DÖV 1966. S. 172-176. S. 172 ff.

¹³⁷ Abgedruckt in: 150 Jahre Verwaltungsraum Westfalen 1815/1965. S. 56-58. Fußnote zitiert nach: Mattenklodt, Herbert-Fritz: a.a.O. S. 12.

2.2 Das Rietdorf Gutachten und alternative Vorschläge

Das Ergebnis der Sachverständigen- und der Rietdorf Kommission umfasst insgesamt drei Teilgutachten.¹³⁸ Die beiden ersten Teilgutachten A und B beruhen auf landesplanerischen Vorarbeiten und wissenschaftlichen Untersuchungen über anzustrebende Mindestgrößen von Gemeinden, die eine Versorgung der Bevölkerung gewährleisten sollten. Die Rietdorf Kommission legte im März 1968 ihr Gutachten (Teilgutachten C) zur staatlichen Neugliederung NRW vor. Empfohlen wurde darin die Schaffung von drei Regionalverbänden auf kommunaler Ebene und drei Bezirksregierungen, die in deckungsgleichen Verwaltungsräumen tätig werden sollten. Die Aufgabenteilung sollte in diesem Modell so aussehen, dass Leistungsaufgaben den Landschafts- bzw. Regionalverbänden zugeordnet wurden und die Sicherheits- und Aufsichtsaufgaben bei den Bezirksregierungen verbleiben sollten.¹³⁹ Für das Ruhrgebiet sollte in Essen die Möglichkeit des Sitzes eines Regionalverbandes und einer Bezirksregierung geschaffen werden. Zusätzlich sollte der Landschaftsverband Westfalen-Lippe den Regionalverband Münster mit Sitz in Münster und der Landschaftsverband Rheinland den Regionalverband Rheinland mit Sitz in Köln bilden. Aufgelöst werden sollten u.a. die Bezirksregierungen in Aachen, Arnsberg, Detmold und Düsseldorf, die durch die Neugliederung des Landes in die Regierungsbezirke Westfalen mit Sitz in Münster, Rhein-Ruhr mit Sitz in Essen und Rheinland mit Sitz in Köln kompensiert werden konnten. Die Kommission ging davon aus, dass es keine verfassungsrechtlich institutionelle Garantie der Bezirksregierung gebe. Die Behörde sei als Mittler zwischen Bürger und Staatsverwaltung aber gleichwohl im Staatsaufbau weiterhin notwendig.¹⁴⁰

¹³⁸ Vgl. Sachverständigenkommission für die staatliche und kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen:

~ Teilgutachten A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1966.

~ Teilgutachten B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1968.

~ Teilgutachten C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln 1968.

¹³⁹ Diese funktionale Zweiteilung in der Mittelebene in kommunal organisierte Regionalverbände für die leistende Verwaltung und staatliche Bezirksregierungen ausschließlich für die ordnende Verwaltung findet man auch bei Wagener, Frido: *Neubau der Verwaltung*. a.a.O.

¹⁴⁰ Vgl. Sachverständigenkommission: a.a.O. Teilgutachten C. S. 75ff.

Den Vorschlag für die 'Dreier-Lösung' begründete die Kommissionsmehrheit¹⁴¹ damit, "daß er am besten dem Landesentwicklungsprogramm entspreche, deckungsgleiche Verwaltungsräume mit den Regierungsbezirken entstehen lasse, die regionalen Kräfte des Ruhrgebietes aktivieren werde, das Zusammenwachsen des Landes zu einer Einheit unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung fördere"¹⁴².

Im Gutachten (Teil C) wurde ferner die innerorganisatorische Neuordnung der Bezirksregierung vor einer Durchführung der sogenannten 'Dreier-Lösung' für dringend erforderlich gehalten. Diese Neuordnung sollte mit einer Stärkung der personellen und sachlichen Entscheidungsbefugnisse der Bezirksregierung verbunden werden.¹⁴³ Da die Landespolitiker ein zu großes Eigengewicht dieser Regionaleinheit im Lande fürchteten, ließ sich ein politischer Konsens über diese großräumige Lösung nicht herstellen. Zur Begründung wurde angeführt, dass "die vorgeschlagene gebietliche Einteilung die historisch überkommenen Grenzen zwischen dem rheinischen und dem westfälisch-lippischen Teil des Landes beseitigt hätte"¹⁴⁴.

Letztlich war die sogenannte 'Dreier-Lösung' des Rietdorf Gutachtens wegen der Schwierigkeiten der Abgrenzung des Ruhrgebietes nach Süden zum Scheitern verurteilt. Da die Landesplanung bereits die Existenz eines einheitlichen Ruhrgebietes bestritten hatte, weil sich die Interessen der westlichen Oberzentren des Ruhrgebietes und die der östlichen stark unterschieden, konnte eine sinnvolle Abgrenzung nach Norden und Süden nicht realisiert werden. Die Kritiker des Gutachtens bezweifelten ferner, dass kommunal geprägte Regionalverbände eine sach- und verteilungsgerechte Förderpolitik ihrer eigenen Klientel gegenüber umsetzen könnten.

Die Teilgutachten wurden dahingehend kritisiert, dass Maßstabsvergrößerungen bei der Neugliederung nur ein Mittel zur Leistungssteigerung, nicht aber das Ziel als solches darstellen könnten.¹⁴⁵ Ebenso wurde der *Grundsatz der Deckungsgleichheit* von Planungs- und Verwaltungsraum, der dem Teilgutachten C zugrunde

¹⁴¹ Die Kommission erzielte keine einheitliche Meinung, daher wird hier nur auf die Mehrheitsmeinung eingegangen. Der Vollständigkeit halber sei hier noch die Mindermeinung von Dr. Naunin erwähnt, die er als Kommissionsmitglied ebenfalls schriftlich fixierte: Sie beinhaltet eine alternative 'Zweier Lösung', mit der die Verwaltungsstruktur des Ruhrgebietes durch die Zusammenfassung der Ruhrgebetsstädte zu Regionalstädten verbessert werden und neben den beiden Kommunalverbänden ein kommunaler Zweckverband für Regionalprobleme des Kerngebietes und seines Umlandes zuständig sein sollte.

¹⁴² Mattenklodt, Herbert-Fritz: a.a.O. S. 21.

¹⁴³ Vgl. Sachverständigenkommission: a.a.O. Teilgutachten C. S. 170.

¹⁴⁴ Köstering, Heinz: Die Gebiets- und Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 67-80. S. 70f.

¹⁴⁵ Vgl. Mattenklodt, Herbert-Fritz: Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Münster 1970. S. 42.

lag, kritisch bewertet, denn "regionale Zusammenhänge und Verflechtungen hätten regelmäßig keine scharfe Grenzlinie, sondern zumeist einen mehr oder weniger großen unscharfen Grenzraum. Planungsräume seien zudem im Gegensatz zu Verwaltungsräumen ihrer Natur nach dynamisch und daher in ihrer Struktur und hinsichtlich ihrer Grenzen einem laufenden Wandlungsprozeß unterzogen."¹⁴⁶ Insbesondere das Teilgutachten C beendete mit der 'Dreier-Lösung' nicht die Diskussion über den Status und die Abgrenzung des Ruhrgebiets. Diese Problematik war gleichzeitig in der Strukturkrise der Region¹⁴⁷ begründet und hätte durch das Land mit Hilfe von finanziellen Mitteln des Bundes gelöst werden können. Vor diesem Hintergrund kam es im März 1968 zu dem "Entwicklungsprogramm Ruhr"¹⁴⁸. Das Rietdorf Gutachten wurde nach seiner Veröffentlichung abgelehnt. Es führte jedoch zu weiteren Vorschlägen, die in mehreren Neugliederungsplänen publiziert wurden. Dies entfachte eine politische Grundsatzdiskussion darüber, inwieweit die Reform überhaupt nach dem Städte-Kreis-Modell verwirklicht werden sollte oder ob es insbesondere für Nordrhein-Westfalen noch andere Optionen geben könnte.

Eine Alternative zum Rietdorf Gutachten stellt der sogenannte *Regionalkreisvorschlag*¹⁴⁹ in zwei Varianten dar. Dabei sollten zwölf bzw. 25 Regionalkreise gebildet werden, denen alle Kreise des Landes NRW angehörten. Diesen Regionalkreisen wurden die bisherigen Aufgaben der Kreise, der Bezirksregierungen und der Landschaftsverbände übertragen, soweit diese nicht auf die obersten bzw. oberen Landesbehörden oder aber auf die Gemeinden delegiert oder durch Sonderregelungen in der Form von überregionalen Zweckverbänden getroffen werden konnten. Letztendlich stieß diese "zweistufige Lösung aber an die verfassungsrechtlichen Grenzen des Kreisbegriffes und der Bundestreue und war nach den praktischen Auswirkungen eher ein Scheinmodell"¹⁵⁰.

Eine weitere Alternative zum Rietdorf Gutachten sah der "*Bäumer-Plan*"¹⁵¹ des Düsseldorfer Regierungspräsidenten vor. Danach sollte die Zahl der Bezirksregie-

¹⁴⁶ Ebd. a.a.O. S. 52.

¹⁴⁷ Bereits Mitte der 1950er Jahre gab es erste Anzeichen für Krisenerscheinungen im Kohlebergbau, der für das Ruhrgebiet bestimmend war. Diese entwickelten sich bis zur Mitte der 60er Jahre zu einer Rezession mit hoher Arbeitslosigkeit, von der insbesondere das Ruhrgebiet betroffen war. Das machte einen Strukturwandel von der Schwerindustrie zum Dienstleistungssektor erforderlich, mit dem Nordrhein-Westfalen und so auch das Ruhrgebiet noch heute zu tun haben. Vgl. Landtag NRW: Schriften des Landtages NRW: Kontinuität und Wandel – 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Bd. 3. o.O. 1990. S. 26f.

¹⁴⁸ Es wurde als Landesprogramm aufgelegt, das sich mit der finanziellen Strukturförderung der Region beschäftigte. Vgl. Mattenklodt, Herbert-Fritz: a.a.O. ebd. S. 51.

¹⁴⁹ Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Denkschrift: Überlegungen zum Vorschlag, Regionalkreise einzuführen. Düsseldorf 1968. S. 1f.

¹⁵⁰ Köstering, Heinz: 175 Jahre Bezirksregierung. a.a.O. S. 228.

rungen auf vier reduziert und der Straßenbau in einem Landesamt für Straßenwesen verstaatlicht werden. Die Regierungsbezirke Aachen und Detmold sollten aufgelöst werden und für das Ruhrgebiet nur noch die Bezirksregierungen Düsseldorf sowie die neu zu gründende Bezirksregierung Dortmund zuständig sein.¹⁵² Ziel sollte es sein, nur noch eine zweigeteilte anstelle der bisherigen dreiteiligen Zuständigkeit für das Ruhrgebiet zu gewährleisten.

Das "*Ascheberger-Papier*"¹⁵³ der CDU-Landtagsfraktion bot eine dritte Alternative zur Neuorganisation der mittleren Verwaltungsebene an. Hiernach sollte es zwischen der Kommunal- und Landesebene nur noch eine einheitliche Verwaltungsebene in der Form eines Bezirksverbandes geben. Unter größtmöglicher Bündelung der Aufgaben der staatlichen Mittelinstanz und der überörtlichen Selbstverwaltung durch die Landschaftsverbände, der Landesplanungsgemeinschaften, des Ruhrsiedlungsverbandes sowie zahlreicher Sonderbehörden sollte der Bezirksverband – es wurden vier festgelegt – diese Aufgaben übernehmen. Der einzurichtende Planungsausschuss war für die Aufgaben der Landesplanung zuständig. Das Modell ging von einer Verwaltung in drei parlamentarisch kontrollierten Ebenen aus und sah für den Bezirksverband als Parlament die Bezirksversammlung vor. Maßgebliches Ziel dieses Vorschlages war die Herbeiführung der Aufgabenbündelung in der Mittelebene, um hierdurch "die für eine wirksame Strukturpolitik notwendige Verzahnung zwischen Planung, Mittelbereitstellung und Durchführung zu errei-

¹⁵¹ Mattenklodt, Herbert-Fritz: a.a.O. S. 30f. Dargestellt bei Bewerunge, Lothar: Das gevierteilte Ruhrgebiet. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 04.01.1969.

¹⁵² Weitere Vorschläge kamen vom Vorstand der Landtagsfraktion der SPD, vom früheren nordrhein-westfälischen Staatssekretär Ewers sowie von Stern und Prüttner. Vgl. Mattenklodt, Herbert-Fritz: a.a.O. S. 31ff. Die Auflösung der Bezirksregierung Detmold wird bis heute insbesondere kritisch beurteilt, da es die sog. Lippischen Punktationen gibt, die nach h.M. den Erhalt des Regierungsbezirkes Detmold erfordern, da ansonsten das Dominalvermögen wieder an das Land Lippe und die Region an das Land Niedersachsen übertragen würde. Zum Hintergrund:

Im April 1945 wurde Lippe von der britischen Besatzungsmacht als erstes deutsches Land der Nachkriegszeit wieder errichtet. Die feierliche Eröffnung eines ernannten Landtages folgte allerdings erst am 9.5.1946. Er verabschiedete am 11.9. eine Verfassung, als schon Verhandlungen über die Beendigung der staatlichen Selbständigkeit und die Eingliederung entweder nach Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen liefen. Der lippische Landespräsident, Heinrich Drake erlangte von NRW größere Zugeständnisse, die in zehn "Punktationen" festgehalten wurden, worauf die britische Militärregierung mit der Verordnung Nr. 77, die am 21.1.1947 in Kraft trat, Lippe mit Nordrhein - Westfalen zusammenfügte. Von einem bis zum 5.2.1956 möglichen Volksbegehren (Bürgerbeteiligung) gegen die Eingliederung nach NRW machte die Bevölkerung keinen Gebrauch. In den erwähnten Verhandlungen erreichte Lippe u.a. die Verlegung der Bezirksregierung von Minden nach Detmold. Das wichtigste Verhandlungsergebnis aber bestand in der Zusicherung Nordrhein-Westfalens, das staatliche Vermögen Lippes (Dominalvermögen) -Grundbesitz, Immobilien, die Staatsbäder Salzuflen und Meinberg, Landestheater, Landesmuseum, Landesbibliothek - als Sondervermögen einer neu zu gründenden Körperschaft des öffentlichen Rechts zu übertragen und die Erträge voll dem lippischen Gebiet zu erhalten. Mit Gesetz vom 5.11.1949 wurde daraufhin der Landesverband Lippe gegründet, der das Vermögen bis heute verwaltet.

¹⁵³ CDU Landtagsfraktion: Verwaltungsreform im Lande Nordrhein-Westfalen. ("*Ascheberger Papier*"). Düsseldorf Dezember 1970. Benannt nach dem Tagungsort der CDU Landtagsfraktion. Auszugsweise abgedruckt bei Mattenklodt, Herbert-Fritz: Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland: ein Sachstandsbericht unter Berücksichtigung der Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen. Münster 1972. 306ff.

chen"¹⁵⁴. Dieser Vorschlag konnte sich im Landtag nicht durchsetzen, die Koalitionsfraktionen SPD und FDP hielten an einer Trennung von staatlicher Mittelinstanz und höheren Kommunalverbänden fest.

In der Grundsatzdebatte des Landtages über die Gebiets- und Verwaltungsreform am 30.06.1971 trug Innenminister Weyer einen Sieben-Punkte-Katalog¹⁵⁵ vor, der zur Neuordnung der mittleren Verwaltungsebene den Erhalt von vier statt bisher sechs Bezirksregierungen und der Landschaftsverbände vorsah. Durch die Schaffung von Bezirksplanungsbehörden einschließlich Bezirksplanungsräten, mit Vertretern aus der kommunalen Selbstverwaltung, kam man den Vorstellungen der CDU aus dem Ascheberger Papier nach.¹⁵⁶ Auf diese Weise wurde bereits in der vorbereitenden Phase zur Funktionalreform ein Grundkonsens aller Landtagsparteien zur Neuordnung der Mittelebene erzielt.

Im Ergebnis führte die breit angelegte Diskussion über Strukturalternativen der Mittelebene und ihrer territorialen Gliederung stillschweigend zu einer Verringerung der Anzahl der Bezirksregierungen in NRW von sechs auf fünf.¹⁵⁷ Die Chance, Planungs- und Verwaltungsräume bzw. eine Region neu zu definieren, konnte damals wie heute nicht verwirklicht werden.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Neutzer, Edgar und Wolfgang Ballke: Landschaftsverbände und Funktionalreform. In: von Wallthor, Alfred Hartlieb: Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung in Westfalen. Münster 1978. S. 83-116. S. 86.

¹⁵⁵ "3. Die Regierungspräsidenten bleiben als staatliche Mittelinstanzen erhalten. Ihre Zahl wird von 6 auf 4 verringert.

4. Allen vier Regierungspräsidenten werden die gleichen Aufgaben zugewiesen. In die staatliche Mittelinstanz werden eingegliedert:

die Schulkollegien

die Aufgaben der bisherigen Landesplanungsgemeinschaften

die Aufgaben der aufzulösenden Landesbaubehörde Ruhr.

5. Die Landschaftsverbände bleiben erhalten. (...) Der Aufgabenbestand der Landschaftsverbände bleibt erhalten, allerdings mit der Maßgabe, dass die Trägerschaft der Straßenbaulast für Landstraßen von den Landschaftsverbänden als Auftragsverwaltung durchgeführt wird, so daß in NW für die Landstraßen die gleiche Regelung gilt wie beim Bund hinsichtlich der Bundesfernstraßen.

6. Die Landesplanung obliegt in Zukunft der Landesplanungsbehörde beim Chef der Staatskanzlei und vier Bezirksplanungsbehörden, die Bestandteil der Regierungspräsidenten sind. Bei den Bezirksplanungsbehörden werden Planungsbeiräte gebildet, denen insbesondere Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung angehören müssen. (...)” Auszugsweise abgedruckt bei Mattenklodt, Herbert-Fritz: Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. S. 306ff.

¹⁵⁶ Vgl. Meyer-Schwickerath, Klaus und Heinz Langer: Die Landesplanung in Westfalen als Selbstverwaltungsaufgabe 1935-1975. In: von Wallthor, Alfred H.: Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung. Münster 1978. S. 67-82. S. 75ff.

¹⁵⁷ Aufgrund der Verordnung über die "Bezirke der Regierungspräsidenten Aachen und Köln vom 14.12.1971". GVBI NW. S. 524.

¹⁵⁸ Vgl. Benzing, Alfred; Gaentzsch, Günter; Mäding, Erhard und Jürgen Tesdorf: Verwaltungsgeographie. Grundlagen, Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung im Raum. Köln u.a. 1978.

2.3 Neugliederungsverfahren und Ziele der Neugliederung

Nach einer langwierigen Diskussion, vor allem im Hinblick auf die rechtliche Problematik der Gemeindemodelle, einigte man sich 1971 auf das Kreis – Gemeinde – Modell unter erheblicher Maßstabsvergrößerung der Städte, Gemeinden und Kreise. Entscheidend für dieses Modell waren die Größen- und Abgrenzungskriterien der neu entstehenden Kommunen.¹⁵⁹ Nach einer Phase freiwilliger Gebietsänderungen wurde mit dem Ersten Neugliederungsprogramm von 01.04.1967 bis 01.01.1970¹⁶⁰ die Durchführung der Gebietsreform auf der kommunalen Ebene begonnen. Damit folgten Landesregierung und Parlament den Empfehlungen aus dem Teilgutachten A, das eine Durchführung der Gebietsreform von 'unten' nach 'oben' vorsah. Noch weit vor der Veröffentlichung des Berichts der Landesregierung zum Ersten Neugliederungsprogramm im Juni 1972, hatte das Zweite Neugliederungsprogramm begonnen, mit dem die Gemeinde- und Kreisreform gleichermaßen vorangetrieben werden sollte. Das Programm¹⁶¹ teilte Nordrhein-Westfalen in acht Neugliederungsräume¹⁶². Mit dem Zweiten Neugliederungsprogramm wurde die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte nochmals verringert. Auf diesem Wege sollte eine weitgehende Einräumigkeit staatlicher und kommunaler Verwaltungseinheiten erreicht werden. So wurden parallel zur kommunalen Neugliederung eine Vielzahl staatlicher Behörden der örtlichen Verwaltungsstufe, entsprechend der neu entstandenen kommunalen Ge-

¹⁵⁹ Es orientierte sich an landesplanerischen Erkenntnissen (Einteilung der Kommunen in: Ober-, Mittel- und Unterzentren, Festlegung von Entwicklungsachsen etc.) unter Berücksichtigung der gemeindlichen Versorgungsstufen und ging als "zentralörtliches Gliederungssystem" in die Verwaltungsgeschichte ein. Landtag NRW: Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 46.

¹⁶⁰ Vgl. Thieme, Werner und Günther Prillwitz: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden 1981. S. 356.

¹⁶¹ Diese Aufteilung erfolgte aus strategischen Gründen, da bekannt war, dass die Neugliederung der "Stadtlandschaft an Rhein und Ruhr im Interessenwiderstreit der kreisfreien Städte zu einer politischen Zerreißprobe hätte führen können. Deshalb wurden zunächst die Neugliederungsräume um die Oberzentren Aachen (1972) und Bielefeld (1973) erfolgreich einer neuen Gemeinde- und Kreisgliederung zugeführt. In den übrigen sechs Räumen wurden die entsprechenden Gesetze so vorbereitet, dass sie gemeinsam am 1.1.1975 in Kraft treten konnten." Vgl. Köstering, Heinz: Die Gebiets- und Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 71.

¹⁶² 1. Raum Aachen, 2. Raum Bielefeld, 3. Raum Münster/Hamm, 4. Raum Ruhrgebiet, 5. Raum Niederrhein, 6. Raum Mönchengladbach, 7. Raum Sauerland/Paderborn, 8. Raum Köln. Lediglich der Bonn-Sieg Kreis wurde bereits im ersten Neugliederungsprogramm berücksichtigt. Vgl. Thieme, Werner und Günther Prillwitz: a.a.O. S. 364.

bietsstruktur, angepasst.¹⁶³

Die Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung des Landes NRW gab als Ziel der Reformen an, durch eine Neugliederung der Gemeinden und Landkreise sowohl der Veränderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse als auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich "der Lebensraum der Bürger über die jetzigen Gemeinde- und Kreisgrenzen hinaus erweitert hat"¹⁶⁴.

Tiggemann¹⁶⁵ kritisierte das Verfahren der kommunalen Gebietsreform, weil sich ihr Zielsystem als Bündel unterschiedlichster Ziele darstellte, die weder in Teilziele untergliedert noch nach Kriterien gewichtet worden seien. Er hielt diesen Reformansatz für unstrukturiert und unsystematisch.

Die Gebietsreform sollte insbesondere in den ländlichen Räumen zu einer verbesserten kommunalen Infrastruktur und durch eine Konzentration der Einrichtungen der Daseinsvorsorge das bestehende Leistungsgefälle zwischen den Kommunen minimieren sowie zu einer optimierten, effizienten Verwaltungsleistung in den Gemeinden führen. Hauptziel der kommunalen Gebietsreform war es zunächst, durch eine Vergrößerung der Leistungsfähigkeit die Wahrnehmung bestehender Aufgaben durch die Gemeinden zu verbessern, sondern auch weitere Aufgaben nach 'unten' zu geben, d.h. die Gemeinden erst zu stärken, um dann Aufgaben delegieren zu können.

¹⁶³ Das Erste Neugliederungsprogramm begann mit der Erarbeitung eines Vorschlages durch die Arbeitsgruppe des Innenministers. Grundlegend hierfür waren die Vorschläge der Oberkreis- bzw. Oberstadtdirektoren und die Anhörungen der Gemeinden. Im Anschluß wurde der Vorschlag der Arbeitsgruppe in den Stadträten und Kreistagen diskutiert und mit einer förmlichen Stellungnahme der Gemeinden und Kreise zum endgültigen Vorschlag des Innenministers abgeschlossen. Daraufhin wurde der Gesetzentwurf erarbeitet und nach parlamentarischer Beratung verabschiedet. Diese Vorbereitung der Reformgesetze erforderte - wie man anhand des Verfahrensablaufes unschwer erahnen kann - einen hohen administrativen Aufwand. Die Neugliederungsgesetze waren derart aufgebaut, dass im ersten Abschnitt die Neugliederung der Kommunen - Gemeinden und Kreise - vorgenommen wurde und in den folgenden Abschnitten Regelungen über die Organisation, Zuständigkeiten, Wahl und Amtsdauer der Vertretungen und kommunal-beamtenrechtlicher Belange getroffen wurden. Vgl. Thieme, Werner und Günther Prillwitz: a.a.O. S. 368 und Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm. LT. Drs. 7/3150 vom 09.11.1973. S. 46. Künftig zitiert als: Münster/Hamm-Gesetz.

¹⁶⁴ Sachverständigenkommission: Teilgutachten B. a.a.O. S.10.

¹⁶⁵ Vgl. Tiggemann, Rolf: Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen. Meisenheim am Glan 1977. S.122ff.

2.4 Ergebnisse der Gebietsreform

Als einzige Verwaltungsreform ist die Gebietsreform "im Bewußtsein der kommunalen Verwaltungseliten ebenso wie der breiten Bevölkerung als die Verwaltungsreform schlechthin haften geblieben"¹⁶⁶. Dieser Eindruck erscheint nur allzu verständlich, wenn man sich die quantitativen Ergebnisse der Reform vergegenwärtigt:

Die Zahl der Gemeinden ist von 1968 bis 1978 von 2.277 auf 396 gesunken, was einer Verminderung um 82,6% entspricht; lediglich 23 von vormals 37 dieser Gemeinden sind noch kreisfrei, das bedeutet eine Verringerung von 39,5%.¹⁶⁷

Die kommunale Neugliederung bedingte zudem eine räumliche Anpassung der Regierungsbezirke zur Herstellung der Gleichräumigkeit und Kongruenz mit den dazugehörigen Kommunen. Auf der staatlichen Verwaltungsebene fand neben einigen anderen Änderungsverordnungen am 01.08.1972 – sozusagen als 'Abfallprodukt' der Kreisreform – die Verschmelzung des Regierungsbezirkes Aachen mit dem Regierungsbezirk Köln¹⁶⁸ statt.

Ellwein¹⁶⁹ bezeichnet die kommunale Neugliederung insgesamt als wirtschaftlich sowie kostengünstig und stellt damit ihre wesentlichen Vorteile heraus. Man sparte zwar nicht an Personal¹⁷⁰, wie es zunächst intendiert war, setzte es aber effektiver ein. Ebenso erzeugte die Auflösung der vielen Kleinstgemeinden einen erheblichen statistischen Urbanisierungssprung, der zwar zu einer optimierten Infrastruktur der öffentlichen Einrichtungen führte, allerdings auch von beträchtlichen Kostenanstiegen begleitet wurde.¹⁷¹ Die ehemalige Laienverwaltung in den ländlichen Gebieten wurde gleichzeitig durch hauptamtliches Verwaltungspersonal des gehobenen

¹⁶⁶ Seibel, Wolfgang: Verwaltungsreformen. In: König, Klaus und Heinrich Siedentopf (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden 1996/97 S. 94.

Endgültige Angaben: Reduzierung der Zahl der kreisangehörigen Gemeinden von 2.297 auf 373, der kreisfreien Städte von 37 auf 23 und der Kreise von 57 auf 31. Vgl. Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen: a.a.O. S. 11.

¹⁶⁷ Vgl. Thieme, Werner u. Günther Prillwitz: a.a.O. S. 406 ff.

¹⁶⁸ Aufgrund der "Verordnung über die Bezirke der Regierungspräsidenten Aachen und Köln vom 14.12.1971" Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBL.) NW. S. 524.

¹⁶⁹ Vgl. Ellwein, Thomas und Joachim Jens Hesse: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1. 8. Neubearb. Auflage. Band 1 Text. Opladen/Wiesbaden 1997. S. 320.

¹⁷⁰ Überall dort, wo erstmalig hauptamtliche Verwaltungen eingerichtet wurden oder der Aufgabenbestand sich wesentlich änderte, nahmen die Personalzahlen zu. Durch die Eingliederung kleiner Gemeinden in größere Einheiten konnte der Personalbedarf gemindert werden. Näheres dazu in den unveröffentlichten Unterlagen des Statistischen Landesamtes für Nordrhein Westfalen: Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen. Wertung der Gebietsreform bei Wagener, Frido: Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. In: DÖV 18/1983. S.746- 752. S. 748ff. Thieme, Werner u. Günther Prillwitz: a.a.O. S. 396-398.

¹⁷¹ Vgl. Ellwein, Thomas und Joachim Jens Hesse: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O. S. 320.

Dienstes ersetzt.¹⁷² Durchgesetzt worden ist diese Gebietsreform letztendlich von der Landespolitik, die oftmals gegen den erbitterten Widerstand betroffener Kommunen¹⁷³ mit dem Argument entschieden hat: "Modernisierung statt Tradition, Bürgernähe durch Leistung gegen Bürgernähe durch Ortsnähe."¹⁷⁴

Mit dieser Maßstabsvergrößerung der kommunalen Selbstverwaltung ging ein Verlust an orts- und bürgernahem Verwaltungsvollzug einher. Dieser Trend war schon zu Beginn der Reformphase erkennbar und setzte sich im Verlauf der Gebietsreform durch.¹⁷⁵ Die Ortsbindung der Bürger an ihre neuen Gemeinden konnte nicht so einfach hergestellt werden. Insbesondere das Vorgehen der gewählten Vertreter, in erster Linie für ihre jeweilige eingemeindete Ortschaft einzutreten, lief den Zielen der kommunalen Neugliederung zuwider. Ein Versuch diese Tendenzen einzudämmen, stellte die Einführung von Bezirks- und Ortschaftsverfassungen dar, welche die geforderte Bürgernähe durch Ortsnähe ermöglichen sollten. Die Gebietsreform hat mit ihren territorialen Neuzuschnitten der Kommunalgebiete neben der unbestrittenen Leistungssteigerung eben auch zu Identitätsverlusten der Bürger geführt.

Das Argument, die Gemeinden seien gar nicht erst in der Lage, alle Möglichkeiten der Selbstverwaltung auszuschöpfen, wurde durch deren 'neue Leistungskraft' nivelliert. Diese 'neue Leistungskraft' beinhaltete die Option, mehr Entscheidungen ohne die Mitwirkung der Aufsichtsbehörde zu treffen und somit autonomer zu agieren. Zweifellos hatte sich hier ein Dezentralisierungseffekt eingestellt, denn die Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte waren im Verhältnis zur Länderebene handlungsfähiger und politisch schlagkräftiger geworden.¹⁷⁶

¹⁷² Vgl. Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. In: Verwaltungsarchiv. 1982. S.153-166. S. 155.

¹⁷³ 1968-1978: 100 Verfassungsbeschwerden von Städten, Gemeinden und Kreisen vor dem Verfassungsgerichtshof in Münster, von denen 95 zurückgewiesen wurden. Die Urteile begründeten jedoch einen Sicherheitsfaktor für die Gesetzentwürfe der Landesregierung. Vgl. Köstering, Heinz: Die Gebiets- und Funktionalreform in NRW. a.a.O. S. 73f.

¹⁷⁴ Ellwein, Thomas: Das Dilemma der Verwaltung. a.a.O. S. 72.

¹⁷⁵ Der Landespolitik sei das Gespür dafür verloren gegangen, dass die historische Zusammengehörigkeit, räumliche Übersichtlichkeit und Fühlungsnähe der Einwohner konstruktive Elemente für die Gemeindebildung seien. So kommentierend Laux, Eberhard: Die Gemeinden im Staat der achtziger Jahre – was folgt auf die Reformen? In: Wagener, Frido (Hg.): Zukunftsaspekte der Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 48. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1980 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Band 81 Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Berlin 1980. S. 75-106. S. 81.

¹⁷⁶ Vgl. Seibel, Wolfgang: a.a.O. S. 95.

Zwangsläufig mündete diese Situation in eine erneute Diskussion um die Zukunft der staatlichen Mittelinstanz, konkret der Bezirksregierungen, mit der grundlegenden Frage: Sollte die mittlere Verwaltungsebene nunmehr kommunal oder weiterhin staatlich verfasst sein? Eine Antwort darauf wurde als Ziel der Funktionalreform (1976-1985) in NRW benannt, das bereits während des Zweiten Neugliederungsprogramms¹⁷⁷ diskutiert worden war. Die Gebietsreform bliebe ein "Torso, wenn nicht weitere Überprüfungen im Zuge der Verwaltungsreform hinzukommen"¹⁷⁸würden, so charakterisierte Rehm die Situation treffend. Gleichzeitig 'krankte' die Territorialreform bereits daran, dass sie durchgeführt wurde, ohne die Eckpunkte der Funktionalreform zu kennen.

2.5 Zusammenfassung und Auswirkungen

Aufgrund der radikalen Veränderungen der kommunalen Selbstverwaltung und der Diskussion um eine Funktionalreform in der zweiten Periode der Gebietsreform, wurden berechnete Forderungen nach einer Reform auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz gestellt. Die kommunale Reform fand zu dieser Zeit keine Entsprechung auf der Ebene der Bezirksregierung. Neben der Reduzierung der Regierungsbezirke auf fünf kann die Kommunalisierung von Aufgaben in dieser Phase als Veränderung gewertet werden. In den Jahren bis 1974 wurde der Mustergeschäftsverteilungsplan der Bezirksregierungen immer wieder aktualisiert. Dabei handelte es sich im Wesentlichen jedoch um kleinere innerorganisatorische Veränderungen.¹⁷⁹

Reformziele¹⁸⁰ dieser Phase waren neben organisatorisch-technokratischen Maßstäben wie Transparenz und Herstellung von Mindest- und Optimalgrößen kommunaler Verwaltungsträger auch die Effizienz und Effektivität der Verwaltungsleistung. Demgegenüber wurden die Akzeptanz und die räumliche sowie historisch-

¹⁷⁷ Vgl. Thieme, Werner und Günther Prillwitz: a.a.O. S. 362ff mit weiteren Nachweisen.

¹⁷⁸ Schriftenreihe des deutschen Städte- und Gemeindebundes: Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform. Heft 22. Göttingen 1975. S. 7.

¹⁷⁹ Auflösung des Dezernates 16 "Besoldung und Versorgung" durch landesweite Zentralisierung in der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle im Geschäftsbereich des Innenministeriums. Vgl. Innenminister NRW: Innere Organisation der Bezirksregierungen; hier: Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 28.07.1961. - I D 1 / 15 - 33. In: MBI NW. Ausgabe A. 1961. S. 1301ff. Einzelheiten des Aufgabenübergangs durch RdErl. des Innenministers vom 12.05.1961. In: MBI. NW. S. 897. Neuorganisation der Abteilung 1 (Allgemeine Verwaltung) und Wegfall der bisherigen Querschnittsdezernate (0-Dezernate). Vgl. RdErl. des Innenministers vom 19.12.1963. MBI NW. S. 68. Neugliederung der Dezernate in der Abteilung 4 (Schule und Kultur) nach Schultypen. Vgl. RdErl. des Innenministers vom 26.08.1965. MBI. NW. S. 1260. Aufgaben der höheren Forstbehörde werden dem Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragten übertragen. Das Dezernat 61 (Forstwesen) bei der Bezirksregierung wird aufgelöst. Vgl. Gem. RdErl. des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Innenministers vom 10.02.1969. MBI. NW. S. 1989. Neuzeichnung diverser Dezernate und Auflösung des Dezernates 37 Verteidigungsliegenschaften und Übernahme dieser Aufgaben durch das Dezernat 65 "Justitiariat, Liegenschaftsverwaltung, Verteidigungslas-ten". Vgl. RdErl. des Innenministers vom 18.06.1973. In: MBI. NW. S. 1080. siehe auch Anhang III S. XXIX.

kulturelle Identität der neuen Verwaltungseinheiten als Ziele deklariert, aber nicht konsequent verfolgt.

Zusammengefasst lassen sich die territorialen und organisatorischen Veränderungen der Bezirksregierung in dieser Zeit als Anpassung im Sinne eines Wandels aufgrund veränderter Rahmenbedingungen bewerten. In der Regierungserklärung vom 30.06.1971 hatte die Landesregierung bereits ausgeführt, dass die Gebietsreform mit einer Funktionalreform in einem engen Zusammenhang stehe. Zudem müsse mit der Funktionalreform die Aufgabenverteilung zwischen den obersten Landesbehörden, den Regierungspräsidenten, den Kreisen und den Gemeinden vollständig neu überprüft werden.¹⁸¹ Die Gebietsreform wurde zu diesem Zeitpunkt als Grund für die Funktionalreform angeführt, später betrachtete man die Funktionalreform als Kompensation der Gebietsreform.

¹⁸⁰ Siehe dazu III.2 und 1.2.2f

¹⁸¹ Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Regierungserklärung. Düsseldorf 30.06.1971. Landtags-Protokoll NW 7/23. S.826C/D.

3. Funktionalreform (1976-1985)

Mit der Regierungserklärung vom 29.01.1976¹⁸² stellte die Landesregierung klar, dass Gebietsreform und Funktionalreform *zwei Seiten einer Medaille* seien, wobei die funktionalreformerischen Maßnahmen eine Daueraufgabe der Verwaltung darstellten. Herrschte in weiten Teilen der Politik die Überzeugung vor, dass die Durchführung einer Funktionalreform unumgänglich war, so vertraten einige Verwaltungswissenschaftler¹⁸³ die Meinung, dass mit der Bildung von großen Einheitsgemeinden und Kreisen bereits ein wesentlicher Teil der Funktionalreform betrieben worden sei. Dieser Erfolg dürfe daher nicht durch Zuständigkeitsverschiebungen von 'oben nach unten' wieder rückgängig gemacht werden. Im Unterschied dazu vertrat Siedentopf¹⁸⁴ die Ansicht, dass eine Funktionalreform die Reorganisation des funktionalen Gefüges der öffentlichen Verwaltung nach rationalen Kriterien bedeute, wobei die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben unter den Aspekten einer bürgernahen, effektiven Leistungsverwaltung betrachtet werde.

Diese unterschiedlichen Auffassungen der Vertreter, die eine Gebietsreform als Vorstufe, und derjenigen, die diese als Mittel für eine Funktionalreform betrachteten, verdeutlicht nur, wie unklar zum damaligen Zeitpunkt der Fortgang der Verwaltungsreform war.¹⁸⁵

Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen der Änderung von Verwaltungsgebieten und der Reform der Aufgabenzuordnung stellte neben der unklaren Zielsystematik der aufeinanderfolgenden Phasen das Hauptproblem dar. Obwohl in der Diskussion um die Funktionalreform häufig so argumentiert wurde, als hätte es keine Gebietsreform gegeben, baute sie auf dem Erfolg der Gebietsreform auf.

¹⁸² Sonderveröffentlichung des Präsidenten des Landtages Nordrhein-Westfalen: In der Debatte: Funktionalreform. Landtagsprotokoll 8113. Düsseldorf 1976.

¹⁸³ Vgl. resümierend Wagener, Frido: Anforderungen an Funktionalreformen. In: Deutsches Institut für Urbanistik: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Tagungsbericht. Berlin 1977. S. 29-46.

¹⁸⁴ Vgl. Siedentopf, Heinrich: Anforderungen an Funktionalreformen. In: Deutsches Institut für Urbanistik: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S.7-27. S. 8.

¹⁸⁵ In einer Studie des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes wird eine exakte Abgrenzung des Begriffes *Funktionalreform* vom Begriff der *Gebietsreform* vorgenommen: "Als Funktionalreform bezeichnet man die umfassende Neuverteilung aller Sachaufgaben (Funktionen) auf die verschiedenen Verwaltungsträger der verschiedenen Verwaltungsstufen. Funktionalreform knüpft mithin an bestimmte Verwaltungsträger und bestimmte Verwaltungsstufen an. Ein Bedürfnis für funktionale Reformen ergibt sich immer dann in besonders starkem Maße, wenn entweder die Verwaltungsträger selbst verändert werden (z.B. durch die Änderung ihres gebietlichen Zuschnitts, ihrer Verfassung und ihrer Organisation) oder wenn der Stufenaufbau der Verwaltung als solcher Änderungen erfährt (z.B. durch Vermehrung oder Verminderung von Verwaltungsstufen). Aus dieser begrifflichen Verknüpfung wird der enge Sachzusammenhang zwischen Gebietsreform und Funktionalreform deutlich." Wittkämper, Gerhard: Funktionale Verwaltungsreform. Bonn 1978. S.30. Wichtig ist dabei die Abgrenzung der Funktionalreform von funktionalen Verwaltungsreformen, deren Gegenstand die Rationalisierung und Modernisierung der Verwaltung ist. Darstellung dieser begrifflichen Debatte bei Wittkämper, Gerhard: a.a.O. S.14-30.

3.1 Ansatzpunkte

Nach der umfassenden Gebietsreform entstand in NRW die Erwartungshaltung, die staatlichen Verwaltungsstrukturen in gleicher Weise auf den Prüfstand zu stellen.¹⁸⁶ Forderungen gab es vor allem nach einem Abbau von Verwaltungsaufgaben der obersten Landesbehörden. Eine Einbeziehung der staatlichen Mittelinstanz in die Gesamtkonzeption einer Funktionalreform galt als unumgänglich.

Die Funktionalreform selbst sollte nach dem Konzept der Landesregierung in drei Verfahrensabschnitten erfolgen: *kommunaler Raum – Mittelebene – Oberste Landesbehörden*. Diese Verfahrensabfolge war umstritten, da aufgrund des Zeitdrucks, in den der Landtag geraten konnte, für die entscheidende letzte Stufe der obersten und oberen Landesbehörden zu wenig Zeit verblieb. Im Fokus der Funktionalreform stand vor allem die staatliche Mittelinstanz, die im Spannungsfeld zwischen zentraler staatlicher Lenkung einerseits und andererseits den – nach der Gebietsreform – verstärkten dezentralen Kräften der kommunalen Selbstverwaltung einen Platz einnehmen musste. Diese klassische Spannungslage der Mittelebene zwischen den staatlichen Interessen an politischer Gesamtsteuerung und den Forderungen der Kommunen nach neuen 'Freiräumen' führte zu weitreichenden Diskussionen.¹⁸⁷ Insbesondere in NRW fand und findet man auf dieser Mittelebene zwei historisch gewachsene Organisationen: die Bezirksregierungen – als staatliche Mittelinstanz – und die Landschaftsverbände – als höhere Kommunalverbände. Da eine allgemein anerkannte Abgrenzung beider Behörden weder seinerzeit noch heute endgültig gefunden werden konnte, gab und gibt es immer wieder Zweifel an einem Nebeneinander beider Behörden.

Die Hauptaspekte der Diskussion um die Bezirksregierung betrafen sowohl deren Optimierung als auch deren Existenzberechtigung.¹⁸⁸

3.2 Der Mittelinstanzbericht (1973)

¹⁸⁶ Bis zum 01.01.1975 war die Gebietsreform der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW im Wesentlichen abgeschlossen. Der Bundestag verabschiedete kurz darauf das Zuständigkeitslockerungsgesetz vom 16.01.1975, mit dem die Landesregierungen dazu ermächtigt wurden, von bestimmten bundesgesetzlichen Zuständigkeitsbestimmungen abzuweichen. Der Bund versuchte so, die Landesregierungen in ihren Reformbestrebungen weitestgehend zu unterstützen. Vgl. Köstering, Heinz: 4 Jahre Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: VuF. 8. Jahrgang. Nr. 1/1980. S. 15-26. S. 15.

¹⁸⁷ Vgl. Roters, Wolfgang und Wolfgang Ballke: Funktionalreform in der mittleren Verwaltungsebene. Schriften zur öffentlichen Verwaltung. Band 16. Köln 1978. S.13f.

¹⁸⁸ Auch die Diskussionslinien aus dem sogenannten Ascheberger Papier wurden wieder aufgenommen. Hillmann, Gert: Der Regierungspräsident und seine Behörde. a.a.O. S. 46-101.

Einen maßgeblichen Einfluss auf die Diskussion um die Neuorganisation der Mittelebene in NRW hatte der sogenannte Mittelinstanzbericht vom April 1973¹⁸⁹, der von einem Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister vorgelegt wurde. Der Mittelinstanzbericht wurde zu einer Zeit verfasst, in der in allen Bundesländern ein Stadium der kommunalen Gebietsreform erreicht worden war, das neben den Veränderungen der örtlichen Ebene auch Reformen der staatlichen Verwaltung erforderte.

In zehn thesenartigen Vorschlägen wurde ein zukunftsbezogener, allgemeiner Verwaltungsauftrag der staatlichen Mittelinstanz formuliert. Einer der Hauptvorschläge betraf die Forderung nach einer staatlichen Repräsentanz im regionalen Bereich insbesondere in Flächenländern¹⁹⁰.

Die Einrichtung von Verwaltungsabteilungen der obersten Landesbehörden, zentraler Landesämter, oberer Sonderbehörden oder eines Landesverwaltungsamtes wurden als Alternativen zur Wahrnehmung der Aufgaben der Bezirksregierung abgelehnt. Im Mittelinstanzbericht wurden zudem die Größenordnungen für die Einrichtung einer Bezirksregierung definiert.¹⁹¹ Die Problematik hinter dieser Maßstabsdiskussion, lag in der begründeten "Annahme, daß bei einer geringen Größe der Präsiden der realisierte Spezialisierungsgrad ebenfalls gering bleibt und die Neigung der Fachressorts damit schwindet, auch erstinstanzliche Zuständigkeiten der Mittelbehörde zu überlassen"¹⁹².

Der Sonderarbeitskreis formulierte die Gefahr einer sich mehr und mehr zersplitternden Verwaltungsorganisation. Trotz einer nur gering veränderten Aufgabenstruktur stelle diese eine der großen Bedrohungen der deutschen Verwaltung dar, im Hinblick auf Art. 83 GG sogar eine Gefährdung für das ordnungspolitische Funktionieren des föderalistischen Staatsaufbaus der Bundesrepublik, und erschwere eine umfassende Funktionalreform im Bereich der bundesgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen.¹⁹³ Hieraus abgeleitet wurde die Forderung nach einer Beibehaltung bzw. Stärkung der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz in Flächenländern,

¹⁸⁹ Dieser wurde bereits 1971 gebildet, um aktuelle Themen wie die Beibehaltung der staatlichen Mittelinstanz, die eventuelle Bildung von Selbstverwaltungsverbänden und die damit verbundene Aufgabenverteilung bundesweit zu beantworten. Vgl. Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz. (Mittelinstanzbericht). Düsseldorf April 1973. Künftig zitiert als Mittelinstanzbericht: a.a.O.

¹⁹⁰ In Flächenländern mit einer Einwohnerzahl zwischen 3,5 und 17 Millionen Einwohnern bzw. mit einer Fläche zwischen 20 000 und 70 000 km². Vgl. Mittelinstanzbericht: a.a.O. (Kurzfassung) S. III.

¹⁹¹ Die Zahlen für die Einrichtung einer Bezirksregierung lagen bei 2,5 bis 4 Mio. Einwohnern bzw. für 6.000 bis 8.000 km² oder bei 11 bis 15 Kreisen bzw. kreisfreien Städte in Ballungsräumen und bei 1,2 bis 2,5 Mio. Einwohnern bzw. einer Fläche von 8 000 bis 15 000 km² und zehn bis 20 Kreisen bzw. kreisfreien Städten. Vgl. Mittelinstanzbericht: a.a.O. S. III f.

¹⁹² Miller, Manfred: a.a.O. S. 232f.

¹⁹³ Vgl. Mittelinstanzbericht: a.a.O. S. 2.

wohingegen einer kommunalisierten Mittelinstanz eine klare Absage erteilt wurde. Bemerkenswert ist, dass im Bericht keine Trennung der Aufgabengebiete der Leistungs- und der Ordnungsverwaltung empfohlen wird,¹⁹⁴ denn eine Beschränkung der staatlichen Mittelinstanz allein auf die Ordnungsverwaltung hätte ihre Stellung im Instanzengefüge geschwächt. Gerade unter dem sozialstaatlichen Anspruch einer modernen Staatsverwaltung erweist sich eine Trennung der Aufgabengebiete als nicht durchführbar, unterstellend, dass unter Leistungsverwaltung nicht nur die Trägerschaft für bestimmte Einrichtungen wie Spezialkrankenhäuser, Heil- und Pflegeanstalten, Einrichtungen zur Jugendhilfe etc. verstanden wird. Die Aufgaben der Landes- und Stadtentwicklung sowie des Umweltschutzes und der Bildungsreform begründeten nach Ansicht des Sonderarbeitskreises die Notwendigkeit der staatlichen Mittelinstanz.¹⁹⁵

Aus kommunaler Sicht beurteilte insbesondere Schleberger¹⁹⁶ diese Ansätze kritisch, da so die kommunale Selbstverwaltung in ihrem Kern, nicht nur nach Art. 28 GG, sondern auch politisch im örtlichen und regionalen Bereich ausgehöhlt werde. Auch die kommunalen Spitzenverbände kritisierten die Tendenz des Mittelinstanzberichtes, Leistungsaufgaben den Bezirksregierungen zuzuweisen und plädierten für eine Trennung von Ordnungsaufgaben mit einer Zuständigkeit bei der Bezirksregierung und Leistungsaufgaben, die bei den höheren Kommunalverbänden angesiedelt werden sollten.¹⁹⁷

Trotz der Zuweisung von Aufgaben der Raumordnungs- und Landesplanung, der Regionalen Verkehrsplanung, des Städtebaus und der Städtebauförderung in die staatliche Mittelinstanz, wurde im Mittelinstanzbericht keine Aussage darüber getroffen, wie die Landesentwicklung und Regionalplanung unter Mitwirkung der Kommunen verwirklicht werden sollte. Lediglich die Errichtung eines *Bezirksplanungsrates*¹⁹⁸ war als kommunaler Beirat in NRW für den Übergang der Landesplanung auf die Bezirksregierung vorgesehen. Dieser sollte bei der Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen mitentscheiden und bei der Aufstellung großräumiger,

¹⁹⁴ Ebd. Ziff. 3.53. S. 13. Dieser Ansatz wurde bereits von Frido Wagener: Neubau der Verwaltung. a.a.O. vertreten und im Rietdorf Gutachten (Teilgutachten C) ebenfalls aufgenommen.

¹⁹⁵ Ebd. S. 15.

¹⁹⁶ Schleberger war von 1978-1995 Regierungspräsident in Münster. Vgl. Schleberger, Erwin: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz. In: Der Städtetag. 8/1973. S. 418f. S. 418.

¹⁹⁷ Eine Übersicht mit den wichtigsten Stellungnahmen aus kommunaler Sicht zum Mittelinstanzbericht bei Neutzer, Edgar und Wolfgang Ballke: Landschaftsverbände und Funktionalreform. In: von Wallthor, Alfred Hartlieb: a.a.O. S. 88ff.

¹⁹⁸ Ebd. S. 26. Bereits im Rahmen des Sieben-Punkte-Kataloges (Grundsatzdebatte im Landtag am 30.06.1971) zur Durchführung der Gebiets- und Verwaltungsreform war der Bezirksplanungsrat als 'kommunales' Element bei den Bezirksregierungen vorgesehen und führte zum Grundkonsens der drei Landtagsparteien in Bezug auf die Neuordnung der Mittelebene. Vgl. Neuter, Edgar und Wolfgang Ballke: a.a.O. S. 86f.

langfristig strukturwirksamer Planungen in Bereichen wie Schul-, Krankenhaus-, Wohnungs-, Städte- und Straßenbau beratend mitwirken.¹⁹⁹

Es drängt sich weiterhin der Eindruck auf, dass diese Aufgaben rein staatliche sein sollten, auch soweit örtliche oder regionale Bereiche berührt waren. Der Sonderarbeitskreis verstand sich "offenbar nicht zuletzt als Anwalt der staatlichen Mittelinstanz"²⁰⁰.

Zum Ende der Legislaturperiode (1975) waren aufgrund der Diskussionen um den Mittelinstanzbericht die Kriterien für eine Aufgabenabgrenzung der Mittelebene benannt, wurden aber gleichwohl kontrovers erörtert. Lediglich die Entscheidung zur Landesplanung konnte in dieser Wahlperiode getroffen werden, schließlich war der Landtag noch mit der kommunalen Gebietsreform beschäftigt.

Die Thesen des Mittelinstanzberichtes²⁰¹ werden bis heute immer wieder als Argumente für den Erhalt der Bezirksregierungen herangezogen.

3.3 Ziele und Leitlinien

In der Regierungserklärung vom 29.01.1976²⁰², wurde das Bestehen der Landschaftsverbände und die Beibehaltung des herkömmlichen dreistufigen Verwaltungsaufbaus der Landesverwaltung proklamiert. Damit wurde festgestellt, dass alle bisherigen in der politischen Diskussion stehenden Reformmodelle nicht praktikabel und auch politisch nicht gewollt waren. Gleichwohl wurde in dieser Regierungserklärung die "Vierer Lösung"²⁰³ für die Bezirksregierungen angesprochen.

¹⁹⁹ Nach der Grundsatzklärung der Landesregierung am 30.11.1971. Mittelinstanzbericht:a.a.O. S.26.

²⁰⁰ Schleberger, Erwin: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz. a.a.O. S. 419.

²⁰¹ Vgl. Mittelinstanzbericht: Kurzfassung. a.a.O. S. III-IV.

²⁰² Alle Fraktionen des Landtags stimmten dem Inhalt der Regierungserklärung zu. Sonderveröffentlichung des Präsidenten des Landtages Nordrhein-Westfalen: a.a.O.

²⁰³ Die Landesregierung versuchte, die Forderung nach Übertragung der Landesplanung auf die Bezirksregierungen mit der Forderung nach einer Neueinteilung der Regierungsbezirke zu verbinden. Minister Halstenberg betonte in dieser Sache: "Die mit nicht geringem organisatorischen und personellen Aufwand verbundene Installierung der Bezirksplanungsräte setzt voraus, dass eine politische Entscheidung über die Anzahl und Abgrenzung der Regierungsbezirke getroffen wird. (...) Ferner sind die Regierungsbezirke so abzugrenzen, dass im Revier nur noch zwei Regierungspräsidenten zuständig bleiben." Vortrag des Ministerpräsidenten vor dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk am 10.05.1974. Pressemitteilung der Landesregierung 198/5/74.

Als Antwort darauf "gab es im März 1976 eine Gesetzesinitiative zur Aufrechterhaltung der 'Dreiteilung' des Ruhrgebietes"²⁰⁴, die die 'Vierer Lösung' zusammen mit dem Widerstand der Städte des nördlichen Ruhrgebietes politisch scheitern ließ. Die Zwischenebene sollte nunmehr nicht grundsätzlich verändert werden, sondern mit der Funktionalreform eher eine Bestätigung erfahren. Dieser Konsens spiegelte sich in den, von allen Parteien in der Grundsatzdebatte zur Funktionalreform vom 29.01.1976²⁰⁵ gebilligten, acht Leitlinien wider, die richtungsweisend für die staatliche Verwaltung in dieser Phase waren:

- 1) "möglichst klarer dreistufiger Verwaltungsaufbau,
- 2) möglichst orts- und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung, soweit die Effektivität und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung dies zulassen,
- 3) größtmögliche Realisierung des Bündelungsprinzips in der Orts- und Mittelstufe der Verwaltung,
- 4) Herstellung größtmöglicher Einräumigkeit zwischen den Verwaltungsträgern,
- 5) größtmögliche Transparenz der Aufgabenverteilung,
- 6) Wahrnehmung gleicher Aufgaben möglichst nur durch einen Behördentypus, Abbau von Doppelzuständigkeiten,
- 7) Abbau entbehrlicher Zuständigkeiten,
- 8) Zentralisierung dort, wo dies zur rationalen Nutzung moderner Arbeitstechniken und Arbeitsverfahren oder zur sinnvollen Ausnutzung spezialisierten Sachverständes notwendig ist."²⁰⁶

Speziell für den kommunalen Bereich wurden vier weitere Grundsätze, die im Wesentlichen auf eine orts- und bürgernahe Verwaltung abstellten, entwickelt. Eine interministerielle Projektgruppe sollte nach einer Überprüfung der veralteten Zuständigkeiten und Aufgabenverteilungen anhand dieser Leitlinien, konkrete Vorschläge zur Umsetzung unterbreiten.

²⁰⁴ Landtag NRW: Schriften des Landtages Nordrhein Westfalen: Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 52.

²⁰⁵ Vgl. Sonderveröffentlichung des Präsidenten des Landtages Nordrhein-Westfalen: a.a.O. CDU: S. 18ff. SPD: S. 25ff. FDP: S. 31ff.

²⁰⁶ Kruse, Wilfried: Die kommunale Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Abhandlungen zur Kommunalpolitik. Band 10. Köln; Hannover u.a. 1978. S. 29.

Das Arbeitsergebnis dieser Projektgruppe schlug sich in zahlreichen, sehr umfangreichen Gutachten²⁰⁷ nieder. Für die Landschaftsverbände war im Oktober 1977 der Bericht über die Neuordnung der Landesstraßenbauverwaltung von Bedeutung.²⁰⁸ Obgleich die Projektgruppe den überörtlichen Straßenbau als materiell staatliche Aufgabe qualifizierte, wurde die damalige kommunale Organisationsform unter der Voraussetzung befürwortet, dass der Einfluss des Landes punktuell verstärkt werde.²⁰⁹

3.4 Aufgabenmodell und Funktionalreformgesetze

Die grundsätzliche Schwierigkeit hinsichtlich der Umsetzung der Leitlinien in praktische Konzepte bestand in der neu zu schaffenden Aufgabenzuordnung. Dabei musste die Frage beantwortet werden, ob der – bereits in der Gebietsreform favorisierte Grundsatz der Effektivität ("Spezialistenmodell"²¹⁰) oder die orts- und bürgernahe Aufgabenerledigung ("Integrationsmodell"²¹¹) den Vorrang haben sollte. Das Innenministerium favorisierte das Integrationsmodell, während Wissenschaftler mit Effektivitätsargumenten das Spezialistenmodell präferierten.²¹²

Die Gebietsreform hatte zahlreiche große und leistungsfähige kreisangehörige Städte mit einer relativen Bürgerferne hervorgebracht und so wurde politisch entschieden, dass die Orts- und Bürgernähe der Aufgabenerledigung eindeutige Priorität vor der Effektivität erhielt. Der Größenunterschied zwischen den neu gegliederten Gemeinden war jedoch so immens, dass bei der Einführung des Integrationsmodells eine gewisse Gerechtigkeit der Aufgabenverteilung entwickelt werden musste, um nicht die kleinsten Gemeinden mit Zuständigkeiten zu überfrachten. Gleichzeitig sollten die größer gewordenen Gemeinden neben den erweiterten Rechten auch mehr Pflichten übernehmen. Das führte zu einem "dreigestuften Aufgabenmodell, das bis heute in Nordrhein-Westfalen Gültigkeit hat"²¹³. Durch

²⁰⁷ Allein das Gutachten über erstinstanzliche Zuständigkeiten der Bezirksregierungen wurde in vier Bänden (1977-79) niedergelegt. In dem gesamten Gutachten wurden auf mehr als 5000 Seiten neben komplexen Aufgabenblöcken rund 4500 Einzelzuständigkeiten überprüft und Änderungsvorschläge unterbreitet. Vgl. Köstering, Heinz: Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: DÖV. 20/1985. S. 845-853. S. 847.

²⁰⁸ Vgl. Neutzer, Edgar und Wolfgang Ballke: a.a.O. Anhang S. 111f.

²⁰⁹ Hierzu zählt die Festlegung der Jahresbauprogramme und der Linienführung durch das Land sowie verstärkte Unterrichtungspflichten der Landschaftsverbände gegenüber dem Fachminister. Ferner wurde analog zur Rechtslage des Bundes ein Ausbauplangesetz des Landes vorgeschlagen. Vgl. Neutzer Edgar und Wolfgang Ballke: a.a.O. S. 91. Das Problem der Verortung des Landesstraßenbaus wurde 20 Jahre später mit dem 2. ModernG endgültig gelöst. Siehe dazu Kapitel II 6.4.4 dieser Arbeit.

²¹⁰ Köstering, Heinz: Das Konzept der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): a.a.O. S. 162.

²¹¹ Ebd. S. 162.

²¹² Vgl. Köstering, Heinz: Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 847.

²¹³ Pflug, Johannes: Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen. In: Behrens, Fritz et al.: a.a.O. S. 231-250. S. 235.

diesen sogenannten Weinheimer Entwurf gelang der Übergang von einer dualen zu einer monistischen Aufgabenstruktur in NRW mit den Aufgaben zur Pflichterfüllung nach Weisung.²¹⁴ Im *Ersten Funktionalreformgesetz vom 11.07.1978*²¹⁵ wurde das gestufte Aufgabenmodell verabschiedet. In Kraft trat es am 01.01.1981, nachdem die Qualifizierung in *mittlere* und *große* kreisangehörige Städte des Landes abgeschlossen war:²¹⁶

- ein Grundkanon von Aufgaben (z.B. Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auf gewerberechtlichen und anderen Gebieten, Jugendschutz und Jugendschutzarbeit, Überwachung des ruhenden Straßenverkehrs u.a.) wird von allen Gemeinden gleichermaßen wahrgenommen,
- den *mittleren* kreisangehörigen Gemeinden (Einwohnerzahl über 25.000) wurden zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht und der Jugendhilfe übertragen,
- *große* kreisangehörige Gemeinden (Einwohnerzahl über 60 000) erhalten die Aufgabenblöcke der Wohnungsbauförderung, der örtlichen Kriegsopfer- und Schwerbehindertenfürsorge, der Ausländeraufsicht und des Katastrophenschutzes.

Die Kreise nehmen in diesem Modell eine sekundäre Auffangfunktion für kleinere Gemeinden wahr, in den Fällen, in denen eine effektive Aufgabenwahrnehmung nicht mehr als hinreichend gesichert erscheint. Insgesamt waren die Vertreter der Kreise wegen der erheblichen Aufgabenverluste eher unzufrieden mit der Funktionalreform, insbesondere, weil die im Projektgruppenbericht vorgeschlagene Übertragung der Schulaufsicht über weiterführende Schulen von den Bezirksregierungen auf die Kreise aus politischen, verfassungsrechtlichen und administrativen Gründen nicht umgesetzt wurde.²¹⁷ Dennoch blieb der Oberkreisdirektor in seiner Funktion als Aufsichts- und als Kreispolizeibehörde in seiner bisherigen Stellung im Verwaltungsaufbau unangefochten.

Das *Zweite Funktionalreformgesetz vom 18.09.1979*²¹⁸ harmonisierte die, durch das *Erste Funktionalreformgesetz* entstandenen Zuständigkeitsdisparitäten, speziell bei den *großen* kreisangehörigen Gemeinden.

²¹⁴ Vgl. Roters, Wolfgang und Wolfgang Ballke: a.a.O. S. 29.

²¹⁵ Erstes Gesetz zur Funktionalreform (1.FRG) vom 11.07.1978. GVBl. NW 1978. S. 290.

²¹⁶ Vgl. Köstering, Heinz: Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 848.

²¹⁷ Vgl. Köstering, Heinz: 4 Jahre Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 21.

²¹⁸ Zweites Gesetz zur Funktionalreform (2.FRG) vom 18.09.1979. GVBl. NW 1979. S. 552.

Das dreigestufte Aufgabenmodell wurde jedoch nicht konsequent umgesetzt. Zum einen scheiterten viele Aufgabenverlagerungen an bundesgesetzlichen Vorschriften²¹⁹, zum anderen verlor der Landtag seine Zielsetzung während der lang andauernden Realisierung der Funktionalreform aus den Augen. Dies geschah, indem er Einzelprivilegierungen²²⁰ vorsah, d.h. nur die *großen* kreisangehörigen Gemeinden wurden für bestimmte Aufgaben zuständig, z.B. für den Katastrophenschutz, diese Zuständigkeit konnte den mittleren kreisangehörigen Gemeinden auf eigenen Antrag durch den Innenminister übertragen werden.²²¹

Schließlich muss an dieser Stelle noch erwähnt werden, dass der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) als Dienstleistungsverband für die kreisfreien Städte und Kreise des Ruhrgebietes durch Art. 10 des *Zweiten Funktionalreformgesetzes* als "Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR)"²²² eine neue Rechtsgrundlage als gesetzlicher Zwangsverband erhielt. Zuständig wurde dieser für die Verbandsgrünflächen, die Abfallbeseitigung und die Aufgabe, das Ruhrgebetsimage aufzubessern. Die Einrichtung einer staatlichen Behörde, als Ablösung der drei für das Ruhrgebiet zuständigen Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf und Münster, wurde in dieser Zeit nicht offen gefordert.

²¹⁹ Z.B. sollten große kreisangehörige Gemeinden Träger der Sozialhilfe werden, gem. § 96 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) sind aber die Kreise und kreisfreien Städte örtliche Träger der Sozialhilfe.

²²⁰ Näheres dazu Schnoor, Herbert: Interview zum Thema Funktionalreform. In: VR. 1983. S. 269-271.

²²¹ Weitere Aufweichungstendenzen des vormals klaren Zuständigkeitsystems wurden mit dem Dritten Funktionalreformgesetz vom 26.06.1984 verabschiedet, auf die hier nicht weiter eingegangen wird. Vgl. GVBl. NW. 1984. S. 370.

²²² Köstering, Heinz: Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 850. Pflichtmitglieder nach dem KVR Gesetz sind die elf kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim und Oberhausen ebenso wie die vier Landkreise Ennepe-Ruhr, Recklinghausen, Unna und Wesel.

3.5 Der staatliche Bereich

Im staatlichen Bereich konzentrierte sich die Funktionalreform im Wesentlichen auf das Prinzip der Einräumigkeit von Verwaltungsgebieten, um die Angleichung der staatlichen Bezirke an die Ergebnisse der Gebietsreform zu verfolgen. Eine Funktionalreform wurde nur mit den Mitteln der Gebietsreform betrieben. Anfang 1977 scheiterte eine weitere Reduzierung der Bezirksregierungen auf vier²²³ am politischen Widerstand des Ruhrgebiets und der Bezirksregierungen, die in der Gebietsreform bereits auf fünf reduziert worden waren. Dies hatte keine Auswirkungen auf die sonstigen Zusammenlegungen²²⁴ bei den Landesbehörden, den Trägern der funktionalen Selbstverwaltung und den Gerichtsbezirken, die allein nach quantitativen Maßstäben eine bemerkenswerte Leistung darstellten.

Eine Projektgruppe der Staatssekretärskonferenz der Landesregierung hatte den Auftrag, die Aufgaben der Bezirksregierungen hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf Behörden der örtlichen Verwaltungsebene zu überprüfen. Mit ihrem zweiten Bericht²²⁵, der im Mai 1978 vorgelegt wurde, hatte die Projektgruppe eine einzigartige systematische Übersicht über das Aufgabenspektrum der Bezirksregierungen erstellt. Insgesamt wurden in diesem Bericht allein 700 Einzelzuständigkeiten in den fünf untersuchten Dezernaten festgestellt.²²⁶ Die Mitglieder listeten und bewerteten diese Zuständigkeiten im Einzelnen. In den meisten Fällen plädierten sie für eine Beibehaltung der jeweiligen Aufgabe. Diese Ergebnisse bestimmten die Überlegungen zur Aufgabendelegation im Rahmen des *Ersten* und *Zweiten Funktionalreformgesetzes*. Darin wurden die staatlichen Behörden und ihre Zuständigkeiten entsprechend der vorgestellten Leitlinien der Landesregierung durch eine Reihe von Rechtsverordnungen neu strukturiert. Eine Aufgabenverlagerung aus den Ministerien auf Landesober-, Landesmittel- oder untere Landesbehörden hat – gemessen an den Veränderungen im kommunalen Bereich – jedoch kaum stattgefunden. Neben den 'Ressortegoismen' der Ministerien wurden zur Begründung verfassungsrechtliche sowie politische Hemmnisse angeführt. Ferner wurde darauf

²²³ Beschluss der Landesregierung vom 25.01.1977 (n.v.). Zitiert nach Köstering, Heinz: Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 850.

²²⁴ Z.B. die Vereinigung der beiden Landesoberbergämter, die Neuordnung der Bezirke der Industrie- und Handelskammern bis zu der Reduzierung der 94 Ämter für Verteidigungslasten auf fünf, die so deckungsgleich mit den Bezirksgrenzen verliefen. Vgl. Köstering, Heinz: Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 201.

²²⁵ Vgl. Projektgruppe der Staatssekretärskonferenz: Erinstanzliche Zuständigkeiten des Regierungspräsidenten im Lande Nordrhein-Westfalen. Teil II. o.O. Mai 1978.

²²⁶ Dezernat 22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz; 25 Polizei; 31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht; 51 Landschaft und Fischerei; 52 Vertriebenenangelegenheiten, Wohlfahrtspflege, Unterhaltsicherung, Kriegsgefangenenentschädigung.

verwiesen, dass bereits in den 1950er und 1960er Jahren die Aufgaben der Ministerialebene auf Landesober- bzw. -mittelbehörden übertragen worden waren. Die beiden entscheidenden Änderungen im Zuge des *Dritten Funktionalreformgesetzes*²²⁷ für die staatliche Mittelinstanz waren schließlich die Eingliederung der beiden staatlichen Schulkollegien in die Schulabteilungen jeder Bezirksregierung und die Neuordnung der Landesplanung.

Bedeutend für die Bündelungsfunktion der staatlichen Mittelbehörde war die Neuorganisation der Landesplanung²²⁸, wie sie bereits im *Mittelinstantzbericht* vorgeschlagen worden war. Die Verabschiedung des *Landesentwicklungs-Programm-Gesetzes* vom 19.03.1974²²⁹ verdeutlichte, dass die bisherigen Landesplanungsgemeinschaften Rheinland, Westfalen und Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ein organisatorisches Nebeneinander praktizierten. Fachplanungen für einzelne Infrastrukturbereiche sowie eine Mittelvergabe für strukturwirksame Investitionen mit diesen Planungsgemeinschaften waren nicht effizient möglich. Die Landesplanung war eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staats- und Selbstverwaltung und musste daher nach dem 'Gegenstromverfahren' organisiert werden. Auf diese Weise konnten die Rechte der Kommunen und die Entscheidung des Landes bei der Vergabe von Fördermitteln gewahrt bleiben.²³⁰ Die drei Landesplanungsgemeinschaften wurden aufgelöst und die Einrichtung von Bezirksplanungsräten entsprechend der Absichtserklärung der Landesregierung vom 17.05.1972²³¹ einstimmig beschlossen und mit dem *Gesetz zur Änderung der Landesplanung*²³² 1975 realisiert. Die Regionalplanungsräume wurden mit den Bezirksgrenzen gleichräumig geschnitten. Zu Beginn des Jahres 1976 galt es bei den Bezirksregierungen einen Bezirksplanungsrat einzurichten. Obschon dieser aufgrund § 7 *Landesplanungsgesetz*²³³ kein Regionalparlament war, hatte er bei den Bezirksregierungen die Sach- und Verfahrensherrschaft über die Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne. Der Bezirksplanungsrat²³⁴ berät die Bezirksregierung regelmäßig bei der Vorbereitung und Festlegung von raumbedeutsamen und strukturwirksamen Planungen von regionalem

²²⁷ Drittes Gesetz zur Funktionalreform (3.FRG) vom 26.06.1984. GVBl 1984. S.370.

²²⁸ Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 08.04.1975. GV NW. S. 294.

²²⁹ SGV. NW. S. 230.

²³⁰ Vgl. Hirsch, Burkhard: Die Landesverwaltung an der Schwelle der 80er Jahre. In: VR. 2/1980. S. 41-46. S. 43.

²³¹ Vgl. Mittelinstantzbericht: a.a.O. S. 26.

²³² Siehe FN 228.

²³³ Landesplanungsgesetz vom 03.06.1975 GVBl. NW 1975. S. 450.

Belang. Diese Einrichtung der Bezirksplanungsräte wird häufig als die erste 'Parlamentarisierung' der staatlichen Mittelinstanz gewertet.

Roters²³⁵ sah dennoch die überwiegenden materiellen Einflussmöglichkeiten bei der Verwaltung, da es bereits bei der Erstellung des Planentwurfes eine Detailfülle gab, die die Mitglieder der Bezirksplanungsräte einfach überfordere. Desweiteren führte er die geringe Einflussmöglichkeit des Bezirksplanungsrates auf seine Konstruktion als "faktischen Beirat"²³⁶ zurück und plädierte für eine stärkere Einbindung des Gremiums schon bei der Entwurfsverfassung.

Fricke argumentierte, dass das intendierte Reformziel, den Verlust kommunaler Planungshoheit durch die Beteiligung der Gemeinden an der regionalen Planverwirklichung zu kompensieren, sich in der Praxis auf die "formale Legitimation staatlicher Planung durch die repräsentativen Vertreter der betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften"²³⁷, reduziere. Trotz aller Kritik hat sich die Regionalplanung im Laufe der Zeit zur Bezirksplanung²³⁸ gewandelt. Die Bezirksregierung wurde dadurch in ihrer Bündelungsfunktion, im Sinne einer Zusammenführung aller überörtlichen Belange des Bezirkes und der Fachkompetenzen, gestärkt.

²³⁴ Der Bezirksplanungsrat setzt sich als Beschlussgremium aus kommunalen Vertretern zusammen. Die Mitglieder üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich für die Dauer der allgemeinen Wahlzeit aus. Ihre Gesamtzahl setzt sich aus gewählten und berufenen Vertretern der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden zusammen. Darüber hinaus gibt es noch beratende Mitglieder. Näheres dazu bei Ammann, Wolfgang: Die Bezirksplanung als Bindeglied staatlicher und kommunaler Planung? Beiträge zur Kommunalwissenschaft Band 4. München 1982. S. 26ff.

²³⁵ Vgl. Roters, Wolfgang und Wolfgang Ballke: a.a.O. S. 97f.

²³⁶ Ebd. S. 97.

²³⁷ Fricke, Walter: Zur Rolle der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker im Bezirksplanungsrat. In: Thränhardt, Dietrich (Hg.): Funktionalreform - Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform. Meisenheim am Glan. 1978. S.83-100. S. 99.

²³⁸ Vgl. Fürst, Dietrich und Ernst-Hasso Ritter: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. 2. Auflage. Düsseldorf 1993. S. 162ff. Eine Fortentwicklung des Bezirksplanungsrates - vor dem Hintergrund dieser Diskussionslinien - zum Regionalrat wurde in der aktuellsten Reformphase in NRW vollzogen.

3.6 Zusammenfassung und Auswirkungen

"Die Reform hat mehr gebracht, als Skeptiker voraussagten, aber sicher weniger, als Euphoriker der Verwaltungsreform glaubten verändern zu können."²³⁹

Die Zielkriterien dieser Reformphase waren Transparenz, Einheit der Verwaltung ebenso wie die räumliche Identität der Bürger mit den Behördenstrukturen. Während die Gebietsreform eine langfristige Wirkung zeigte, wurden durch die Funktionalreform lediglich Aufgaben im Rahmen der vorgegebenen Gebiets- und Behördenstrukturen verlagert, so dass diese bürgernah und effizient erledigt werden konnten. Weder ein Umbau der bisherigen Verwaltungsgliederung noch eine grundsätzliche Neuverteilung der öffentlichen Aufgaben ist im Rahmen der Funktionalreform durchgesetzt worden.²⁴⁰ Mit dem *Dritten Funktionalreformgesetz* wurde die Zuständigkeit der Landschaftsverbände zwar neu geordnet, substantielle Veränderungen, jedoch kaum verwirklicht.²⁴¹ Gründe hierfür können in dem – im Vergleich zur Gebietsreform – geringen politischen Druck der Öffentlichkeit liegen, durch den der Landtag zu einer klaren Entscheidung hätte bewegt werden können. Auffällig ist, dass die 'Entscheider' der Funktionalreform auch gleichzeitig die Betroffenen ihrer Wirkung waren. Während in der Gebietsreform die Landesverwaltung als 'Entscheider' über die Kommunen auftrat und so eine andere administrative Ebene neu strukturierte, ohne selbst davon unmittelbar betroffen zu sein, sollten in der Funktionalreform die obersten Landesbehörden sich selbst und ihren administrativen Unterbau reformieren. Daneben treffen das staatliche Interesse an politischer Gesamtsteuerung und umfassender Planung mit dem Selbstverwaltungsauftrag der kommunalen Ebene in der Mittelebene aufeinander. Damit ist die Organisation der Mittelebene wertungsgebunden. Eine derartige Reform ist nicht, wie in der Gebietsreform, nur technokratisch durchführbar. Diese Wertungsgebundenheit wurde auch in den aufgestellten Kriterien für die Funktionalreform nie abschließend festgelegt. In Ermangelung einer konzeptionellen Aussage zur Abgrenzung zwischen Landschaftsverband und Bezirksregierung versuchte man dieses Defizit durch spezielle organisatorische Fragen der Einzeldurchführung von Aufgaben zu überlagern.²⁴²

²³⁹ Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen 1816-1991. a.a.O. S. 363.

²⁴⁰ Siehe III.2

²⁴¹ Vgl. ebd. S. 363.

²⁴² Vgl. Neutzer, Edgar und Wolfgang Ballke: Landschaftsverbände und Funktionalreform. a.a.O. S. 94ff.

Dieses Manko führte auch dazu, dass sich die mittlere staatliche Verwaltungsebene ebenfalls nicht grundsätzlich veränderte. Allerdings ist der dreistufige staatliche Verwaltungsaufbau mit der Bezirksregierung und ihrer Bündelungsfunktion gestärkt und gefestigt worden. Die Abschaffung der Auftragsangelegenheiten durch die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie die Delegation von staatlichen Aufgaben auf die kommunale Ebene im Sinne der orts- und bürgernahen Aufgabenerledigung stärkte die Kommunen erneut. Schließlich wurde die Aufgabenverteilung und -verlagerung, die durch die Funktionalreformgesetze innerhalb der Landesverwaltung entstanden war, mit Blick auf die Mittelinstanz noch 1990 von Zündel & Partner, "als zur Zeit nicht weiter optimierbar bezeichnet"²⁴³.

Die wesentliche organisatorische Änderung bei der Bezirksregierung war die Errichtung des Bezirksplanungsrates und die Einrichtung der neuen Abteilung 6 "Regional- und Landesplanung"²⁴⁴. Die Auflösung des Schulkollegiums und die Übertragung der Schulangelegenheiten aller Schulformen auf die Bezirksregierungen wurde fachlich mit der Doppelbesetzung der Abteilungsleiterfunktion 4, mit jeweils einem verwaltungsjuristischen und einem schulfachlichen Abteilungsleiter unterstützt.²⁴⁵ Vor diesem Hintergrund können die Ergebnisse der Funktionalreform als Erweiterung des Funktionsspektrums der Behörde gewertet werden.

Eine Reform im Sinne einer Umgestaltung hat nicht stattgefunden. Es erfolgte die Erweiterung des Funktionsspektrums bei der Bezirksregierung in Bezug auf die Regionalplanung und die Aufsichtsfunktion für den Bereich Schulverwaltung. Die traditionelle Bündelungsfunktion auf der Ebene der Bezirksregierung wurde mit dieser Funktionserweiterung gestärkt.

²⁴³ Zündel & Partner Unternehmensberatung GmbH: Gutachtenentwurf zur Untersuchung der Organisation und Struktur des Regierungspräsidenten (RP) Arnsberg. Nettetal. 28.03.1991. Ziffer 0.4.86. S. 37.

²⁴⁴ Vgl. Innenminister NRW: Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten; Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 23.06.1976 - II C 3/15 - 33. In: SMBl.NW S.1406.. Zuvor war die ehemalige Abteilung 6 in die Abteilung 5 integriert worden sowie eine Zusammenfassung der Dezernate der Abteilung 4 vorgenommen worden. Vgl.: Ders.: Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten. Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 22.08.1974 - II C 3/15 - 33. In: SMBl.NW S.1354. und RdErl. vom 05.02.1975. SMBl. NW. S. 2190.

²⁴⁵ Vgl. Innenminister NRW: Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten; Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan.RdErl. vom 19.03.1985. In: SMBl. NW. S. 454.

4. Deregulierung und Entbürokratisierung

Mit der Regierungserklärung vom 04.06.1980²⁴⁶ veränderte sich bereits der Schwerpunkt der Funktionalreform hin zu Deregulierung und Aufgabenkritik. Durch den "Abbau der Regelungsdichte, Subventionsabbau, Verringerung von Ausstattungsstandards und die Aufhebung von Verwaltungsvorschriften"²⁴⁷ sollte eine Verwaltungsvereinfachung erreicht werden. Die Reduzierung von Ausstattungsstandards wurde erfolgreich durchgeführt und eröffnete den Kommunen größere Entscheidungsspielräume.²⁴⁸ Zahlreiche Berichte interministerieller Projekt- und Sachverständigengruppen bildeten zum wiederholten Male die Grundlage für die gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen. Im Vergleich zur Funktionalreform bis 1980 gestaltete sich diese Umsetzung schwieriger als zuvor. Ein Grund mag in der schwindenden Reformbereitschaft auf Landesebene gelegen haben; denn nach 20-jähriger Reformgeschichte schlichen sich die ersten 'Ermüdungserscheinungen' ein. Gleichzeitig traten aber auch zunehmend finanzielle Engpässe in den öffentlichen Haushalten auf.²⁴⁹

4.1 Die Ellwein-Kommission

Als besonders schwierig erschien die Umsetzung der Vorschläge aus dem für diese Phase hervorzuhebenden "*Ellwein-Bericht*"²⁵⁰ zur Verwaltungsvereinfachung. Die Ellwein-Kommission²⁵¹ sollte als unabhängiges Gremium Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften daraufhin überprüfen, ob sie nötig, sinnvoll anzuwenden und verständlich waren. Unter dem Vorsitz von Ellwein und elf weiteren Mitgliedern aus der Landes- und Kommunalverwaltung NRW wurde der Kommission kein eigener Arbeitsstab zugebilligt und nur knappe finanzielle Mittel zugewiesen.

²⁴⁶ Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Wir erneuern Nordrhein-Westfalen ökologisch und ökonomisch. Sonderdruck des Presse- und Informationsamtes der Landesregierung. Düsseldorf Juni 1980. S. 23f.

²⁴⁷ Köstering, Heinz: Die Gebiets- und Funktionalreform in NRW. a.a.O. S. 76.

²⁴⁸ Zum 30.06.1982 wurden 125 von 284 überprüften Vorschriften gestrichen und 92 in gekürzter Fassung neu formuliert. Sonderdruck des MBI. NW vom 30.06.1982. SMBI 1982. S. 1039.

²⁴⁹ Vgl. Ellwein, Thomas: Das Dilemma der Verwaltung. a.a.O. S. 74.

²⁵⁰ Ellwein, Thomas (Hg.): Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung. Bericht und Vorschläge. Köln. Oktober 1983.

²⁵¹ Benannt nach Prof. Dr. Thomas Ellwein, der als Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz tätig war und die Leitung der 'Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung' übernahm; sie ist auch unter dem Namen 'Entbürokratisierungskommission' bekannt geworden.

In Anbetracht dieser Einschränkungen hatte die Ellwein-Kommission ein pragmatisches Vorgehen geplant: Sie wollte keine Grundsatzfragen der Verwaltungs- und Behördenstruktur im Lande beantworten und ebensowenig über Aufgabenverlagerungen auf die örtliche Verwaltungsebene diskutieren.²⁵²

Im Wesentlichen stellte die Kommission fest, dass die Bürokratiediskussion in Deutschland recht unbestimmt sei und es dadurch unmöglich gemacht werde, von wirklich gesicherten Erkenntnissen oder gar Begriffen auszugehen. Infolgedessen hätten auch bisher vorgelegte Strategien der Verwaltungsvereinfachung, Bürgerferne und Verrechtlichung größtenteils nur gesteigert. Aus diesen Überlegungen folgte die Kommission, dass die Entwicklung von Zielen zur Verwaltungsvereinfachung ebenfalls als Aufgabe verstanden werden müsse.²⁵³ Letztlich sollte eine Reduzierung des Übermaßes an rationaler Organisation und der Komplexität des Verwaltungssystems erreicht werden. Implizit sollte die Transparenz öffentlichen Verwaltungshandelns durch eine Verlagerung von Politikformulierungsprozessen auf die örtliche Ebene verbessert werden.²⁵⁴ Damit einher ging die Forderung der Kommission nach einem 20%igen Organisationsverzicht²⁵⁵ des Landes auf der Ebene der Ministerien. Gleichzeitig wurde die Abhängigkeit des Landesgesetzgebers sowohl von der Bundes- als auch von der europäischen Gesetzgebung herausgearbeitet. Hieraus abgeleitet wurde die Forderung nach einem landesrechtlichen Spielraum zur Verstetigung der Normengebung.²⁵⁶ Schließlich kritisierte die Ellwein-Kommission die Verlagerung des Politikformulierungsprozesses auf höhere politische Ebenen, wurden doch seit Jahren öffentliche Aufgaben primär – unter Einfluss des größten Etats – als Staatsaufgaben angesehen. Mit der Forderung, die "Distanz zwischen Politikformulierung und Politikvollzug"²⁵⁷ grundsätzlich abzubauen, plädierte die Kommission für eine "Änderung der Mentalität in Politik und Verwaltung"²⁵⁸.

²⁵² Die Kommissionsmitglieder aus Politik und Verwaltung überprüften, anknüpfend an ihre eigenen beruflichen Erfahrungen, u.a. zweidrittel des Verordnungsbestandes und den Gesetzesbestand des Landes NRW. Daneben werteten sie die Literatur zum Thema Bürokratiediskussion aus und starteten bei 100 Institutionen, Verbänden und Firmen eine Umfrage. Ellwein, Thomas (Hg.): Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung. a.a.O. S. 30.

²⁵³ Vgl. Ellwein, Thomas: Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung. a.a.O. S. 29.

²⁵⁴ Vgl. ebd. S. 260.

²⁵⁵ Vgl. ebd. S. 260.

²⁵⁶ Vgl. ebd. S. 33-123.

²⁵⁷ Ebd. S. 260.

²⁵⁸ Vgl. Rombach, Bernd: Verwaltungsvereinfachung in den Ländern. Nordrhein-Westfalen. In: Ellwein, Thomas und Joachim Jens Hesse (Hg.): Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik. Baden-Baden 1985. S. 29-46. S. 35.

4.2 Zusammenfassung und Auswirkungen

Durch die begrenzenden Rahmenbedingungen für die Kommissionsarbeit, entstand der Eindruck, dass die Ellwein-Kommission als "Alibi-Kommission"²⁵⁹ der Landesregierung eingesetzt worden war, um das aktuelle Thema aus der öffentlichen politischen Debatte herauszuhalten. Dieser Eindruck wurde dadurch verstärkt, dass die Kommission sich im Wesentlichen auf ihren Abschlussbericht konzentrierte. Die Landespolitik griff die unterbreiteten Vorschläge – insbesondere in Bezug auf die Stärkung der kommunalen Ebene – kaum auf.²⁶⁰ Von einer Bereitschaft, die Zuständigkeiten im Lande grundsätzlich zu ändern, konnte auch hier wieder nicht die Rede sein. Bei den Bezirksregierungen fanden zu dieser Zeit nur kleinere interne Aufgabenverlagerungen und Dezernatsneuzuordnungen statt.²⁶¹

Die Zieldefinition orientierte sich mehr denn je an ökonomischen Rationalitäten, wie Vollzugs- und Zweckkritik, Verringerung von Ausstattungsstandards und Konzentration auf die Kernaufgaben einer Verwaltung, mithin auf Kriterien des organisatorischen Minimums.²⁶²

Die Ergebnisse dieser Phase dienten ausschließlich der Legitimation für die herrschende Themenkarriere der Deregulierung. Dem Grunde nach wirkten sie als Anpassung an das traditionelle Verwaltungshandeln im Sinne einer Rückführung des Aufgabenbestandes. Überspitzt könnte man diese Phase auch als reine Alibi-Reform titulieren. Der Erhalt des traditionellen Gefüges wurde bereits mit der Zielsetzung der Kommission, Grundsatzfragen der Verwaltungs- und Behördenstruktur im Lande nicht zu erörtern, verfolgt.

²⁵⁹ Rombach, Bernd: a.a.O. S.30.

²⁶⁰ Praktisch wirkten sich die Kommissionsvorschläge lediglich in einem Bußgeldbereinigungsgesetz, zwei Rechtsbereinigungsgesetzen und einer liberaleren Bauordnung aus, um so eine Art "Frühjahrsputz im Hause des Landes" zu erreichen. Vgl. Ellwein, Thomas: Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 29.

²⁶¹ Vgl. Innenminister NRW: Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten; Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 03.06.1981. SMBl. S. 20051 und vom 19.03.1985. MBl. S. 454ff.

²⁶² Siehe dazu III.2

5. Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen (1989-1997)

Immer knapper werdende Haushaltsmittel belebten die mannigfache Diskussion der Entbürokratisierung, Deregulierung, Optimierung der Verfahren und Aufgabenkritik. Nun sollte die qualitätsorientierte Modernisierung der staatlichen Verwaltung endlich umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund war diese Reformzeit stärker von externen Gutachten und Kommissionen bestimmt, als jede Phase zuvor. Inhaltlich wurde die bisherige Verwaltungsstrukturreform um den Aspekt der Binnenmodernisierung der Landesbehörden erweitert.

5.1 Die Bürger-Kommission

Der Bericht "Effizienzsteigerung der Landesverwaltung"²⁶³ der Bürger-Kommission²⁶⁴ bereitete die Landesverwaltungsreform der elften Legislaturperiode in NRW vor. Die Kommission befasste sich mit den obersten Landesbehörden unter folgenden Aspekten:

- Aufgabenplanung und -kritik,
- Personalplanung und -einsatz,
- berufliche Qualifizierung,
- Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK Technologien).

Die maßgebliche Empfehlung, der Bürger-Kommission im Bereich *Verwaltungsorganisation*, beinhaltete die Rückführung der obersten Landesbehörden auf ihre originäre Aufgabenwahrnehmung. Diese sollten nur Leitungs- und Steuerungsaufgaben wahrnehmen und gegenüber nachgeordneten Behörden ihrer Aufsichtsfunktion nachkommen. Hieran orientiert, untersuchte eine, von der Landesregierung 1988 eingesetzte Projektgruppe insgesamt über 3.000 Teilaufgaben in sieben Landesbehörden bzw. 474 Referaten auf ihr Entfallen oder auf die Möglichkeit diese zu delegieren. Im Bereich der Förderprogramme prüfte die Projektgruppe eine mögliche Zuständigkeit der Bezirksregierung, stellte dabei jedoch fest, dass eine derartige Vorortzuständigkeit gegen den Regionalgrundsatz aus § 8 LOG verstoße. Im Ergebnis konstatierte sie, dass die Aufgaben im Rahmen von Förderprogrammen

²⁶³ Bürger-Kommission: Effizienzsteigerung der Landesverwaltung. Bericht vom 05.11.1987. LT. Drs. NW 10/1292.

²⁶⁴ Die Kommission wurde vom Landtag eingesetzt und nach ihrem Vorsitzenden, dem Kölner Oberbürgermeister Norbert Bürger benannt.

nicht von einer obersten Landesbehörde, gleichwohl aber zentral wahrgenommen werden müssen. Daher wurde die Errichtung eines Landesverwaltungsamtes geprüft.²⁶⁵

Die Vorschläge zur Entlastung der obersten Landesbehörden, die diese Projektgruppe unterbreitete, wurden kaum realisiert.²⁶⁶ Die Landesregierung erkannte im Grundsatz die Forderung des Kommissionsberichts an. Sie wies mit einem Bericht über die Verbesserung der Ministerialverwaltung vom März 1989 darauf hin, dass sich als Ergebnis einer veränderten politischen Kultur eine Gemengelage von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen ergeben habe, die zu dieser beklagten Aufgabenveränderung in den Ministerien führte.²⁶⁷

Des weiteren konstatierte die Bürger-Kommission in ihrem Bericht, dass *Aufgabenkritik* eine Daueraufgabe für eine effiziente Verwaltung sei,²⁶⁸ ähnlich wie es bereits die Ellwein-Kommission wenige Jahre zuvor formuliert hatte. Die Landesregierung erklärte dazu, dass gerade die Abgrenzung zwischen den Aufgaben der obersten Landesbehörden und der staatlichen Mittelinstanz ein Gegenstand der Aufgabenkritik sei. Sie erachtete es für sinnvoll, die Aufgabenkritik durch ein intensiviertes System der Voll- bzw. Systemprüfung in sämtlichen Bereichen der Landesverwaltung zu verstetigen. Konsequenterweise richtete die Landesregierung mit Beschluss vom 15.08.1989 den "Arbeitsstab Aufgabenkritik"²⁶⁹ ein.

5.2 Der Arbeitsstab Aufgabenkritik

Der Arbeitsstab Aufgabenkritik (AStA) wurde am 01.10.1989 im nordrhein-westfälischen Finanzministerium außerhalb der Linie, weisungsfrei angesiedelt. Er arbeitete ressortübergreifend und unterstand direkt der Landesregierung.²⁷⁰ "Die Aufgaben des Arbeitsstabes sind eingebettet in das Gesamtziel der Landesregierung: eine leistungsfähige, effizient arbeitende, motivierte und finanzierbare Landesverwaltung zu schaffen, damit der Staat seinen vielfältigen und sich wandelnden Aufgaben auch künftig gerecht werden kann."²⁷¹

Praktisch bestand seine Aufgabe darin, die Landesverwaltung – im Einvernehmen

²⁶⁵ Vgl. Miller, Manfred: a.a.O. Bd. 2. S. 779.

²⁶⁶ Vgl. Bürsch, Michael: Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen. FES. Bonn 1996. S.50.

²⁶⁷ Vgl. Zündel-Gutachten: a.a.O. Ziff. 0.4.60. S. 33.

²⁶⁸ Nr. 13 der Beschlussempfehlung (Landtagsdrucksache 10/2787 S.2). Zitiert nach Miller, Manfred: a.a.O. S. 780.

²⁶⁹ Staatskanzlei des Landes NRW (Hg.): Modernisierung der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1994. S. 3ff.

²⁷⁰ Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Landesentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen. Der Stand der Dinge: Initiativen und Projekte in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Heft 53. Düsseldorf 1994. S. 327.

mit den Fachressorts – in allen Bereichen Organisationsuntersuchungen zu unterziehen, die von externen Beratern durchgeführt werden sollten.²⁷² Im Anschluss wurden die Gutachten gemeinsam mit den betroffenen Ressorts ausgewertet und mit den entsprechenden Verbesserungsvorschlägen der Landesregierung vorgelegt. Damit war NRW 1993 das erste Bundesland, das unter Zuhilfenahme von externen Beratungsfirmen die aufgabenkritische Überprüfung der gesamten Verwaltung betrieb.²⁷³ Bei diesen Untersuchungen ging es sowohl um Zweck- als auch um Vollzugskritik. Handlungsfelder für eine landesweite Modernisierung identifizierte der AStA zum einen bei Maßnahmen im Personalmanagement, in der Einführung neuer Steuerungsmodelle und zum anderen in der starken Trennung von "Politikformulierung und Verwaltungsvollzug"²⁷⁴.

Kritisch zu beurteilen ist der hohe Stellenwert, der den jeweiligen Gutachten beigemessen wurde. Die Gutachten externer Unternehmensberater waren sowohl Grundlage als auch Entscheidungshilfe für die Verwaltungsstrukturreform. Die Realisierung der Empfehlungen erfolgte jedoch nur einzelfallbezogen und nicht strategisch über alle Ressorts.

Im Wesentlichen haben die 88 durchgeführten Organisationsuntersuchungen zu einem Abbau überflüssiger Standards geführt, die Aufbau- und Ablauforganisation gestrafft und so eine Konzentration von Behörden herbeigeführt.²⁷⁵ Dadurch konnten mehr als 22.000 (Plan-)Stellen mit kw-Vermerken²⁷⁶ versehen werden, von denen rund 10.000 bis Ende 2001 realisiert worden sind.²⁷⁷

²⁷¹ Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Landesentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen. Verlässliche Politik in einer Zeit des Umbruchs. Heft 54. Düsseldorf 1996. S. 174.

²⁷² Vgl. Konzendorf, Götz: Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. a.a.O. S. 36.

²⁷³ Vgl. Pflug, Johannes: Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen: a.a.O. S. 243.

²⁷⁴ Bürsch, Michael: a.a.O. S. 52. Diese Feststellung hatte zuvor bereits die Ellwein-Kommission getroffen.

²⁷⁵ Z.B. Mit dem 1. Verwaltungsstrukturreformgesetz vom 19.12.1993 (GV.NW. S. 987) sollte den medienübergreifenden Anforderungen eines modernen Umweltschutzes Rechnung getragen werden. Die Behördenstrukturen im Bereich des technischen Umweltschutzes, des Arbeitsschutzes und des grünen Umweltschutzes waren medial sehr zersplittert. Ein Landesumweltamt bündelte zuvor auf mehrere Behörden und Einrichtungen verteilte Zuständigkeiten. In 12 neuen staatlichen Umweltämtern wurden Aufgaben der 22 Gewerbeaufsichtsämter und der acht staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft zusammengeführt. Hiermit fand nur eine Integration von neuen technisch-fachbehördlichen Aufgaben in die neuen Staatlichen Umweltämter statt. Die abfall- und wasserbehördlichen Zuständigkeiten (Anordnungszuständigkeiten) auf kommunaler Ebene bleiben abgesondert. Aus den Arbeitsschutzabteilungen der 22 ehemaligen Gewerbeaufsichtsämter wurden 12 Staatliche Ämter für Arbeitsschutz, ergänzt um eine Landesanstalt für Arbeitsschutz mit Aufgaben in den Bereichen Sicherheitstechnik, Strahlenschutz und Kerntechnik. In einer Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten wurden die Aufgaben des ehemaligen Landesamtes für Agrarordnung mit weiteren zuvor zersplitterten Zuständigkeiten des grünen Umweltschutzes vereinigt; die Zahl der Ämter für Agrarordnung ging von zwölf auf acht zurück. Landtag Nordrhein-Westfalen: Erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform – 1. Verwaltungsstrukturreformgesetz (1.VwStrukturRG) – vom 15.12.1993. GVBl. Nr. 80 vom 28.12.1993. S. 987ff. Vgl. Landesregierung NRW: Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Verwaltung. a.a.O. S. 72.

²⁷⁶ Kw-Vermerk steht für 'künftig wegfallend', dieser Vermerk wird im Stellenplan ausgebracht. Eine Stelle, die im Stellenplan des Landeshaushaltes eingespart werden soll erhält diesen Vermerk. Sobald in dem Bereich der Verwaltung, in dem kw-Vermerke ausgebracht sind, eine Stelle der entsprechenden Wertigkeit frei wird, aufgrund des Ausscheidens aus dem Fachbereich oder des Eintritts in den Ruhestand, kann diese Stelle nicht mehr durch einen neuen Mitarbeiter besetzt werden.

²⁷⁷ Vgl. Innenministerium NRW: Bericht des Innenministeriums vom 21. Dezember 2001 zum Stand der Verwaltungsmodernisierung für den Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform des Landtags Nordrhein-Westfalen. S. 4.

Im Jahre 2000 wurde der AStA aufgelöst und eine neue Abteilung 6 im Finanzministerium geschaffen, die die haushaltswirtschaftlichen Grundlagen im Rahmen der Modernisierungsvorhaben mit dem Schwerpunkt Binnenmodernisierung schaffen sollte.

5.2.1 Das Zündel Gutachten

Auch die Bezirksregierungen wurden vom AStA untersucht. Als Referenzbehörde unterzog man die Bezirksregierung Arnsberg einer Vollprüfung, während bei den übrigen Bezirksregierungen nur Querprüfungen stattfanden.

5.2.1.1 Inhalte

Die externe Unternehmensberatung Zündel & Partner erhielt den Auftrag zu begutachten, wie die Organisation und Struktur der Bezirksregierung im Hinblick auf die bestehenden und künftigen Aufgaben optimiert werden könnten. Der Generalansatz des Gutachtens bestand darin, die Vorschläge zur Neu- bzw. Umgestaltung der Behörde nicht nur – wie es bisher der Regelfall war – auf der Basis vergangenheitsorientierter Analyse- und Kritikmethoden zu entwickeln. Vielmehr sollte eine Organisationskonzept entwickelt werden, das sich an strategischen Leitlinien unter Würdigung der geschichtlichen Entwicklung sowie der aktuellen Stellung dieses Behördentyps orientiert.²⁷⁸ Leitmotiv dieser Organisationsuntersuchung war dabei die Überlegung der Landesregierung, insbesondere die Aufgaben der obersten Landesbehörden von denen der Mittelinanz abzugrenzen. Damit folgte man einer Empfehlung der Bürger-Kommission. Rein quantitativ wurden auf diesem Wege 133 Änderungsvorschläge entwickelt. Die Bündelungsfunktion, die durch die Zuständigkeit der Bezirksregierung für die Regionalplanung gestärkt worden war, wurde im Gutachten als Kernfunktion dieses Behördentyps bestätigt.

5.2.1.2 Empfehlungen

Im Sinne dieser Kernfunktion sollte die Landesregierung konsequenterweise "die dem Regierungspräsidenten vom Gesetzgeber verliehene Stellung eines allgemeinen Vertreters der Landesregierung weiter aktivieren. Dazu gehören ausreichende Information durch die Regierung und aktive Konsultation in Planung und Vollzug."²⁷⁹ Zur weiteren Stärkung empfahl das Zündel Gutachten eine offensivere Öff-

²⁷⁸ Mit Hilfe von Erhebungen bei gleichzeitigen Ergänzungsprüfungen, Dokumentenanalysen, Gesprächen mit Fachleuten aus Politik und Verwaltungsführung sowie der Methode der teilnehmenden Beobachtung wurde die Vollprüfung durchgeführt.

²⁷⁹ Zündel & Partner Unternehmensberatung GmbH: Gutachten zur Untersuchung der Organisation und Struktur des Regierungspräsidenten (RP) Arnsberg. Nettetal Juni 1991. Kurzfassung. Ziffer 0.4.84. S. 39f. Künftig zitiert als: Zündel-Gutachten: a.a.O.

fentlichkeitsarbeit, bei der die Mittlerstellung der Bezirksregierung zwischen kommunaler und ministerieller Ebene deutlich werde. Zentral sei ebenso ihre Mittlerposition zwischen Kunden/Bürgern und der Landesverwaltung im Ausgleich zwischen Ökologie und Ökonomie. Nach Auffassung des Gutachters berge eine Aufgabenverlagerung²⁸⁰ zusätzlich zu den Maßnahmen der Funktionalreformgesetze nur noch marginale Optimierungspotenziale. Gleichzeitig wurden die Aufbau- und Ablauforganisation als akzeptabel bewertet. Eine Optimierung wurde primär im Bereich Behördenkultur, Führung und Zusammenarbeit sowie in der persönlichen Arbeitsorganisation unter Einsatz von IuK-Technologien empfohlen.²⁸¹

Im Ergebnis hat das Zündel Gutachten zwei bemerkenswerte Feststellungen getroffen, die den weiteren Weg der Modernisierungsdiskussion bestimmten:

Erstens wurde festgestellt, dass die Bezirksregierungen wertvolle Einrichtungen der staatlichen Verwaltung seien, bei denen eine grundlegende Veränderung im Aufgabenbestand und der Landesorganisation nicht erforderlich sei.

Zweitens ließen sich bei der Optimierung der Binnenstrukturen mit entsprechender materieller und personeller Ausstattung und IT-Unterstützung 10% der Stellen einsparen, sofern weitere Optimierungsvorschläge umgesetzt würden, sogar 15%.²⁸²

5.2.2 Umsetzung des Zündel Gutachtens

Die Umsetzung des Zündel Gutachtens begann 1992, von der Zuständigkeitsverlagerung einiger Aufgaben auf die Kommunen bis hin zum Abbau ministerieller Zustimmungsvorbehalte. Die Regierungspräsidentenkonferenz hatte parallel zu den Tätigkeiten des AStA eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe "Aufgabenkritik"²⁸³ eingerichtet, die zu den Vorschlägen des Organisationsgutachtens eigene Verbesserungsvorschläge einbrachte. Neben aufbauorganisatorischen Veränderungen in einigen Bereichen²⁸⁴ sollte mit Hilfe des Einsatzes von IuK-Technologien im Rahmen der sogenannten IT-Machbarkeitsstudie²⁸⁵ des DEBIS Systemhaus versucht werden, die Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten.

²⁸⁰ Insgesamt acht Vorschläge gehen dahin, bestimmte Aufgaben wegfallen zu lassen, 14 Vorschläge unterbreiten eine Aufgabenverlagerung, sieben plädieren für zusätzliche Aufgaben und weitere sieben Vorschläge reklamieren eine Vorortzuständigkeit. Vgl. Zündel-Gutachten: a.a.O. Kurzfassung Ziffer 0.5.14. S. 49-53.

²⁸¹ Vgl. ebd. Ziffer 0.4.8.2 ff. S. 39ff.

²⁸² Vgl. ebd. Ziffer 0.5.77 S. 92ff.

²⁸³ Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort der Landesregierung: Erneuerung der Landesverwaltung. Antwort auf die Große Anfrage 41 der SPD Fraktion. LT Drucksache 11/8568. Düsseldorf 17.03.1995. S. 15.

²⁸⁴ Z.B. bei der Polizei, den Planungsdezernaten und der Teilung des ehemaligen Dezernates für Wasser- und Abfallwirtschaft in zwei eigenständige Dezernate.

²⁸⁵ Debis Systemhaus/Diebold: Management-Summary der IT Machbarkeitsstudie für die Bezirksregierungen im Land Nordrhein-Westfalen. o.O. 22.04.1996. Siehe auch Abschnitt 5.3.3.2 dieser Arbeit.

Die Bezirksregierungen bewerteten und erweiterten die Vorschläge des Zündel-Gutachtens selbständig, indem sich die Mitarbeiter in eigenen Projekt-, Arbeitsgruppen und Workshops unter externer Moderation zu den Themen Aufgabenkritik, Organisation und Verbesserung von Führung und Kommunikation trafen.²⁸⁶ Auf diesem Wege konnte eine mitarbeiterorientierte und -getragene Organisationsentwicklung im Zusammenspiel mit einem externen Gutachter praktiziert werden.

5.3 Das Ellwein Gutachten

Im Jahre 1993 zum 40-jährigen Bestehen der Landschaftsverbände entbrannte in NRW intensiver als je zuvor die Diskussion um die höheren Kommunalverbände. Zuvor hatte die Debatte über die Mittelebene immer mit der Infragestellung der Bezirksregierungen begonnen, nunmehr wurde erstmalig eine Auflösung der Landschaftsverbände gefordert. Sogar Innenminister Schnoor formulierte in seiner Festansprache:

"In früheren Jahren war es üblich und auch richtig bei festlichen Anlässen der Landschaftsverbände, dass der Innenminister in einer Ansprache eine Garantieerklärung für die Landschaftsverbände aussprach. (...) Dies kann und will ich heute nicht tun. (...) Ich spreche keine Garantieerklärung für die weitere Existenz der Landschaftsverbände aus."²⁸⁷

Die Landschaftsverbände erteilten aufgrund dieser Stimmungslage Anfang 1993 Ellwein²⁸⁸ den Gutachtenauftrag zur "Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen"²⁸⁹. Dieses sogenannte Ellwein Gutachten zielte darauf ab, "mit einem Minimum an Reformen ein Maximum an Wirkung zu erzielen"²⁹⁰. Dabei wollte Ellwein in seinem Gutachten nicht isoliert über die staatliche Mittelebene oder die Landschaftsverbände reflektieren, sondern die wichtigsten Diskussionsthemen in einen größeren Zusammenhang stellen. Sein gutachterliches In-

²⁸⁶ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort der Landesregierung: Erneuerung der Landesverwaltung. a.a.O. S. 26.

²⁸⁷ Schnoor, Herbert: Rede aus Anlaß des 40-jährigen Bestehens der Landschaftsverbandsordnung. In: Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland (Hg.): 1953-1993. 40 Jahre Landschaftsverbandsordnung. o.O. 1993. S. 12-20. S. 14.

²⁸⁸ Ellwein hatte von 1985 bis 1991 an der Universität Konstanz u.a. seinen Forschungsschwerpunkt in der Entwicklung der modernen öffentlichen Verwaltung im Regierungsbezirk Minden und dem Fürstentum und Land Lippe. Im Fokus standen bei dieser Arbeit die Regierungspräsidien, Kreise, Städte und Gemeinden sowie die Polizei, das Steuerwesen, der Straßenbau und die Sozialverwaltung.

²⁸⁹ Das Gutachten setzt sich aus einem Berichtsband und zwei Anlagebänden (A und B) zusammen, wobei die Anlage A eine Liste aller Einrichtungen nach § 14 LOG sortiert nach Aufgabenkategorien enthält sowie eine kreisscharfe Liste aller Bundes- und Landesdienststellen mit einer Aufstellung des Personals der Landschaftsverbände nach Funktionen gliedert. Anlage B gibt einen Überblick über die staatlichen sowie nichtstaatlichen Institutionen und Verwaltungen des Bundes und des Landes. Vgl. Ellwein-Gutachten. a.a.O.

²⁹⁰ Ebd. S. 7.

teresse lag nicht in einer detailgetreuen Analyse, sondern darin, einen Überblick und eine Darstellung des Gesamtzusammenhanges sowie der Entwicklung einer Strategie für die Mittelebene zu präsentieren.

Einer der Ausgangspunkte für diese einmalige Analyse der Mittelebene war die Feststellung, dass sich das Verhältnis von einem Ministerialbeamten auf etwa 64.000 Einwohner in Preußen zu einem Verhältnis von einem Ministerialbeamten auf 12.536 Einwohner in NRW dramatisch erhöht hatte. Dies führte Ellwein im Wesentlichen auf die Aufgabenmehrung, Aufgabenintensivierung, den erhöhten Koordinationsbedarf und die 'Hochzoning' von Aufgaben zurück, deren Ursprung zwischen 1966 und 1992 in einer Ministerialverwaltung liege und die eine Unterscheidung von Regieren und Verwalten nivelliert habe.²⁹¹

Die "Vereinfachung der Zwischenebene"²⁹² bildete das Kernstück des Gutachtens. Mögliche Maßnahmen, eine Vereinfachung zu erreichen, stelle der Verzicht auf Gewährleistungsaufgaben, Aufgabenverlagerung, Personaleinsparung und Organisationsvereinfachung sowie Verfahrensvereinfachung und Entflechtung dar. Im Abschnitt über die "Organisationsvereinfachung in der Zwischenebene"²⁹³ diskutiert Ellwein schließlich Möglichkeiten zur Auflösung der Bezirksregierungen. Dabei komme für ihn ein Verzicht auf diesen Behördentyp einem "Votum für die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung"²⁹⁴ nahe, sofern die Landesregierung sich stärker auf das 'Regieren' als auf das 'Verwalten' konzentriere und eindeutiger zwischen Aufsicht sowie fachlicher Beratung unterscheide. Sollten die Kommunen durch eine bessere Finanzausstattung in die Lage versetzt werden, neue Aufgaben zu übernehmen, würde daraus insgesamt eine wesentliche Veränderung im Verhältnis von Staat und Gemeinden resultieren. So könnte sich der Staat durch den Verzicht auf die Bezirksregierung auf seine Grundfunktionen konzentrieren.²⁹⁵

Einige Grundsatzentscheidungen, die im Zusammenhang mit der Auflösung der Bezirksregierung einhergehen würden, erforderten zwangsläufig einen längeren Prozess zuvor getroffen werden müssten. Auf dieser Basis entwickelte Ellwein eine Liste der Dezernate²⁹⁶, die als ganz oder teilweise entbehrlich klassifiziert wurden,

²⁹¹ Vgl. ebd. S. 39.

²⁹² Ebd. S. 127 ff.

²⁹³ Ebd. S. 187. Hier erörtert Ellwein die beiden grundsätzlichen Entscheidungen, zum einen die Auflösung der Bezirksregierungen zugunsten der Gemeinden und alternativ die Auflösung der Landschaftsverbände zugunsten des Staates.

²⁹⁴ Ellwein-Gutachten: a.a.O. S. 188.

²⁹⁵ Vgl. ebd. S. 189.

²⁹⁶ Diese Liste umfasst: Dez. 22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz; 23 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung; 24 Gesundheit; 33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster; 34 Staatshochbau; 36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung; 37 Sozialwesen; 38 Lastenausgleich; 55 Gewerbeaufsicht (in der damaligen Form).

"wobei in Einzelbereichen wie dem Lastenausgleich eine landesweite Konzentration bei einer Landesoberbehörde und in anderen Fällen eine Zusammenlegung mit der Kommunalaufsicht i.e.S. erfolgen kann – so etwa beim Dezernat 37 (Sozialwesen), soweit dort die Rechtsaufsicht über die Sozial- und Jugendämter wahrgenommen"²⁹⁷. Als Aufgaben verblieben danach die Kommunalaufsicht und die Polizeiführung, die durch die Mittelebene wahrgenommen werden sollten, da das Innenministerium diese nicht übernehmen könne. Die Aufgaben des Dezernates 62 zur "Durchsetzung der Ziele der Landesplanung und die Aufgabe der Bezirksplanung"²⁹⁸ erschienen Ellwein sowohl in Anbetracht des aufwendigen Planungsverfahrens als auch unter Zweckmäßigkeitsaspekten zu groß für eine Re-Kommunalisierung. In diesem Zusammenhang könne durch eine Aufgabenverlagerung auf die höheren Kommunalverbände, die ohnehin bereits über einen gewissen Grundstock an eigener Planungskompetenz verfügten, auch die Planungstätigkeit des Kommunalverbandes Ruhrgebiet wieder aufgewertet werden und so drei Planungsregionen in NRW entstehen.²⁹⁹ Die historisch zugesprochene Bündlungsfunktion der Bezirksregierung wird von Ellwein relativiert, da sie nur dort wirksam werde, wo die Bezirksregierung erstinstanzlich, als Fach- und Dienstaufsicht, tätig werde. Darüber hinaus sei der hierarchische Aufbau dieser Behörde zu unflexibel und die organisatorische Größe lasse kaum eine Bündelung zu.³⁰⁰

Von einer Auflösung der Landschaftsverbände riet Ellwein hingegen ab, da auf diesem Wege nur geringe Synergieeffekte erzielt werden könnten. Außerdem seien diese flexibel strukturiert und hätten sich aufgrund ihrer Nähe zur kommunalen Ebene bewährt.³⁰¹ Als reformbedürftig wurde lediglich der Sozialhilfebereich bzw. das Zusammenspiel der kommunalen Behörden identifiziert. Damit könne der einzige Grund, der für eine Auflösung der Landschaftsverbände sprechen würde, nur in der Bereinigung der Strukturen liegen, "weil nur ganz eingeschränkt wirklicher Aufgabenverzicht möglich ist, die meisten Aufgaben der Verbände also verlagert werden könnten. Die damit verbundene Einsparung ist nur marginal und liegt in der Nähe der Einsparungseffekte, welche die Verbände auch selbst bei einer gründlichen Durchforstung ihrer Organisation erzielen könnten."³⁰²

²⁹⁷ Ellwein-Gutachten: a.a.O. S. 190.

²⁹⁸ Organisationsplan der Bezirksregierung. Stand 3. Februar 1998. Siehe Anhang III S. XXXIX.

²⁹⁹ Vgl. Ellwein-Gutachten: a.a.O. S. 192.

³⁰⁰ Ellwein Gutachten: a.a.O. S. 195.

³⁰¹ Vgl. ebd. S. 196.

³⁰² Ebd. S. 204.

5.3.1 Modellvarianten und ihre Bewertung

Auf der Basis der vorgestellten Überlegungen entwickelte Ellwein drei Neuordnungsmodelle³⁰³:

- AufgabenverzichtsmodeLL,
- StaatsmodeLL,
- KommunalmodeLL.

Das *AufgabenverzichtsmodeLL* sah eine Straffung der öffentlichen Verwaltung durch den endgültigen Verzicht auf die Erledigung ausgewählter Aufgaben, insbesondere aus den Bereichen der Gewährleistung, vor. Daraus sollte sich langfristig eine Verschlankung der Verwaltungsebenen und somit eine Vereinfachung der Strukturen für die Bürger ergeben. Ellwein räumte ein, dass die betroffenen Organisationen Überlebensstrategien entwickeln würden, um sich unentbehrlich zu machen. Dieser Tendenz Einhalt zu gebieten sei eine Aufgabe der politischen Führung.³⁰⁴

Das *StaatsmodeLL* ging von einer Bündelung der staatlichen Verwaltung in der Zwischenebene sowie von einer vereinfachten Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene aus. Eine Kommunalisierung von Aufgaben sei in diesem Modell nicht vorgesehen. Die Aufgabenzuordnung würde nach folgendem Grundsatz vorgenommen: "Was sinnvoll nur überörtlich zu erledigen ist, erscheint primär als Aufgabe des Landes (Staates)."³⁰⁵ Kern dieses Modells war die Aufgabenübernahme durch die Bezirksregierungen bei gleichzeitiger Auflösung der Landschaftsverbände. Einen wesentlichen strukturellen Vereinfachungseffekt sah Ellwein in der klaren institutionellen Zuordnung von kommunalen und staatlichen Aufgabenbereichen.

Demgegenüber zielten die Vereinfachungsansätze des *Kommunalmodelles* darauf ab, die Landschaftsverbände in ihren Aufgabenbeständen zu erweitern und die Bezirksregierungen auf ihren Kernaufgabenbestand zu reduzieren. Im Ergebnis sollte eine Stärkung der Kommunalverwaltung unter Nutzung der flexibleren kommunalen Gestaltungskompetenz stattfinden.

Im Rahmen der Modellbewertung kam Ellwein zu dem Schluss, dass das *AufgabenverzichtsmodeLL* am ehesten einer Vereinfachung der Zwischenebene diene, während das *KommunalmodeLL* dabei am schlechtesten abschneide. Auf der Basis dieser Bewertung stellte der Gutachter sein PräferenzmodeLL zur Neuordnung der staatlichen und kommunalen Mittelebene in NRW in zwei Phasen vor. In der ersten Phase sollte die Bezirksregierung auf ihre wesentlichen Kontroll- und Bündelungs-

³⁰³ Die Titel verdeutlichen den strategischen Schwerpunkt des jeweiligen Modelles. Vgl. ebd. S. 205-213.

³⁰⁴ Vgl. Ellwein-Gutachten: a.a.O. S. 206.

aufgaben zurückgeführt werden, mithin nur noch für die Aufgabenbereiche Polizeiführung sowie Kommunal- und Wirtschaftsaufsicht zuständig sein. Durch eine Aufgabenreduktion könnten obere Landesbehörden zusammengelegt oder aufgelöst sowie der Verwaltungsaufbau gestrafft werden. Der Gutachter prognostizierte einen 15%igen Stellenabbau³⁰⁶ gegenüber dem Status quo.

Das Präferenzmodell von Ellwein beschreibt einen pragmatischen Ansatz, die Vereinfachung der Verwaltung dort zu betreiben, wo die Verwaltung sich selbst verwaltet, mithin selbstreferentiell³⁰⁷ agiert. Kritisch müssen konkrete Vorschläge wie z.B. die komplette Übertragung des Straßenbaues auf die Landschaftsverbände beurteilt werden. Hierbei würde ein großer, originär staatlicher Aufgabenbereich kommunalisiert, so dass der Landschaftsverband die Aufsicht über die Kommunen ausüben müsste. Damit einher ginge eine grundlegende Änderung des Charakters der Landschaftsverbände.³⁰⁸ Ebenso kritisch muss die Einordnung der Bezirksplanung als eindeutig kommunale Aufgabe beurteilt werden. Im Sinne der übergreifenden Funktion der Bezirksplanung wurde diese als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe ausgestaltet, in der über das Gegenstromverfahren ein kommunaler und staatlicher Interessenausgleich vollzogen wird.³⁰⁹

In der Diskussion wurde Ellweins differenzierte Einschätzung der Bezirksregierungen missverständlich als Aufforderung interpretiert, diesen Behördentyp abzuschaffen.³¹⁰ Die Regierungspräsidenten konnten aufgrund der kritischen Ansätze das Gutachten nicht unkommentiert lassen und verfassten am 22.11.1993 eine Stellungnahme der Regierungspräsidenten³¹¹ zum Ellwein Gutachten.

5.3.2 Die Stellungnahme der Regierungspräsidenten zum Ellwein Gutachten

"Keine Instanz kann gesamtstaatliche, regionale und kommunale Interessen so gut mit-

³⁰⁵ Ellwein Gutachten: a.a.O. S. 208.

³⁰⁶ Vgl. ebd. S. 284. Diese Prognose umfasst nicht die Stellen aus den Bereichen der Polizei, Schulen, Steuerverwaltung, Gesundheit und Soziales.

³⁰⁷ Luhmann führt diesen Begriff in seiner Systemtheorie ein und bezeichnet damit eine Einheit, die ein Prozess, ein System für sich selbst ist. Ein System ist selbstreferentiell, wenn es die Elemente, aus denen es besteht, als Funktionseinheiten selbst begründet. Selbstreferentielle Systeme operieren notwendigerweise im Selbstkontakt und sind nach Luhmann geschlossene Systeme. Diese sind in ihrer Tätigkeit im Regelfall nur auf sich selbst bezogen. Vgl. Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/Main 1984.

³⁰⁸ Vgl. Behrens, Fritz: Reform der allgemeinen inneren Verwaltung: Die staatliche Mittelinstanz im Verwaltungsaufbau der Zukunft. In: Behrens, Fritz et al.: a.a.O. S. 315-333. S. 318.

³⁰⁹ Ellwein hat die überörtliche raumbezogene Planung als rein kommunale Aufgabe bewertet, die durch die Landschaftsverbände und die Planungstätigkeit des Kommunalverbandes Ruhrgebiet in drei großen Planungsregionen für NRW wieder aufgewertet werden sollten. Ellwein-Gutachten: a.a.O. S.192.

³¹⁰ Vgl. Jacobi, Klaus: Ellwein und die Folgen. In: neues rheinland. 9/1993. S. 13.

³¹¹ Vgl. Regierungspräsidenten Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme der Regierungspräsidenten zum Ellwein-Gutachten zur Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. o.O. 22.11.1993. Künftig zitiert als: Stellungnahme der RP'en: a.a.O.

einander verbinden wie der Regierungspräsident (...). Der Regierungspräsident ist weder 'Patenonkel' noch 'Landvogt mit Zuchtrute' (...). Er ist auch nicht 'Briefträger' oder 'Durchlauferhitzer' (...). Als allgemeiner Vertreter der Landesregierung ist er Mittler, Makler, Moderator. Und er ist ein Anreger für regionale Aktivitäten."³¹²

Dieses Zitat gibt im Wesentlichen den Tenor der Stellungnahme der Regierungspräsidenten zum Ellwein Gutachten wider. In zwölf Thesen plädierten die Behördenleiter für den Erhalt der Bezirksregierung und entwickelten ein eigenes Modell für die Zwischenebene für NRW.

Dem Grunde nach wurden die Ansätze des Ellwein Gutachtens akzeptiert. Die Regierungspräsidenten kritisierten jedoch, dass der Gutachter die tatsächliche Entwicklung der Bezirksregierung verkannt habe, die sich den veränderten Rahmenbedingungen ihrer Umwelt immer wieder organisatorisch angepasst hätte.³¹³ In der Stellungnahme wurde die historische Bündelungsfunktion als Wesensmerkmal der staatlichen Mittelinstanz hervorgehoben. Die Bezirksregierung sei ein Akteur im komplexen Verwaltungsgeflecht, der mit Bezügen zu allen relevanten Gruppen tätig werde.³¹⁴ Vor diesem Hintergrund sei auch die Landesplanung als staatlich-kommunales Zusammenwirken jenseits von Aufsichtsbeziehungen zu verstehen. Ihre Verzahnung mit raum- und strukturwirksamen Planungs- und Förderprogrammen bei der Bezirksregierung sei daher richtig verortet. Damit würde auch Ellweins Auffassung über die verbleibenden Funktionen der Zwischenebene³¹⁵ zu kurz greifen. Er verkenne damit das volle Funktionsbild der Behörde, das auch heute noch durch die "Universalität des Wirkungskreises"³¹⁶ geprägt sei. Der empfohlenen Rückführung der Bezirksregierung auf ihre Kernfunktionen widersprachen die Regierungspräsidenten damit.³¹⁷ Eine Veränderung des Funktionsbildes könne man am Beispiel der Integrationsfunktion nachvollziehen, die mit der Bezirksplanung übernommen wurde. Die Bezirksregierung vollziehe die Landesplanung im Gegenstromverfahren mit dem Bezirksplanungsrat und in Verbindung mit der regionalen Strukturpolitik. Darüber hinaus initiiere sie einen kooperativen Prozess mit den obersten Landesbehörden.³¹⁸ Grundlage hierfür sei das Landesplanungsgesetz NRW, das diese regionalpolitische Organisationsform vorschreibt. Eine Entscheidung zur Kommunalisierung der überörtlichen, raumbedeutsamen und struktur-

³¹² Köstering, Heinz: 175 Jahre Bezirksregierung. a.a.O. S. 230.

³¹³ Vgl. Stellungnahme der RP'en: a.a.O. S. 1f.

³¹⁴ Vgl. Stellungnahme der RP'en: a.a.O. S. 3f.

³¹⁵ Vgl. Ellwein-Gutachten: a.a.O. S. 251f.

³¹⁶ Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau. a.a.O. S. 156.

³¹⁷ Vgl. Stellungnahme der RP'en: a.a.O. S. 5.

wirksamen Planungen und Förderprogramme liege mithin im Verantwortungs- und Gestaltungsbereich von Landesparlament und Landesverwaltung.

Die Regierungspräsidenten ignorierten in ihren Thesen, dass Ellwein die vorgeannten Funktionen der Planung, Integration und Bündelung allen Behörden der Zwischenebene zugewiesen hatte. Ellwein hielt nicht die Funktionen für strittig, sondern vielmehr den Umfang der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung sowie deren Zuständigkeitsverteilung. Die Replik der Regierungspräsidenten konnte damit in diesem wesentlichen Punkt nicht überzeugen und vermittelte den Eindruck, als wolle man 'Überlebensstrategien' entwickeln, um die Bezirksregierung für unentbehrlich zu erklären.³¹⁹ Weiter warfen die Regierungspräsidenten dem Gutachter vor, die Fachaufsicht als Mittel zur Durchsetzung staatlicher Belange verkannt zu haben. Zwar sei die kommunale Selbstverwaltung seit der Gebietsreform leistungsfähiger geworden, die große Anzahl von 342 kreisangehörigen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von unter 60.000 mache jedoch deutlich, dass der Sachverständigenrat von Spezialisten benötigt werde, um die Kommunalverwaltungen entsprechend beraten zu können. Sogar eine Rechtsaufsicht sei nur unter fachspezifischen Gesichtspunkten zu gewährleisten, eine Personaleinsparung vor diesem Hintergrund selbst bei einer Aufgabenreduzierung unmöglich.³²⁰ Jedoch sahen die Regierungspräsidenten optional einen Aufgabenverzicht bei der Einzelfallkontrolle des Widerspruchsverfahrens im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Ein derartiger Verzicht könne auch der Stärkung der Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung dienen. Mit dieser Argumentationsstrategie machten die Regierungspräsidenten deutlich, dass sie dem gedanklichen Ansatz einer Neustrukturierung der Zwischenebene von den Kernaufgaben her nicht folgen wollten. Ferner kritisierten sie, dass das Präferenzmodell von Ellwein eine umfangreiche Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch die Landschaftsverbände bei gleichzeitiger Aufsicht über die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden vorsah. Darin liege ein Widerspruch zum Wesen der Landschaftsverbände als höhere Kommunalverbände. Das Errichten dieser zusätzlichen kommunalen Aufsichtsebene in der Gestalt des Landesdirektors, der dann entsprechend der Doppelfunk-

³¹⁸ Vgl. ebd. S. 5.

³¹⁹ Ellwein berücksichtigt diese Gefahr des Entwickelns von 'Überlebensstrategien' der Verwaltung im Rahmen seines Aufgabenverzichtsmodelles. Vgl. Ellwein-Gutachten: a.a.O. S. 205f.

tion des ehemaligen Oberkreisdirektors (Organleihe) als "Über-Oberkreisdirektor"³²¹ agiere, könne von den Regierungspräsidenten nicht akzeptiert werden.

Der berechtigten Frage des Gutachters nach der demokratischen Kontrolle und Legitimation der Bezirksregierung wurde entgegengehalten, dass die staatliche Mittelinstanz als "verlängerter Arm der Landesregierung"³²² wirke, deren Kontrolle durch das Innenministerium sowie speziell durch die Fachministerien gewährleistet sei. Ein politisch legitimierte Wahlgremium eines höheren Kommunalverbandes könne sich viel eher der Kontrolle durch den Landtag entziehen, und die Gefahr, dass höhere Kommunalverbände die Angelegenheiten der örtlichen Selbstverwaltung in eigener Regie wahrnehmen, läge dabei sehr nah.³²³

Abschließend erklärten die Regierungspräsidenten, dass im Rahmen eines Abbaus von Standards und eines Aufgabenverzichts zukunftsrelevante Reformmodelle entwickelt werden könnten. Dabei müssten die Schnittstellen zwischen den Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden überprüft werden. Sie konstatierten, dass eine Modernisierung der Landesverwaltung nicht mehr nur durch Aufgabenkritik und Einsparungen erzielbar, sondern vielmehr ein Umdenken der handelnden Personen erforderlich sei. Die Wirksamkeit der Verwaltung hänge zukünftig entscheidend davon ab, inwieweit eine zeitgemäße Aus- und Fortbildung, eine mitarbeiterorientierte Führung und neue Methoden der Verwaltungspraxis angewandt würden.³²⁴

Die Replik der Regierungspräsidenten wiederholte im Wesentlichen die bekannten Argumentationslinien der Verwaltungsstrukturreform. Gleichwohl wurde mit der Forderung nach einem Umdenken der handelnden Personen ein selbstkritischer Aspekt eingebracht. Genau diesen Aspekt ließ jedoch die Stellungnahme inhaltlich vermissen. Vor diesem Hintergrund übernahm das Innenministerium die Steuerung der Reform der Mittelinstanz mit dem "Strategiepapier Bezirksregierung 1994"³²⁵.

³²⁰ Dieser Standpunkt wurde mit bestehenden landesgesetzlichen, bundesgesetzlichen Bestimmungen und verfassungsmäßigen Grundlagen belegt. Stellungnahme der Regierungspräsidenten: a.a.O. S. 12.

³²¹ Ebd. S. 16.

³²² Thiele, Willi: Die staatliche Mittelinstanz und die parlamentarische Kontrolle. In: DVBl. Heft 13/1967. S. 502-506. S. 502.

³²³ Vgl. Stellungnahme der RP'en: a.a.O. S. 18.

³²⁴ Vgl. ebd. S. 20.

³²⁵ Innenministerium Nordrhein-Westfalen: Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanz. ("Strategiepapier Bezirksregierung 1994"). Düsseldorf 07.03.1994. Künftig zitiert als: Strategiepapier Bezirksregierung: a.a.O.

5.4 Das Strategiepapier Bezirksregierung 1994 und seine Folgen

Kurze Zeit nach der Veröffentlichung des Ellwein-Gutachtens hat die Staatssekretärskonferenz zahlreiche Projekte zur Effizienzsteigerung der Landesverwaltung verabschiedet. Eines dieser Projekte beinhaltete die Überprüfung "Erstinstanzlicher Zuständigkeiten und Genehmigungsvorbehalte in den Ministerien"³²⁶. Eine Abfrage über die Delegationsfähigkeit erstinstanzlicher Zuständigkeiten und den möglichen Abbau von Genehmigungsvorbehalten fand im Rahmen dieser Überprüfung auch bei der Bezirksregierung statt.

³²⁶ Landtag Nordrhein-Westfalen: Erneuerung der Landesverwaltung. A.a.O. S. 58.

5.4.1 Anlass

Bevor die Empfehlungen abschließend ausgewertet worden waren, veränderten sich die Rahmenbedingungen für die Bezirksregierung. Der Nachtragshaushalt des Landes sah 1993 den Abbau von insgesamt 783 Stellen für die Bezirksregierungen ab 1996 vor. Durch diese enorme Ressourcenverringerung konnte die Übernahme von erstinstanzlichen Zuständigkeiten und Genehmigungsvorbehalten der Ministerien durch die Bezirksregierung aus organisatorischer und fachlicher Sicht nicht realisiert werden. Gleichzeitig war für den Aufgabenbestand der Behörde – insbesondere für die Abteilung 3 (Kommunalaufsicht und Bauen)³²⁷ – das Ergebnis der Überprüfung von Sach- und Personalressourcen des Landes auch für den kommunalen Bereich im Hinblick auf ihre Funktionsfähigkeit von Bedeutung. Die staatliche Mittelinstanz bildete damit strukturell wie organisatorisch einmal mehr das Zentrum der Reformdiskussion. *Strukturell* wurde sie aufgrund der Empfehlungen des Ellwein Gutachtens in Frage gestellt, *organisatorisch* sollte sie im Rahmen einer Wirkungsanalyse zur überörtlichen Gemeindeprüfung und einer Organisationsuntersuchung im Bereich der staatlichen Schulaufsicht sowie der Vermessungsverwaltung auf den Prüfstand gestellt werden. Gleichzeitig wurde wiederholt die Frage nach der Bürger- bzw. Kundenorientierung der staatlichen Mittelinstanz gestellt. Vor diesem Hintergrund erarbeitete das Innenministerium das Strategiepapier Bezirksregierung 1994 zur Sicherung der Funktionsfähigkeit derselben. Ziel war es, den unterschiedlichen Diskussionslinien mit einem strategischen Modernisierungskonzept zu begegnen. Die stetige Diskussion sollte beendet und alle bisherigen Überlegungen für eine effizientere und effektivere Bezirksregierung realisiert werden.

³²⁷ Die Empfehlungen reichten von einer Pauschalierung bzw. Umstellung auf Festbetragsfinanzierung bis hin zu einem Wegfall gering dotierter Zuwendungen und wirkten damit auf die Dezernate 31, 32, 35-37.

5.4.2 Inhalt

Im Strategiepapier wurden drei Handlungsfelder in der Form eines Drei-Säulen-Reformmodells identifiziert:

- Aufgabenkritik, Ablauforganisation und Delegation,
- Infrastruktur/Technik
- Organisationsentwicklung.³²⁸

Die erste Säule *Aufgabenkritik* wurde in einem mehrjährigen Prozess angelegt, in dem Beschäftigte aller Dezernate der Bezirksregierung in Workshops nahezu den gesamten Aufgabenbestand nach den Funktionsbereichen: Aufsicht, Personal, Genehmigung, Zuwendungen, Planungen, untersuchten.³²⁹

Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe, die insgesamt 1.593 Vorschläge aus den 120 Workshops sowie über 2.400 Stellungnahmen geprüft und auf ihre Realisierung hin ausgewertet hatte, legte im Mai 1997 den Abschlussbericht³³⁰ vor. Die Vorschläge zielten auf die Optimierung von Abstimmungsprozessen in Verfahrensabläufen, die Delegation von Verantwortung auf die Arbeitsebene sowie die Einführung 'Neuer Steuerungsinstrumente'³³¹ ab. Letztendlich wurden durch die Ressorts 529 Vorschläge voll und 183 teilweise umgesetzt. In eigener Zuständigkeit realisierten die Bezirksregierungen weitere 220 Vorschläge, 337 wurden von den Ressorts abgelehnt.³³² Die Empfehlungen setzten für alle Bereiche der Bezirksregierungen Impulse, die Arbeit aufgabenkritisch zu hinterfragen und führten zu einem Ideenaustausch zwischen den Bezirksregierungen des Landes.³³³

Die zweite Säule des Strategiepapieres *Infrastruktur/Technik* beinhaltete den forcierten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK-Technologien). Mit der "IT-Machbarkeitsstudie für die Bezirksregierungen"³³⁴, in der Münster als Referenzbehörde untersucht worden war, sollte eine Basis für eine

³²⁸ Vgl. Strategiepapier Bezirksregierung: a.a.O. S. 2-6.

³²⁹ Dieses methodische Vorgehen basierte auf den Grundsätzen zur Organisationsentwicklung. An die Stelle traditioneller Konzepte wie Expertengutachten und externe Organisationsberatung trat ein partizipativer, mitarbeiterorientierter Ansatz, durch den die Organisationsidentität gesichert werden sollte. Entsprechend wurde die Aufgabenkritik von den Beschäftigten als Daueraufgabe verstanden.

³³⁰ Vgl. Innenministerium Nordrhein-Westfalen: Abschlußbericht des Workshops Aufgabenkritik. Düsseldorf 03.07.1997

³³¹ Vgl. ebd. S. 208f.

³³² Vgl. Bericht des Innenministeriums vom 21.12.2001 zum Stand der Verwaltungsmodernisierung für den Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturenreform des Landtags Nordrhein-Westfalen. S. 7. Die verbleibenden 324 Vorschläge liegen noch unberücksichtigt in den jeweiligen Ressorts.

³³³ Die Philosophie der Aufgabenkritik als permanente Aufgabe wurde in den Bezirksregierungen implementiert. Vgl. Bezirksregierung Münster: Bericht der Arbeitsgruppe Aufgabenkritik. Münster Oktober 1997. Darüber hinaus wurden auch die Ergebnisse der Kundenbefragung mit den Überlegungen der Aufgabenkritik analysiert. Vgl. Bezirksregierung Münster: Teams Kundenbefragung und AG Aufgabenkritik. Zusammenstellung der Verbesserungsvorschläge. Ausstellung bei der Bezirksregierung Münster vom 09.-17.06.1999.

neue Ausrichtung der Infrastruktur der Informationstechnik (IT) gelegt werden. Erstmals wurden die Aufgaben der Bezirksregierung unter dem methodischen Ansatz der Leistungserbringung in Geschäftsprozessen untersucht und in einem Geschäftsprozessmodell zusammengeführt. Dies sollte die Grundlage für die zukünftige IT-Infrastruktur bilden. Daneben war der Einsatz multimedialer Komponenten als Kommunikationsmittel auch zwischen den Behörden vorgesehen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung waren auch im Jahre 2003 noch nicht realisiert worden. Allerdings wird die Geschäftsprozess-Systematik in der Bezirksregierung Münster für interne Optimierungsmaßnahmen sowie in den Kundenbefragungen berücksichtigt.

Die dritte Säule *Organisationsentwicklung* sollte über die beiden ersten Säulen hinaus die Entwicklung und Umsetzung konkreter Management-Instrumente oder sogenannter 'Neuer Steuerungsinstrumente' wie Controlling, Budgetierung, Qualitätsmanagement, Kontraktmanagement etc. verfolgen.

5.4.3 Folgen

Um den gesamten Prozess, der mit dem Strategiepapier initiiert wurde auch organisatorisch zu unterstützen, wurde bei den Bezirksregierungen die Organisationseinheit Dezernat 14 (Organisationsangelegenheiten, Informationstechnik, Innenrevision) mit Personal- und Sachressourcen erweitert. Mit dem Strategiepapier hatte das Innenministerium den Impuls für ein aufgabenkritisches und beteiligungsorientiertes Gesamtkonzept geliefert. Daneben wurden Überlegungen zur Entwicklung eines Behördensteuerungsmodelles unter dem Arbeitstitel 'Neue Steuerung' von den jeweiligen Bezirksregierungen gemacht. Die neue Fokussierung auf die Binnenmodernisierung sollte eine Veränderung der Reformdebatte, in der bisher ausschließlich strukturell diskutiert worden war, bewirken. Zwar konnte der Prozess der Binnenmodernisierung keine Bestandsgarantie der Bezirksregierungen gewährleisten, gleichwohl spielte dieser eine entscheidende Rolle bei der Frage, "ob die staatlichen Mittelinstanzen als Behördentypus sui generis tatsächlich für die Neugestaltung der Zwischenebene zur Disposition gestellt"³³⁵ werden sollten.

5.5 Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform

Der Landtag wollte den Modernisierungsprozess mit einem eigenen Ausschuss begleiten und setzte im Januar 1993 den "Ausschuß für Verwaltungsstrukturre-

³³⁴ Debis Systemhaus/Diebold: a.a.O.

³³⁵ Wirtz, Alfred und Dieter Spalink: Standort der Bezirksregierung im Modernisierungsprozeß der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen. In: NWVBl. 11/1995. S. 405-412. S. 412.

form"³³⁶ ein. NRW gehörte mit dieser Einsetzung des Ausschusses – neben Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt – zu den wenigen Bundesländern, die den Modernisierungsprozess auch auf parlamentarischer Ebene mitgestalteten.³³⁷ Ende 1995 wurde vom Kabinett die "Steuerungsgruppe der Landesregierung zur Verwaltungsreform"³³⁸ eingesetzt. Die Arbeitsergebnisse des AStA ließen erkennen, dass dieser keine ressortübergreifende Steuerung des Reformprozesses gewährleisten konnte, und die Übertragung der Untersuchungsergebnisse auf andere Verwaltungseinheiten nicht stattfand.³³⁹ Diese Steuerungsgruppe sollte sich hauptsächlich den Aspekten der Vollzugskritik, der Einführung neuer Steuerungsmodelle, der Optimierung des Personalmanagements und dem Ausbau der Beteiligungsrechte widmen. Einen Überblick über die Organisation der zahlreichen Akteure der Landesverwaltungsreform für NRW gibt die folgende Grafik:

³³⁶ Ebd. S.412.

³³⁷ Vgl. Landtag NRW: Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen: a.a.O. S. 37.

³³⁸ Konzendorf, Götz: a.a.O. S. 39.

³³⁹ Vgl. Bürsch, Michael: a.a.O. S. 52

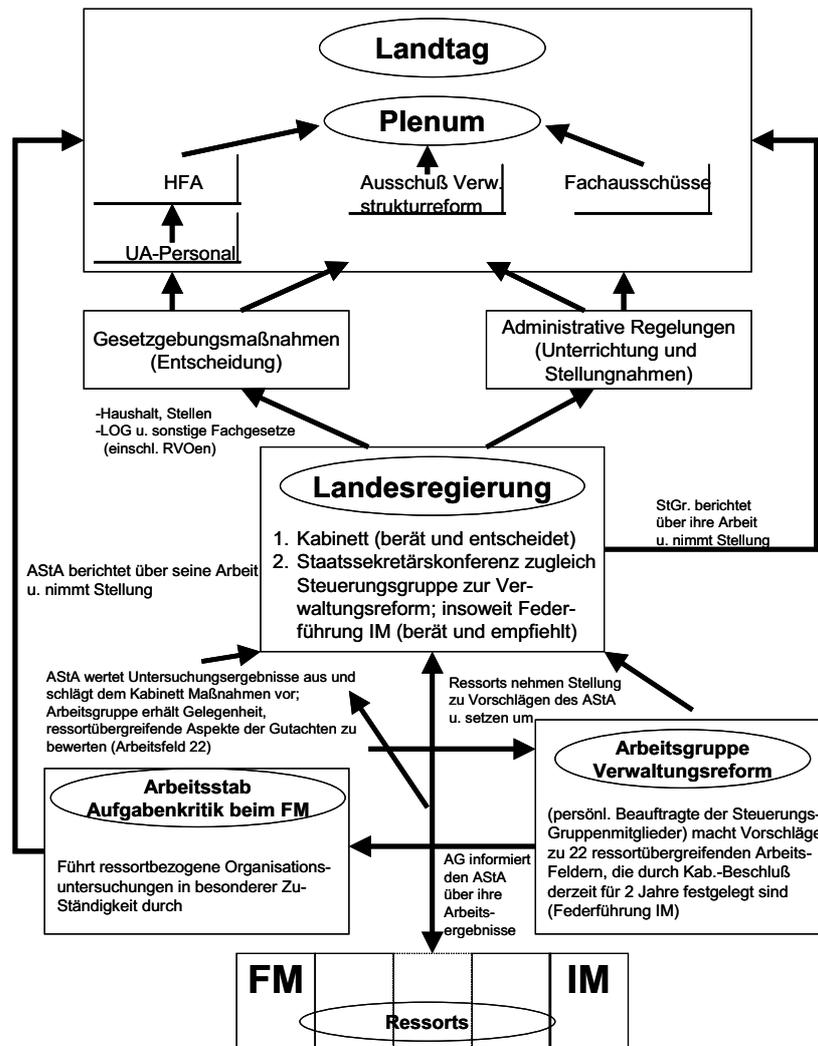


Abbildung 4: Innenministerium NRW, AG Verwaltungsreform/Stand: 15.05.1996. Quelle: Konzen-dorf, Götz: Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Speyerer Forschungsberichte 187. Speyer 1998. S. 75

Die Arbeit des Ausschusses begann mit diversen Anhörungen, in denen Sachverständige der Verwaltungswissenschaften, von kommunalen Verbänden, aber auch von Beratungsfirmen, zu Möglichkeiten und Grenzen der Verwaltungsstrukturreform referierten. In der konstituierenden Sitzung am 19./20.05.1993 wurde im Rahmen der Fragestellung, inwieweit der Aufbau der staatlichen Verwaltung den neuen Ansprüchen der 1990er Jahre gerecht werden könne, insbesondere das Verhältnis von Bündelungs- zu Sonderbehörden erörtert. Dabei wurde das Gebietsorganisationsmodell am Beispiel der Bezirksregierung, das Aufgabenorganisationsmodell anhand der oberen Landesbehörden und letztendlich das Regionalkreismodell, das bereits in den 1970er Jahren nicht durchsetzbar war, vorgestellt. Nach weiteren Anhörungen sowie einigen Informationsreisen des Ausschusses in andere Bundesländer und die Niederlande, kam es zu einer ersten Entscheidung, die

durch den Antrag der SPD-Fraktion "Aufbau der Landesverwaltung"³⁴⁰ vom 27.09.1993 vorbereitet wurde. Kernaussage des Antrages ist die Beibehaltung einer staatlichen Mittelinstanz mit Bündelungsfunktion bei gleichzeitiger Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine Übertragung von Aufgaben nach dem Prinzip der Ortsnähe. Das Regionalkreismodell aus den 1970er Jahren, das eine Art höheren Kommunalverband vorsah und seinerzeit aus landespolitischen Bedenken abgelehnt worden war, wurde hier wieder wegen der besonderen Struktur und Größe NRWs abgelehnt. Allein die Bündelungsbehörde Bezirksregierung, die das Prinzip des Gebietsorganisationsmodells realisiere, sei am ehesten in der Lage, die grundsätzlichen verwaltungspolitischen Ziele des Landes durchzusetzen. Dieses Bündelungsprinzip sei einer Aufgabenerfüllung durch Sonderverwaltungen in jedem Fall vorzuziehen.³⁴¹ Die FDP-Fraktion, unterstützt von der CDU, erklärte, dass die Grundsatzentscheidung für die Mittelinstanz zwar notwendig sei, ihre grundsätzliche Gestaltung aber noch offen bleiben müsse.³⁴² Die CDU interpretierte den Antrag der SPD als Festschreibung der Bezirksregierungen und enthielt sich. Der Ansatz der SPD, eine Bestandsgarantie für die Bezirksregierungen auszusprechen, ihre Anzahl aber einer Überprüfung zu unterziehen und weitere Überlegungen über die Landschaftsverbände und den KVR anzustrengen, würde – nach Auffassung der CDU-Fraktion – irgendwann wieder zu der Frage nach der Bezirksregierung als Institution führen und sei daher nicht sinnvoll.³⁴³

5.5.1 Reformkonzept für eine leistungsfähige Verwaltung

Der Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform setzte auf Anraten der beteiligten Unternehmensberatungen eine Projektgruppe ein, die vor- und nachbereitend unterstützte und ein Projektmanagement gewährleistete. Im Rahmen einer nicht öffentlichen Anhörung am 01.02.1995 wurde erörtert, wie eine Umsetzung der Reformschritte organisiert und vorangetrieben werden könne. Im Ergebnis stellte der Ausschuss fest, dass der Landesverwaltung ein Leitbild zur Reform fehle: Es sei nicht zu erkennen, "ob eine wirkliche Reform (Umbau, Neubau) oder nur periphere Änderungen Ziel der Reform"³⁴⁴ seien. Der Ausschuss formulierte wesentliche Bedingungen für einen Reformersfolg.³⁴⁵ Eine moderne, leistungsfähige und zur Selbst-

³⁴⁰ SPD Landtagsfraktion: Aufbau der Landesverwaltung. Antrag vom 27.09.1993. LT Drs. 11/6060.

³⁴¹ Vgl. ebd. S. 2.

³⁴² Vgl. Landtag NRW: Schriften des Landtages Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsreform in NRW. a.a.O. S. 117.

³⁴³ Der Antrag der SPD wurde am 15.12.1993 sowohl vom Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform als auch vom Plenum mit den Stimmen der FDP angenommen.

³⁴⁴ Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform: Beschlußempfehlung und Bericht. LT Drs. 11/8582. S. 33.

³⁴⁵ 1. Die Notwendigkeit und Unausweichlichkeit der Reform muss allen Entscheidungsträgern und Beteiligten am Reformprozess deutlich präsent sein.

innovation fähige Landesverwaltung sollte bei weitgehender Eigenverantwortung der einzelnen Einrichtungen durch folgende Teilziele erreicht werden:³⁴⁶

1. **Stärkung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung** durch die Einführung Neuer Steuerungsinstrumente sowie einer Kunden-, Mitarbeiter- und Kooperationsorientierung.³⁴⁷
2. **Personalmanagement**, das die Möglichkeiten des bestehenden Rechts ausschöpft, z.B. Personalentwicklungskonzept.
3. **Optimierung der Verwaltungsstrukturen**, mit der die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz, ebenso wie die kommunale Selbstverwaltung, gestärkt wird (Aufgabenkritik).

Dieser Projektgruppenvorschlag enthielt unstrittige Ziele und stellte damit den kleinsten gemeinsamen Nenner aller Fraktionsanträge³⁴⁸ dar. Gleichzeitig war jedoch erkennbar, dass sich die parlamentarischen Ziele *von einer Verwaltungsstrukturereform zu einer Verwaltungsreform* entwickelt hatten.³⁴⁹

2. Eine eindeutige und gemeinsame Orientierung über das Ziel der Reform muss entwickelt werden (Leitbildentwicklung).

3. Durch hierarchieübergreifende Projektgruppen sollen alle Mitarbeiter in den Reformprozess miteinbezogen werden.

4. Nur soweit auch das Prinzip der rückhaltlosen Information beachtet wird, kann der Reformprozess erfolgreich sein.

5. "Verwaltungsreform bedarf des 'Burgfriedens' und der gemeinsamen Zielsetzung von Mehrheit und Opposition, von Legislative und Exekutive." Vgl. Ausschuss für Verwaltungsstrukturereform: a.a.O. S. 37.

³⁴⁶ Landtag NRW: Schriften des Landtages: a.a.O. S. 198ff.

³⁴⁷ Bei der *Kunden- bzw. Bürgerorientierung* der Leistungserstellung, sollte in jedem Fall das Gemeinwohl und der Ausgleich von Einzelinteressen im Vordergrund stehen. Die *Mitarbeiterorientierung* sollte die Potenziale der Mitarbeiter zur Entfaltung bringen (z.B. flache Hierarchien, kooperativer Führungsstil, Delegation von Verantwortung, Teamarbeit). Die *Kooperationsorientierung* sollte eine bedarfsgerechte Erstellung der Leistung gewährleisten, da die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen auch die Zusammenarbeit von Anbietern und Abnehmern erfordert. Die *Einführung neuer Steuerungsinstrumente* diene dem Zweck, ein wirtschaftliches und eigenverantwortliches Verwaltungshandeln zu organisieren (Bausteine: Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Führen aufgrund von Zielvereinbarungen und optimierte Steuerung durch Controlling). Die Erprobung neuer Steuerungsmodelle sollte für jede Verwaltungsebene und Behörde individuell entschieden werden.

³⁴⁸ Vgl. CDU-Landtagsfraktion: "Umfassende Überprüfung des Aufgabenbestandes der Landesverwaltung als Grundlage einer Verwaltungsstrukturereform für das Land Nordrhein-Westfalen." LT Drs. 11/6974.

FDP Landtagsfraktion: "Landtag muß umsetzungsfähige Konzepte neuer Verwaltungsstrukturen vorlegen." LT Drs. 11/7662. Bündnis 90/Die Grünen Fraktion: "Verwaltung im Dienste der Bürgerinnen und Bürger – für den ökologischen und sozialen Umbau in NRW". LT Drs. 11/7608. SPD Landtagsfraktion: "Verwaltungspolitisches Leitbild für die Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen". LT Drs. 11/7668.

³⁴⁹ Vgl. Landtag NRW: Schriften des Landtages: Verwaltungsmodernisierung in NRW. a.a.O. S. 194ff. Der von SPD und FDP (LT Drs. 11/8551) gemeinsam eingebrachte Antrag wurde am 29.03.1995 im Plenum beraten und mit den Stimmen von SPD und FDP gegen die Stimmen der CDU bei einer Enthaltung der "Grünen" angenommen.

5.5.2 Reform der Mittelebene der Landesverwaltung

Erst zwei Jahre nach seiner Konstituierung beschäftigte sich der Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform in 1997 in einer Anhörung konkret mit dem Thema der Reform der Mittelebene der Verwaltung im Lande NRW.³⁵⁰ Ellwein brachte in seiner schriftlichen Stellungnahme hierzu ein, dass nicht die "Übermeublierung"³⁵¹ das Problem der Verwaltung im Lande sei, sondern die übermäßige Verflechtung der einzelnen institutionellen Ebenen. Diese Verflechtung stellte Ellwein als Konsequenz aus der unklaren Aufgabenabgrenzung dar. Er wies darauf hin, dass durch eine ständige landespolitische Einmischung in kommunale Belange die kommunale Selbstverwaltung geschwächt werde. Damit werde eine *schleichende* Veränderung des politisch-institutionellen Gefüges ohne klare Zielsetzung in Gang gesetzt, die nicht gewollt sein könne.³⁵² Die Bezirksregierung sei nicht ein Modell, sondern eine Idee, die ihr zugewiesene Bündelungsfunktion stelle lediglich einen nachträglichen Versuch dar, Korrekturen zur Rechtfertigung der Institution anzubringen.³⁵³

Scholle³⁵⁴, der damalige Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, betonte, dass die Landschaftsverbände als Teil der kommunalen Familie keine Mittelinstanz seien. Die Ausgleichsfunktion der Landschaftsverbände, die vergleichbare Lebensverhältnisse in der Region sowie die Bündelung regionaler Leistungsaufgaben garantiere, sei demokratisch legitimiert durch die Abgeordneten der Landschaftsversammlung, dies weise das "Modell Landschaftsverband"³⁵⁵ als zukunfts-trächtig aus.

Der Regierungspräsident a.D. Schleberger hob in seiner Stellungnahme³⁵⁶ hervor, dass die Fülle von 4.500 Zuständigkeiten der Bezirksregierung bei einem Wegfall dieser Mittelinstanz größtenteils durch die Ministerien erfüllt werden müssten. Das führe zu einer Verlängerung der Verfahren in der Region, mangels Ortskenntnis der obersten Landesbehörden. Ferner hob er die Bündelungsfunktion der Bezirksregierung hervor, mit der 80% aller Verwaltungsentscheidungen auf einer Ebene

³⁵⁰ Näheres zum Fragenkatalog siehe Klein, Martin: Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. (Teil II). In: Eildienst Städtetag NRW. 12/1997. S.302-311. S. 302ff.

³⁵¹ Ellwein, Thomas: Stellungnahme zur Anhörung "Reform der Mittelebene im Lande Nordrhein-Westfalen". 01.06.1997. S. 3.

³⁵² Vgl. ebd. S.4.

³⁵³ Vgl. ebd. S. 5.

³⁵⁴ Scholle, Manfred: Redemanuskript des Landesdirektors anlässlich der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen und Verbänden vor dem Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen am 07.04.1997. S. 4.

³⁵⁵ Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe: Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform am 07.05.1997. Köln/Münster 18.04.1997. S. 16.

³⁵⁶ Vgl. Schleberger, Erwin: Zur Reform der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme zum Hearing vor dem Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform am 07.05.1997 im Landtag Nordrhein-Westfalen. Münster 15.04.1997.

fachlich geprüft, abgewogen und entschieden werden können.³⁵⁷ Eine Kommunalisierung von Aufgaben habe erfolgreich während der Funktionalreform stattgefunden, so dass heute vielmehr die Moderationsfunktion der Bezirksregierung an Bedeutung gewinne. Bezüglich der Aufgabenverteilung zwischen den Landschaftsverbänden und den Bezirksregierungen legte er dar, dass erstere – abgesehen vom Straßenbau – kommunale Aufgaben wahrnehmen, die oberhalb der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte angesiedelt sind und so in einmaliger Weise die Regionen Westfalen und Rheinland repräsentierten. Aufgrund der Staatstradition könnten staatliche Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in begrenztem Umfang zu kommunalen Aufgaben gemacht werden, umgekehrt seien kommunale Aufgaben jedoch dem staatlichen Zugriff entzogen.³⁵⁸

Frey³⁵⁹ forderte dagegen eine konsequente Kommunalisierung von Aufgaben aus den Bereichen Kultur und Daseinsvorsorge, denn diese Aufgabenverlagerung würde bei den Bezirksregierungen unmittelbar eine Verschlankung bewirken. Bei den Landschaftsverbänden würden die Aufgaben Verkehr, Umwelt, Kultur und Soziales sowie die Eingliederung von Aufgaben der Sonderbehörden zu einer stärkeren Verantwortlichkeit für den regionalen Ausgleich der Interessen führen.

Der Gedanke, die Bezirksregierung auf ihre originären Aufgaben der Kommunal- und Rechtsaufsicht sowie der Polizei zu begrenzen, wurde auch vom Städtetag NRW vorgetragen. Dieser forderte sowohl eine weitgehende Kommunalisierung von Aufgaben als auch eine effiziente und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung. Gleichzeitig schlug der Städtetag eine Umwandlung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung vor. Diese sollten nicht mit Standards zur Aufgabenerfüllung verbunden werden, so dass die Kommunen eine Wahrnehmung nach eigenen Vorstellungen ausführen könnten. Nur eine klare Trennung der staatlichen von der kommunalen Sphäre bringe die notwendige Transparenz in der Aufgaben- und Verantwortungszuweisung.³⁶⁰

³⁵⁷ Vgl. ebd. S. 3.

³⁵⁸ Vgl. ebd. S. 11.

³⁵⁹ Vgl. Frey, Rainer: Stellungnahme zur « Reform der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen » vor dem Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform des Landtags Nordrhein-Westfalen. Münster 12.06.1997. S. 7f.

³⁶⁰ Vgl. Klein, Martin: a.a.O. S. 304ff.

Wie diese kurzen Statements verdeutlichen, wurde auch in dieser Anhörung die Diskussion erwartungsgemäß interessengeleitet geführt. Das erscheint insoweit verständlich, als bezogen auf die Bezirksregierungen bereits im Mai 1993 von Ministerpräsident Rau und im Dezember 1993 vom Landtag des Landes NRW, die Existenz der Bezirksregierung als staatliche Mittelinstanz und Bündelungsbehörde nicht mehr zur Disposition stand.³⁶¹ So wurde auch in der Koalitionsvereinbarung³⁶² zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen diese Bestandsgarantie ausgesprochen. Über die Zukunft der höheren Kommunalverbände sollte jedoch eine intensive Diskussion eingeleitet werden. So erklärt sich, warum zu dieser Zeit eher über eine Kommunalisierung und Aufgabenreduzierung als über eine Auflösung der Bezirksregierung debattiert wurde.

5.6 Exkurs: Änderung der Kommunalverfassung

In 1994 gelang es nach 40-jähriger Diskussion, die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung grundlegend zu überarbeiten und zu verändern. Der monistische Ansatz der Kommunalverfassung³⁶³, der von der britischen Militärregierung nach dem 2. Weltkrieg eingeführt worden war, konnte sich weder praktisch noch theoretisch wirklich durchsetzen. Der Gemeindedirektor war ab 1969 zuständig für die Außenvertretung der Gemeinde und die Zeichnung von Verpflichtungsermächtigungen. Jahre zuvor wurde bereits die Wahlzeit des Bürgermeisters an die des Rates angeglichen, wodurch das Amt eine neue Kontinuität erhielt. Diese institutionalisierte Zweigleisigkeit der kommunalen Führung wurde in jedem Jahrzehnt neu diskutiert. In den 1980er Jahren führte Banner³⁶⁴ die finanzielle Situation der Kommunen und ihre Steuerbarkeit unter anderem darauf zurück. Die Frage nach der Direktwahl des Bürgermeisters stellte den Schwerpunkt der Diskussion in den 1990er Jahren dar. Ausgangspunkt für die Reform wurde mithin die Frage der Direktwahl. Eine Konsequenz daraus sollte die Abschaffung der kommunalen Doppelspitze sein.³⁶⁵ Ab 1991 wurde die Diskussion erweitert um die Fragen nach er-

³⁶¹ Vgl. Wirtz, Alfred und Dieter Spalink: a.a.O. S. 408.

³⁶² Vgl. SPD Landesverband NRW: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 12. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen 1995 - 2000 zwischen der SPD, Landesverband NRW, und dem Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband NRW. 2. Aufl. Düsseldorf 1995. S. 82.

³⁶³ Der Rat sollte das für alle Gemeindeangelegenheiten zuständige Organ sein, dazu zählte nach anfänglichem Verständnis gerade auch die Verwaltungsleitung. Die monistische Verfassungsform beschreibt die Unterordnung des Gemeindedirektors unter den Rat und die Verleihung des Titels Bürgermeister an den Ratsvorsitzenden. Bei aller Kritik wurde diese Verfassungsform übernommen, da sie für demokratisch gehalten wurde. Vgl. Lingk, Anne-Kathrin: Die Reform der Kommunalverfassung - Verkauf und Intention. In: NWVBl. 4/99. S. 121-125. S. 121.

³⁶⁴ Banner, Bernd: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune. In: AfK 1982. S. 26ff.

³⁶⁵ Eine detaillierte Darstellung der Reformdiskussion ist zu finden bei Lingk, Anne-Kathrin: a.a.O. S. 122-124. Held, Friedrich Wilhelm und Reinhard Wilbusse: Das neue Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen. Darstellung für die Praxis. Wiesbaden 1994.

weiteren Formen der Bürgerbeteiligung in den Formen des Einwohnerantrages, Bürgerbegehrens und -entscheidungen.

Das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen wurde vom Landtag in 3. Lesung am 06.05.1994 verabschiedet.³⁶⁶ Die neue Kommunalverfassung hat die Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Bürger ausgeweitet. Die Doppelspitze wurde ersetzt durch die Funktion des direkt gewählten hauptamtlichen Bürgermeisters. Mit der sogenannten Experimentierklausel wurde die Einführung neuer Organisations- und Steuerungsinstrumente erleichtert.

Die eindrucksvollen Reformergebnisse, wurden auch in der Öffentlichkeit in allen Punkten positiv wahrgenommen.³⁶⁷ Sie stellen den konsequenten Abschluss einer langandauernden Reformdiskussion dar. Unmittelbare Auswirkungen auf die parallel verlaufende Verwaltungsstrukturkommission zeitigte das Ergebnis nicht.

5.7 Zusammenfassung und Auswirkungen

Diese Phase der Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen war bestimmt von Diskussionen, Gutachten und Anhörungen. Es wurde versucht, die nicht wahrgenommenen Chancen der Funktionalreform nachzuholen und mit den Ansätzen Zielen der Deregulierung zu verbinden. Mit der Erkenntnis, dass die kommunale Ebene sich zu dieser Zeit bereits intensiv mit dem Neuen Steuerungsmodell der KGSt und der Theorie des New Public Management beschäftigte, während die Landesverwaltung noch ein einheitliches Modernisierungskonzept erörterte, wurde die Verpflichtung zur Reform der Landesverwaltung formuliert.

Ziele dieser Phase verfolgten ausschließlich ökonomische Rationalitäten, Effizienz und Effektivität waren die maßgeblichen Reformbegriffe zu dieser Zeit.³⁶⁸

³⁶⁶ GV NW 1994 S. 270. Vorschaltgesetz vom 02.10.1994. GV NW S. 34.

³⁶⁷ Laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes Forsa (veröffentlicht im Kölner Stadtanzeiger am 04.05.1994) fanden 52% der Bürger die Abschaffung der Doppelspitze richtig. 80% verlangten die Direktwahl des Bürgermeisters zu 73% begrüßten die Möglichkeit des Bürgerbegehrens. Vgl. Held, Friedrich Wilhelm und Reinhard Wilmbusse: a.a.O. S. 17f.

³⁶⁸ siehe dazu III.2. dieser Arbeit.

Da das Umweltthema die öffentliche Debatte bestimmte, wagte man in diesem Bereich eine Umstrukturierung, die als Reform bewertet werden kann. Die vollzogene Restrukturierung der Umweltverwaltung mit der organisatorischen Trennung zwischen Technik und Verwaltung wurde vielfach als anachronistisch kritisiert.³⁶⁹

Diese Reform wirkte sich in der Umgestaltung einiger Dezernate der Bezirksregierung aus. Damit wurde bei der Bezirksregierung nur eine Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen vollzogen.

Schließlich wollte man mit dem Gesetz auch die Verwaltungskultur neu ausrichten: Die personenbezogenen Behördenbezeichnungen wurden durch sächliche ersetzt, seither heisst die Behörde nicht mehr Regierungspräsident, sondern Bezirksregierung.³⁷⁰

Zum zweiten Mal in der Geschichte Nordrhein-Westfalens hat eine Reform auf der kommunalen Ebene mit der neuen Kommunalverfassung stattgefunden. Allerdings hatte diese Reform keine Auswirkungen auf die Reformdiskussion der staatlichen Mittelinstanz.

³⁶⁹ Vgl. Lübke-Wolf, Gertrude: Erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform. In: NWVBl. 6/1994. S. 211ff. Die ohnehin viel beklagte lange Verfahrensdauer im Bereich Wasser- und Abfallwirtschaft, die auf Abstimmungsprozesse zwischen Verwaltungsbehörden und Technischen Fachbehörden beruhte, wurde durch diese Trennung weiter verschärft. Der organisatorische Zusammenhang von Arbeits- und Immissionsschutz wurde auch bei der Bezirksregierung getrennt, indem das ehemalige Dezernat 55 (Gewerbeaufsicht) in die beiden Dezernate 55 (Arbeitsschutz) und 56 (Immissionsschutz) aufgegliedert wurden. Vgl. Innenministerium NRW: Innere Organisation der Bezirksregierungen; Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 02.01.1996 - V A 3 - 33.00 -. SMBl S. 382 ff. Die Bündelung, die zuvor organisatorisch über den Hauptdezernenten des ehemaligen Dezernates 55 gegeben war, wurde mit der Bildung zwei eigenständiger Dezernate aufgehoben. Gerade mit dem ehemaligen Dezernat 55 hatte man trotz unterschiedlicher Aufsichtsverhältnisse eine Bündelung der beiden Fachressorts organisatorisch auf der Ebene der Bezirksregierung ermöglicht. Fachaufsicht für den Immissionsschutz übt das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft und für den Arbeitsschutz das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales aus. Inhaltlich kommt es zwischen Arbeits- und Immissionsschutz z.B. in Fragen der Eliminierung und Substitution von Schadstoffen zu Zielkonflikten, was auf eine Notwendigkeit der Kooperation zwischen Arbeits- und Umweltschutz hinweist. Vgl. Lübke-Wolf: a.a.O. S.213.

³⁷⁰ Vgl. Bericht des IM vom 21.12.2001 a.a.O. S.6.

6. Die aktuelle Verwaltungsstrukturdebatte in NRW (ab 1998)

Nachdem der Schwerpunkt der Verwaltungsreform der Mittelinstanz seit Anfang der 1990er Jahre auf die Binnenmodernisierung verlagert wurde, begann 1998 erneut eine Debatte um die grundsätzliche Neustrukturierung der Mittelebene.

6.1 Die Mittelinstanzmodelle

Anknüpfend an das Neuordnungsmodell aus dem Ellwein Gutachten entwickelten die Landtagsfraktionen 1996/97 eigene Konzepte für eine zukünftige Mittelebene in NRW. Dabei griffen sie teilweise auf die Modelle, die zu Zeiten des Rietdorf Gutachtens erörtert worden waren, zurück. Kernidee der Neuordnungsmodelle von 1996/97 war die Schaffung eines identischen Gebietszuschnittes für die Landschaftsverbände und die entsprechenden Bezirksregierungen. Die Überlegungen reichten dabei von drei bis zu 15 kommunalen Verbänden³⁷¹. Daneben wurden Modellalternativen in die Diskussion eingebracht, die für jede Gebietseinheit zwei parallel geschnittene Institutionen mit jeweils staatlichen bzw. kommunalen Aufgabeninhalten vorsahen.

Eine der bekanntesten Varianten war das von der CDU-Landtagsfraktion im Herbst 1996 vorgestellte *Regionalverwaltungsmodell*³⁷². Dies sah eine einheitliche, sowohl staatliche als auch staatlich-kommunale Bündelungsbehörde vor. Bewährte Elemente der vorhandenen Behörden sollten in das Modell übernommen werden. Um eine politische Legitimation dieser gemischt kommunal-staatlichen Behörde zu gewährleisten, sollte eine parlamentarische Begleitung der neuen Regionalverwaltung durch eine Regionalversammlung angestrebt werden. Die Regionalversammlung sollte die Tradition der bisherigen Landschaftsversammlung und der Bezirksplanungsräte fortsetzen. Eine Besetzung war entweder ausschließlich mit kommunalen Vertretern oder zu gleichen Anteilen mit kommunalen und Landesvertretern geplant. Der Regionalpräsident, als Leiter dieser Regionalverwaltung, sollte von der Regionalversammlung gewählt und von der Landesregierung ernannt werden. Um die Eigendynamik, die eine derartige kommunal-staatliche Einheit entwickeln konnte, zu begrenzen, wurden der staatliche und der kommunale Bereich voneinander abgegrenzt. Für den staatlichen Bereich sollten Globalbudgets zur Verfügung gestellt werden. Der Regionalversammlung sollte die Entscheidungsbefugnis

³⁷¹ In Anlehnung an die bestehenden Regionalkonferenzen.

³⁷² Vgl. Klein, Martin: Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Teil I). In: Eildienst Städtetag NRW. 11/1997. S.275-283. S.276.

über die Verteilung von Fördermitteln zustehen. Durch die Reduzierung mehrerer Behörden auf eine Einzige wollte man eine große Transparenz und die Einheit der Verwaltung garantieren. Darüber hinaus sollten in der operativen Abwicklung Doppelarbeit und Reibungsverluste vermieden, zumindest aber verringert werden. Prognosen bzgl. der zu erzielenden Synergieeffekte lagen im Bereich der Personalkosten bei 30%, unter Berücksichtigung einer Optimierung der IuK-Technologien sogar bei 50%.³⁷³ Gleichwohl ist dieses Modell nicht hinreichend konkret und damit interpretativ dargestellt worden. Sogar der Charakter der Regionalverwaltung wird noch in der Spannweite von einer rein kommunalen Behörde mit Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bis zu einer gemischt kommunal-staatlichen diskutiert.³⁷⁴

Der SPD-Landesverband legte dagegen ein Papier der Kommission "Moderner Staat"³⁷⁵ vor, das drei Alternativen zur Neugestaltung der Mittelebene vorsah:

- das Integrationsmodell,
- das Verknüpfungsmodell,
- das Regionalisierungsmodell.

In allen drei Modellen war nur ein politisches Gremium für die Mittelebene vorgesehen. Eine neu ausgestaltete Landschaftsversammlung sollte den Bezirksplanungsrat durch einen Ausschuss ersetzen. Eine direkt-parlamentarische Vertretung zwischen kommunaler und staatlicher Ebene wurde jedoch in einem späteren Eckpunktepapier³⁷⁶ des Ministeriums für Inneres und Justiz abgelehnt.³⁷⁷ Darüber hinaus wurde bei allen Modellen eine umfassende Aufgabenkritik und eine weitgehende Stärkung der kommunalen Ebene vorausgesetzt. Unter Berücksichtigung der früheren Bestandszusage an die Bezirksregierung, sollte deren Bündelungsfunktion gestärkt werden und der regionale Zuschnitt unverändert bleiben. Gleichzeitig sollte die staatliche Sonderverwaltung, soweit sinnvoll, in die Bezirksregierung integriert werden.

Das *Integrationsmodell* sah eine Eingliederung der Landschaftsverbände in die

³⁷³ Vgl. Britz, Franz-Josef: Die Regionalverwaltung - Vorschlag zur Vereinfachung. In: Die innovative Verwaltung. 1/1997. S. 37-40. S.40.

³⁷⁴ vgl. CDU Münsterland: Abschlussbericht der Arbeitsgruppe "Verwaltungsstrukturreform und Bürokratieabbau" des CDU-Bezirksverbands Münsterland. Münster 15.12.2003.

³⁷⁵ Klein, Martin: a.a.O. S. 276ff.

³⁷⁶ Vgl. Ministerium für Inneres und Justiz des Landes NRW: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Eckpunktepapier. Düsseldorf 11.11.1998. Zukünftig zitiert als: Eckpunktepapier: a.a.O. siehe 6.2 dieser Arbeit.

³⁷⁷ Vgl. Klein, Martin: a.a.O. S.277.

Strukturen der bisherigen Bezirksregierung vor. Demgegenüber wurden mit dem *Verknüpfungsmo­dell* zwei getrennte Verwaltungen mit deckungsgleicher Gebietsabgrenzung konzipiert. Schließlich sollte mit dem *Regionalisierungsmodell* die Neugestaltung der Gebietsabgrenzung der Landschaftsverbände bei einer Beibehaltung der Bezirksregierungen durchgeführt werden.

Die vorgestellten Modellalternativen beschreiben eine Neuordnung der Mittelebene aus staatlicher Perspektive. Eine Beschränkung der Staatsverwaltung auf ihre staatlichen Kernaufgaben wird damit nicht deutlich, auch wenn die permanente Aufgabenkritik proklamiert wird.

Eine Zusammenführung aller staatlichen Aufgaben und der Aufgaben mit interkommunalem Bezug in einer einzigen Behörde, wie es das *Regionalverwaltungsmodell* der CDU vorsieht, würde eine quantitative Reduzierung der bisher acht Behörden auf zukünftig drei bedeuten. Einspar- und Synergiepotenziale sind damit sehr wahrscheinlich, auch wenn hierdurch staatliche Dominanz eine Mammutbehörde³⁷⁸ geschaffen würde. Auf Basis dieser Überlegungen ist einer klaren organisatorischen Trennung von kommunal verfassten und rein staatlichen Aufgaben der Vorzug zu geben.

6.2 Das Eckpunktepapier

Die vorgestellten Modelle der Fraktionen (s.o.) waren noch bestimmt von den Reformüberlegungen mit einem veränderten räumlichen Zuschnitt für das Ruhrgebiet und den parteilichen Modellentwürfen aus der Gebietsreform. Demgegenüber versuchte das Ministerium für Inneres und Justiz 1998 mit dem sogenannten *Eckpunktepapier*³⁷⁹ die breitgefächerte Diskussion zu konzentrieren. Eine Reorganisation des KVR wurde darin von vornherein ausgeschlossen, da das zukünftige Gesamtkonzept davon nicht wesentlich tangiert werde.³⁸⁰

Als Gegenstand der weiteren Verwaltungsstrukturreform im Sinne des *Eckpunktepapieres* sollte folgender Untersuchungsbereich gelten:

Alle Behörden, Einrichtungen und Organisationen zwischen der Landesverwaltung und den Städten und Gemeinden sollten erneut auf den Prüfstand gestellt wer-

³⁷⁸ Vgl. ebd. S. 282.

³⁷⁹ Vgl. Eckpunktepapier: a.a.O.

³⁸⁰ Vgl. Ministerium für Inneres und Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen: Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen nach Kabinettsbefassung. Anlage. Düsseldorf Stand 16.12.1998. S. 1. Künftig zitiert als: Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung: a.a.O.

den.³⁸¹ Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte eine größtmögliche Kommunalisierung der Aufgaben vorgenommen werden. Eine effiziente und leistungsstarke Landesverwaltung sollte durch Reformen in folgenden Handlungsfeldern erreicht werden:

- "> Konsequente Aufgabenkritik und Vorschriftenüberprüfung,
- > Binnenmodernisierung der Behörden und Einrichtungen durch
 - Einsatz Neuer Steuerungsinstrumente,
 - Anwendung integrierter Informationstechnik,
 - fortschrittliche Personalverwaltung,
 - bürgerorientiertes Qualitätsmanagement,
 - umfassende Organisationsentwicklung aller Behörden und Einrichtungen unter weitgehendem Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- > Optimierung des Verwaltungsaufbaus und der Behördenstrukturen,
- > Unterstützung der Kommunen in ihren Reformbemühungen."³⁸²

Eine Neuausrichtung der Verwaltungsreformdebatte in NRW erfolgte damit nicht. Es wurden lediglich die Aspekte der Binnenmodernisierung mit denen der Strukturdiskussion, auch im Hinblick auf die kommunale Ebene, miteinander verbunden und kritisch hinterfragt.

Im *Eckpunktepapier* wurden drei Modelle³⁸³ für die Reform der Mittelebene vorgestellt. Ein wesentlicher Unterschied zwischen diesen Modellen liegt im Grad der Aufgabenabgrenzung zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben. Diese Modelle werden im Folgenden skizziert und bewertet.

³⁸¹ Vgl. Eckpunktepapier: a.a.O. S. 4.

³⁸² Vgl. ebd. S.5f.

³⁸³ Vgl. ebd. Abschnitt III (Optimierung mit Varianten). S. 5

6.2.1 Das Reformgrundmodell

Ausgehend von der Erhaltung des Status quo, d.h. Beibehaltung sowohl der Bezirksregierungen als auch der Landschaftsverbände, wurde im *Reformgrundmodell*³⁸⁴ eine Verringerung der Anzahl der Bezirksregierungen angestrebt, indem der jeweilige Aufgabenbestand kritisch überprüft und neu verteilt werden sollte. Dabei wurden die wesentlichen Schnittstellenprobleme, die Ellwein bereits in den Aufgabenbereichen Denkmalpflege, Fördermaßnahmen und Planfeststellung im Straßenbau, identifiziert hatte, beseitigt. In Abhängigkeit von dem Ergebnis der aufgabenkritischen Überprüfung sollten die unteren Landesbehörden, die einer Landesoberbehörde nachgeordnet sind, stattdessen der jeweiligen Bezirksregierung unterstellt werden. Ebenso sollten die Bezirksregierungen die Aufgaben einiger Landesoberbehörden³⁸⁵ wahrnehmen. Die zentral wahrzunehmenden Aufgaben sollten dem jeweiligen ministeriellen Fachressort zugeordnet werden. Schließlich wurde die Selbständigkeit der unteren Landesbehörden auf ihre Notwendigkeit hin überprüft. Der bei den Landschaftsverbänden angesiedelte Straßenbau sollte verstaatlicht und auf die Bezirksregierungsebene verlagert werden.

Das *Reformgrundmodell* stellte den minimalen Konsens für eine Reformvariante dar. Neuordnungsgedanken, wie die Reduzierung der Landesoberbehörden und deren Unterbau, die seit Jahren diskutiert wurden, flossen hier ein. Dieses Modell realisierte damit folgende Ziele einer klaren Trennung kommunaler und staatlicher Aufgaben, durch die Beibehaltung gewachsener und erprobter Verwaltungsstrukturen, die in ihren Funktionen gestärkt werden, die Einhaltung des Prinzips der Einheit der Verwaltung auf allen Ebenen sowie des Bündelungsprinzips auf der Ebene der Bezirksregierung. Schließlich die Optimierung der Verwaltungsverfahren durch Schnittstellenreduzierung auf der Mittelebene.

Die vorgesehene Verlagerung des Straßenbaus auf die Bezirksregierung würde zu einer Zusammenlegung der Anhörungs- und der Planfeststellungsbehörde führen und für eine Verfahrenskonzentration sorgen. Für die Straßenbauverwaltung hätte die Verlagerung auf Bezirksebene jedoch eine Aufteilung von zwei auf fünf Standorte bedeutet. Insgesamt blieb in diesem Modell offen, wie die Stärkung der Ortsnähe und der kommunalen Verwaltung, eine der Hauptforderungen der Verwaltungsreform, erfüllt werden sollte.

³⁸⁴ Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung: a.a.O. S.2.

³⁸⁵ Z.B. des Landesamtes für Agrarordnung, des Landesoberbergamtes, der Landeseichdirektion und des Landesversorgungsamtes

6.2.2 Das Trennungsmodell

Dieses Modell ging ebenfalls von einer organisatorischen Trennung der staatlichen und der kommunalen Aufgaben aus. Demzufolge sollte der Straßenbau auf die Bezirksregierungen übertragen werden. Die kommunalen Aufgaben der Landschaftsverbände wurden dabei weitestgehend auf die Kommunen delegiert. Die Landschaftsverbände erfüllten nur noch ihren Restaufgabenbestand. Es sollten fünf Regional-Verwaltungsämter als staatliche Mittelinstanz gebildet werden, die nach einer aufgabenkritischen Überprüfung die Aufgaben der Bezirksregierung und der Fachverwaltung weitgehend zusammengefasst übernehmen sollten. Die verbleibenden Landesoberbehörden sollten gegebenenfalls in einem Landesverwaltungsamt zusammengefasst werden.

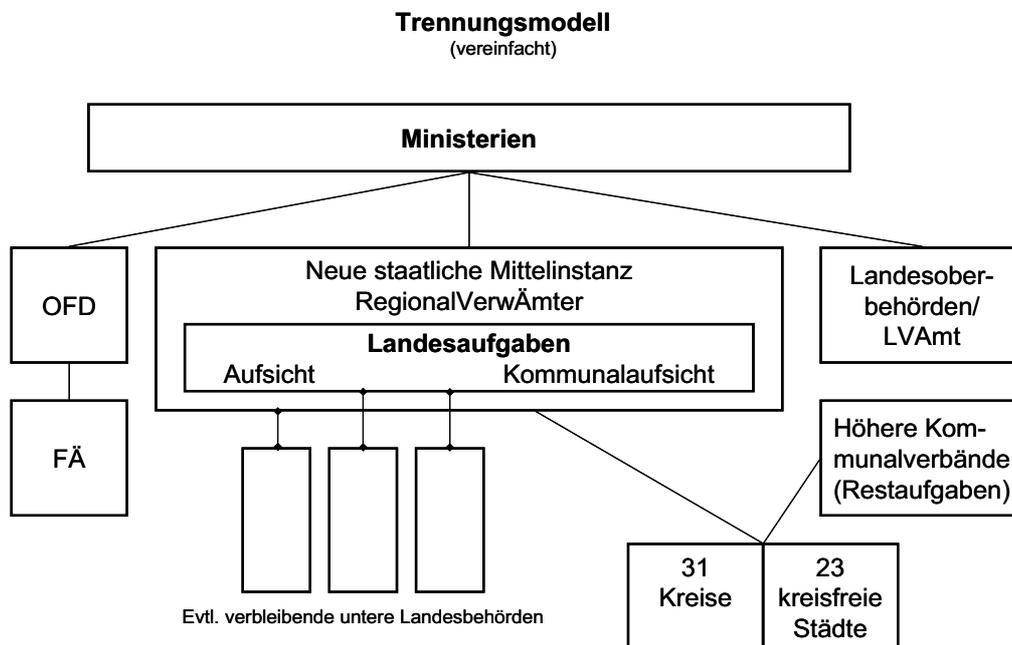


Abb. 5: Trennungsmodell (vereinfacht) Quelle: Ministerium für Inneres und Justiz/-V-AG VR: Beratungsgrundlage nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf 16.12.1998

In einer Variante dieses Modells war eine Konzentration der staatlichen Aufsichtsfunktion in zwei Aufsichtszentren, eines für das Rheinland und das andere für Westfalen vorgesehen, davon ausgenommen blieb der Polizeibereich. Es wurden sechs Regional-Verwaltungsämter als untere Landesbehörden, mit vergleichbaren Aufgabenbeständen gebildet. Zusätzlich werden sechs Ämter für Landesplanung und Straßenbau errichtet. Landesoberbehörden, die als unverzichtbar bewertet wurden, sollten bestehen bleiben.³⁸⁶

³⁸⁶ Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung: a.a.O. S. 3.

Trennungsmodell (Variante)
(vereinfacht)

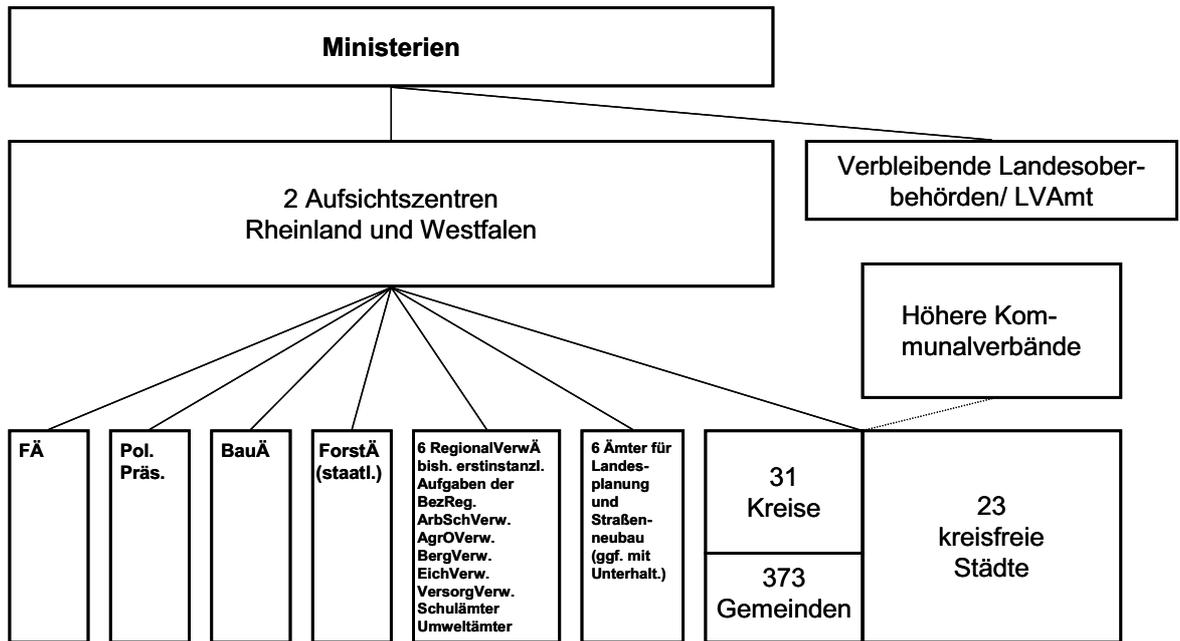


Abb. 6: Trennungsmodell (Variante vereinfacht). Quelle: Ministerium für Inneres und Justiz/-V-AG VR: Beratungsgrundlage nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf 16.12.1998

Das *Trennungsmodell* stellte einen Versuch dar, die Fach- und Sonderverwaltung horizontal und vertikal zu reduzieren, um so das Prinzip der Einheit der Verwaltung zu betonen. Die Variante mit der Bildung von 14 neuen Ämtern³⁸⁷ konterkarierte diesen Ansatz jedoch. Neben den hohen Kosten für die Errichtung dieser Ämter lässt diese Variante eine Intransparenz des Verwaltungshandelns auf allen Ebenen vermuten. Maßstäbe ökonomischer Rationalität wie Effektivität und Effizienz sowie die Herstellung eines organisatorischen Minimums können so kaum erfüllt werden.

³⁸⁷ Sechs Regional-Verwaltungsämter, sechs Ämter für Landesplanung und Straßenbau sowie zwei Aufsichtszentren.

6.2.3 Das Integrationsmodell

Dieses Modell ging von fünf Regional-Verwaltungsämtern aus, die die bisherigen fünf Bezirksregierungen und die beiden Landschaftsverbände unter Einbeziehung der Fachverwaltungen ersetzen sollten. Damit erfolgte eine Integration staatlicher und kommunaler Aufgaben in einer Behörde, die allerdings organisatorisch in getrennten Bereichen wahrgenommen werden sollten. Im staatlichen Bereich sollten die Landesaufgaben, soweit sie nicht Fachverwaltungen zugewiesen waren, und die Kommunalaufsicht über kreisfreie Städte wahrgenommen werden. Der kommunale Bereich sollte durch eine indirekt gewählte Regionalversammlung in den Regional-Verwaltungsämtern vertreten werden.

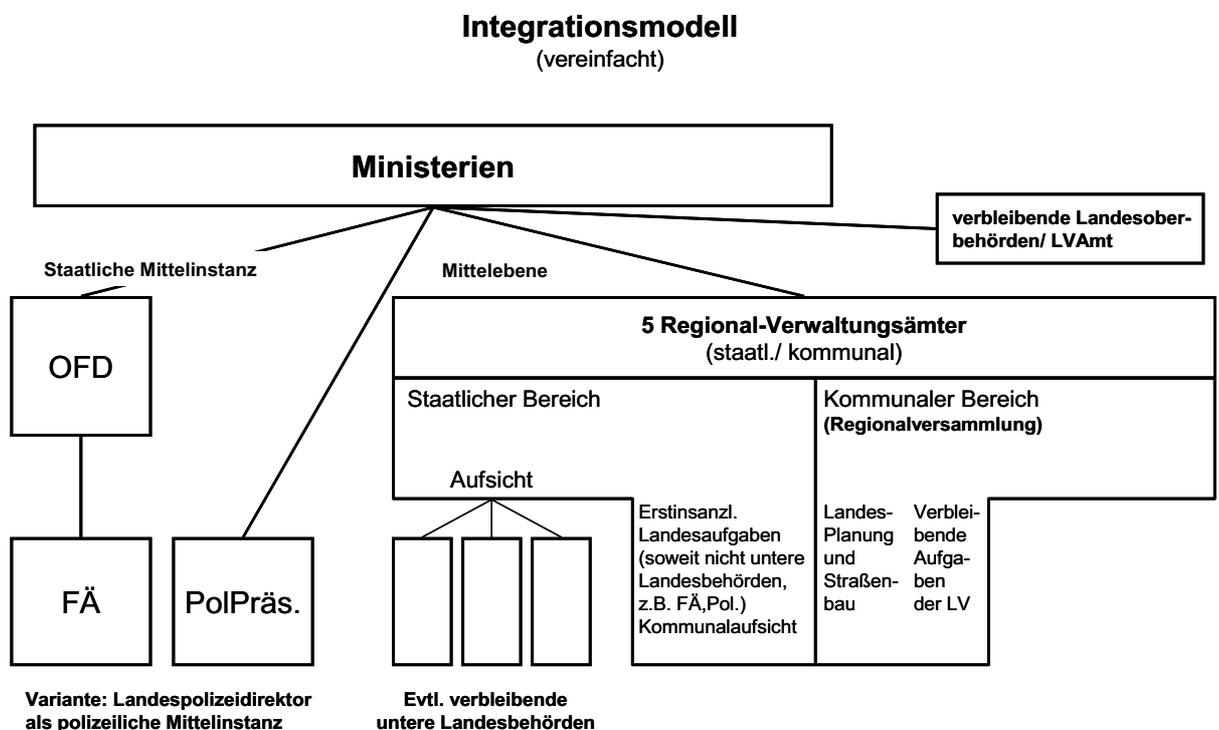


Abb. 7: Integrationsmodell (vereinfacht). Quelle: Ministerium für Inneres und Justiz/-V-AG VR: Beratungsgrundlage nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf 16.12.1998

Hinsichtlich der rechtlichen Schwierigkeiten³⁸⁸ in Bezug auf die staats- und kommunalverfassungsrechtliche Bewertung dieses Modells³⁸⁹ wurde in der Variante zum *Integrationsmodell* eine Auflösung der Landschaftsverbände unter Bildung eigenständiger Regionalverbände vorgeschlagen. Diese Bezirksverbände wurden mit den Aufgaben der höheren Kommunalverbände (inklusive der Landesplanung) ausgestattet. Beide waren im Gebietszuschnitt deckungsgleich und personell verzahnt mit der Bezirksregierung. Die Selbständigkeit der staatlichen Mittelinstanz

³⁸⁸ Vgl. Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung:a.a.O. S.4f.

³⁸⁹ wie Rechtscharakter, Umlagefinanzierung, Leitungsspitze etc.

sollte so eine Eingliederung staatlicher Sonderbehörden vereinfachen. Der Gedanke, auch sonderbehördliche Aufgaben im Sinne der Integration in den kommunalen Bereich zu verlagern, wurde erst in einer Variante entwickelt, die der Leitidee des Grundmodells kaum mehr entsprach.

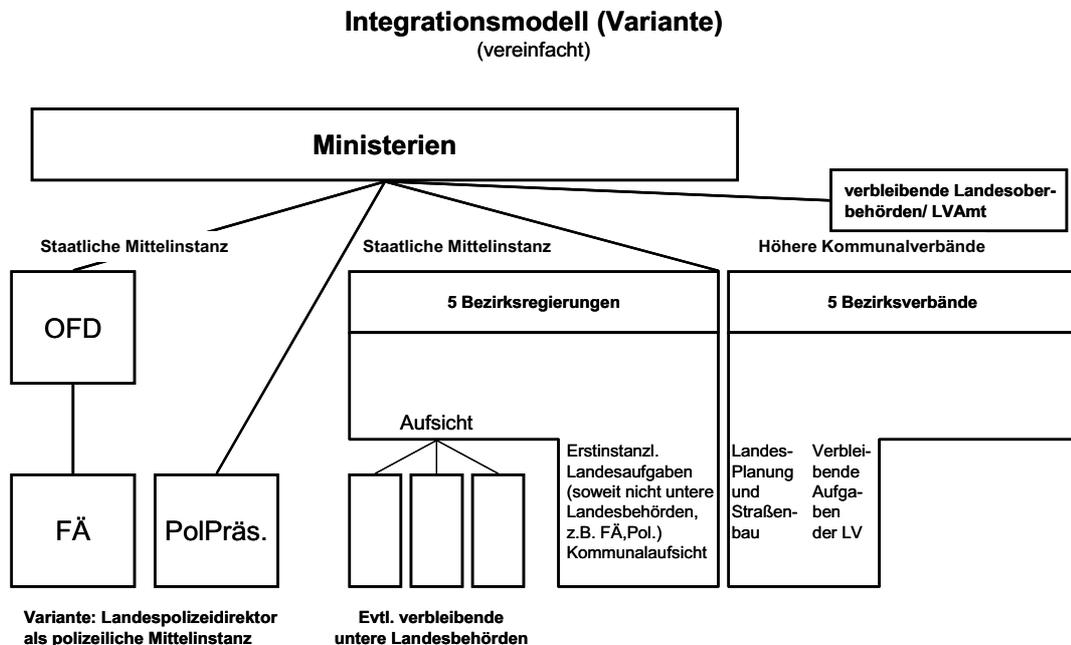


Abb. 8: Integrationsmodell (Variante vereinfacht). Quelle: Ministerium für Inneres und Justiz/-V-AG VR: Beratungsgrundlage nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf 16.12.1998

Das *Integrationsmodell* könnte wegen mangelnder wirtschaftlicher Leistungskraft der kommunalen Selbstverwaltung einen Widerspruch zum Gebot der gleichen Rechtsanwendung in allen Teilen des Landes führen, und damit das geforderte Kriterium der Einheit der Verwaltung nicht voll erfüllen. Mit dem Grundmodell wurde der vertikale Aufbau der Landesverwaltung ohne Zweifel gestrafft. Offen blieb nur, ob durch die Verlagerung einiger Aufgaben auf die obersten Landesbehörden nicht neue Verwaltungseinheiten entstanden wären.³⁹⁰ Gleichzeitig würden aber in den Regional-Verwaltungsämtern Schnittstellen auftreten, die nicht zwingend der Verfahrensvereinfachung dienen. Schließlich blieb die Frage der Finanzierungsart des gemischt kommunal-staatlichen Aufgabenbestandes offen. Die staatlichen Aufgaben sollten über Steuermittel finanziert werden, wohingegen die Aufgaben der Landschaftsverbände maßgeblich über die kommunale Umlage getragen werden sollten. Wie diese unterschiedlichen Finanzierungssysteme in einer kommunal-staatlichen Behörde verursachungsgerecht zugeordnet werden sollten, blieb

³⁹⁰ Hierbei kann es nur bei einer Vermutung bleiben, da die Modellbeschreibung in diesem Punkt undifferenziert bleibt.

ungeklärt.³⁹¹ Die Diskussion über die Modelle des *Eckpunktepapiers* wurde zwar zielgerichtet vorangetrieben, jedoch kamen sofort die Forderungen nach realen Konsequenzen zur Konkretisierung der Modelle auf. Um den Forderungen gerecht zu werden, wurde unter der Federführung des Innenministeriums, das legislative Verfahren zum Artikelgesetz des Zweiten Modernisierungsgesetzes³⁹² eingeleitet.

6.3 Das Gutachten des Bundes der Steuerzahler NRW e.V. (1999)

Der Vorstand und der Verwaltungsrat des Bundes der Steuerzahler NRW hatten bereits im April 1998 einen Gutachtauftrag an Hesse zur Entwicklung eines ganzheitlichen Reformansatzes für die Landesverwaltung NRW erteilt. Die Empfehlungen des Gutachters umfassten dabei:

- Die Umsetzung der Kabinettsreform und Straffung der Landesregierung,
- die Erneuerung der staatlichen Mittelbehörden und Rückführung der höheren Kommunalverbände (Landschaftsverbände, Kommunalverband Ruhrgebiet),
- die Vereinfachung der Fachverwaltungen,
- eine erweiterte Kommunalisierung.³⁹³

Den Schwerpunkt der gesamten Untersuchung und so auch der Empfehlungen des Gutachters bildete die konsequente Vereinfachung der Mittelebene, die auf folgende Behörden beschränkt werden sollte: die fünf Bezirksregierungen, die beiden Landschaftsverbände Rheinland (LVR) und Westfalen Lippe (LWL) und der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR). Die Oberfinanzdirektionen wurden aufgrund ihrer besonderen Bezüge zur Bundesebene nicht weiter untersucht. Ausgehend von der Entwicklung der Bezirksregierungen erkannte der Gutachter diese als den Kern der mittleren Staatsverwaltung an.³⁹⁴ Im Gutachten werden fünf Varianten für eine anzahlmäßige Verringerung und Stärkung der Bezirksregierungen vorgestellt, deren Vor- und Nachteile die folgende Übersicht verdeutlicht.³⁹⁵

³⁹¹ Vgl. Klein, Martin: a.a.O. S. 282.

³⁹² Siehe Abschnitt II.6.5 dieser Arbeit.

³⁹³ Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. 1999. a.a.O. S. 9.

³⁹⁴ Zur Ordnung dieses Kerns gibt es zum einen die etatistische Auffassung der größtmöglichen Bündelung und zum anderen die Vertreter einer organisatorisch separierten Landesverwaltung, d.h. die Fachministerien fordern zur Durchsetzung ihrer Politiken eigene Fachverwaltungen im Gegensatz zu einer Abteilung innerhalb einer Bündelungsbehörde. Vgl. ebd. S. 73.

³⁹⁵ Vgl. ebd. S. 167ff.

Variante	Vorteile	Nachteile
1. fünf Bez-Reg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stabilisierung von Traditionsbeständen ▪ Beibehaltung adäquater Planungsräume ▪ beherrschbare Behördenkonzentration ▪ Ausgleich zwischen Peripherie u. Ballungszentren ▪ überschaubare Aufsichtsspannen ▪ Einhaltung des parteipolitischen Prozesses bei der Besetzung von Spitzenpositionen ▪ aus der Sicht der Landesregierung: fünf 'beherrschbare' Regionalfürsten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ungleichgewichtigkeit der BezReg zueinander ▪ Komplexität u. Unübersichtlichkeit im Verwaltungsaufbau ▪ fehlende räumliche Deckungsgleichheit mit den Landschaftsverbänden (LV) ▪ "Dreiteilung" des Ruhrgebietes
2. vier Bez-Reg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vier gleichgroße Bezirke ermöglichen eine großräumige Regionalplanung unter Auflösung der BezReg Detmold ▪ Übereinstimmung grenzüberschreitender Landesplanung in Niedersachsen und in Zusammenarbeit mit der dt.-niederl. Raumordnungskommission 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ starke identitätsstiftende Wirkung in Detmold wird beeinträchtigt ▪ problematische Anbindung des ehemaligen Bezirkes Detmold in Richtung Arnsberg und Münster ▪ Auflösung der BezReg Detmold nur eine Interimslösung
3. drei Bez-Reg incl. einer Bez-Reg Ruhrgebiet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ großräumige Regionalplanung ▪ Integration des Ruhrgebietes ▪ Entfallen des KVR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sonderbehandlung des Ruhrgebietes entspricht nicht der sozioökonomischen Entwicklung ▪ schwierige Bezirksplanung bei dieser Größenordnung ▪ zu große Aufsichtsspannen bei Polizei und Schulaufsicht ▪ Gefahr von 'übermächtigen' Bez-Reg mit parteipolit. Konzentration im Raum ▪ keine räumliche Deckungsgleichheit mit den LV, die ggf. neu zugeschnitten werden müssten
4. drei Bez-Reg unter Neuzuschnitt der Verwaltungsgrenzen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ideale raumpolitische Dreiteilung NRW nach Größe und Bevölkerungszahl 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ territoriale Neugliederung der LV oder deren Abschaffung ▪ zu große Aufsichtsspannen bei Schulaufsicht und Polizei ▪ zu großer Einschnitt in gewachsene Traditionen und Identitäten ▪ hohe Reformkosten bei der Umsetzung ▪ zu erwartende massive Widerstände aus: Politik, Verwaltung und Bevölkerung
5. zwei BezReg mit räumlicher Deckungsgleichheit zu den Landschaftsverbänden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deckungsgleichheit ermöglicht die Übernahme von Aufgaben der LV ▪ Verwirklichung der Einräumigkeit der Verwaltung ▪ Bewahrung landsmannschaftlicher Identität ▪ integrative Planung in größeren Verflechtungsräumen ▪ Ausgleich Zentrum-Peripherie entspricht der europäischen Entwicklungsdynamik ▪ Schaffung von zwei Regionen kann Kooperationsgewinne gegenüber benachbarten Einheiten schaffen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gefahr einer Zweiteilung des Landes ▪ zu starke Ausweitung des Flächenzugriffs ▪ zu große Behörden und Aufsichtsspannen ▪ Problem der Integration und Führung der Aussenstellen ▪ Steuerungsproblem der Landesregierung bei zwei mächtigen Bez-Reg ▪ keine ausreichende Repräsentation des Ruhrgebietes durch Abschaffung/ Rückführung KVR

Tab. 1: Modellvarianten aus dem Gutachten des Bundes der Steuerzahler (eigene Darstellung)

Das Präferenzmodell des Gutachtens stellte die Variante fünf dar. Hierin wurde die räumliche Parallelität zwischen den Landschaftsverbänden und den beiden verbleibenden Bezirksregierungen – Rheinland und Westfalen – vollzogen. Außenstellen an den ehemaligen Bezirkssitzen sollten dabei die bürgernahe Verwaltung und eine funktionale Arbeitsteilung gewährleisten. Durch den hohen Konzentrationsgrad der Bezirksregierung sollte eine Übernahme von landschaftsverbandlichen Aufgaben ermöglicht werden. Nach einer Kommunalisierung sollten die verbleibenden Kulturaufgaben innerhalb von sechs Jahren in eine landesweite zentrale Kulturstiftung überführt werden. Für den KVR war die Umwandlung in eine Entwicklungsagentur ohne kommunale Pflichtbeteiligung vorgesehen. Auf diesem Wege sollten die identifizierten Schnittstellenprobleme gelöst und eine Verzahnung beider Behördentypen organisiert werden.³⁹⁶

Darüber hinaus formulierte Hesse eine Konzentration und Vereinfachung der Landesverwaltung auf der Ebene der unteren Fachbehörden³⁹⁷, deren Aufgabenwahrnehmung unmittelbar mit der Bezirksregierung abzustimmen sei.

Ein wesentliches Ziel sollte es dabei sein, Schnittstellen eindeutig zu definieren und redundante Aufgabenwahrnehmungen aufzulösen. Mit diesem Modell werde, nach Auffassung des Gutachters, Staatsvereinfachung praktiziert und die Zukunfts- sowie Europafähigkeit der Landesverwaltung NRW sichergestellt.³⁹⁸

Die im Gutachten vorgestellten Varianten beziehen sich im Wesentlichen auf eine organisatorische Minimierung der Mittelebene mit einem räumlichen Neuzuschnitt derselben. Damit wurden die Modellüberlegungen aus den Zeiten der Gebiets- und Funktionalreform wieder aufgenommen. Offensichtlich ist dabei die Nähe einiger Varianten zu den Modellen des Eckpunktepapieres.

³⁹⁶ Vgl. ebd. S. 169.

³⁹⁷ Finanzämter, Staatliche Versorgungsämter, Staatliche Bauaufsichtsämter, Staatliche Ämter für Wirtschaftsaufsicht und Umweltschutz, Staatliche Straßenbauverwaltung (von den Landschaftsverbänden übernommen), Staatliche Forstämter, Forstämter der Landwirtschaftskammern, Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte in den Kreisen. Vgl. ebd. S. 176ff.

³⁹⁸ Vgl. ebd. S. 170.

6.4 Erstes Modernisierungsgesetz (1. ModernG)

Bereits im Eckpunktepapier hatte das Ministerium für Inneres und Justiz die Förderung des Modernisierungsprozesses auf kommunaler Ebene als Ziel definiert, das mit dem Ersten Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung³⁹⁹ vollzogen werden sollte.

Mit diesem Gesetz wurde die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Verbesserung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, insbesondere im Hinblick auf Genehmigungsverfahren angestrebt. Die wesentliche Neuerung dieses Gesetzes liegt in der Liberalisierung der Gemeindehaushaltsverordnung. Hiernach können die Kommunen neue Steuerungsinstrumente einführen, ohne zuvor eine Ausnahmegenehmigung zu beantragen. Das Artikelgesetz soll Rahmenbedingungen für einen größeren Handlungsspielraum der nordrhein-westfälischen Kommunen schaffen und deren Wettbewerb fördern. Die Betriebsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts wird in diesem Gesetz erstmalig für Kommunalunternehmen eröffnet.

Im Ergebnis sieht das 1. ModernG eine begrenzte Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten für Gemeinden in sachlicher und räumlicher Hinsicht vor. Desweiteren ermöglicht es den Gemeinderäten eine stärkere Kontroll- und Steuerungsmöglichkeit gegenüber den gemeindlichen Unternehmen durchzuführen.⁴⁰⁰ Allerdings waren diese Änderungen schon lange zuvor diskutiert und von der örtlichen Ebene eingefordert worden.

³⁹⁹ Die Landesregierung hatte auf ihrer Sitzung am 01.12.1998 die Vorbereitung von zwei Gesetzen zur Verwaltungsmodernisierung beschlossen, mit denen die Organisationsstrukturen auf staatlicher und kommunaler Ebene grundlegend verändert und ein Modernisierungsschub der Verwaltung ausgelöst werden sollte. Vgl. Landtag NRW: a.a.O. S. 386ff.

⁴⁰⁰ Detaillierter zu den Änderungen des 1. ModernG NRW Held, Barbara: Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (1. ModernG NRW). In: der gemeindehaushalt.1/2000. S. 11-19.

6.5 Zweites Modernisierungsgesetz (2.ModernG)

Mit dem 2. ModernG⁴⁰¹ sollten die Ziele der Landesregierung, die im Eckpunktepapier zur Optimierung des Verwaltungsaufbaus und der Behördenstrukturen diskutiert worden waren umgesetzt werden.⁴⁰² Zentrales Ziel dieses Gesetzes sollte die Reform der staatlichen Mittelinstanz sein.⁴⁰³ Die fünf Bezirksregierungen bilden danach die maßgebliche Verwaltungsebene der Zukunft. Durch eine Konzentration von staatlichen Aufgaben auf der mittleren Verwaltungsebene sollte die Landesverwaltung insgesamt übersichtlicher und effizienter, mithin zukunftsfähig, gestaltet werden. Im Wesentlichen gliederte sich der Referentenentwurf, ebenso wie das verabschiedete 2. ModernG, in sechs Kernbereiche:

- Neustrukturierung der Verwaltung des Landes (6.5.1),
- Binnenorganisation der Bezirksregierungen (6.5.2),
- Landesbetriebe gem. § 14 a LOG (6.5.3),
- Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung (6.5.4),
- die neuen Regionalräte (6.5.5),
- Neuordnungsversuche für das Ruhrgebiet (6.5.6).

Im Folgenden werden die Entwicklungen vom Referentenentwurf zum verabschiedeten 2. ModernG und die Diskussion zu den ausgewählten Punkten skizziert.

⁴⁰¹ Vgl. Landtag NRW: Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. (Zweites Modernisierungsgesetz – 2.ModernG) vom 09.05.2000. GV. NRW. 2000 S. 562ff. Künftig zitiert als: 2. ModernG: a.a.O.

⁴⁰² Für die Erarbeitung des Entwurfs zum 2. ModernG verblieb dem Innenministerium nur der kurze Zeitraum von neun Monaten bis zum Kabinettsbeschluss am 14.09.1999, da beide Modernisierungsgesetze noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden sollten. Die öffentliche Anhörung der Ausschüsse für Verwaltungsstrukturreform und Kommunalpolitik zum Regierungsentwurf des 2. ModernG gehörte zu den bisher größten Anhörungen in der Geschichte des NRW-Landtages. Vgl. Landtag NRW: Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. LTDrs. 12/4700 sowie 12/4320 vom 06.04.2000.

⁴⁰³ Um die Veränderung auf der Ebene der Bezirksregierung deutlich zu machen, wurde diese im Referentenentwurf als Staatliche Regionaldirektion neu bezeichnet. Dies sollte verdeutlichen, dass die Integration von bisher eigenständigen Behörden, die Binnenstruktur der Bezirksregierung stark verändern würde und die Identifikation als staatliche Mittelbehörde mit regionalen Zuständigkeiten deutlich wird. Man wollte so ein Zeichen für das geänderte Selbstverständnis setzen. Da dies aber in der verabschiedeten Gesetzesfassung wieder aufgehoben wurde, wird hier der Begriff der Bezirksregierung aus Gründen der Eindeutigkeit weiter verwendet.

6.5.1 Neustrukturierung der Verwaltung des Landes

Der Referentenentwurf des 2. ModernG, ein Artikelgesetz mit 38 Artikeln, das acht neue Gesetze, 17 Gesetzesänderungen, neun Änderungen von Verordnungen und zwei Übergangsregelungen vorsah, setzte den Schwerpunkt der Neustrukturierung auf eine Integration von sechs Landesoberbehörden und 28 unteren staatlichen Behörden in die Bezirksregierungen.⁴⁰⁴

Daneben sollte eine Aufgabenverlagerung vom Land zu den Kommunen vollzogen werden, um so die Kreise und Gemeinden weiter zu stärken.

Im Ergebnis wurden durch das 2. ModernG nur vier Landesoberbehörden in die Bezirksregierungen integriert: das Landesoberbergamt, das Landesamt für Agrarordnung, das Landesamt für Ausbildungsförderung und das Landesversorgungsamt.⁴⁰⁵ Mit dieser Integration sollte die Bündelungsfunktion der Bezirksregierung gestärkt werden, indem sie eine interdisziplinäre staatliche Aufgabenwahrnehmung in der Region gewährleistet. Abstimmungsprozesse, Planungs- und Verwaltungsverfahren sollten so optimiert werden. Darüber hinaus sollte auf diesem Wege die Transparenz der Behördenlandschaft mit der Reduzierung von Sonderverwaltungen zugunsten des Behördentyps Bezirksregierung geschaffen werden. Die Aufgabenaffinitäten der zu integrierenden Sonderverwaltungen wurden zwar nicht im einzelnen analysiert, aber grundsätzlich als gegeben unterstellt. Diese Integration durchbricht das Prinzip von der Einräumigkeit der Verwaltung, da die Aufgaben dieser Landesoberbehörden nicht regionalisiert, sondern nur bei einer Bezirksregierung angesiedelt wurden. Diese sogenannte Vorortlösung wurde getroffen, "weil eine entsprechende Aufteilung unter Effizienzaspekten nachteilig gewesen wäre"⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ Folgende Bereiche waren für die Eingliederung in die Bezirksregierungen vorgesehen: Landesoberbergamt mit den sechs Bergämtern als Aussenstellen in die Bezirksregierung Arnsberg, Landesamt für Agrarordnung mit den acht Ämtern für Agrarordnung als Aussenstellen in die Bezirksregierung Münster, Landesversorgungsamt mit den elf Versorgungsämtern als Aussenstellen in die Bezirksregierung Münster, Landesamt für Ausbildungsförderung in die Bezirksregierung Köln, Landesversicherungsamt in die Bezirksregierung Düsseldorf, Geologisches Landesamt in die Bezirksregierung Düsseldorf, Auflösung der drei Staatlichen Seemannsämter und Übernahme der Aufgaben durch die Bezirksregierung Düsseldorf. Vgl. 2. ModernG: a.a.O.

⁴⁰⁵ Die anvisierte Auflösung des Geologischen Landesamtes sowie des Landesversicherungsamtes wurden im 2. ModernG nicht aufgenommen. Ebenso wurde die Auflösung der Bergämter und der Versorgungsämter durch eine Nachordnung zu den jeweiligen Bezirksregierungen ersetzt.

⁴⁰⁶ Stähler, Gerd: Strukturreform als Prozesssteuerung und Moderation der beteiligten Interessen. Vortrag auf der Evaluationstagung zum Zweiten Modernisierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen. 17./18.01.2002. <http://www.dhv-speyer.de/hill/Tagungen-2002/NRW.htm>. S.10.

Sah der Gesetzentwurf noch die Integration der Ämter der v.g. Landesoberbehörden in die Bezirksregierungen vor, erkannte man während der Anhörung, dass in Anbetracht der Fläche des Landes NRW auf örtliche Dienststellen nicht verzichtet werden konnte. Als problematisch galt insbesondere die vorgesehene Integration der Kriegsopferversorgung und der Flurbereinigungsbehörde, da bundesgesetzliche Vorschriften hierfür eine zweistufige Verwaltung vorsehen, die mit der Eingliederung der Ämter nicht mehr gegeben wäre.⁴⁰⁷

Gleichzeitig wurde die Auflösung der Landschaftsverbände thematisiert. Der erhebliche Widerstand aus der kommunalen Ebene ließ dieses Ansinnen sofort scheitern und führte dazu, dass im sogenannten "Viererbandenpapier"⁴⁰⁸ der Kompromiß unterbreitet wurde, die Landschaftsverbände zu erhalten und den Straßenbau zu verstaatlichen.⁴⁰⁹ Die Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für einige Aufgaben im sozialen Bereich auf kommunaler Ebene eröffnet die Option Kosten zu senken und die Aufgabenerledigung effektiver zu gestalten.⁴¹⁰

Eine weitere Aufgabendelegation auf die unterste kommunale Ebene fand nur in unbedeutenden Aufgabenbereichen wie Einzelzuständigkeiten im Sprengstoffbereich⁴¹¹ statt. Eine aufgabenkritische Betrachtung wurde zwar im *Eckpunktepapier* postuliert, aber nie hinreichend vorbereitet.⁴¹²

⁴⁰⁷ Eine Lösung sollte mit dem Zweiten Zuständigkeitslockerungsgesetz und dem Zweiten Flurbereinigungsgesetz der Bundesregierung herbeigeführt werden, diese befanden sich aber zum damaligen Zeitpunkt seit Monaten in der Beratung der Bundestagsausschüsse. Mittlerweile ist die Zweistufigkeit auch bundesgerichtlich entschieden und bestätigt worden. Vgl. Bundessozialgericht NRW: Pressemitteilung Nr. 30/01 vom 13.06.2001. <http://www.bundessozialgericht.de/presse/2001/pm30-01.htm>.

⁴⁰⁸ Ein Papier der beiden Direktoren der Landschaftsverbände sowie der kommunalen Spitzenverbände Städtetag und Landkreistag NRW im April 1999 an den Ministerpräsidenten Clement, mit dem der Erhalt der Landschaftsverbände gefordert wurde und den Wünschen der Landesregierung hinsichtlich einer Verstaatlichung des Straßenbaus unter dem Vorbehalt der Entschädigung kommunalen Vermögens durch die Aufgabenverlagerung, zugestimmt wurde. Schink, Alexander: a.a.O. S. 10.

⁴⁰⁹ Darüber hinaus erzielte man mit diesem Papier Konsens bei der Übertragung der Aufgaben Hilfe zur Pflege, Pflegewohngeld, Blindenhilfe und Investitionskostenförderung von Pflegediensten auf die Kreise und kreisfreien Städte.

⁴¹⁰ Kritische Anmerkungen dazu bei Wimmer, Ansgar: Sozialhilfe auf Kosten kreisangehöriger Gemeinden? Zur Verfassungsmäßigkeit der Zusammenführung kommunaler Fach- und Finanzverantwortung im Bereich der Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen. In: NWVBI. 1/2001. S. 8-12.

⁴¹¹ Konkret geht es um Genehmigungen zum Abfüllen von Patronenhülsen durch Schützen- und Schiesssportvereine. Vgl. Schink, Alexander: a.a.O. S. 11.

⁴¹² Daher hat das Finanzministerium NRW im Sommer 2002 eine externe Untersuchung zur Durchführung der landesweiten Aufgabenkritik über alle Ressorts hinweg in die Wege geleitet.

6.5.2 Binnenorganisation der Bezirksregierungen

Im Rahmen der Änderungen des LOG NRW⁴¹³ wurde der Anspruch der Bezirksregierung als Bündelungsbehörde gesetzlich normiert (§ 8 Abs. 2 LOG NRW). Zur Begründung wurde angeführt, dass die ohnehin vorhandene Bündelungsfunktion der Bezirksregierung mit der Integration weiterer Bereiche, eine Spannweite der Zuständigkeiten erreicht hätte, die eine Verdeutlichung des Charakters als Bündelungsbehörde erfordere.⁴¹⁴

Die Integration der landesweit zuständigen Sonderbehörden machte die Bildung jeweils eigener Abteilungen in den Bezirksregierungen notwendig. Dabei wurden die Querschnittsbereiche zentral organisiert. Konkret sollten die jeweiligen Fachinteressen unter einheitlicher Leitung, mit einer zentralen Querschnittsabteilung geführt werden. Das Recht der fachaufsichtsführenden obersten Landesbehörde blieb davon unberührt. Bei der Zuordnung der Dienstaufsicht für die integrierten Bereiche ergab sich die Schwierigkeit, dass die Bezirksregierung der gespaltenen Dienstaufsicht unterliegt, d.h. das Innenministerium ist für die Mitarbeiter des allgemeinen Dienstes zuständig und die Fachressorts für Mitarbeiter mit spezieller Fachausbildung. Vor der Integration unterstanden die zu integrierenden Landesoberbehörden einer einheitlichen Dienst- und Fachaufsicht durch ihr zuständiges Ressort. Art. 11 §1 Abs. 2 des 2. ModernG formuliert für diese Bereiche eine Übergangsregelung für fünf Jahre, mit der die einheitliche Dienst- und Fachaufsicht bei der bisher zuständigen obersten Landesbehörde verbleibt.

Organisatorisch soll die neue Aufbauorganisation die Dezernate mit Aufgaben aus dem Geschäftsbereich eines Ministeriums – soweit möglich – jeweils in einer Abteilung zusammenfassen, um so "die Schlagkraft in den einzelnen Verwaltungsbereichen"⁴¹⁵ zu verbessern. Die, auf dieser Grundlage neu formulierte Geschäftsordnung⁴¹⁶ für die Bezirksregierungen (GeschO BezReg), wurde in langwierigen Verhandlungen entwickelt und berücksichtigt den vorgenannten Aspekt in §5 Abs. 2 GeschO BezReg.

⁴¹³ Vgl. GV.NW. 1962 S. 421 zuletzt geändert durch Artikel 10 des 2. ModernG vom 09.05.2000 (GV.NW.S. 462).

⁴¹⁴ Vgl. Referentenentwurf 2. ModernG: a.a.O. Begründung. S. 60.

⁴¹⁵ Ebd. S. 61.

⁴¹⁶ Vgl. Innenministerium NRW: Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen. 01.01.2001.RdErl. des IM NRW vom 02.11.2000. Az: V A 3 - 32.10/36.10/50.20. Aktualisiert durch die Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen. RdErl. vom 30.7.2004 – 52.18.01.03. MBI. NRW. 2004 S. 864 Künftig zitiert als: GeschO BezReg NRW: a.a.O.

Man stellte fest, dass einer eindeutigen Ressortgliederung insoweit Grenzen gesetzt sind, als dass die Zuordnung gewisser Dezernate zu einer Abteilung von der Aufgabe her sinnvoll ist und nicht die aktuelle Ressortgliederung der Landesregierung das entscheidende Zuordnungskriterium sein kann. Grenzen setzte vor allem die Tatsache, dass sich die Ressortzuschnitte nach jeder Legislaturperiode verändern, was regelmäßig eine Änderung des organisatorischen Aufbaues bei der Bezirksregierung bedingt hätte.

6.5.3 Landesbetriebe gem. §14 a LOG

Die Möglichkeit zur Bildung von Einrichtungen des Landes als nicht rechtsfähige öffentliche Anstalten durch die obersten Landesbehörden war bereits in §14 LOG vorgesehen. Erstmals wurde in dem angefügten §14 a LOG (Art. 10 des 2. ModernG) der Landesbetrieb in die Organisationsstruktur des Landes integriert. Zuvor war diese Organisationsform nur in den Verwaltungsvorschriften zu §26 der Landeshaushaltsordnung (LHO)⁴¹⁷ vorgesehen. Mit der Legaldefinition des §14 a LOG haben die Landesbetriebe⁴¹⁸ eine tatbestandliche Erweiterung erfahren. Bisher lag ein Landesbetrieb vor, wenn dessen Tätigkeit erwerbswirtschaftlich, zum Zwecke der Gewinnerzielung, ausgerichtet war. Nunmehr reicht eine bloße Orientierung an der Kostendeckung aus. In Verbindung mit §14 a Abs. 3 LOG, der die Anordnung eines Abnahme- und Benutzungszwanges vorsieht, besteht die Möglichkeit, Landesbetriebe auch für verwaltungsinterne Leistungen, die ihre Produkte anderen Behörden und Einrichtungen anbieten können, zu gründen.

Der Neuerungsgehalt des Art. 10 des 2. ModernG besteht darin, dass die betreffende Verwaltungseinheit durch Aufnahme in das LOG typisiert wird und damit eine Aufwertung in der Landesorganisation erfährt.

Mit dem Zweiten Modernisierungsgesetz wurden das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, das Landesvermessungsamt, das Geologische Landesamt, die Eichverwaltung, die staatlichen Bauämter und weitere Einrichtungen der Bauverwaltung in Landesbetriebe umgewandelt.

⁴¹⁷ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.07.2002 (GV.NRW. S. 284). GV.NRW. S. 158. SGV.NRW.630.

⁴¹⁸ Die Verwaltungseinheit Landesbetrieb ist Ausdruck des Versuchs, das kaufmännische Rechnungswesen, die Kosten- und Leistungsrechnung und die Kundenorientierung - als privatwirtschaftliche Sekundärtugenden - unter Einsatz von Instrumenten wie Marketing und Controlling, mit der, dem Staat aufgegebenen Gemeinwohlorientierung zu verbinden. Kommentierend hierzu: Burgi, Martin: Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. In: NWVBl. 1/2001. S. 1-7. S. 4f.

6.5.4 Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung

Durch Art. 3 des 2. ModernG wurden die bisher von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben der Straßenbauverwaltung in die Trägerschaft des Landes übergeleitet. Im Referentenentwurf zum 2. ModernG war noch die Integration der Straßenbauverwaltung in die beiden Bezirksregierungen Münster und Köln vorgesehen. In der Diskussion des Entwurfes wurde jedoch deutlich, dass nur mit einer bezirksweisen Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben eine Vereinfachung der Verfahrensabläufe bei Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde sowie die Verzahnung mit dem jeweiligen Regionalrat erzielt werden kann.

Mit dem 2. ModernG wurde letztendlich ein Landesbetrieb Straßen für das operative Geschäft gegründet. Die strategisch programmatischen Aufgaben wie Bewilligung der Bundes- und Landeszuwendungen zur Förderung des kommunalen Straßenbaues und des öffentlichen Personennahverkehrs, die Linienbestimmung für Landesstraßenplanungen, die Planfeststellung und -genehmigung für Landes- und Kreisstraßen sowie für Gemeindestraßen im Außenbereich obliegen danach der jeweiligen Bezirksregierung für ihren Bezirk.

Mit der Re-Verstaatlichung⁴¹⁹ wurde eine klare Trennung zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben vollzogen, die bereits zu Zeiten des *Bäumer-Plans* diskutiert worden war.

6.5.5 Die neuen Regionalräte

Die Kompetenzen des bisherigen Bezirksplanungsrates der Bezirksregierung lagen in erster Linie bei der Landes- bzw. Gebietsentwicklungsplanung sowie in der Beratung raumbedeutsamer und strukturwirksamer Planungen und zu Teilbereichen bei Förderprogrammen regionaler Bedeutung. Bereits im *Eckpunktepapier* wurde über die Integration von Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung und staatlichen Aufgaben mit regionalem Charakter nachgedacht. Da diese Überlegungen jedoch in der anschließenden Diskussion des *Eckpunktepapieres* verworfen worden waren, entschied die Landesregierung den 'kommunalen' Beirat bei den Bezirksregie-

⁴¹⁹ Gemäß Art. 3 §1 des 2. ModernG sind nunmehr alle Bezirksregierungen zuständig für die Bewilligung der Bundes- und Landeszuwendungen zur Förderung des kommunalen Straßenbaues und des öffentlichen Nahverkehrs, die Linienbestimmung für Landesstraßenplanungen und die Planfeststellung und Plangenehmigung für Landes- und Kreisstraßen sowie für Gemeindestraßen im Außenbereich. Die integrierte Gesamtverkehrsplanung wurde gemäß Art. 9 des 2. ModernG als Aufgabe definiert. Sie ist durch das zuständige Verkehrsministerium mit kurz-, mittel- und langfristigen Perspektiven zu erarbeiten und fortzuschreiben. Mit den zu entwickelnden Bedarfs- und Ausbauplänen für den ÖPNV und die Landesstraßen wird dies zu einem Verkehrsinfrastrukturplan zusammengeführt. Der Auftrag, eine integrierende Verkehrsplanung zu konzipieren, rekuriert aus einem Auftrag eines früheren Landtagsbeschlusses. Ziel dieser Verkehrsplanung ist eine ganzheitliche Mobilitätsplanung für alle Verkehrsmittel und Planungsebenen und damit eine verbesserte Verteilung der Verkehrsströme. Vgl. LT Drs. 12/3246. Zur Diskussion inwieweit die Hochzonung von Aufgaben auf die staatliche Ebene, die der kommunalen Ebene zuvor zugewiesen worden waren, verfassungsrechtlich haltbar ist. vgl. Burgi, Martin: a.a.O. S.7.

rungen zu stärken. Mit der Aufwertung des Bezirksplanungsrats zu einem Regionalrat sollten weitere Ansätze zur Regionalisierung umgesetzt werden.⁴²⁰

Neben einer Erhöhung der Mitgliederzahl im neuen Regionalrat kommen diesem folgende Aufgabenfelder zu:

- Die Kompetenzen in den Bereichen Altlasten, Kultur und Tourismus wurden erweitert.
- Im Wesentlichen nimmt der Regionalrat durch seine gestärkte Mitwirkung bei strukturwirksamen Maßnahmen, ebenso wie bei Förderprogrammen und -maßnahmen von regionaler Bedeutung, eine Filter- und Beratungsfunktion ein. Durch ein besseres Ineinandergreifen der vorgenannten Maßnahmen zur Regionalplanung sowie der Verzahnung der Regionalplanung mit der regionalisierten Strukturpolitik, kann der Regionalrat umfassend in allen Bereichen von regionaler Bedeutung mitwirken.
- Durch die Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung erhält der Regionalrat die Befugnisse, Vorschläge für die Verkehrsinfrastrukturplanung und die jährlichen Ausbauprogramme für Landesstraßen und den öffentlichen Personennahverkehr zu unterbreiten. Diese Kompetenz oblag zuvor der Landschaftsversammlung. Sofern das zuständige Ministerium von den Vorschlägen des Regionalrates abweicht, muss es dies begründen.
- Der Regionalrat entwickelt eine Prioritätenliste für Maßnahmen zum Um- und Ausbau von Landesstraßen mit Gesamtkosten von bis zu 5 Mio DM je Maßnahme.

6.5.6 Neuordnungsversuche für das Ruhrgebiet

Der Referentenentwurf des 2. ModernG sah für das Ruhrgebiet die Einrichtung eines gesetzlichen Umlageverbandes (Verband 'Agentur Ruhr') als öffentlich-rechtliche Körperschaft der Kreise und Kreisfreien Städte unter finanzieller Beteiligung des Landes vor. Dieser sollte den bisherigen Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) für die Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung ablösen. Mit der Auflösung des KVR sollte nur die Verantwortung für die Verbandsgrünflächen auf den neuen Verband übergehen. Alle übrigen Aufgaben konnten danach in weiten Teilen durch ihre ursprünglichen Aufgabenträger wieder übernommen werden. Darüber hinaus sollten dem Verband Aufgaben zugewiesen werden, die überörtlich sind und einheitlich wahrgenommen werden müssen. Eine Beitrittserklärung der Ruhrgebietskommunen zum neuen Verband sollte innerhalb

⁴²⁰ Stähler, Gerd: a.a.O. S. 17.

des Gesetzgebungsverfahrens erfolgen. Eine Evaluation dieser Neuordnung war nach zehn Jahren vorgesehen.

Dieses Konzept wurde erwartungsgemäß von den politisch maßgeblichen Ruhrgebietskommunen abgelehnt.⁴²¹ Da die Landesregierung sich allerdings gezwungen sah, für das Ruhrgebiet eine 'Klammer' zur Lösung der anstehenden Probleme zur Verfügung zu stellen, gründete sie die *Projekt Ruhr GmbH* in staatlicher Trägerschaft, die gebündelt die Infrastruktur- und Förderprojekte des Landes für das Ruhrgebiet betreut. Diese Landesgesellschaft bearbeitet Projekte aus den Bereichen Wirtschaft, Strukturentwicklung und Verkehr, Kultur, Tourismus sowie Forschung, Wissenschaft, Bildung und Hochschule und übernimmt die Nachfolge der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA)⁴²², die 1999 beendet wurde. Sie wurde mit den, für die Agentur Ruhr eingeplanten 30 Mio. DM ausgestattet. Der KVR wird nunmehr im Herbst 2004 durch den Regionalverband Ruhrgebiet abgelöst, der u.a. für die Regionalplanung zuständig sein wird und auf freiwilliger Mitgliedschaft basiert.⁴²³

⁴²¹ Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet: Stellungnahme des Kommunalverbandes Ruhrgebiet zum Referentenentwurf Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Essen. August 1999.

⁴²² Zu den Inhalten der IBA. Vgl. www.iba.nrw.de

⁴²³ Landtag NRW: Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG). GV.NRW.S.808. 17.12.2003. Siehe auch Horn, Ulrich: Rot-Grün billigt Revier-Plan der Oberbürgermeister. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung. 11.02.2003. Nr. 35. S. 1. Sowie Landtag NRW: Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW. LandtagsDrs 13/3538. 03.02.2004.

6.6 Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW (2003)

Die Veränderungen des 2.ModernG und dessen Evaluation führte umgehend zu der Anschlussdiskussion, die mit dem Koalitionspapier des sogenannten "Düsseldorfer Signals"⁴²⁴ startete. Daraufhin wurde von der Staatskanzlei das Gutachten zur "Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen"⁴²⁵ als Neuauflage des Gutachtens aus 1999 von Hesse beauftragt. Die Westfalen-Initiative hat im Jahre 2004 an Bogumil das "Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW"⁴²⁶ in Auftrag gegeben.

6.6.1 Das Düsseldorfer Signal

Im sogenannten Düsseldorfer Signal vom 30.06.2003 hat die Regierungskoalition ihre Ziele zur Verwaltungsmodernisierung nach dem 2. ModernG erneut bis zum Ende der Legislaturperiode definiert:

- klarer Verwaltungsaufbau
- Angebot der Dienstleistungen unbürokratisch und kundenorientiert aus einer Hand
- optimale Gestaltung der Schnittstellen innerhalb der öffentlichen Verwaltung
- effiziente Behördengröße und Binnenstruktur
- Kundenorientierung als durchgängiges Prinzip.

Für Aufruhr sorgte insbesondere die Forderung nach einer einschneidenden Aufgabenkritik, die durch eine Konzentration auf die Kern- und Gewährleistungsaufgaben eine mittelfristige Einsparung des Personals von 15 bis 20% bewirken soll. Darüber hinaus sollten die verbleibenden Staatsaufgaben in drei neugegliederten Bezirken der staatlichen Mittelinstanz Westfalen, Rheinland und Ruhrgebiet zusammengefasst werden.⁴²⁷

⁴²⁴ Regierungskoalition NRW: Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration. 30.06.2003, 21:59 Uhr. www.nrw-spd.de/db/docs_2238_200371145556.pdf. Abschnitt 6. Zukünftig zitiert als: Düsseldorfer Signal. a.a.O.

⁴²⁵ Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O.

⁴²⁶ Bogumil, Jörg et al.: a.a.O.

⁴²⁷ Vgl. Düsseldorfer Signal. a.a.O. S. 14 f.

Die CDU Landtagsfraktion⁴²⁸ forderte demgegenüber, wie schon seit 1996, eine Auflösung der Bezirksregierungen und Landschaftsverbände und die Errichtung von Regionalverbänden, die gemischt kommunal-staatlich organisiert sein sollten.

In Anbetracht der konkreten Standortdiskussionen, auf die das Düsseldorfer Signal in der öffentlichen Wahrnehmung teilweise reduziert wurde,⁴²⁹ hat die Stadt Arnsberg eine Studie in Auftrag gegeben.⁴³⁰ Dies verfolgt das Ziel einen Beitrag "zu den messbaren und und nicht messbaren wirtschaftlichen Effekten der Bezirksregierung Arnsberg für die Region und die Stadt Arnsberg zu geben"⁴³¹. Abschließend wird ein Vergleich potenzieller Standortkonkurrenten für den Bezirksregierungssitz Westfalen wie Arnsberg, Detmold und Münster vorgenommen. Im Ergebnis kommt die Studie zu der Bewertung, dass Arnsberg Standortvorteile beim Lagekriterium, bei den Betriebskosten am neuen Standort und den Verlagerungskosten aufweist, aber im Vergleich zu Münster bei den Arbeitsmarktaspekten ins Hintertreffen gerät. Als diplomatisches Fazit wird formuliert, dass die Standortwahl eine politische Entscheidung sei. Verfolge man im Lande eine zentrenorientierte Politik, dann liege Münster als Standort vorne, lege man auf regionalpolitischen Ausgleich Wert, seien es Arnsberg und Detmold.⁴³²

6.6.2 Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform

Die Staatskanzlei hat das Gutachten "Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen"⁴³³ in Auftrag gegeben und das Ergebnis am 14. Januar 2004 der Öffentlichkeit präsentiert.

Maßgeblich für diese jüngste Diskussion sind die aktuell diskutierten Reformansätze, die sich auf Strukturmaßnahmen, Territorialveränderungen und Minimierung der Verwaltungsebenen beziehen.⁴³⁴

- *Modell 1: Konsequente Zweistufigkeit*, d.h. staatliche und kommunale Konzentration mit der Rückführung der staatlichen Institutionen aus der Fläche und

⁴²⁸ Vgl. CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen: Diskussionspapier "Verwaltungsstrukturreform". Wir im Westen.o.O. Düsseldorf 2003.

⁴²⁹ Vgl. Oebbecke, Janbernd: Zum Stand der Diskussion über die Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Kurzvortrag auf der Personalversammlung der Bezirksregierung Düsseldorf am 4.12.2003. Ziffer 3. S.4f. Vgl. Stenglein, Frank: Wichtig ist, was rein kommt. Verwaltung/Die Debatte um die Bezirksregierungen kreist zu wenig um deren Aufgaben, sagt der Wissenschaftler. In: NRZ. NRW-Das Land. 21.08.2003.

⁴³⁰ Empirica Qualitative Marktforschung, Stadt und Strukturforchung GmbH: Wirtschaftliche Effekte der Bezirksregierung Arnsberg. Endbericht. Bonn 2003.

⁴³¹ Ebd. S. 1.

⁴³² Vgl. ebd. S. 37.

⁴³³ Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O.

⁴³⁴ Vgl. ebd. S. 11-17.

der konsequenten Kommunalisierung von Aufgaben

- *Modell 2: Konzentrierte Dreistufigkeit*, folgt der regionalen Bündelung auf der staatlichen Ebene der Mittelinstanz und sieht Ansätze der Aufgabendelegation auf die Kreisebene vor.
- *Modell 3: Regionalisierung*, das die staatliche Mittelinstanz und untere Landesbehörden durch Regionalverbände und -verwaltungen ersetzt, die mit eigenen Verwaltungs- und Rechtsträgern ausgestattet dem Grundgedanken der kommunalen Selbstverwaltung folgen. Die staatlichen Aufgaben werden zur Pflichterfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheiten übertragen.

Im Vergleich der Konzepte aller Bundesländer stellte Hesse⁴³⁵ heraus, dass das Modell der konsequenten Zweistufigkeit nur unter der Voraussetzung starker Kreise mit dem Erfordernis einer nachhaltigen Kommunalisierung erfolgen kann.⁴³⁶

Der Dezentralisierungsgrad im Modell 2 ist durch die Bündelung in der verstärkten Mittelinstanz deutlich geringer als im Modell 1. Die Bündelung ermöglichte einen konsequenten Rückbau der Sonderbehörden. Das Modell 2 stellte eine strukturelle Vereinfachung dar.⁴³⁷

Demgegenüber erscheint das Modell 3 weitestgehend vereinfacht. Allerdings würden hier einige obere Sonderbehörden (z. B. Flurbereinigungsbehörde) aufgrund gesetzlicher Vorgaben erhalten bleiben. Darüber hinaus vermutet Hesse die Tendenz zur "Aufgabenfindung und somit zum Aufgabenwachstum"⁴³⁸ bei der neu zu schaffenden Regionalbehörde, wobei Konkurrenzsituationen zur Kreisstufe dabei nicht immer ausgeschlossen werden könnten.

⁴³⁵ Siehe Anlage 3 des Gutachten von Hesse. Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O.

⁴³⁶ Vgl. ebd. S. 16.

⁴³⁷ Vgl. ebd. S. 16.

⁴³⁸ Ebd. S. 17.

6.6.2.1 Das Regierungs- und das Oppositionsmodell

Im Gutachten wird das **Regierungsmodell** (Stand 2003), das im wesentlichen durch das Düsseldorfer Signal, das Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen Lippe (Bürokratieabbaugesetz OWL)⁴³⁹ und das Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit in NRW⁴⁴⁰ definiert, mit folgenden Eckpunkten skizziert:⁴⁴¹

- Aufgabenkritik, Deregulierung und Aufgabenabbau
- Kommunalisierung und Konnexität
- Effektivere und effizientere Wahrnehmung staatlicher Aufgaben mit der Bezirksregierung als Bündelungsbehörde und Integration der Sonderbehörden für ein Zusammenwirken der Fachverwaltungen
- Eigenständige Fachverwaltungen nur dort, wo das Bundesrecht dies erfordert und in Bereichen der mit Wirtschafts- und Serviceaufgaben befassten Einrichtungen
- Reduzierung der Bezirksregierungen auf drei (Westfalen, Rheinland, Ruhrgebiet)
- Neuabgrenzung der Bezirke der Landschaftsverbände und des Kommunalverbandes Ruhrgebiet zur Sicherung der räumlichen Identität von Aufgaben und Strukturen
- Übertragung der örtlichen Verwaltung auf die Kommunen unter Wahrung des Konnexitätsprinzips oder Wahrnehmung durch die Bezirksregierung
- Rückzug des Landes aus der Fläche unterhalb der staatlichen Regionalebene (Ausnahme Finanz-, Polizei- und Justizbehörden) Aufgabe von 40-50 Behördenstandorten durch Kommunalisierung und (vertikale) Integration in die Bezirksregierung
- Kommunalisierung
- Verbesserte Organisation der kommunalen Aufgabenerledigung unter besonderer Berücksichtigung der Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit.

Die CDU-Opposition hält das Regionalverwaltungsmodell, das kommunal verfasst

⁴³⁹ Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen Lippe (Bürokratieabbaugesetz OWL). GV. NRW. 2004. S. 134. 16.03.2004.

⁴⁴⁰ Landtag NRW: a.a.O.

⁴⁴¹ Es erfolgt der Hinweis, dass das Regierungsmodell dem Modell in Baden-Württemberg entspricht, auch wenn die Klärung der Frage der Landschaftsverbände ein NRW Spezifikum ist. Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O. S. 19ff.

ist, seit 1996 aufrecht. Sie hat es aber im Zuge der Diskussion bis in das Jahr 2004 nicht weiter in der Ausgestaltung konkretisiert. Die Eckpunkte sind:⁴⁴²

- Auflösung der Regierungsbezirke und Bezirksregierungen
- Bildung von drei Regionalverbänden (Rheinland, Westfalen, Ruhrgebiet)
- Regionalverbände sind höhere Kommunalverbände mit einem direkt gewählten Regionalparlament
- Aufgehen der Landschaftsverbände und des KVR in den Regionalverbänden
- Übertragung des Aufgabenbestandes der Bezirksregierungen und der weiteren Sonderbehörden auf die Regionalverbände, sofern diese nicht auf die kommunale Kreisstufe verlagert, privatisiert oder den Ministerien zugeordnet werden können
- zweistufige Organisation der Kommunal- wie auch der Fachaufsicht
- ggf. Re-Kommunalisierung des Straßenbaus (Teilaufhebung des 2. ModernG).

6.6.2.2 Vergleich der Modelle

Hesse bewertete die Modelle nach den Kriterien der "Effizienz, Effektivität, Bürgernähe und Realisierbarkeit"⁴⁴³. Im Rahmen der Effizienzrendite räumte Hesse dem Regionalisierungsmodell einen funktionalen Vorteil ein, da er davon ausging, dass die gewählten Regionalparlamente ähnliche Steuerungs- und Flexibilitätsgewinne erzielen müssten, wie sie aus der bisherigen kommunalen Praxis bekannt sind. Allerdings könnte dieser Effekt durch eine gemischt kommunal-staatliche Struktur kompensiert werden. Gleichwohl wird die Gefahr der mangelnden Behördenkonzentration in diesem Modell deutlich, die im Vergleich zum Modell der konzentrierten Dreistufigkeit zu einer verminderten Wirtschaftlichkeit führen könnte.⁴⁴⁴ Die demokratische Legitimation der Regionalverbände würde bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch die Fachaufsicht der jeweiligen Ressorts der obersten Landesbehörden auf ein reines Kontrollrecht begrenzt. Unter Verweis auf bestehende Regionalverbände führte Hesse an, dass die Kompetenzausweitung- und Aufgabenfindungstendenz von Regionalverwaltungen stärker ausgeprägt sei, als im Modell der konzentrierten Dreistufigkeit. Im Ergebnis unterstellte Hesse für das Regionalisierungsmodell einen höheren Ressourcen- und Personalaufwand.⁴⁴⁵ Die Steuerungsfähigkeit von Landes- und Kommunalpolitik ist einer der drei Aspekte, die unter dem Effektivitätskriterium geprüft wurden. Nach der prinzipiellen Teilung

⁴⁴² Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O. S. 23f.

⁴⁴³ ebd. S. 25.

⁴⁴⁴ Vgl. ebd. S.25.

⁴⁴⁵ Vgl. ebd. S. 27.

in Steuerung und Entwicklungsfragen durch die Landesregierung sowie die Gestaltung und den Vollzug vor Ort durch die Kommunen, könnten Konkurrenzen durch die demokratisch legitimierte Regionalverwaltung "um Zuständigkeiten, Regelungsmacht und Ressourcen eintreten"⁴⁴⁶. Demgegenüber könnte im Modell der konzentrierten Dreistufigkeit eine Reduzierung des Koordinations- und Wettbewerbsaufwandes zwischen den Ebenen erfolgen. Unter Berücksichtigung des vermuteten Aufgabenwachstums, der Zunahme der Politikverflechtung und der Zersplitterung von Zuständigkeiten kam der Gutachter zu dem Ergebnis, dass das Regionalisierungsmodell als weniger effektiv im Vergleich zur konzentrierten Dreistufigkeit zu bewerten sei.⁴⁴⁷ Ebenso fiel die Beurteilung der beiden Modelle nach dem Kriterium der Bürgernähe und Teilhabe zugunsten der konzentrierten Dreistufigkeit aus. Ein neues demokratisch verfasstes Gremium berge die Gefahr des Bedeutungsverlustes und Delegitimation von Landtag sowie der übrigen Wahlgremien.⁴⁴⁸

Abschließend konstatierte der Gutachter, dass das Regionalisierungsmodell zwar strukturell einfach sei, die Praxis aber vermuten ließe, dass es zu funktional komplexeren Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren führen werde.⁴⁴⁹

Im Ergebnis hob der Gutachter hervor, dass zwar die Ausgestaltung der Verwaltungsstrukturen im Regierungs- und Oppositionsmodell divergieren, beiden Modellen aber gemein ist, dass sie Kommunalisierung von Aufgaben, Bündelung staatlicher Behörden und Flexibilisierung bundesrechtlicher Organisationsvorgaben einfordern.

6.6.2.3 Empfehlungen

Letztendlich bestätigte der Gutachter das Regierungsmodell, respektive die konzentrierte Dreistufigkeit und fordert die Konsequenz für NRW ein, die in Baden-Württemberg an den Tag gelegt wurde. Hesse entwickelte abschließend eine kurz- und mittelfristige Reformstrategie, mit der er die bis Ende 2003 bekannte Strategie der Landesregierung in einzelnen Punkten⁴⁵⁰ kritisiert. Darüber hinaus sprach er sich gegen eine Dreiteilung des Landes im Rahmen von Regierungsbezirken aus und verwies auf sein Gutachten aus 1999, in dem bereits eine Zweiteilung des Landes in Regierungsbezirke analog zu den Territorien der Landschaftsverbände

⁴⁴⁶ Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O. S. 28.

⁴⁴⁷ Vgl. ebd. S. 28

⁴⁴⁸ Vgl. ebd. S. 30.

⁴⁴⁹ Vgl. ebd. S. 31.

⁴⁵⁰ Z.B. im Bereich der Forst-, Landwirtschafts- und Umweltverwaltung. Vgl. ebd. S. 34f.

vorgeschlagen wurde.

Im Wesentlichen wiederholte er seine Aussagen aus 1999. Nur die Herangehensweise, die Diskussion und die Ableitung der Mittelinstanzmodelle sowie die ansatzweise Berücksichtigung der Entwicklung in den übrigen Bundesländern stellten einen neuen Aspekt dar.

6.6.3 Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW (2004)

Im Februar 2004, kurz nach der Veröffentlichung des Hesse Gutachtens, hatte die Westfalen-Initiative ein Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform und der seit 2003 diskutierten Reformvorschläge in NRW, an Bogumil⁴⁵¹ vergeben. Untersuchungsgegenstand war die Neuordnung der Mittelebene in NRW im Hinblick auf Vereinfachung, Beschleunigung und Spareffekte, unter Berücksichtigung der Transformationskosten und der Durchsetzbarkeit von Reformvorschlägen.

Nach einem kurzen, aber prägnanten Überblick über den Stand der Verwaltungsstrukturreformen in einigen Flächenländern⁴⁵², wird eine aufgabenkritische Betrachtung der Bezirksregierung in NRW vorgenommen. Die Reform der Schulaufsicht, die im Rahmen des neuen Konzepts der Selbständigen Schule⁴⁵³ angekündigt wurde, ist ein wichtiges Beispiel für ein verändertes Aufsichtsverständnis im Sinne von Beratung und Koordination.

Im Ergebnis konstatiert der Gutachter, dass die Bezirksregierung bundesweit kein Auslauf-, sondern ein Reformmodell sei. Die Relevanz dieses Behördentyps steige besonders in Flächenländern. Obwohl Niedersachsen die konsequente Zweistufigkeit eingeführt hat, wurde nach der Auflösung der Bezirksregierung, die Mittlerfunktion über sogenannte Regierungsbüros sichergestellt.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ Bogumil, Jörg et al.: a.a.O.

⁴⁵² Länder wie Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz siehe Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 22-56.

⁴⁵³ Gesetzentwurf der Landesregierung. Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG). LtDrs 13/5394. 05.05.2004. Verabschiedet am 27.01.2005. Vgl. Landesregierung NRW: Das heute beschlossene Schulgesetz bildet den Rahmen für die Schule von morgen/Ministerin Ute Schäfer: Neues Schulgesetz schafft Freiräume und setzt auf Erfolgskontrolle. Pressemitteilungen – 2005. 1. Quartal. www.presseservice.nrw.de/01_textdienst/11_pm/2005/q120050127_06.html vom 18.02.2005.

⁴⁵⁴ Vgl. ebd. S. 56.

Das Oppositionsmodell der CDU widerspreche der Aufgabentrennung und der klaren Verantwortungszuordnung und würde mit der eigenen parlamentarischen Legitimation eine Konkurrenz zum Landtag und zu den Kommunen darstellen.⁴⁵⁵

Aber auch der Regierungsvorschlag und das Hesse Präferenzmodell mit einer Reduzierung der Anzahl der Bezirksregierungen in NRW haben den Nachteil, dass so große Regierungsbezirke entstehen, dass diese wahrscheinlich den regionalen Bezug zu Firmen und Kommunen verlieren könnten. Unter den Annahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung⁴⁵⁶ der Reformmodelle, liegt das größte Einsparvolumen – ohne Gegenrechnung von Sachkosten – beim Regierungsmodell, letztendlich differieren alle betrachteten Modelle nur marginal.

Der Gutachter resümiert, dass die vorliegenden Reformmodelle zu keinen nennenswerten Verbesserungen führen und plädiert daher für die Modernisierung der Mittelebene. Das impliziert die Stärkung der Ausübung der Bündelungsfunktion ebenso wie die Beschränkung der Aufsichtsfunktion auf das notwendige Maß. Er fordert ein modernes Aufsichtsverständnis, das im Sinne eines modernen Controlings, einer Beratung, der Forcierung von Wirkungsanalysen öffentlicher Programme mithin Effektivitäts- und Wirtschaftlichkeitsgewinne entstehen lässt.⁴⁵⁷

Im Rahmen der erforderlichen Binnenmodernisierung hält Bogumil die Geschäftsprozessoptimierung, bei der der Fokus auch auf inhaltliche Veränderungen der Verwaltungstätigkeiten gelegt wird, für prioritär.⁴⁵⁸

Den Wechsel der Organisationsform der Landschaftsverbände, wie es Hesse im Sinne einer Kulturstiftung (1999) vorgeschlagen hatte oder eine Veränderung der Aufgabenwahrnehmung hält der Gutachter für nicht erforderlich. Insbesondere, weil durch die Verstaatlichung des Straßenbaus nach dem 2. ModernG die redundante Schnittstelle zwischen den Landschaftsverbänden und der Bezirksregierung bereinigt worden sei.⁴⁵⁹ Bogumil hebt hervor, dass NRW bei der Auflösung staatlicher Sonderbehörden im Vergleich zu anderen Bundesländern erfolgreich war. Gleichwohl weist er darauf hin, dass die Staatlichen Umweltämter, die Ämter für Arbeitsschutz sowie die Versorgungs- und Bergämter – sofern Bundesrecht dem nicht entgegensteht – noch in die Bezirksregierung nach dem Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit integriert werden könnten.⁴⁶⁰

⁴⁵⁵ Vgl. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 108.

⁴⁵⁶ Vgl. Reichard, Christoph und Patricia Siebart: a.a.O. S. 181ff.

⁴⁵⁷ Vgl. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 109f.

⁴⁵⁸ Vgl. ebd. S. 82f. So auch das prakt. Reformbeispiel der Selbständigen Schule in NRW auf Vorschlag der Regierungspräsidenten.ebd. S. 77-81.

⁴⁵⁹ Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 86-91.

⁴⁶⁰ Vgl. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 113.

Der Gutachter plädiert dafür, die unstrittigen Handlungsfelder, wie weitergehende Kommunalisierung, Abbau von Sonderbehörden, Aufgabenprivatisierung etc. pragmatisch umzusetzen, statt sich der ergebnislosen Diskussion um die Existenzberechtigung der Bezirksregierung in NRW hinzugeben.⁴⁶¹

6.7 Zusammenfassung und Auswirkungen

Eine Bewertung der Ergebnisse des jüngsten Reformprozesses in NRW kann zunächst nur auf der Basis eines Abgleiches der im *Eckpunktepapier* formulierten Ansprüche und deren Realisierung im 2. ModernG erfolgen. Eine umfassende Evaluation des 2. ModernG ist nicht erfolgt.⁴⁶² Berücksichtigt werden muss die anschließende Diskussion, die seit dem Düsseldorfer Signal (2003) geführt wurde, bis in das Jahr 2004 allerdings ohne Folgen geblieben ist.

Vergegenwärtigt man sich noch einmal die Ansprüche dieser Verwaltungsstrukturreform, so kann man vier Leitaspekte identifizieren:

1. Neugestaltung der Organisation der Landesverwaltung, insbesondere auf der Ebene zwischen den Kommunen und der Landesregierung NRW, um diese konkurrenzfähig für den internationalen Wettbewerb zu gestalten.
2. Sicherung der Handlungsfähigkeit des Landes und Aufbau neuer Handlungsspielräume durch Senkung der Personalkosten des Landes.
3. Stärkung der kommunalen Verwaltung, u.a. durch Kommunalisierung von Aufgaben und eine größere Bürgernähe der Verwaltung.
4. Transparenz und Effizienzsteigerung der Landesverwaltung, u.a. durch Abbau von Sonderverwaltungen und Implementation unternehmerischer Grundsätze.

Der Schwerpunkte dieser Ziele lag in der Zielkategorie ökonomischer ebenso wie organisatorisch-technokratische Rationalitäten.⁴⁶³

Die Struktur der Landesverwaltung hat sich seit dem 2. ModernG im Wesentlichen bei den Bezirksregierungen und den Landesoberbehörden verändert. Die Integration der Landesoberbehörden mit ihren nachgeordneten Bereichen ist rein quantitativ respektabel. Mit dieser Einbindung der Landesoberbehörden in die allgemeine staatliche Mittelinstanz ist deren Zuständigkeitsbereich Bezirksgrenzen überschrei-

⁴⁶¹ Vgl. ebd. S. 114.

⁴⁶² Auch wenn Hill als Professor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften eine Evaluationsstagung zum 2. Modernisierungsgesetz im Januar 2002 leitete, blieben die dortigen Vorträge im Wesentlichen bei einer Beschreibung der Entwicklung des Gesetzes und dessen Umsetzung stehen. Eine aussagekräftige Evaluation kann auch frühestens nach zwei bis drei Jahren der Umsetzung auf der Grundlage valider Zahlen und der Ergebnisse der bereits initiierten Mitarbeiterbefragungen, insbesondere für die integrierten Bereiche der Bezirksregierungen erfolgen.

tend erhalten geblieben. Diese überbezirkliche Zuständigkeit für das gesamte Land durchbricht das bisherige territoriale Prinzip der Bezirksregierungen⁴⁶⁴ und führt eine ansatzweise funktionale Aufgabenzuordnung bei den Bezirksregierungen ein. Letztlich hat man hier nur eine Angliederung der Landesoberbehörden an die Bezirksregierung vorgenommen. Mögliche Synergieeffekte durch die Integration wurden immer wieder zur Begründung angeführt, konnten aber nie belegt werden. Es wurde dabei hauptsächlich auf die Zusammenlegung der Querschnittsbereiche Bezug genommen. Vergewagt man sich jedoch, dass die drei Seemannsämter mit keiner Planstelle und die Agrarordnung ohne Stellen im Querschnittsbereich übergegangen sind, so relativiert sich dieses Argument. De facto werden die integrierten Abteilungen in den Querschnittsbereichen von den bisher zuständigen Kollegen betreut, erst ein Jahr nach der Integration wurde die Anwendung gleicher Standards sowie eine Neuverteilung der Aufgabengebiete konzipiert.

Die Integration von staatlichen Sonderbehörden, im Sinne einer konzentrierten Dreistufigkeit, ist ein wichtiger Schritt zur Schaffung von wirtschaftlichen Verwaltungsstrukturen. Dieser Anspruch, der im Referentenentwurf noch formuliert war, wurde im 2. ModernG halbherzig umgesetzt und kann in weiten Teilen als "Schilderwechsel"⁴⁶⁵ bewertet werden. Hinsichtlich der Integration in die Bezirksregierung und der Reichweite der Auflösung staatlicher Sonderbehörden,⁴⁶⁶ orientierte man sich im Wesentlichen am Status quo.

Nicht nachvollziehbar ist das Ausklammern der Umwelt- und Arbeitsschutzverwaltung aus der Strukturreformdebatte. Diesen Umstand kritisierten insbesondere die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Die Änderungen seit dem 1. VerwaltungsstrukturreformG sind von allen Seiten bemängelt und eine Neuordnung gefordert worden.⁴⁶⁷

⁴⁶³ Siehe dazu III.2. dieser Arbeit.

⁴⁶⁴ Zuvor wurde das territoriale Prinzip in NRW bereits in den Aufgabenbereichen Lastenausgleich (nur BezReg Münster) und Luftaufsicht (nur BezReg Düsseldorf und Münster) durchbrochen.

⁴⁶⁵ Landtag NRW: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verwaltungsstruktur. 2. Lesung. Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (2. Modernisierungsgesetz – 2. ModernG NRW). LTDrs 12/4700. 06.04.2000. S. 119.

⁴⁶⁶ So bewertet dies auch Schink, Alexander: Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen: Ziele – Ergebnisse – Zukunft. In: ED LKT NW Nr. 1/Januar 2002 – 10 15-17– S.8-13. S. 9.

⁴⁶⁷ Vgl. Landtag NRW: a.a.O. LTDrs. 12/4700. S.119. Insbesondere die Vertreter des Städte- und Gemeindebundes NRW forderten dies im Rahmen der 2. Lesung ein.

Das ohnehin in der Debatte zum 2. ModernG starke Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft wollte die erst 1994 neu strukturierte Umweltverwaltung nicht wieder zur Disposition stellen. Weisungsabhängige Behörden in der bestehenden Form können vorgegebene Umweltziele einfacher umsetzen, als es eine integrierte Umweltverwaltung in einer Bündelungsbehörde realisieren könnte. Erforderlich wäre ebenfalls eine neue Aufgabenteilung zwischen Kommunen und Bezirksregierungen im Umweltbereich.

Dabei hatte das Umweltministerium in der Debatte lediglich Randbereiche wie Nachbarschaftslärmschutz als kommunalisierbar bezeichnet. Für weitere Aufgabenfelder wurde die kommunale Umweltverwaltung als nicht qualifiziert eingestuft, obwohl sie komplexe Verfahren wie Planfeststellung für Deponien privater Unternehmer oder den Gewässerausbau bearbeitet.

Im Rahmen der Modellregion Ostwestfalen Lippe (OWL) wird durch das Bürokratieabbaugesetz⁴⁶⁸ für bis 2007 befristet u.a. die Zusammenlegung der Staatlichen Umweltämter und der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz zum Staatlichen Amt für Umwelt und Arbeitsschutz (STAfUA OWL) vorgenommen. In der Testphase soll die Privatisierung und Kommunalisierung der Aufgaben geprüft werden. Hierin liegt ein systemischer Widerspruch zu den Aussagen des Düsseldorfer Signals. Mit diesem Modellversuch wird die propagierte Integration von Sonderverwaltungen in die Bezirksregierungen zur Stärkung der Bündelungsfunktionen konterkariert.

Ein ähnlicher Widerspruch ist bereits in Art. 11 des 2. ModernG dokumentiert, der die gespaltene Dienstaufsicht über die Bezirksregierung mit der einheitlichen Dienstaufsicht der bisherigen Landesoberbehörden für eine Übergangszeit von fünf Jahren festschreibt und so nur eine mehrstufige Integration realisiert. Damit hat das Innenministerium für die Übergangszeit dienstaufsichtlich keinen Einfluss auf die eingegliederten Bereiche, zumal Weisungen an die Beamten ohne Abstimmung mit dem Innenministerium erfolgen können.

Diese Regelung erschwert nur eine Integration der Mitarbeiter der Landesoberbehörden und fixiert deren Status quo trotz Eingliederung. Dies birgt die Gefahr der uneinheitlichen Anwendung von Personalentscheidungen in einer Behörde.

⁴⁶⁸ Bürokratieabbaugesetz OWL: a.a.O. §1 Modellklausel.

Gleichzeitig wird erstmalig gesetzlich die Bündelungsfunktion im §8 Abs. 2 des LOG für die Bezirksregierung beschrieben. Die vorgenannte, dienstaufsichtliche Regelung konterkariert jedoch organisatorisch wie dienstrechtlich die Möglichkeit, in der neuen Bezirksregierung dieser Funktion in allen Bereichen – insbesondere in Bezug auf Personalressourcen – gerecht zu werden. Verstärkt wird diese Einschränkung durch den neuen §8 Abs. 4 des LOG, der eine 'Versäulung' der Dezernate der Bezirksregierungen entsprechend der Ressortzuschnitte der Ministerien und der Organisationsstrukturen im Einvernehmen mit dem jeweiligen Fachressort vorsieht. Wie der jeweilige Regierungspräsident unter diesen Rahmenbedingungen seiner Abstimmungs- und Koordinationsfunktion innerhalb seiner Behörde nachkommen kann, um der beschriebenen Bündelungsfunktion zu entsprechen, bleibt offen. Letztendlich wurde der Bezirksregierung – ohne Prüfung der Aufgaben auf ihre Bündelungsrelevanz hin – ein größerer Zuständigkeitsbereich unter gleichzeitiger Zurücknahme eigener organisatorischer und dienstrechtlicher Verantwortung zugewiesen.

Gescheitert ist ebenfalls der Versuch, die Landschaftsverbände aufzulösen, um die nordrhein-westfälische Verwaltungslandschaft im europäischen Vergleich transparenter und konzentrierter zu gestalten. Die Bezirksregierungen hatten seit Mitte der 1990er Jahre eine Vielzahl an aufgabenkritischen Vorschlägen unterbreitet, die nur in Ansätzen umgesetzt wurden. Im Ergebnis hat in NRW Aufgabenkritik und Kommunalisierung von Aufgaben weder zu Zeiten der Funktionalreform noch mit dem 2. ModernG stattgefunden.

Die Ruhrgebietsproblematik wurde auch nicht durch das 2. ModernG gelöst. Eine administrative Neustrukturierung des Ruhrgebietes ist zum wiederholten Male gescheitert. Die Gründung der Pro Ruhr GmbH sollte zwar die Strukturentwicklung in der Region vorantreiben, bildet aber als rein staatliche Gesellschaft keine administrative Ebene, wie sie seit Jahrzehnten für das Ruhrgebiet gefordert wird. Schink⁴⁶⁹ begrüßt diese 'Nicht-Reform' in Anbetracht der konzentrierten politischen Macht des Ruhrgebietes. Die diskutierten Lösungen, wie die eines Ruhrbezirkes oder einer Regionalverwaltung für das Ruhrgebiet hätten als administrative Konstruktion ein derart hohes politisches Gewicht, so Schink, dass die übrigen Regionen des Landes ihren Einfluss nur in geringem Maße geltend machen könnten.

Vergegenwärtigt man sich die ersten Diskussionen im Rahmen des *Eckpunktepa-*

⁴⁶⁹ Vgl. Schink, Alexander: a.a.O. S.11.

pieres, in denen es noch Überlegungen zu einer kommunal strukturierten Mittelstufe gab (*Integrationsmodell*), so kann man die Relikte dieser Überlegungen nur noch in der Konstituierung der Regionalräte wiederfinden. Allerdings wurden diesen – anders als im Eckpunktepapier – keine Entscheidungsrechte, sondern lediglich Vorschlagsrechte zugewiesen, von einem wirklichen Kompetenzzuwachs gegenüber den bisherigen Bezirksplanungsräten kann daher kaum die Rede sein.⁴⁷⁰ Gemäß Art. 10 des 2. ModernG berät die Bezirksregierung mit dem Regionalrat lediglich Maßnahmen, anstelle der Herbeiführung eines Benehmens. Nur die Pflicht der Ministerien, bei Abweichungen von den Vorschlägen der Regionalräte in Bezug auf die Verkehrsinfrastrukturentwicklung, die regionale Strukturförderung und Entwicklungen sowie in Fragen der regionalen Kulturpolitik, diese zu begründen, ist als Stärkung der Regionalräte zu werten. Weiterhin bleibt aber die Vielzahl an Regionalstellen bestehen, die die Fachressorts zur Durchsetzung ihrer Fachpolitiken geschaffen haben und die nicht durch den Regionalrat gesteuert werden. Eine Entflechtung regionaler Strukturen zur Bewältigung regionaler Probleme und zur Nutzung von Entwicklungschancen ist hiermit nicht realisiert worden.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die vier Leitaspekte in Ansätzen in das 2. ModernG eingebracht, jedoch in keinem Fall konsequent umgesetzt wurden. Auch das 2. ModernG hat in NRW keine Reform im Sinne der Definition gebracht. Die Integration der Sonderbehörden stellt keine grundlegende Erneuerung der Struktur dar, sondern vielmehr eine Anpassung an die vorhandene Bündlungsfunktion der Bezirksregierung. Der Mut zur Dezentralisierung und Regionalisierung von Verantwortung, im Sinne einer Reform, ist auch in dieser jüngsten Themenkarriere in NRW nicht vorhanden.

Demgegenüber dominieren Reformrhetorik und die stete Suche nach einer optimierten Verwaltungsstruktur in NRW. Nur so lässt sich erklären, dass die Regierungskoalition kurz nach der Umsetzung des 2. ModernG in ihrem Düsseldorfer Signal die Mittelinstanzdiskussion erneut aufrollte.

⁴⁷⁰ Vgl. Schink, Alexander: a.a.O. S. 11.

7. Stand der Binnenmodernisierung

"Der Rohbau unseres Gebäudes der modernen Verwaltung steht, jetzt ist der Innenausbau an der Reihe."⁴⁷¹

Mit der Verabschiedung der beiden Modernisierungsgesetze galt die Strukturreform des Landes zunächst als abgeschlossen. Das Ziel der stetigen Optimierung verfolgt die Binnenmodernisierung. Seit Mitte der 1990er Jahre bildet sie einen weiteren Themenschwerpunkt in der Landesverwaltungsreform. Die Handlungsfelder der Reform sollen die Dienstleistungsfunktion der Behörden des Landes stärken, dies verdeutlichen die Schlagwörter 'Selbstverständnis', 'Leitbild', 'Kundenorientierung' und 'Verwaltungskultur'⁴⁷².

Der Arbeitsstab Verwaltungsmodernisierung, der zur Begleitung der beiden Modernisierungsgesetze eingerichtet worden war, wurde in eine neu ausgerichtete Arbeitseinheit "Prozessmanagement Verwaltungsmodernisierung" (PVM)⁴⁷³ umgewandelt. Sie sollte als Clearingstelle den weiteren Binnenmodernisierungsprozess in der Landesverwaltung unterstützen und die "Vision 2004"⁴⁷⁴ in der Landesverwaltung prozessual begleiten. Hier soll die ressortübergreifende interne Öffentlichkeitsarbeit und der Wissenstransfer zur Binnenmodernisierung in der Landesverwaltung sichergestellt und eine Wissensdatenbank aufgebaut werden. Die PVM wird begleitet von einer Kontaktgruppe unter Leitung des Staatssekretärs des Innenministeriums, um so die Verbindung zu den Gewerkschaften und den Interessenverbänden zu halten.⁴⁷⁵

⁴⁷¹ Innenminister NRW: Rede anlässlich des Symposiums zur Verwaltungsmodernisierung "Die Landesverwaltung als Wettbewerbsfaktor für den Lebens- und Wirtschaftsstandort NRW" am 06.12.2001 in der Fortbildungsakademie "Mont-Cenis" in Herne. www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/presse/m_d122.htm. 16.12.2002. S. 2.

⁴⁷² Vgl. Innenministerium NRW: Bericht zum Stand der Verwaltungsmodernisierung vom 21.12.2001. a.a.O. S. 12.

⁴⁷³ Ebd. S. 14. In diese Einheit wurden einige Mitarbeiter des Innen- und Finanzministeriums, die bereits den Prozess des 2. ModernG mitgestaltet hatten, integriert. Zum 01.05. 2003, mit dem Wechsel des Staatssekretärs a.D. Herrn Riotte in die Staatskanzlei wurde diese Einheit in den Bereich Qualitätsmanagement (QM), der im Innenministerium angesiedelt ist und den Bereich PVM, der in der Staatskanzlei verortet ist, aufgeteilt. Während das QM im Wesentlichen die Umsetzung der Vorschläge der Bull-Kommission für das Innenressort vorbereitet, koordiniert das PVM nunmehr diese Umsetzung ressortübergreifend und identifizierte weitere Handlungsfelder.

⁴⁷⁴ Unter der Vision 2004 werden folgende Stichworte der Binnenmodernisierung verstanden: Leitbild, Führen über Ziele, die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente, ein Personalentwicklungskonzept, Mitarbeiter- und Kundenorientierung sowie moderne Informationstechnologie. Innenminister NRW: Die Landesverwaltung als Wettbewerbsfaktor für den Lebens- und Wirtschaftsstandort NRW. a.a.O. S. 2.

⁴⁷⁵ Vgl. Innenministerium NRW: Bericht zum Stand der Verwaltungsmodernisierung vom 21.12.2001. a.a.O.

7.1 Ansätze in den Bezirksregierungen

Die Bezirksregierungen beschäftigen sich bereits seit Anfang der 1990er Jahre mit ihrer Binnenmodernisierung im Sinne einer Neuen Steuerung⁴⁷⁶. Damit wurde unter anderem die Absicht verfolgt, die ewige Strukturdebatte um die Existenz der Bezirksregierung im Landesverwaltungsaufrbau insoweit zu beeinflussen, als eine interne Optimierung dieses Behördentyps ein, wenn nicht *das* Argument, gegen die Auflösung der Bezirksregierungen sein sollte. Jede Bezirksregierung hat dabei, in Abstimmung mit dem Innenministerium, einen eigenen Schwerpunkt für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente gesetzt.

Die Bezirksregierung Arnsberg setzte den Fokus auf ein Führungssystem über Zielvereinbarungen und ist Vorreiter in Bezug auf Mitarbeiterbefragungen. In der Bezirksregierung Köln wurde zur Identifikation der Handlungsfelder einer Neuen Steuerung eine allgemeine Mitarbeiterbefragung im Sommer 2001 durchgeführt. Entsprechend der Ergebnisse dieser Befragung wurden Arbeitsgruppen⁴⁷⁷ eingerichtet, die die Binnenmodernisierung auf der Basis des parallel zur Befragung entwickelten Behördenleitbildes weiterführen sollten.

Demgegenüber hat die Bezirksregierung Düsseldorf bereits 1997 mit ihrem Geschäftsbericht als erste Behörde ihre Leistungen in Produkten definiert und dann jährlich eine Kosten- und Leistungsbilanz veröffentlicht (siehe Anhang I.2.1). Gleichzeitig wurde bei der Bezirksregierung Detmold als Pilotprojekt eine Kostenstellenrechnung im Echtbetrieb durchgeführt.

Die Bezirksregierung Münster hat eine Vielzahl von Instrumenten zur Neuen Steuerung unter dem Slogan "Das Gemeinwohl verantworten, dem Kunden dienen"⁴⁷⁸ pilotiert und im Rahmen des Prozesses zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente ein Organisations- und Personalentwicklungskonzept (siehe Anhang. I.1) erarbeitet, das den Modernisierungsprozess strategisch ausrichten soll. Die Entwicklung von Behördenzielen wird seit 1997 jährlich im Rahmen eines standardisierten Zielvereinbarungsprozesses vollzogen. Darüber hinaus wurde die erste Kundenbefragung⁴⁷⁹ in Zusammenarbeit mit der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer 1996/97 bei der Bezirksregierung Münster durchgeführt und evaluiert.

⁴⁷⁶ Dabei wurden die Philosophie und die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells für die Kommunen auf ihre Anwendbarkeit in der Landesverwaltung kritisch hinterfragt.

⁴⁷⁷ Es sollten Anfang 2002 folgende Arbeitsgruppen eingerichtet werden: Führungsverhalten und Kommunikation, Organisationsentwicklung, Personalentwicklung, Arbeitsbedingungen.

⁴⁷⁸ Bezirksregierung Münster: Infoblätter zur Neuen Behördensteuerung. Dezernat 14. Mai 1996.

Alle Bezirksregierungen verfolgen die "Grundsätze zur Zusammenarbeit und Führung"⁴⁸⁰ des Innenministeriums NRW in unterschiedlicher Ausprägung, von einem wenig standardisierten Mitarbeitergespräch bis hin zu einem regelmäßigen Zielvereinbarungsprozess und Bildung von Behördenzielen. Den ersten gemeinsamen "Muster-Produkt- und Leistungskatalog"⁴⁸¹ für die Bezirksregierung hat das Innenministerium im Mai 2002 herausgegeben. Dieser ersetzt den ehemaligen Geschäftsverteilungsplan der Bezirksregierungen seit 2003. Mit der Integration einiger ehemaliger Landesoberbehörden durch das 2. ModernG stehen die Bezirksregierungen erneut vor der Herausforderung, den Binnenmodernisierungsprozess intern zu harmonisieren. Die Komponenten der Binnenmodernisierung veranschaulicht folgende Grafik.⁴⁸²

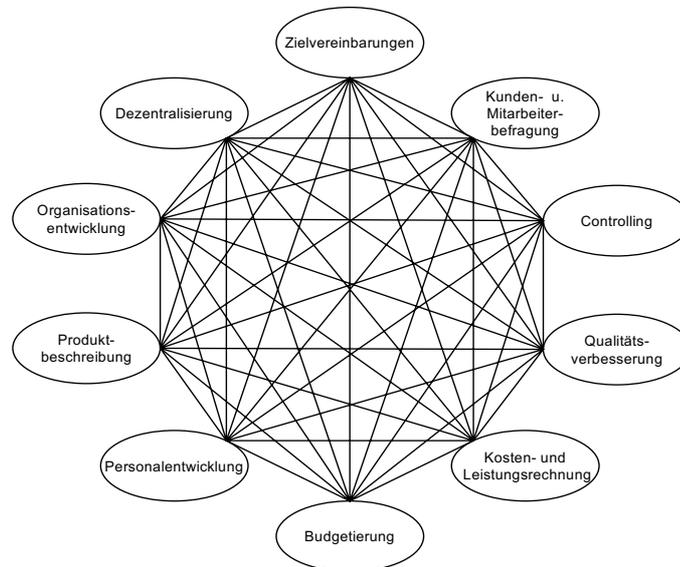


Abbildung 9: Vernetzung der Module der Neuen Steuerung (eigene Darstellung)

⁴⁷⁹ Vgl. Klages, Helmut und Kai Masser: Kundenbefragung Bezirksregierung Münster. Band I-III. Speyer 1997.

⁴⁸⁰ Innenministerium NRW (Hg.): Grundsätze für Zusammenarbeit und Führung. Düsseldorf. Stand August 1994. Seit dem 01.07.1996 gelten diese Grundsätze verbindlich im Geschäftsbereich des Innenministeriums.

⁴⁸¹ Vgl. Innenministerium NRW: Innere Organisation der Bezirksregierungen. Muster-Produkt- und Leistungskatalog. Runderlaß vom 03.05.2002. (unveröffentlicht).

⁴⁸² Einen kurzen Überblick zum Stand der Binnenmodernisierung wird in der Anhang I zu dieser Arbeit gegeben. Das Organisationsentwicklungskonzept der Bezirksregierung Münster wird als umfassende Konzeption unterschiedlicher Elemente der Neuen Steuerung dargestellt. Danach wird der einheitliche Kosten- und Leistungskatalog aller Bezirksregierungen, der aus den Vorarbeiten der Bezirksregierung Düsseldorf entstanden ist, beschrieben und schließlich wird das Steuerungs- und Controllinginstrument der Balanced Scorecard in der Versorgungsverwaltung (Abt. 10 der Bezirksregierung Münster) für den nachgeordneten Bereich skizziert.

7.2 Zusammenfassung

Die Ansätze zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente bei den Bezirksregierungen umfassen ein breites Spektrum. Nach Abschluss der Erprobungsphasen einzelner Instrumente findet eine Zusammenführung der Ergebnisse sowie eine landesweite Einführung ausgewählter Steuerungsinstrumente statt. Entscheidend für die Weiterentwicklung der Binnenmodernisierung ist die Generierung steuerungsrelevanter Informationen (auf der Basis von Produkten und Leistungen). Voraussetzung dafür ist eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung mit einem standardisierten Berichtswesen und einem einheitlichen gesamtstrategischen Zielvereinbarungsprozess.

Aus der Datenbank der Staatskanzlei, zum Stand der Binnenmodernisierung über alle Ressorts und den nachgeordneten Bereichen, wird bei einem Vergleich des Einführungsstandes der Instrumente der Neuen Steuerung mit allen Landesbehörden deutlich, dass die Bezirksregierungen in weiten Teilen in der Praxis und Evaluation über dem Landesdurchschnitt liegen.⁴⁸³ Insbesondere im Bereich der Mitarbeiterorientierung (Mitarbeitergespräche, Frauenförderung, flexible Arbeitszeitmodelle etc.) sind eingeführte Maßnahmen teilweise evaluiert worden. Instrumente aus dem Bereich der Organisationsentwicklung, wie ein systematisches Qualitätsmanagement oder die Veränderung der Aufbauorganisation (sofern ein Handlungsspielraum vorhanden ist) werden nur teilweise praktiziert und befinden sich noch nicht im Evaluationsstadium. Gleichwohl liegen die Bezirksregierungen mit dem Grad der Einführung auch hier über dem Landesdurchschnitt. Alle Bemühungen der Bezirksregierungen unterliegen in weiten Teilen den begrenzenden Rahmenbedingungen, die durch die Dienst- und Fachaufsicht der obersten Landesbehörden vorgegeben werden:

- Vorgabe des organisatorischen Aufbaus der Bezirksregierungen durch die obersten Landesbehörden,
- eingeschränkte Einflussnahme auf Personalressourcen (Umsetzung, Beförderung etc.) insbesondere für die integrierten Bereiche nach dem 2. ModernG,
- Zustimmungs- und Umsetzungsvorbehalte der jeweiligen Ressorts im Hinblick auf aufgabenkritische Vorschläge der Bezirksregierungen,

⁴⁸³ Siehe dazu FN 473. Details siehe Anhang II

- begrenzte Möglichkeiten zum Aufbau einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung innerhalb der Behörde, durch die Haushaltssystematik und die 'Versäulung' der Abteilungen der Bezirksregierungen in Abhängigkeit zu den obersten Landesbehörden.

Diese Aufstellung ist keineswegs abschließend, sie verdeutlicht jedoch, wie eng die Grenzen für dezentrale Veränderungsinitiativen vor Ort sind. Das Fehlen eigener Handlungsspielräume und eine permanente Rückkoppelung zur dienst- und fachaufsichtführenden Stelle wirken als Innovationsbremse⁴⁸⁴.

Reformen im Public-Management-Bereich basieren vor allem auf Dezentralisierungsstrategien. Neben dem Prinzip der Bündelung von Ressourcen- und Fachverantwortung wird von einem höheren Informationsniveau auf den unteren Verwaltungsebenen ausgegangen. Gesteuert wird die Bereitstellung von Informationen durch ein Kontraktmanagement, das die Aufgaben delegiert, die notwendigen Budgets verteilt und die Aufgabenerledigung über den Output, Outcome und/oder Impact-Indikatoren misst.⁴⁸⁵ Voraussetzung hierfür ist eine erweiterte Kosten- und Leistungsrechnung. Grundlagen hierfür werden seit 2003 mit dem Projekt zur "Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen"⁴⁸⁶ (EPOS.NRW) des federführenden Finanzministeriums geschaffen.

Obschon in der letzten Landesstrukturreformdebatte die Dezentralisierung und Regionalisierung von Verantwortung propagiert wurde, schuf die Landesregierung keine weiteren eigenverantwortlichen organisatorischen Handlungsspielräume für die Bezirksregierungen. Gründe hierfür liegen sicherlich in der vermuteten Gefahr der mangelnden Steuerbarkeit organisatorisch eigenständiger Bezirksregierungen durch die Ressorts sowie des Informationsdefizits auf Seiten der zentralen Ebene. Im Rahmen des EPOS.NRW ist die Budgetierung aller Einrichtungen und Behörden auf der Basis eines Kontraktmanagements nach folgendem groben System vorgesehen:

⁴⁸⁴ Vgl. Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: Die Zukunft der Bezirksregierungen. a.a.O. S. 78.

⁴⁸⁵ Vgl. Lange, Hans-Jürgen, Norbert Kersting und Leo Kißler: Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Einleitung. In: Kißler, Leo (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Baden-Baden 2000. S. 13-23. S. 21.

⁴⁸⁶ Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen EPOS.NRW: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Neues Haushalts- und Rechnungswesen. Stand: 2005. Düsseldorf 2005. S. 4f.

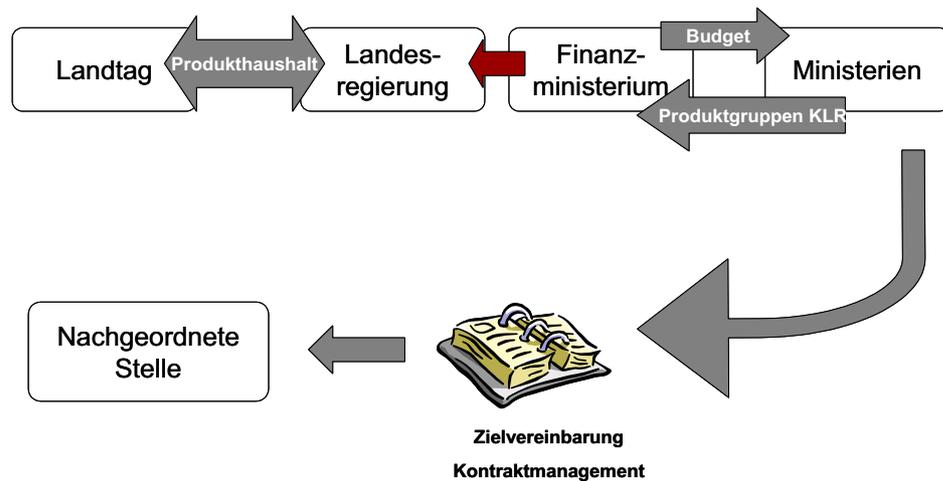


Abb. 10: Outputorientierte Steuerung in NRW ab 2008 (eigene Darstellung)⁴⁸⁷

Eine dezentrale Verantwortungszuweisung erfordert aber notwendigerweise eine zentrale Steuerung. Ob diese zentrale Steuerung auf der Ebene der obersten Landesbehörden, im Innenministerium, den jeweils zuständigen Fachressorts, oder auf der Ebene der Bezirksregierungen angesiedelt sein soll, kann zunächst vernachlässigt werden. Entscheidend ist dabei, die systematische Aufbereitung steuerungsrelevanter Informationen zwischen der Ebene der Bezirksregierungen und der obersten Landesbehörden, als Alternative zur bisher praktizierten Einzelfallsteuerung, konzeptionell zu entwickeln. Eine zentrale Steuerung dieser Informationen verwirklicht sich indes nicht mehr durch detaillierte Vorgaben im Wege einseitiger Anordnungen, sondern durch vereinbarte Ziele, beabsichtigte Ergebnisse und Wirkungen.⁴⁸⁸

Ziel der Optimierung des Verwaltungsaufbaus ist es, eine zweck- und funktionsgerechte Erfüllung der Aufgaben zu gewährleisten, indem die funktionelle Legitimation und Leistungsfähigkeit der Verwaltung in optimaler Weise genutzt wird. Auf dieser Argumentationsbasis legt Hill⁴⁸⁹ dar, dass sich die traditionelle Detailsteuerung – so wie sie in NRW über die letzten Jahrzehnte immer wieder beobachtet werden konnte – als zu unflexibel für eine wirkungsvolle Umsetzung der Gesetzesziele er-

⁴⁸⁷ Darstellung entlehnt der Darstellung des Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen EPOS.NRW: Verwaltungsmodernisierung NRW. a.a.O. S. 8f

⁴⁸⁸ Dezentralisierung von Verantwortung wirft insoweit neue Fragestellungen auf, als die Gewährleistung der parlamentarischen (z.B. Ministerverantwortung) und gerichtlichen Kontrollrechte erst noch nachvollzogen werden muss. Hill, Hermann: Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung. In: Morlok, Martin; Windisch, Rupert und Manfred Miller (Hg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung. Berlin 1997. S. 18-47. S. 33f.

⁴⁸⁹ Vgl. Hill, Hermann: Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung. a.a.O. S. 46f.

wiesen hat.⁴⁹⁰

Die aufgezeigten Grenzen der Binnenmodernisierung erfordern weitere Überlegungen hinsichtlich der zentralen Steuerung der dezentralen Bezirksregierungen, die als maßgebliche Verwaltungsebene der Zukunft⁴⁹¹, in NRW angesehen wird. Im Rahmen des 2. ModernG wurden mit dem 'Rohbau' der Verwaltungsstruktur jedoch enge Grenzen für den anstehenden 'Innenausbau' gesetzt.

8. Zwischenfazit zur Verwaltungsreformgeschichte

Die Geschichte ab 1946 veranschaulicht, dass die Verwaltungsreform in NRW ein Dauerthema ohne weitreichende Konsequenzen ist. Während zielgerichtete Veränderungen im Sinne von Reformen ausschließlich im kommunalen Bereich mit der Gebietsreform wirkungsvoll realisiert worden sind, lassen sich in der Landesverwaltung nur Veränderungen in der Form von Anpassungen und Wandel identifizieren. Auf der Ebene der Mittelinstanz, die als Schnittstelle zwischen den obersten Landesbehörden und der kommunalen Ebene agiert, konnten trotz zahlreicher Ansätze keine strukturellen Reformen realisiert werden. Dabei hat sich das Funktionsspektrum der Bezirksregierung gleichwohl gewandelt. Dieser Funktionswandel wurde aber innerhalb der tradierten Organisationsform des Behördentyps vollzogen, denn die Organisation wurde nur angepasst und nicht reformiert.

Der Gang durch die Geschichte der Verwaltungsstrukturereform bestätigt somit das Dilemma der Bezirksregierung und damit die Hauptthese dieser Arbeit:

Zum einen lassen die tradierten Strukturen der Behörde nur in Ansätzen ein wirkungsvolles Verwaltungshandeln im Hinblick auf die ihr zugewiesenen Funktionen zu. Diese Begrenzung liegt insbesondere in der unklaren funktionalen Trennung zwischen den obersten Landesbehörden und der staatlichen Mittelinstanz, die seit der Funktionalreform in NRW diskutiert wird. Darüber hinaus haben sich die Bestrebungen der obersten Landesbehörden im Hinblick auf Einzelfallent-

⁴⁹⁰ "Zielvereinbarungen schaffen ein vergleichbares Legitimationsniveau, erhöhen jedoch Wirkungsgrad und Aktualität der Steuerung durch einen systematischen, ganzheitlichen und kreislaforientierten Ansatz. Wenn das parlamentarische Gesetz als Auftrag zur Zielverwirklichung verstanden wird, können Zielvereinbarungen eine Ebene tiefer als normkonkretisierende Vereinbarung angesehen werden. Sie erlauben dem Parlament eine weitergehende Steuerung als die Mitwirkung an Rechtsverordnungen und sichern der Exekutivspitze einen aktuelleren Einfluß als Verwaltungsvorschriften. (...) Die Kombination von Leistungs-, Finanz- und Qualitätszielen, die Bildung von Zielhierarchien und produktbezogenen Kennzahlen ermöglichen eine qualitative Verdichtung der Steuerung." Vgl. ebd. S. 48.

⁴⁹¹ Dies war eine der plakativen Beschreibungen für die Bezirksregierung in der Diskussion zum 2. ModernG.

scheidungen und Möglichkeiten des 'Durchregierens' auf die Ebene der Mittelinstanz weiter verstärkt und wurden mit dem 2. ModernG sogar gesetzlich manifestiert. Eine Steuerung der Bezirksregierung erfolgt bis heute nach dem tradierten Muster über Berichte, Erlasse, Zustimmungsvorbehalte etc.. Sowohl die dreistufige Landesverwaltungsstruktur als auch das tradierte Steuerungsmuster wurden in jeder Reformphase bestätigt.

Zum anderen ist die Bezirksregierung weiterhin geprägt vom staatlichen Interesse an politischer Gesamtsteuerung aber auch von den Forderungen der Kommunen nach Freiräumen. Die Gestaltung dieser Schnittstelle mit einer traditionellen Behörde gegenüber einer, durch die Reformgeschichte, professionalisierten und modernisierten Kommunalverwaltung, führt zu einem spezifischen Kommunikationsproblem und einer klaffenden Modernisierungslücke.

Die Retrospektive hat gezeigt, dass sich die reformpolitische Diskussion um die staatliche Mittelinstanz im Wesentlichen auf die grundsätzliche Frage nach der Abschaffung oder der Stärkung der Bezirksregierung beschränkt. Diese Vereinfachung der Diskussion wird weder der Funktion des Behördentyps im politisch-administrativen System noch ihrer strukturellen Probleme gerecht.

Aufgrund dieses Zwischenfazits ergibt sich die erweiterte Fragestellung, inwieweit die Bestrebungen zur Binnenmodernisierung, die seit Anfang der 1990er Jahre auf der Mikroebene jeder einzelnen Bezirksregierung unter dem Schlagwort der Neuen Steuerung vollzogen wurden, zu einer Reform der Bezirksregierung führen können. Der Stand der Binnenmodernisierung gibt Anlass zur Hoffnung auf eine interne Reform im Sinne einer zielgerichteten Veränderung der Organisation. Gleichwohl wurde deutlich, dass mangels einer parallel erfolgten Strukturreform die äußeren Rahmenbedingungen die Wirkung der Binnenmodernisierung begrenzen, wenn nicht gar nivellieren.

Ziel der Reform der Landesverwaltung in NRW muss in erster Linie nicht eine Änderung der Aufbaustruktur sein, sondern vielmehr liegt eine verwaltungspolitisch mögliche Lösung in der konsequenten Binnenmodernisierung der Bezirksregierung und der Konzentration auf ihre Kernfunktionen als strukturbestimmendes Element. Beide Reformperspektiven, die Binnenmodernisierung ebenso wie die Strukturreform müssen miteinander korrelieren und aufeinander exakt abgestimmt sein, damit sie sich in ihrer Wirkung nicht konterkarieren, wie es bisher der Fall war.

III. Analyse der Verwaltungsreform in NRW – Das Dilemma der Bezirksregierung

"Die ungeliebte Verwaltung als gesellschaftliche Erscheinung umgreift erst recht das anonyme Regierungspräsidium; es ist noch ungeliebter, weil unbekannter und weil ihm eine Aufsichtsfunktion zukommt. Das Regierungspräsidium befindet sich daher in einem Dilemma öffentlicher Wertschätzung: es hat nicht den Glanz eines Ministeriums, aber auch nicht die bürgernahe, kommunaldemokratische Weihe. Sein Wert ergibt sich somit nicht von selbst."⁴⁹²

Die reine Darstellung der Reformgeschichte der staatlichen Mittelinstanz von 1946 bis 2004 erlaubt noch keine Zukunftsprognose für diesen Behördentyp. Gleichwohl macht diese Retrospektive die dauerhaften und strukturellen Probleme der Bezirksregierung sowie ihrer jeweiligen zeitgebundenen Erscheinungsform deutlich.⁴⁹³ Ein systematischer Überblick über alle Reformphasen und die diskutierten Organisationsmodelle für die staatliche Mittelinstanz wird in den folgenden Abschnitten vorgenommen. Dies ermöglicht die inhaltliche Kategorisierung und die Strukturierung der bisher chronologisch dargestellten Reformphasen. In der Zusammenfassung (1.2.7) werden die wiederkehrenden Diskussionslinien um die staatliche Mittelinstanz sowie die Entwicklung des Funktionsspektrums der Bezirksregierung im Untersuchungszeitraum herausgearbeitet. Auf diese Weise soll ein differenziertes Verständnis für den Anlass und die Eigenart der jeweiligen Themenkarriere sowie Einsichten in die komplexen Bedingungsbeziehungen der Reformprozesse gegeben werden.⁴⁹⁴ Darüber hinaus ermöglicht diese Strukturierung das Herausarbeiten der Ziele und Bewertungskriterien für die Landesverwaltungsreform, die im betrachteten Reformzeitraum mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung definiert wurden. Der umfassende Kriterienkatalog von Helbing⁴⁹⁵, der bereits für eine Neuordnung der Mittelebene entwickelt wurde, wird hier mit spezifischen Kriterien aus der Reformgeschichte NRW angereichert (2.).

⁴⁹² Kilian, Michael: Regierungspräsidien im Widerstreit. In: Morlok, Martin et al: a.a.O. S. 109-132. S. 115.

⁴⁹³ Vgl. Wahl, Rainer: Zur Lage der Verwaltung Ende des 20. Jahrhunderts. In: Deutsche Verwaltungsgeschichte V. a.a. O. S. 1216f.

⁴⁹⁴ Jann beschreibt in diesem Zusammenhang den Vorteil der Substantiellen Studien der Policy-Forschung und weist auf deren Nachteil an geringer Verallgemeinerung und fehlenden theoretischen Integration hin. Vgl. Jann, Werner: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. Aus: Schröter, Eckhard: a.a.O. S. 325.

⁴⁹⁵ Zur Herleitung des Kriterienkataloges siehe Helbing, Hans: Alternative Möglichkeiten zur Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz. Speyerer Forschungsberichte 188. Speyer 1998. S. 77ff.

So entsteht ein Kriterienkatalog für eine pragmatische Konzeption und Projektierung zukünftiger Reformbestrebungen in NRW. Sodann werden organisatorische Reformgrundmodelle einer staatlichen Mittelinstanz für NRW typisiert. Im darauffolgenden Abschnitt werden diese Modelle unter Zuhilfenahme des entwickelten Kriterienkataloges einer Bewertung unterzogen (3.). Auf diese Weise wird ein organisatorisches Präferenzmodell für NRW ermittelt, dieses wird ergänzt um die wesentlichen Funktionen (4.) einer staatlichen Mittelinstanz dargestellt. Abschließend wird die Modernisierungslücke (5.) im Bereich der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz herausgearbeitet und das Dilemma der Bezirksregierung in NRW konkretisiert. Diese Erkenntnisse bilden die Grundlage für die Entwicklung eines pragmatischen Modernisierungsansatzes für NRW (IV.).

1. Analyse der Reformprozesse

Um die Reformprozesse analysieren zu können, muss neben der chronologischen Einteilung der Phasen der Reformgeschichte nach Themenkarrieren, eine Strukturierung und Kategorisierung derselben erfolgen. Diese, aus dem chronologischen Ablauf der Phasen generierte Ordnung, erlaubt einen inhaltlichen und prozessualen Vergleich über jede einzelne Phase hinaus. Damit werden bereits die beiden Perspektiven der Analyse genannt, die inhaltliche Kategorisierung der Reformphasen (1.1) und die Strukturierung des Prozessverlaufes der Reformphasen (1.2), wie sie in den folgenden Abschnitten dargestellt werden.

Die inhaltliche Kategorisierung dient dabei nur als erster Ansatz, die Komplexität der Phasen zu reduzieren und zu systematisieren. Ziel der Strukturierung der Prozessverläufe ist es, die Korrelation zwischen Prozessverlauf, Reformergebnis und -wirkung der jeweiligen Phase herauszuarbeiten. Im Ergebnis erfolgt eine Bewertung der jeweiligen Phase nach den Entwicklungskategorien Tradition, Wandel und Reform.

1.1 Inhaltliche Kategorisierung der Reformphasen

Grundsätzlich lassen sich alle Phasen der Reformgeschichte unter dem Leitziel der Effizienzerhöhung subsumieren. Erst durch eine genauere Betrachtung werden die unterschiedlichen Zielsetzungen der jeweiligen Reformakteure offensichtlich. Dabei können divergierende Zielsetzungen, die miteinander konkurrieren respektive sich neutralisieren, den Reformernfolg oder die Reformwirkung beeinflussen. Die folgen-

de inhaltliche Kategorisierung⁴⁹⁶ soll einen Überblick über den Untersuchungszeitraum geben. Im Sinne einer Zusammenfassung der chrono-logischen Darstellung der nordrhein-westfälischen Reformgeschichte (II.) wird hier der Zusammenhang von Problemdruck über Reformfunktion bis zur Reformleistung⁴⁹⁷ für NRW nach folgenden Kategorien gegliedert:

- der Quelle des Problemdrucks,
- der Reformfunktion,
- dem maßgeblichen Reformobjekt,
- der Reformleistung.

Seibel hat in seiner Analyse der Reformen auf Bundesebene zwei Grundtypen von Verwaltungsreformen herausgestellt. Er unterscheidet nach der Quelle des Problemdrucks, die zum einen verwaltungsexterner und zum anderen verwaltungsinterner Art sein kann. Die *verwaltungsexterne* Art ist von einem deutlichen und homogen wahrgenommenen Problemdruck der politischen Eliten geprägt. Demgegenüber handelt es sich bei einem Problemdruck *verwaltungsinterner* Art um eine Verwaltungsreform im engeren Sinne, bei der es um effizienzmindernde Dysfunktionen der strukturellen Flexibilitätsspielräume in den Bereichen von Recht und Ordnung geht.⁴⁹⁸ Die Reformfunktion beschreibt auf einer Metaebene die wesentliche Zielrichtung des Reformbestrebens, gegliedert nach folgenden Kategorien:

- Ordnung bildend,
- Effizienz steigernd,
- Integration fördernd,
- Transparenz schaffend.

Das maßgebliche Reformobjekt beschreibt darüber hinaus die administrativen Organisationen, die im Sinne der Reformfunktion verändert werden sollten. Schließlich werden in der Kategorie Reformleistung, die wesentlichen organisatorischen und strukturellen Veränderungen, die im Rahmen der Reformphase erzielt wurden, aufgezeigt.

⁴⁹⁶ In Anlehnung an das Raster, das Seibel für Reformtypen aufbereitet hat. Vgl. Seibel, Wolfgang: Verwaltungsreformen. In: König, Klaus und Heinrich Siedentopf (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. a.a.O. S. 87-105.

⁴⁹⁷ Da eine Beurteilung des Reformersfolges in Bezug auf das Untersuchungsobjekt Bezirksregierung erst unter 1.2 erfolgt, wird in diesem Punkt von der Differenzierung, die bei Seibel vorgenommen wurde, abgewichen und die Reformleistung dargestellt. Vgl. ebd. S. 91; 105.

⁴⁹⁸ Vgl. ebd. S. 90f.

Kategorie Phase	Problemdruck	Reformfunktion	Reformobjekt	Reformleistung
Rehierarchisierung/ Restauration	verwaltungsextern	Ordnung bildend, Integration fördernd	gesamter Landesverwaltungs- aufbau unter besonderer Berücksichtigung der Struktur der Mittelebene	Aufbau einer funktionsfähigen Landesverwaltung mit einer Mittelebene, bestehend aus zwei Landschaftsverbänden und sechs Bezirksregierungen
Gebietsreform	verwaltungsextern, verwaltungsintern nur insoweit, als die kleinen Kommunen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gelangt waren	Effizienzsteigernd	verwaltungs- technische Neustrukturierung der Organisation über alle Ebenen Sonderproblem: Gebietszuordnung der Verwaltungsträger im Ruhrgebiet	Erhöhung der kommunalen Leistungskraft durch Vergrößerung der Kommunen, bei Verlust der bisherigen integrationsfördernden Orts- und Bürgernähe, Verringerung der Bezirksregierungen auf fünf
Funktionalreform	verwaltungsintern als Konsequenz aus der Gebietsreform	Ordnung bildend (bzgl. Funktionen/Aufgaben), Effizienzsteigernd	Aufgaben und Funktionen aller (Verwaltungs-) Ebenen	Einführung des Integrationsmodells (monistische Aufgabenstruktur durch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung); Stärkung der Bündelfunktion der Bezirksregierung mit der Zuständigkeit für die Bezirksplanung
Deregulierung/ Entbürokratisierung	verwaltungsintern	Effizienzsteigernd, Transparenzschaffend	Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften des Landes	Zwei Rechtsbereinigungs-, ein Bußgeldbereinigungsgesetz sowie eine liberalere Bauordnung; Verringerung kommunaler Ausstattungsstandards
Aufgabenkritik/ Organisationsuntersuchungen	verwaltungsintern	Effizienzsteigernd	Oberste Landesbehörden und Binnenorganisation der Landesverwaltung	Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz mit der Bildung der Umweltverwaltung; 88 Organisationsuntersuchungen
Verwaltungsstrukturdebatte ab 1998	verwaltungsintern	Effizienzsteigernd, Ordnung bildend, Transparenzschaffend	Struktur- und Binnenorganisation, insbesondere auf der Mittelebene	Integration von Landesoberbehörden in die Bezirksregierungen

Tab. 2: Strukturierung der Reformphasen in NRW (eigene Darstellung)

1.2 Strukturierung des Prozessverlaufes der jeweiligen Phase

Eine differenziertere Analyse der Prozesse soll das Zustandekommen der Reformergebnisse als Politikinhalte erklären und die beeinflussenden Faktoren der Politikformulierung im Sinne der Verwaltungsreform identifizieren. Für eine Bewertung der Prozessverläufe, sind insbesondere die Reformfunktion – verstanden als initiiierende Fragestellung oder Zielsetzung des Prozesses – in Abgleich zur Reformleistung – differenziert nach Reformergebnis und -wirkung – interessant.⁴⁹⁹

Zur weiteren Reduzierung der Komplexität der Phasen der Verwaltungsreform, und in Vorbereitung einer abschließenden Wertung, werden diese aus der prozessualen Perspektive im Folgenden schematisch betrachtet:

- *Reformprozess*, d.h. Klima für Reformen, initiiierende Fragestellung, Zielsetzung, Zeitdauer, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Reformkommission, Implementationsstrategie,⁵⁰⁰
- *Reformalternativen*, d.h. Zielrichtung der unterbreiteten Vorschläge insbesondere in Bezug auf die Organisation der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz,
- *Reformergebnis*, d.h. Abgleich zwischen den Zielen, dem Leitbild der Reformphase respektive der Themenkarrieren und dem Grad der strukturellen oder organisatorischen Veränderung,⁵⁰¹
- *Reformwirkung*, d.h. Grad der funktionalen Veränderung der Bezirksregierung, Schaffung eines neuen Reformbedarfes, Bewertung in wie weit durch die Veränderungen eine Reform, ein Wandel oder eine Anpassung im Sinne der Tradition dieses Behördentyps vollzogen wurde.

In der Zusammenfassung lassen sich die grundlegenden Diskussionlinien, die

⁴⁹⁹ Zunächst wird von der Grundannahme ausgegangen, dass in allen Phasen eine Reform angestrebt wurde, erst mit der Bewertung der Wirkung der realisierten Maßnahmen kann beurteilt werden, inwieweit es sich – in Bezug auf die Bezirksregierung – nur um eine Anpassung, einen Wandel oder eine Reform handelt. Becker unterscheidet folgende Implementationsstrategien:

- Implementation durch Anordnung und Weisung ("Bombenwurfstrategie")
- Implementation durch Übertragung der Veränderungsmaßnahmen auf die Routineorganisation (bürokratische Implementation)
- Implementation durch eine zentrale Spezialeinheit in der Organisation
- Implementation durch die Routineorganisation unter Anleitung und Überwachung einer zentralen Organisationseinheit
- Implementation durch Konferenzen und Ausschüsse
- Implementation im Promotorenmodell.

Vgl. Becker, Bernd: a.a.O. S. 909f.

⁵⁰⁰ Vgl. Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. a.a.O. S. 617f.

⁵⁰¹ Folgt man Becker und Miller, so hängen der Innovationserfolg und der Typ des Innovators unmittelbar zusammen. Allerdings darf keine Bürokratisierung des Innovationspotenzials erfolgen. Die Wahrnehmung des "performance gaps" spielt dabei eine wesentliche Rolle. Letztlich begünstigt ein nicht-bürokratisches Innovationsmanagement den Erfolg mit steigendem Komplexitätsgrad der Innovation. Vgl. Becker, Bernd: a.a.O. S. 915f sowie Miller, Manfred: ebd. S. 614.

unabhängig von der Themenkarriere sind, darstellen. Damit wird sowohl der Ausgangspunkt für die Darstellung der Funktionen als auch der Modernisierungslücke – im Sinne einer Standortbestimmung – definiert. Die Strukturierung eröffnet die Möglichkeit, die Aspekte der Reformgeschichte zu extrahieren, die nie eindeutig entschieden oder nicht konsequent bearbeitet wurden. Darüber hinaus kann differenziert werden zwischen Erfolg versprechenden Prozessverläufen und weniger erfolgreichen, im Sinne einer Rezeptur für den optimal strukturierten Prozess. Die Auflistung der wesentlichen Zielsetzungen bereitet den Katalog von Bewertungskriterien (III.2) für Verwaltungsreformen, insbesondere auf der Ebene der Mittelinstanzen, vor. Die *Reformalternativen* werden im Folgenden nach ihren Grundmerkmalen abstrahiert, um sie dann unter 3. zu typisieren. Schließlich erfolgt mit der Beschreibung der *Reformwirkung* eine Bewertung der gesamten Phase nach den benannten Entwicklungskategorien (Tradition, Wandel, Reform). Darüber hinaus werden Wirkungszusammenhänge zwischen diesen vier vorgestellten Aspekten eines Reformprozesses herausgearbeitet, um so Hinweise für weitere Entwicklungsperspektiven einer Reform der Bezirksregierung in NRW zu gewinnen.

1.2.1 Rehierarchisierung und Restauration

Vor dem Hintergrund der einmaligen historischen Gelegenheit zum Neubau der Verwaltung, bildete das Gebot der Besatzungsmächte, eine föderative Ordnung einzurichten, die wichtigste Rahmenbedingung dieser Phase.

1.2.1.1 Reformprozess

Prozess initiiierend war damit der historische Zeitpunkt für einen strukturellen Neuaufbau der Landesverwaltung, mit der Zielsetzung eine größtmögliche Vereinfachung und Volksnähe der administrativen Ebenen herbeizuführen.

Diesen Oberzielen folgten weitere Ziele nach organisatorisch-technokratischen Maßstäben sowie ökonomischen Rationalitäten (siehe III.2):

- Effektivität der Verwaltung,
- Prinzip der Einheit der Verwaltung,
- hoher Integrationswert.

Die ersten Jahre des Reformprozesses waren im Wesentlichen durch die öffentliche Diskussion der unterschiedlichen Akteure deutschlandweit geprägt, die das Ergebnis mit dem Diskussionsverlauf und dem Evozieren einer herrschenden Meinung präjudizierten.

Die reformbestimmende "Denkschrift des Deutschen Städtetages"⁵⁰² dominierte bundesweit diese Phase. Der Städtetag brachte seine Vorstellungen in die Diskussion als Anwalt der kommunalen Selbstverwaltung ein. In NRW, wie in vielen anderen Bundesländern⁵⁰³, setzten die Verfechter des traditionellen dreistufigen Verwaltungsaufbaus einen Kontrapunkt mit den "Leitgedanken zur Verwaltungsreform der Regierungspräsidenten"⁵⁰⁴. Die Komplexität der Frage nach der Existenzberechtigung der Bezirksregierung wurde in NRW, durch die parallel verlaufende Diskussion um die Bildung der beiden Landschaftsverbände, noch erhöht. Mit der Gründung der beiden Landschaftsverbände, die als Zugeständnis an die kommunale Ebene zu verstehen war, wurde die bis heute andauernde Diskussionslinie um die Übermöblierung der Mittelebene initiiert.

⁵⁰² Kapitel II.1.1 dieser Arbeit.

⁵⁰³ Niedersachsen, Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, näheres dazu bei Hillmann, Gert: a.a.O. S. 81-103.

⁵⁰⁴ Kapitel II.1.1 dieser Arbeit.

Schließlich prägte die bundesweit geführte Diskussion (Weinheimer Tagung) zur staatlichen Mittelinstanz die nordrhein-westfälische Entscheidung für die Beibehaltung der Bezirksregierung. Es mangelte an pragmatischen Organisationsalternativen, die mit der beachtenswerten Aufbau- und Koordinationsarbeit der Bezirksregierungen konkurrieren konnten. Dies führte zu einer ersten Bestätigung der Bezirksregierung und lenkte die Reformdiskussion auf die Begrenzung der wachsenden Differenzierung und der möglichen Aufgabenmehrung dieses Behördentyps. Die öffentliche Diskussion wurde beendet und der weitere Reformprozess landesweit verwaltungsintern weiterentwickelt, indem eine gutachterlich arbeitende Kommission des Innenministeriums Optimierungsansätze für die Bezirksregierung (Arnsberger Gutachten)⁵⁰⁵ untersuchte.

Im Wesentlichen folgte die Prozessstruktur einer bürokratischen Implementationsstrategie, durch die Übertragung der Veränderungsmaßnahmen auf die vorgefundene Routineorganisation.

1.2.1.2 Reformalternativen

Die Diskussionslinie dieser Phase, um einen zwei- oder dreistufigen Landesverwaltungsaufbau, spiegelt sich in drei Reformalternativen zur Bezirksregierung wider. Das *Kommunalmodell* des Deutschen Städtetages hatte den zweistufigen Aufbau der Verwaltung für Länder bei einer durchschnittlichen Größe von 5-6 Mio Einwohnern zum Ziel.⁵⁰⁶ Die Ortsnähe der staatlichen Verwaltung sollte durch Außenstellen der Ministerien an den bisherigen Standorten der Bezirksregierungen gewährleistet werden.

Demgegenüber entwarf das *Regionalmodell*⁵⁰⁷ eine gemischte kommunalstaatliche Verwaltungseinheit für die Mittelebene, mit einer räumlichen Konzentration von Schwerpunktaufgaben.

Unter der modellbildenden Prämisse der Beibehaltung der traditionellen staatlichen Mittelinstanz, forderte das *Arnsberger Gutachten* eine Optimierung der Bezirksregierungen, u.a. durch eine Reduzierung der Anzahl der Regierungsbezirke auf drei.⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ Siehe Kap.II.1.2 dieser Arbeit.

⁵⁰⁶ Unter Berücksichtigung dieser Verhältniszahl waren 2-3 Bezirksregierungen in NRW vorgesehen. Zur weiteren Einordnung der Modelle siehe III.3.

⁵⁰⁷ Regionale Selbstverwaltungsverbände sind in diesem Modell überflüssig, da das Land selbst nur als ein gehobener Selbstverwaltungskörper angesehen wurde, so die Auffassung dieser Gruppe. Wagener benennt diese Gruppe nicht genauer, er führt lediglich ein Zitat des FDP Abgeordneten Steuer, als Vertreter dieser Landtagsgruppe an. Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 120. FN 41.

⁵⁰⁸ Ausgehend von einer Einwohnerzahl von 4,5 bis 5 Mio. pro Regierungsbezirk. Vgl. Arnsberger Gutachten: a.a.O. Bd. IV. S.66f.

1.2.1.3 Reformergebnis

Die weitere Kommunalisierung verwirklichte mit der Eingliederung von Sonderbehörden in die Kreise und kreisfreien Städte, die Einheit der unteren Verwaltung.⁵⁰⁹

Dieses Prinzip sollte für die Mittelebene gelten und führte zu einem enormen Aufgabenwachstum bei der Bezirksregierung. Als stabilisierender Faktor leistete sie die wesentlichen Aufbauarbeiten und sicherte damit faktisch ihre Stellung im Verwaltungsgefüge. Der Aufgabenmehrung entsprach ein organisatorisches Wachstum bei den sechs Bezirksregierungen von zunächst drei auf insgesamt sechs Abteilungen mit 34 Dezernaten.

Konnten die Ziele 'Einheit der Verwaltung' und 'hoher Integrationswert' noch in weiten Teilen verwirklicht werden, so wurde die größtmögliche Vereinfachung der Verwaltungsstruktur bereits durch den Erhalt der Bezirksregierung bei gleichzeitiger Bildung von zwei Landschaftsverbänden konterkariert. In der Zielkonkurrenz von Effektivität und hohem Integrationswert wurde aus politischen Gründen dem Integrationswert ein größeres Gewicht beigemessen.⁵¹⁰

1.2.1.4 Reformwirkung

Mit der Verselbständigung der gestärkten kommunalen Ebene und ihrer eindeutigen Stellung im Landesverwaltungsaufbau, kam es zu einem respektvolleren Umgang der Staatsbehörden mit der kommunalen Selbstverwaltung. Dies führte zu einer Zurücknahme der Befehle und Anweisungen im Einzelfall sowie zu einer Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen. Im Ergebnis fand eine Aufwertung der Kommunalpolitik statt. Dies geschah zum einen durch die personelle Verflechtung zwischen kommunalen und staatlichen politischen Mandaten, zum anderen durch die stärkere örtliche Einbindung der Mandatsträger.

Diese Wirkung initiierte jedoch das Folgeproblem der Überforderung einer großen Anzahl kleiner Gemeinden, die den vielfältigen neuen Aufträgen mit nebenamtlich Beschäftigten kaum gewachsen waren. Anders sah dies bei den großen Städten aus, die bereits in den 1920er Jahren ihr Dienstleistungsangebot erweitert hatten. Das Stadt-Land Gefälle wurde zu einem weiteren Problem, u.a. mit den Unstimmigkeiten im Planungsrecht, die eine notwendige Landesentwicklung behinderten.⁵¹¹

Die Bezirksregierung wurde nicht mehr nur als stabilisierender Faktor im Verwal-

⁵⁰⁹ Vgl. Wahl, Rainer: Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern. a.a.O. S. 262f.

⁵¹⁰ Bereits in den Reformbestrebungen um 1910, mit der Einsetzung der Immediatkommission wurde die Koexistenz der Provinzialinstanz und der Bezirksregierungen diskutiert, aber nicht gelöst. Näheres dazu bei Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 103f. Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band I. a.a.O. S. 428f.

⁵¹¹ Vgl. Ellwein, Thomas: Das Dilemma der Verwaltung. a.a.O. S. 70f.

tungsgefüge anerkannt, sondern auch in ihrer Konzentrations- und Bündelungsfunktion im Verwaltungsaufbau institutionalisiert (§8 LOG). Damit war diese Phase der Rehierarchisierung geprägt von restaurativen Elementen, weil für den Wiederaufbau im Wesentlichen auf die tradierten Behördenstrukturen zurückgegriffen wurde. Dieses Vorgehen stellte die Handlungsfähigkeit aller administrativen Ebenen sicher. Daneben sind aber reformerische Elemente im Sinne einer bewussten Veränderung des Landesaufbaus erkennbar, z. B. die Kommunalisierung zahlreicher Sonderbehörden⁵¹². Becker bewertet einige Leistungen dieser Phase als "radikale Innovationen"⁵¹³, insbesondere den Neuaufbau der Vollzugspolizeiorganisation und der Lastenausgleichsverwaltung in den Ländern.

Während die gesamte Phase im Sinne der Definition als Reform gewertet werden kann, fand auf der staatlichen Mittelinstanz nur ein Wandel entsprechend ihrer Tradition statt, der im Wesentlichen in dem enormen Aufgabenzuwachs begründet war. Darunter ist auch die Vereinheitlichung der tradierten organisatorischen Struktur zu fassen. Funktional wurde die Bezirksregierung in ihrer konstituierenden Koordinations- und Bündelungsfunktion gestärkt. Diese Anpassungen der Bezirksregierung können daher nur als Veränderungen im Sinne ihrer behördlichen Tradition gewertet werden.

⁵¹² Vgl. II.1.1 dieser Arbeit.

⁵¹³ Im Sinne einer Herbeiführung einer Neukonstruktion. Vgl. Becker, Bernd: Die öffentliche Verwaltung. a.a.O. §52. S. 903ff.

1.2.2 Gebietsreform

Der bundesweit wahrgenommene Anpassungsdruck auf die Verwaltung entstand durch das Anwachsen und den inhaltlichen Wandel der staatlichen Verwaltungsaufgaben nach 1960. Parallel hatte die Kommunalisierung von Aufgaben in der Nachkriegszeit in vielen Fällen zu einer Überlastung der kleinteilig aufgestellten kommunalen Selbstverwaltung geführt.

1.2.2.1 Reformprozess

Diesem Prozess lag keine Konzeption einer tiefgreifenden politischen Veränderung zugrunde. Er trug vielmehr den Charakter einer Anpassung der Verwaltungsorganisation an die inzwischen eingetretenen und seit längerer Zeit nicht berücksichtigten sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen.⁵¹⁴ "Den Impuls zur Reform hatten zahlreiche Untersuchungen über die unzureichende Leistungskraft der (damaligen) Kommunalstruktur insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen der Raumordnung gegeben."⁵¹⁵ Die Wissenschaft bestimmte intensiv die Zieldiskussion und begleitete kritisch die gesamte Reformphase. Dabei konzentrierten sich die wissenschaftlichen Arbeiten auf die Sammlung, Systematisierung und Quantifizierung normativer Kriterien einer Gebiets- und Verwaltungsreform.⁵¹⁶ Auch die Entwicklung von Maßstäben für ein zentralörtlich gestuftes Gliederungsprinzip in Ballungsräumen sowie Einzelfragen wurden wissenschaftlich aufbereitet.⁵¹⁷ Die Ausrichtung der Verwaltungsreform lässt sich unter folgende Oberziele⁵¹⁸ subsumieren:

- Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden,
- Optimierung der politischen Form der Gemeinden,
- Erfüllung überörtlicher Ziele,
- Einräumigkeit der Verwaltung.

⁵¹⁴ Wahl, Rainer: Organisation und Entwicklung der Verwaltung. a.a.O. S. 217.

⁵¹⁵ Brohm, Winfried: Funktionsbedingungen für Verwaltungsreformen. In: Die Verwaltung. 1/1988. S. 1- 22. S. 6. In NRW forderten in der Regel die Gemeinden, Kreise und Verbände Gutachten zur Vorbereitung der Gebietsreform an. Der auch später im Gutachten des Bundes der Steuerzahler zitierte Vorschlag von Isbary zur Neugliederung der Kreise in Nordrhein-Westfalen (1968) orientierte sich eher an den gewachsenen Strukturen, denn dem vorhersehbar Notwendigen, wie es die radikaleren Vorschläge dieser Zeit vorsahen. Es sollten 22 großstädtische Distrikte und 41 Kreise gebildet werden. Eine Übersicht ist zu finden bei Thieme, Werner und Günther Prillwitz: a.a.O. S. 345ff.

⁵¹⁶ Vgl. Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S.110f.

⁵¹⁷ Eine Aufzählung wesentlicher wissenschaftlicher Arbeiten dieser Zeit findet man bei Thieme, Werner und Günther Prillwitz: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. a.a.O. S. 52f.

⁵¹⁸ Eine differenzierte Darstellung dieser Oberziele liefern Thieme, Werner und Günther Prillwitz: a.a.O. S. 43-50.

Die Zielsetzung dieser Phase folgte sowohl Maßstäben der ökonomischen Rationalität als auch Maßstäben der integrativen Funktion.

Neben der wissenschaftlichen Diskussion bestimmten insbesondere Sachverständigenkommissionen, in denen Verwaltungsfachleute vertreten waren, den Reformprozess. Dieser gestaltete sich sehr strukturiert und dauerte zehn Jahre an. Der Prozess wurde zu Beginn von zwei Ansätzen bestimmt:

- die allgemeine Verwaltungsreform, mit den Elementen: Aufgabenabbau, klarere Organisation, größere Bürgernähe, Gesetzes- und Verfahrensvereinfachung,
- die Gebietsreform, verstanden als Gestaltung insbesondere der kommunalen Organisation, entsprechend den Bedürfnissen der Raumordnung und Landesplanung.

Eine Eigendynamik entwickelte sich in Richtung Gebietsreform, indem Anreize für die Kommunen als psychologisches Mittel eingesetzt wurden. Neben der wissenschaftlichen und psychologischen Vorbereitung wurde ein detaillierter Verfahrensplan entwickelt. Der Prozess war sehr formalisiert angelegt und sein Ergebnis wurde in den Neugliederungsprogrammen dokumentiert.⁵¹⁹ Neben der günstigen Reformstimmung bei allen Akteuren in dieser Zeit, sorgte die intensive Vorbereitung durch Sachverständigenkommissionen und in wissenschaftlicher Begleitung für das respektable Ergebnis auf kommunaler Ebene.

In dieser Phase fand ein Mix der Strategien statt, so waren Aspekte der Implementation durch Konferenzen und Ausschüsse zu Beginn erkennbar, die dann zum Promotorenmodell wechselte und in der bürokratischen Implementationsstrategie mündete.

1.2.2.2 Reformalternativen

Die Alternativen beinhalteten Überlegungen zu einer Neukonstruktion der gesamten Mittelebene. Die Modelle reichten von einer Konzentration der Aufgaben innerhalb eines Behördentyps, bis hin zu einer klaren funktionalen Differenzierung nach Aufgabenbereichen über mehrere Behördentypen und -ebenen hinweg. Ein Zielkriterium war die Herstellung homogener Verwaltungs- und Planungsräume bei einer Maßstabsvergrößerung der Verwaltungseinheiten.

Die 'Dreier-Lösung' des *Rietdorf Gutachtens* knüpfte an den Status quo an. Im

⁵¹⁹ 1. Gesetze: a) Erarbeitung eines Vorschlags durch die Arbeitsgruppe, b) Förmliche Stellungnahme der Gemeinden und Kreise, c) Diskussion des Vorschlags der Arbeitsgruppe in den Räten, d) Erarbeitung des Gesetzentwurfes, e) Parlamentarische Beratung und Verabschiedung des Entwurfs,
2. Neugliederung der Einheiten,
3. Einzelmaßnahmen. Vgl. Thieme, Werner und Günther Prilwitz: a.a.O. S. 356.

Sinne einer Neustrukturierung sollte eine klare Aufgabentrennung zwischen den territorial deckungsgleichen Regionalverbänden und den Bezirksregierungen hergestellt werden.

Im Sinne eines Kommunalmodells ist der *Regionalkreisvorschlag* mit 12 bis 25 Regionalkreisen, die alle Aufgaben der Kreise des Landes und der Mittelebene übernehmen sollten, zu verstehen.

Dem gegenüber sollte nach dem *Bäumer-Plan* eine Konzentration der staatlichen Mittelinstanz auf vier Bezirke vorgenommen werden. Einen neuen Aspekt, im Sinne der Aufgabenverteilung, der Mittelebene brachte dieser Plan mit der Re-Verstaatlichung des Straßenbaus ein.

Das *Bezirksverbandsmodell* (Ascheberger Papier) sah wiederum die Auflösung der Bezirksregierungsebene unter weitgehender Kommunalisierung der Aufgaben vor. Dabei wurden alle überörtlichen und regionalen Aufgaben in vier Bezirksverbände zusammengeführt, die durch einen Bezirksausschuss politisch legitimiert werden sollten.

Der *Sieben-Punkte Katalog* von Innenminister Weyer kann als ausgewogener Kompromiss zwischen den Modellen, die eine Parlamentarisierung der Mittelebene sowie denjenigen, die den territorialen Neuzuschnitt der Verwaltungsräume vorsahen, gewertet werden.

1.2.2.3 Reformergebnis

Die verwaltungsgeografische Karte sowohl von NRW als auch der gesamten Bundesrepublik wurden auf der kommunalen Ebene neu gestaltet. Das formale Ziel der Gebietsreform, eine Maßstabsvergrößerung der räumlichen Abgrenzungen der Haupteinheiten der Verwaltung herbeizuführen, wurde erreicht. Dies führte zu einer Veränderung und Erweiterung des räumlichen Grundgerüsts der kommunalen Selbstverwaltung.⁵²⁰ Trotz der unterschiedlichen Varianten für eine Neukonstruktion der Mittelebene konnten lediglich eine Reduzierung der Bezirksregierungen auf fünf sowie geringfügige innerorganisatorische Veränderungen durchgesetzt werden. Die Ebenenstruktur der Verwaltungsorganisation blieb ebenso unangetastet wie die Funktionsbilder der einzelnen Grundeinheiten. Mit der kommunalen Neugliederung wurde in NRW das überkommene Städte-Kreismodell maßstabsvergrößert fortgeschrieben. Regionale Aufgabenverflechtungen und Funktionszusammenhänge klammerten diese vornehmlich auf Effizienzsteigerung gerichtete Reform aus. Eine Berücksichtigung dieser Aspekte hätte die dem Städte-Kreismodell

⁵²⁰ Vgl. Wahl, Rainer: Organisation und Entwicklung der Verwaltung. a.a.O. S. 217.

immanenten Grenzen überschritten.⁵²¹

1.2.2.4 Reformwirkung

Die Gebietsreform hat durch die administrative Stärkung der Gemeinden und Kreise die Zentralisierungstendenzen im Verwaltungssystem gestoppt; "für die berechtigten Forderungen nach Stärkung der kommunalen Handlungsspielräume hat sie aber eine notwendige reale Basis durch die Bildung von Kommunen geschaffen, die für eine Fülle von Aufgaben leistungskräftiger und zu mehr Finanzverantwortung fähiger geworden sind."⁵²²

Die vollzogene Dezentralisierung mit der Maßstabsvergrößerung und der erhöhten Leistungskraft auf kommunaler Ebene verlangte nach einer konsequenten Fortentwicklung im Sinne einer Funktionalreform. Ungelöst blieb die grundsätzliche Frage über den Aufbau der Mittelebene vor dem Hintergrund der Veränderungen im kommunalen Raum. Obschon detaillierte Reformalternativen zu dieser Zeit debattiert wurden, reichte der Reformwille nicht für eine Umsetzung oder gar Entscheidung über die Struktur der Mittelebene aus. Der berechtigten Kritik, dass auf dieser Ebene wiederholt keine Veränderung vorgenommen wurde, entgegnete man mit der überfälligen Auflösung der Bezirksregierung Aachen. Eine Reform der Mittelebene sollte damit auf die Funktionalreform verschoben werden.

⁵²¹ Vgl. Leidinger, Adalbert: Region und Selbstverwaltung. In: NWVBI 10/91. S. 325-332. S.331.

⁵²² Es liegt die Vermutung nahe, dass ohne die Gebietsreform die Zentralisierungstendenzen noch verstärkt worden wären. Wahl, Rainer: Zur Lage der Verwaltung Ende des 20. Jahrhunderts. XXVI. Kapitel. In: Jeserich, K.G.A. et al.: Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. IV. a.a.O. S. 1214.

1.2.3 Funktionalreform

Bereits in den letzten Jahren der Gebietsreform wurde die Funktionalreform länderübergreifend diskutiert und inhaltlich vorbereitet. Im Sinne einer "Verwaltungsreform aus einem Guß"⁵²³ sollte sie die territoriale Neugliederung inhaltlich ergänzen.

1.2.3.1 Reformprozess

Im Vergleich zur Gebietsreform fand im Vorfeld keine zeitliche Begrenzung der Funktionalreform statt, vielmehr wurde das Reformanliegen von Anfang an als Daueraufgabe der Verwaltung verstanden. Von der formal programmatisch strukturierten Vorgehensweise des Gebietsreformprozesses nahm man Abstand. Der Prozess sollte durch das von allen Fraktionen des Landtages gebilligte Leitbild⁵²⁴ eine einheitliche Ausrichtung erfahren. Interministerielle Projektgruppen leisteten die wesentlichen Vorarbeiten indem sie die Aufgabenzustandigkeiten über die Ebenen hinweg ermittelten sowie erste Veränderungsvorschläge unterbreiteten.⁵²⁵ Im Leitbild selbst war der Zielkonflikt schon angelegt, weil es sehr abstrakt formuliert war. Die Reformakteure hatten dieses methodische Defizit bereits in der Ziel-systematik der Gebietsreform erkannt und wissenschaftlich diskutiert.⁵²⁶ Damit erörterte man wiederholt die Konkurrenz zwischen einer effektiven Aufgabenwahrnehmung einerseits und einer orts- und bürgernahen Aufgabenerledigung andererseits. Im Prozessverlauf wurde diese Problematik in die Verwaltungsreform- und Fachausschüsse des Landtages hineingetragen und politisch zugunsten des Integrationsmodells⁵²⁷ entschieden. Die Angleichung der staatlichen Verwaltungsbezirke an die Ergebnisse der Kreis- und Gemeindereform stellte inhaltlich die verspätete Gebietsreform auf der staatlichen Ebene dar. Sie wurde aber als Maßnahme der Funktionalreform dargestellt. Bundesweit bestimmten die Thesen des Mittelinstanzberichtes die Themenkarriere. In NRW furhten sie jedoch nicht zu konkreten Manahmenplanungen, sondern bestätigten vielmehr die bestehende staatliche Mittelinstanz. Der Prozess war in der konsequenten Umsetzung und den

⁵²³ Roters, Wolfgang und Wolfgang Ballke: Funktionalreform in der mittleren Verwaltungsebene. a.a.O. S. 51.

⁵²⁴ Siehe II.3.3 dieser Arbeit.

⁵²⁵ Detaillierte Aufzählung bei Kosterling, Heinz: 4 Jahre Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 18.

⁵²⁶ Vgl. Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S.111f.

⁵²⁷ Vgl. II.3.4 dieser Arbeit.

Ergebnissen nicht mit der Gebietsreform vergleichbar. Dies lag zum einen an der aufkommenden Reformmüdigkeit und dem fehlenden Reformplan. Zum anderen gab es für eine funktionale Neuordnung der Mittelebene keine mehrheitsfähige Alternative. Dieser Prozess war deutlich stärker politisiert und in den Maßnahmen unklarer, als es die Beteiligten gewohnt waren. Es wurden Maßnahmen im Sinne einer Mängelbeseitigung durchgeführt, bei denen der Handlungsbedarf bereits in der Gebietsreform identifiziert worden war.⁵²⁸

Auch in dieser Phase können Aspekte der Implementation durch Konferenzen und Ausschüsse identifiziert werden, die dann aber mit der Einrichtung der Projektgruppen zur Implementationsstrategie durch zentrale Spezialeinheiten in den Ressorts endete.

1.2.3.2 Reformalternativen

Die Diskussionslinien um die Mittelebene reichten, ebenso wie in der Gebietsreform, von den Forderungen nach einer Auflösung der Bezirksregierung bis zu ihrem Erhalt unter Voraussetzung einer internen Optimierung und des Neuzuschnittes des Verwaltungsraumes. Ein neuer Aspekt kam durch den *Mittelinstantzbericht*⁵²⁹ in die Diskussion, in dem eine Neuausrichtung von der ordnenden zur planenden Bezirksregierung vorgestellt wurde. Leitungs-, Lenkungs-, Gestaltungs- und Planungsaufgaben hatten die Ordnungsfunktionen hinter sich gelassen.⁵³⁰ Vollziehendes und planendes Verwaltungshandeln stellte an die administrativen Einheiten unterschiedliche organisatorische Anforderungen. Alternativ wurde der Vorschlag aus dem *Ascheberger Papier* in NRW wieder diskutiert, der im Sinne einer weitgehenden Kommunalisierung einen Kontrapunkt zu den traditionellen Modellalternativen der Mittelebene darstellt.

Im Ergebnis präjudizierte die bundesweite Diskussion mit dem *Mittelinstantzbericht* die Entscheidung in NRW für die Stärkung der Bezirksregierung in ihrer Bündelungs- und Koordinationsfunktion.

1.2.3.3 Reformergebnis

Die Etablierung des dreigestuften Aufgabenmodells ist eines der dauerhaften Reformergebnisse dieser Zeit. Auf staatlicher Ebene vollzog sich mit der Angleichung der Verwaltungsbezirke die verspätete Gebietsreform, die als Funktionalreform vermarktet wurde.

⁵²⁸ Vgl. Laux, Eberhard: Kritische Anmerkungen zur Funktionalreform und zur Verwaltungseffektivität. In: Thränhardt, Dietrich: Funktionalreform – Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform. a.a.O. S. 67-72. S. 68.

⁵²⁹ Vgl. II. 3.2 dieser Arbeit.

⁵³⁰ Vgl. Roters, Wolfgang und Wolfgang Ballke: a.a.O. S. 41.

Der Abbau entbehrlicher Zuständigkeiten im Sinne einer Aufgabenkritik beschränkte sich darauf, Verwaltungsvorschriften zu vereinfachen, Erlasse zu bereinigen, Richtlinien zu verkürzen, Förderprogramme zu reduzieren. Hinzu kam die Erkenntnis, neue Gesetze und Verordnungen kritischer im Hinblick auf ihre Notwendigkeit zu prüfen. Mit der Integration der Schulverwaltung und der Errichtung der Bezirksplanung bei der Bezirksregierung, wurde das Funktionsspektrum der Behörde von der Bündelungs- und Integrationsfunktion zur Planungsfunktion im Sinne einer regionalen Steuerung erweitert.

1.2.3.4 Reformwirkung

Die seit den 1960er Jahren festgestellte stärkere Zentralisierung der Verwaltung, z.B. durch das detaillierte Einwirken der Fachaufsichtsbehörden der Länder in die Steuerung des Vollzugs, wurde in der Funktionalreform als Problem erkannt, jedoch nicht gelöst. Aufgrund der erfolgreichen Dezentralisierung im kommunalen Bereich, sollte diese Problemlage für den staatlichen Bereich zunächst in den Hintergrund treten. Das eigentliche Ziel einer Funktionalreform, das in der Herstellung des Optimums zwischen zentraler Einflussnahme und dezentraler Koordinierungsfähigkeit liegt, wurde nicht bearbeitet. Mit der Einrichtung der Regional- und Landesplanung bei der Bezirksregierung wurden die Vorschläge nach einer Neuordnung der Mittelebene, vor dem Hintergrund der leistungsfähigeren Kommunalverwaltung, nicht einmal in Ansätzen weiterentwickelt. Die Landesregierung errichtete den Bezirksplanungsrat als erste kommunale Komponente auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz. Dies ist als Kompromiss aus der Diskussion zwischen den Kommunalmodellen und den staatlichen Traditionsmodellen für die Mittelebene hervorgegangen. Damit wandelte sich das Leistungsbild der Bezirksregierung durch die Zunahme an Daseinsvorsorge- und insbesondere Planungsaufgaben. Die hierarchische Einordnung der Bezirksregierung wurde als unzulänglich erkannt,⁵³¹ denn die Aufgaben der Daseinsvorsorge verlangten unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine eigene Programmierung durch die Mittelinstanz, im Sinne einer regionalen Konkretisierung der vorgegebenen ministeriellen Rahmenprogramme. Neben der Stärkung ihrer Stellung im Verwaltungsaufbau, erhielt die Bezirksregierung als weitere Funktionen, die der Mittlerin und Maklerin zwischen kommunalen und staatlichen Belangen. Diese funktionale Erweiterung des Behördentyps wird als Anpassung an die veränderte Umwelt gewertet. Für eine Reform hätte es einer bewussten Umgestaltung bedurft, was durch diese alleinige Auf-

⁵³¹ Vgl. Roters, Wolfgang und Wolfgang Ballke: a.a.O. S.53f.

gabenzuordnung noch nicht erfüllt wird.

1.2.4 Deregulierung und Entbürokratisierung

Die Erkenntnis, dass eine Aufgabenkritik – vor allem im staatlichen Bereich – in der Funktionalreform kaum stattgefunden hatte, führte zu der Themenkarriere der Deregulierung und Entbürokratisierung.

1.2.4.1 Reformprozess

Die Zieldefinition des Prozesses in dieser Reformphase erfolgte im Vergleich zu den vorhergehenden auf operativer Ebene.⁵³²

- Abbau der Regelungsdichte,
- Subventionsabbau,
- Verringerung von Ausstattungsstandards,
- Aufhebung von Verwaltungsvorschriften.

Die Zielsetzung dieser Phase folgte maßgeblich ökonomischen Rationalitäten, die parallel auch organisatorisch-technokratischen Maßstäben folgten.

Die interministeriellen Projekt- und Sachverständigengruppen, die bereits in der ersten Phase der Funktionalreform Grundlagenarbeiten geliefert, aber nur wenige durchschlagende Ergebnisse erzielt hatten, wurden ergänzt durch die Ellwein-Kommission. Hier wurde die Implementationsstrategie durch zentrale Spezialeinheiten der Ressorts aus der vorherigen Phase übernommen und ergänzt durch externen Sachverstand, um dem Prozess eine neue Dynamik zu geben.

Die Wahrnehmung der Ellwein-Kommission als 'Alibi-Kommission' in der Öffentlichkeit verstärkte den Eindruck eines wenig transparenten und nicht öffentlichkeitswirksam gestalteten Untersuchungsverlaufs. Schließlich kumulierte dies darin, dass die Landesregierung den wichtigen reformerischen Ansätzen nach einer Annäherung von Politikformulierung und -vollzug, im Sinne einer inhaltlichen Abstimmung zwischen den obersten Landesbehörden und ihren nachgeordneten Bereichen, nicht Rechnung trug. Zum ersten Mal im hier betrachteten Untersuchungszeitraum fand die Legitimation allein des Prozesses an sich und nicht aufgrund seines Ergebnisses statt. Waren die vorherigen Phasen noch stärker auf den zu reformierenden Bereich konzentriert, kann man hier bereits Elemente des Reformmarketings, z. B. in der Besetzung der Ellwein-Kommission erkennen. Da eine Auseinandersetzung mit dem Abschlussbericht von Seiten der Landesregierung

⁵³² Vgl. II.4 dieser Arbeit.

kaum stattfand, kann dies sogar als der Anfang der Reformrhetorik in NRW interpretiert werden.

1.2.4.2 Reformalternativen

Eine Alternative für die strukturelle Neuordnung der Mittelebene wurde zu dieser Zeit nicht diskutiert und war aufgrund der Zielsetzung dieser Themenkarriere nicht geboten.

1.2.4.3 Reformergebnis

Die Deregulierungsmaßnahmen fanden ihren Niederschlag in den Rechtsbereinigungsgesetzen und der liberalen Bauordnung. Von einer Entbürokratisierung kann nur im Zusammenhang mit der erfolgreichen Reduzierung der Ausstattungsstandards der Kommunen gesprochen werden.

1.2.4.4 Reformwirkung

Neben der Entbürokratisierungsbewegung mit ihrer deutlichen Verstetigung der Aufgabenkritik, der Rechtsbereinigung und der Organisationsüberprüfung, wurde die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung ein "verwaltungspolitischer Gemeinplatz mit nicht zu unterschätzender Appellwirkung."⁵³³

Mit der Erkenntnis, dass die Ziele nicht im Rahmen einer zeitlich begrenzten Reformphase angestrebt werden können, wurde eine Verstetigung der Aufgabenkritik gefordert. Als reformerisch kann das Anliegen dieser Phase bezeichnet werden, im Ergebnis wurden nur marginale Anpassungen erreicht.

⁵³³ Seibel, Wolfgang: Verwaltungsreformen. a.a.O. S. 99.

1.2.5 Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen

Die Themenkarriere der Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen stellte die Bezirksregierung dann noch binnenorganisatorisch in Frage. Überlagert wurde diese Reformfunktion von der in NRW nie beendeten Diskussion um die Existenzberechtigung dieses Behördentyps im Landesverwaltungsaufbau.

1.2.5.1 Reformprozess

Die *binnenorganisatorische* Themenkarriere mit dem Titel 'Effizienzsteigerung der Landesverwaltung' wurde durch eine Kommission unter kommunalem Vorsitz vorbereitet und von einer Projektgruppe unterstützt. Eine Rückführung der obersten Landesbehörden auf ihre Steuerungs- und Leitungsaufgaben wurde als Arbeitsthese formuliert. In der Erkenntnis, dass die ersten drei Reformphasen durch den Prozessverlauf von 'unten nach oben' immer dazu geführt hatten, dass auf der mittleren, oberen und obersten Landesverwaltungsebene keine Reform stattgefunden hatte, setzte dieser Reformprozess 'oben' an. Die Empfehlungen der Kommission wurden politisch abgewehrt und das anerkannte Reformbedürfnis einer Aufgabenkritik an den AStA des Landes delegiert. Externe Berater⁵³⁴ sollten den Reformbestrebungen eine neue Dynamik verleihen und Erfahrungen aus der freien Wirtschaft in die Landesverwaltung einbringen. Methodisch erhoffte man sich von diesen unabhängigen Reformakteuren auch eine andere Durchsetzungskraft der Reformvorschläge. Diese Hoffnung wurde jedoch nicht erfüllt.

Die *strukturelle* Themenkarriere dieser Phase wurde von den Landschaftsverbänden ebenfalls mit einem externen Gutachten zur Neuordnung der Mittelebene initiiert. Thematisch setzte das Gutachten einen Kontrapunkt zu der neuen Binnenmodernisierungsperspektive der Landesregierung.

Die Diskussionen verliefen sehr differenziert und die Reformalternativen ließen eine Gesamtkonzeption vermissen. Erst nach zweijähriger Diskussion im Ausschuss des Landtages für Verwaltungsstrukturreform konnte ein Gesamtreformkonzept für die Landesverwaltung nach Ober- und Teilzielen verabschiedet werden.⁵³⁵ Politisch wurde entschieden, dass es nicht mehr um eine *Verwaltungsstrukturreform*, sondern um eine *Verwaltungsreform* gehe.

Darüber hinaus identifizierte man einmal mehr ein Steuerungsdefizit des Reform-

⁵³⁴ Statt bisher Ausschüsse besetzt mit Verwaltungsfachleuten, Politikern und Wissenschaftlern, wissenschaftlichen Beiräte etc. Siehe dazu II.5.1 dieser Arbeit.

⁵³⁵ Vgl. II. 5.3.1 dieser Arbeit.

prozesses. Unter der Federführung des Staatssekretärs des Innenministeriums wurde die "Steuerungsgruppe der Landesregierung zur Verwaltungsreform"⁵³⁶ eingesetzt, die den Prozess weiter begleitete.

Im Vergleich zu den klar strukturierten Prozessverläufen der vorhergehenden Phasen, war dieser Prozess in seiner Gesamtheit weder inhaltlich, organisatorisch, noch im Sinne des Projektmanagements, ergebnisorientiert angelegt. Der Prozess folgte der Implementationsstrategie durch die Routineorganisation unter Überwachung und Anleitung des AStA. Mangels weiterführender Ergebnisse wurden immer wieder neue Steuerungsgremien, -ausschüsse und Projektgruppen gebildet, die einen Reformaktivismus symbolisierten, der die Öffentlichkeit von den nicht vorhandenen Inhalten und Alternativen ablenken sollte.

1.2.5.2 Reformalternativen

Die zweigleisige Diskussion um die Mittelebene, die sowohl strukturell, als auch organisatorisch die Bezirksregierung zur Disposition stellte, spiegelt sich in den Reformalternativen wider:

Das Optimierungskonzept des *Zündel Gutachtens* forderte die Stärkung der Funktionen der Bezirksregierung und des Regierungspräsidenten als Vertreter der Landesregierung in der Region. Damit wurde der Anspruch nach einem eigenverantwortlichen Gestaltungs- und Handlungsspielraum für diesen Behördentyp formuliert.

Das *Aufgabenverzichtsmode*ll des Ellwein Gutachtens zielte auf eine Aufgabentrennung und -rückführung der Bezirksregierung ab.⁵³⁷ So sollten die Schnittstellen auf der Mittelebene reduziert werden.

1.2.5.3 Reformergebnis

Die 88 Organisationsgutachten der externen Berater erscheinen als Ergebnis dieser Phase rein quantitativ beeindruckend. Eine Veränderung für die Landesverwaltungsstruktur, insbesondere in der Umweltverwaltung, hat das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz bewirkt.

⁵³⁶ Konzendorf, Götz: *Verwaltungsmodernisierung in den Ländern*. a.a.O. S. 39. Die Steuerungsgruppe war für 22 ressortübergreifende Arbeitsfelder, die durch Kabinettsbeschluss festgelegt worden waren, zuständig. Z.B. Ausbau der Beteiligungsrechte, die Optimierung des Personalmanagements, der Verwaltungsstrukturen, Neue Steuerungsinstrumente, dezentrale Ressourcenverantwortung etc.

⁵³⁷ Dieser Ansatz ist bereits im Rietdorf Gutachten verfolgt worden.

1.2.5.4 Reformwirkung

Die grundlegende Neuorganisation in den Bereichen des technischen und grünen Umweltschutzes sowie des Arbeitsschutzes kann als bewusste Veränderung im Sinne einer Reform gewertet werden. Die übrigen Ergebnisse beschränkten sich auf einzelne Verwaltungseinheiten und wurden nur punktuell im Rahmen von innerorganisatorischen Anpassungen umgesetzt.

In Bezug auf die Bezirksregierung erfolgten diese Veränderungen wiederum entsprechend ihrer behördlichen Tradition. Die Bezirksregierung sollte sich aber gleichzeitig an den Ansprüchen einer modernen Verwaltung mit den neuen Schlagworten Kundenorientierung, Behördenkultur etc. ausrichten. Die Forderung nach einer stärkeren Betonung dieses Behördentyps als Vertreter der Landesregierung in der Region und der daraus abgeleiteten höheren Verantwortungsdelegation ist bis heute nicht umgesetzt worden.

1.2.6 Die aktuelle Verwaltungsstrukturdebatte in NRW (ab 1998)

Vier Jahre, nachdem die Landschaftsverbände die Debatte mit dem Ellwein Gutachten eröffnet hatten, erfolgte die Wiederaufnahme der Verwaltungsstrukturdebatte durch die Landesregierung.

1.2.6.1 Reformprozess

Anders als bisher wurde der Prozess top-down⁵³⁸ angelegt. Damit sollte die Ernsthaftigkeit des Reformanliegens deutlich gemacht werden. Die Ziele umfassten in dieser Phase ausdrücklich sowohl die Neustrukturierung der Landesverwaltungsorganisation aus Effektivitätsgesichtspunkten, als auch die Effizienzsteigerung durch Binnenmodernisierung. Gleichzeitig entstand so die Verpflichtung, die nachgeordneten Ebenen strukturell anzupassen. Mithin wurden insbesondere die Maßstäbe ökonomischer Rationalitäten verfolgt, die die organisatorisch-technokratische Zielsetzung in ihrer Wirkung unterstützen sollten.

Um bereits zu Beginn ein günstiges Reformklima zu schaffen, hatte die Arbeitsgruppe Verwaltungsmodernisierung vorbereitend die "Rahmenvereinbarung über Grundprinzipien der Verwaltungsreform"⁵³⁹ mit den Gewerkschaften getroffen. Damit wurde der Versuch unternommen, alle Adressaten der Maßnahmen auf die Reformfunktion und -zielsetzung zu verpflichten und von Anfang an in den Prozess

⁵³⁸ Indem die Ressortzuschnitte der obersten Landesbehörden gem. §4 Abs. 2 und 3 LOG von 13 auf acht Ressorts (incl. Staatskanzlei) reduziert wurden. LOG vom 10.07.1962 GV. NW. S. 421 in der Fassung vom 19.03.1996. GV NW. S. 136.

zu integrieren. Vor dem Hintergrund des enormen Zeitdrucks erarbeitete das Ministerium für Inneres und Justiz das Eckpunktepapier, das die Untersuchungsergebnisse aus der vorherigen Reformphase zusammenfasste. Ziele, Prüfprämissen und Handlungsfelder für die Gesamtreform wurden in diesem Konzept festgelegt. Parallel wurde Ende 1998 die Reformorganisation verändert. Der Prozess sollte stärker gebündelt und die Arbeit der Gremien effektiver gestaltet werden.⁵⁴⁰

Zur Unterstützung der Kommunen in ihren Reformbemühungen konnte innerhalb weniger Monate das 1. ModernG verabschiedet werden. Für das 2. ModernG verblieben nur neun Monate. Der Zeitfaktor war der Motor dieses Prozesses, der mit Hilfe von regelmäßig überarbeiteten Projektplänen zum Omnibusgesetz⁵⁴¹ organisiert wurde.

Das Gutachten des Bundes der Steuerzahler, mit seinen konträren Modellen beeinflusste die öffentliche und politische Diskussion, die nach dem Eckpunktepapier geführt wurde. Maßgeblich betroffene Behörden, wie z.B. die Landschaftsverbände, betrieben öffentlichkeitswirksames Marketing für den Erhalt ihrer tradierten Verwaltungsstruktur.

Ein ressortübergreifender Arbeitsstab übernahm die inhaltliche Entwurfskonzeption und arbeitete dem Lenkungskreis der Staatssekretäre zu. Wiederholte frühzeitige Kabinettsbefassungen sollten die politische Durchsetzbarkeit sicherstellen. Der ressortübergreifende Abstimmungsprozess war geprägt von Teilentscheidungen, Richtungsweisungen und Arbeitsaufträgen des Kabinetts. Die detaillierte Befassung des Kabinetts mit der Reform führte zu unvermeidlichen inhaltlichen Kompromissen. Der vorgelegte Referentenentwurf dokumentiert dieses Ergebnis. Die größte Anhörung in der Geschichte des Landtages setzte den Schlusspunkt unter diesen zeitlich straffen, aber medienwirksamen Reformprozessverlauf. In dieser

⁵³⁹ Innenministerium NRW: Rahmenvereinbarung über Grundprinzipien der Verwaltungsreform. RdErl. 08.10.1998. MBl. NW. S. 168-171.

⁵⁴⁰ Die Steuerungsgruppe zur Verwaltungsreform auf der Ebene der Staatssekretärskonferenz bestand auf der Ebene der Landesregierung seit 1995 (siehe II.5.5 dieser Arbeit). Sie wurde durch den Lenkungskreis Verwaltungsreform ersetzt. Der "Arbeitsstab Verwaltungsmodernisierung", in dem jedes Ressort vertreten war und die "Geschäftsstelle Verwaltungsmodernisierung" wurden als Projektgruppe eingerichtet. Das Innenministerium übernahm bis zum Abschluss des 2. ModernG die Federführung. Danach erfolgte eine Verlegung in die Staatskanzlei (siehe II.7). Der Arbeitsstab arbeitete die Reformvorschläge aus. Darüber hinaus konnte er eigene Arbeitsgruppen bilden, z.B. zur Vorbereitung des 2. ModernG. Die Mitglieder arbeiteten frei nach fachlichen Weisungen. Der Lenkungskreis hingegen bewertete die Vorschläge politisch und legte dies dem Kabinett zur Entscheidung vor. Die Geschäftsstelle unterstützt hingegen das operative Geschäft und den Informationstransfer sowie Öffentlichkeitsarbeit (www.moderne-verwaltung.nrw.de). Vgl. Innenministerium NRW: Moderne Verwaltung. a.a.O. S.5. Eine prozessuale Bewertung der Verwaltungsreform in NRW unter Steuerungsgesichtspunkten nimmt Giese vor. Siehe dazu Giese, Michael: Politische Steuerung von Standortpolitik und Verwaltungsreform in NRW. INEF Report. Heft 60/2002.

⁵⁴¹ Der Begriff Omnibusgesetz rührte aus der unterschiedlichen Rechtsmaterie, die im Entwurf des 2. ModernG berücksichtigt werden musste, unter Beteiligung aller Ressorts. Entsprechend wurde der Prozessplan als Fahrplan bezeichnet. Mit dieser öffentlichkeitswirksamen Titulierung versuchte man die Dynamik des Prozesses begrifflich zu umschreiben. Vgl. Ministerium für Inneres und Justiz/-V- AG VR: Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf. Stand 16.12.1998.

Phase wurden Aspekte der bürokratischen Implementation ebenso wie Ansätze der "Bombenwurfstrategie" verfolgt. Die Bürokratisierung des Reformprozesses ab 1998 ihren Höhepunkt erreicht und kann als Antwort auf das identifizierte Steuerungsdefizit in den 1980er Jahren gewertet werden. Man hatte versucht, den Reformstau auch mit Hilfe einer anderen Reformorganisation zu lösen und ist gescheitert. Die mehr oder minder freiwilligen Verhandlungssysteme der vorherigen Reformphase, wurden seit 1998 in eine hierarchisch strukturierte Reformbürokratie, mit einem festen Zeitplan überführt. Im Reformprozess waren daher nur Zwangsverhandlungssysteme⁵⁴² (z.B. mit den Gewerkschaften) möglich. Vor diesem Hintergrund scheiterte die Reform am Widerstand der betroffenen Akteure.

Ogleich das 2. ModernG den Abschluss der Reformphase seit 1998 bilden sollte, löste die Regierungskoalition mit dem Düsseldorfer Signal, die unmittelbare anschließende Diskussion zur Verwaltungsstruktur in Bezug auf die Bezirksregierung aus. Der, so fortgeführte, Prozess wurde nicht von der Landesregierung gesteuert, sondern durch Gutachtenvergaben unterschiedlicher Akteure (Stiftung Westfalen-Initiative, Stadt Arnsberg etc.) inhaltlich definiert. Zunächst gestoppt und damit auch verschoben wurde diese nachholende Reformdiskussion durch den Innenminister, mit dem Hinweis, dass vor der Landtagswahl 2005 keine grundlegende Reform der Landesverwaltung angestrebt werde.⁵⁴³ Der Reformdruck vor und nach der Verabschiedung des 2. ModernG, war gleich intensiv. Auch wenn das formale Ziel der Gesetzesverabschiedung erreicht worden war, so hatten sich die Akteure und Betroffenen des Prozess, mit der inhaltlichen und öffentlichen Debatte über diesen Zeitplan hinweggesetzt. Auf diese Weise fand eine Vorbereitung der – vielleicht letzten – Reformdiskussion um die Bezirksregierung ab 2007⁵⁴⁴ statt. Derweil konzentrierte sich die Landesverwaltung auf die Fortentwicklung der Binnenmodernisierung.⁵⁴⁵

⁵⁴² Vgl. Giese, Michael: a.a.O. S. 78.

⁵⁴³ Vgl. Innenministerium NRW: Brief zur Verwaltungsstrukturreform an die Mitarbeiter der Bezirksregierungen vom 17.02.2004.

⁵⁴⁴ Vgl. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 31.

⁵⁴⁵ Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. 2004.a.a.O. S.8f.

1.2.6.2 Reformalternativen

Modellbildende Prämissen für die staatliche Mittelinstanz waren die territoriale Neugliederung sowie die Integration eines parlamentarischen Gremiums in die Mittelinstanz. Dafür wurden die Modellvarianten aus der Gebietsreform wieder neu aufgelegt. Die bis dahin ungelöste Strukturdebatte wurde auf diese Weise fortgeführt.

Das Regionalverwaltungsmodell der CDU-Landtagsfraktion ließ die Tradition der gemischt kommunal-staatlichen Modellalternative mit einer Parlamentarisierung der Mittelebene wieder aufleben. Ebenso sahen die drei Modelle des SPD-Landesverbandes ein politisches Gremium anstelle der Landschaftsversammlung und des Bezirksplanungsrates vor. Diese Schwerpunktsetzung wurde im Eckpunktepapier in drei Grundmodellen weiterentwickelt.⁵⁴⁶ Demgegenüber favorisierte der Bund der Steuerzahler⁵⁴⁷ eine Konzentration der Bezirksregierungen auf zwei, mit räumlicher Deckungsgleichheit zu den Landschaftsverbänden, bei weitgehender Kommunalisierung der Aufgaben der höheren Kommunalverbände. In 2003 konzentrierten sich dann für die Mittelebene die Modelle auf das Oppositionsmodell (Regionalverwaltung) und das Regierungsmodell (drei Regierungsbezirke).

1.2.6.3 Reformergebnis

In Anbetracht der anspruchsvollen Zielsetzung der Reform und den Forderungen nach einer Parlamentarisierung, einer staatlich-kommunalen Verwaltungseinheit sowie einer territorialen Neuabgrenzung auf der Mittelebene, kann das Ergebnis, im Sinne des 2. ModernG mit einer Konzentration von Fachverwaltungen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, nur als kleinster erzielbarer Kompromiss gewertet werden. Auch die formal gesetzliche Fixierung der Bündelungsfunktion der Bezirksregierung führte zu keiner neuen funktionalen Ausrichtung. Immerhin beendete die Re-Verstaatlichung des Landesstraßenbaues die 40 Jahre währende Diskussionslinie⁵⁴⁸ um die Verortung dieser Aufgabe.

⁵⁴⁶ Vgl. II.6.1.1-6.1.3 dieser Arbeit.

⁵⁴⁷ Vgl. II.6.2 dieser Arbeit.

⁵⁴⁸ Seit dem Bäumer Plan vgl. II.2.2 dieser Arbeit.

1.2.6.4 Reformwirkung

Die Bezirksregierung hat mit dem 2. ModernG eine enorme Erweiterung ihrer Zuständigkeiten und Ressourcen erfahren. Mit der Integration einiger bezirksgrenzenübergreifender Landesoberbehörden wurde das Grundprinzip der Einräumigkeit der Verwaltung durchbrochen. Die Auflösung respektive Integration von Landesoberbehörden folgte nicht der Maxime einer funktionalen Erweiterung der Bezirksregierung, sondern diente der Erzielung eines quantitativ vorzeigbaren Ergebnisses innerhalb des vorgegebenen Reformzeithorizontes. Begründet wurde dieses Ergebnis mit der Stärkung der Bündelungsfunktion im Sinne einer quantitativen Vergrößerung des Sammelsuriums an Zuständigkeiten des Behördentyps. Synergieeffekte konnten nur in der Zusammenlegung der Querschnittsbereiche erzielt werden. Insgesamt geraten durch die Integration einzelne Bezirksregierungen an die Grenzen einer organisatorisch steuerbaren Verwaltungsgröße.⁵⁴⁹ Mit der im LOG festgelegten Versäulung, soll dieses Steuerungsdefizit ausgeglichen werden. Dies führt aber dazu, dass die Bezirksregierung mit ihrem großen Aufgabenspektrum weiterhin nur einen begrenzten eigenen Handlungsspielraum hat. Überzeichnet dargestellt kann man sie als gebündelte Außenstellen der Ressorts in der Region klassifizieren. Überlegungen für eine effektive Steuerung im Sinne der vollzogenen Dekonzentration wurden nicht angestrengt. Auch die, seit den 1980er Jahren, bestehende Forderung nach einer eindeutigen Abgrenzung zwischen ministeriellen und mittelinstantzlichen Funktionen wurde nicht gelöst.

Obwohl die äußere Struktur der Bezirksregierung sich verändert hat, fand inhaltlich keine funktionale Umgestaltung statt. Da die Integration anderer Verwaltungseinheiten nicht zwingend der Tradition des Behördentyps entspricht, bewirkte das 2. ModernG ebenfalls nur einen Wandel der Bezirksregierung. Als Reform im Sinne einer bewussten Veränderung kann aber die Re-Verstaatlichung des Landesstraßenbaus gewertet werden.

⁵⁴⁹ Vgl. Twenhöven, Jörg und Dorothea Feller-Elverfeld: Integration von Landesbehörden in eine Landesmittelbehörde. In: NWVBI 1/2002. S. 26-30.

1.2.7 Zusammenfassung

In Sachen Verwaltungsreform sei NRW beispielhaft für seine schöpferische Unruhe, ebenso wie für seinen Mangel an schöpferischer Kraft, um diese Unruhe zu einem wirkungsvollen Ergebnis zu führen, so konstatierte schon Ellwein.⁵⁵⁰ Über Verwaltungsreformen wurde im Land viel debattiert, diese auf den Punkt zu bringen und durchzusetzen, gelang dagegen nicht. Obwohl die jeweiligen Themenkarrieren insgesamt die Modernisierungsperspektive der Landesverwaltung beschreiben, wurde diese mit unterschiedlichsten Zielsetzungen angestrebt und damit immer wieder andere Akzente gesetzt, die nur in Ansätzen umgesetzt wurden.⁵⁵¹ Bei aller "Unruhe" sind folgende grundsätzliche Schwerpunkte zu identifizieren, die den generellen drei Schritten einer Verwaltungsreform folgen:⁵⁵²

Bis in die 1970er Jahre wurde vorrangig eine strukturorientierte Debatte der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung geführt. Damit wurde der erste Schritt der Verwaltungsreform im Sinne einer Institutionenpolitik vollzogen, verstanden als Veränderung der Strukturen. Demgegenüber waren die 1980er Jahre durch Externalisierungstendenzen gekennzeichnet waren. Mit diesem Schritt der Verwaltungsreform wurde versucht, auf der Basis der bereits vorgenommenen Strukturänderungen, die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu beeinflussen. Die 1990er Jahre sind schließlich durch eine noch deutlichere Refokussierung auf die Staatsaufgaben geprägt, zum einen in der äußerlichen Form der Privatisierung von Staatsaufgaben, zum anderen durch wirkungsorientierte Effizienzsteigerungen.⁵⁵³ Damit beschreibt die Ausrichtung der Verwaltungsreform auf die Wirkungsorientierung den dritten Schritt.

Das Besondere der Reformgeschichte der Bezirksregierung, liegt in der Tatsache begründet, dass der erste Schritt im Sinne einer intendierten Veränderung der Strukturen des Landesverwaltungsaufbaus oder aber eine abschließende Bestätigung nie vollzogen wurde. Gleichwohl wurden die beiden nächsten Schritte gemacht. Im Ergebnis wurde aber in jeder Phase erfolglos versucht, diesen notwendigen ersten Schritt nachzuholen.

Für die jeweiligen Perspektiven der Prozessbetrachtung kann im Ergebnis Folgendes festgehalten werden:

⁵⁵⁰ Ähnlich so Ellwein, Thomas: Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Bd. II. a.a.O. S. 470.

⁵⁵¹ Vgl. ebd. S. 465.

⁵⁵² Sowohl Jann, als auch Wollmann zeigen diesen Doppel- oder auch Dreierschritt allgemein für Verwaltungspolitik, verstanden als Verwaltungsreform, auf. Mit weiteren Verweisen vgl. Jann, Werner: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. a.a.O. S. 333.

⁵⁵³ Ähnlich argumentiert Miller für die Reformphasen auf Bundesebene. Vgl. Miller, Manfred: a.a.O. S. 173.

Reformprozess

Das Reformklima respektive die Reformfreudigkeit hat in NRW mit jeder Phase, insbesondere nach der Gebietsreform, nachgelassen. Gleichzeitig kam es in der Funktionalreform zum ersten Mal zu einer Identität von Subjekt und Objekt einer Reform, die verhinderte, dass dieser Prozess ergebnisorientiert angelegt und beendet werden konnte. Hierin gründet seither eines der Kernprobleme der Verwaltungsreform in NRW und der Verwaltungspolitik generell, das es zu lösen gilt.⁵⁵⁴ Aus prozeduraler Sicht wurde diese problembeladene Ausgangslage durch die, mit jeder Phase kürzer werdenden Prozessdauer, verschärft.

Vergleicht man die detailliert vorbereitete und strukturierte Gebietsreform mit der Entwicklung des 2. ModernG, so ist erkennbar, dass die Landesregierung den Reformzeitraum immer bewusster an die Dauer einer Legislaturperiode angepasst hat und dies eine, wenn nicht sogar die wesentliche Prämisse des Prozesses darstellt. So scheiterte die gleichwohl stark prozessorientiert angelegte Strategie zum 2. ModernG an dem selbst zu eng gesetzten Zeitraum für den Reformprozess.

Nach der Funktionalreform beinhalteten die initiiierenden Fragestellungen der jeweiligen Themenkarriere fast ausnahmslos die ungelösten Handlungsfelder der vorgelagerten Reformphasen. Allerdings lag den anvisierten Zielen jeder Phase immer weniger eine ausgereifte Problemdiagnose zugrunde. Parallel dazu wurden die Themenkarrieren inhaltlich nicht mehr so intensiv, wie noch in den 1960er und 1970er Jahren, vorbereitet. Die unklare Zielsetzung des Reformanliegens seit Mitte der 1970er Jahre erschwerte darüber hinaus eine ergebnisorientierte Umsetzung. Deutlich wurde, dass das Spektrum der Zielkriterien für Verwaltungsreformen in NRW, ebenso wie in anderen Bundesländern, endlich ist. Alle benannten Kriterien lassen sich den Maßstäben der organisatorisch-technokratischen Funktion, der ökonomischen Rationalität, der integrativen Funktion oder der politisch-administrativen Realisierbarkeit zuordnen.⁵⁵⁵

Die internen und externen Akteure der Verwaltungspolitik, von Vertretern der Exekutive, der Verwaltungen, Interessenvertretern, Beratern bis hin zu Vertretern der Wirtschaft, waren in fast jeden Reformprozess involviert. Allerdings ist nach der sehr beraterdominierten Phase der Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen, eine Tendenz zu einer verstärkten Besetzung der prozessbegleitenden Arbeitsgruppen mit internen Akteuren festzustellen.

⁵⁵⁴ Vgl. Jann, Werner: a.a.O. S. 330.

⁵⁵⁵ Siehe III.2

Alle grundsätzlichen Spielarten der Implementationsstrategien wurden angewandt und teilweise innerhalb einer Phase noch verändert. Eine NRW spezifische Implementationsstrategie lässt sich aus der Analyse allerdings nicht ableiten.

Der Reformprozess degenerierte im betrachteten Zeitraum immer mehr zu einem öffentlichkeitswirksam vermarkteten Reformaktivismus, der erst durch den institutionalisierten Reformbürokratismus zur Blüte kommen konnte. Der Versuch die Reform durch das 2. ModernG, mit Hilfe eines hierarchisch gesteuerten Prozesses, zum Erfolg zu führen scheiterte im Wesentlichen am Widerstand der betroffenen Akteure.

Reformalternativen

Aufgrund der Feststellungen zum Reformprozess im Hinblick auf die weniger intensive Vorbereitung der Reforminhalte und die verkürzte Reformdauer, erscheinen die diskutierten Modellalternativen im Zeitverlauf weniger grundsätzlich und zielgerichtet in ihrem reformerischen Anliegen. Ebenso wurden diese immer frühzeitiger im Prozess direkt auf Konsens angelegt. Bis zur Gebietsreform war es von großer Bedeutung, die angestrebten Reformziele in dem für die Umstellung erforderlichen Zeitraum zu erreichen. In den nachfolgenden Phasen wurde es dagegen immer wichtiger, am Ende einer Legislaturperiode ein vermeintliches Reformergebnis vorweisen zu können, das nicht zwingend mit den vereinbarten Reformzielen korrespondieren musste. Hinzu kommt noch, dass die identifizierten Problemlagen mangels einer Lösung oder eines erzielbaren Kompromisses auf die jeweils nachgelagerte Reformphase verschoben und damit unter einer anderen Themenkarriere neu aufgelegt wurden. Durch diese zeitliche Verschiebung zur Lösung der Problemlagen wiederholten sich die alternativen Mittelinstanzmodelle in ihrer Grundstruktur über alle Phasen hinweg. Dabei können drei Grundtypen der Modelldiskussion für NRW identifiziert werden, das Kommunal-, das Regional- und das Traditionsmodell.⁵⁵⁶

⁵⁵⁶ Vgl. III.3 dieser Arbeit.

Reformergebnis

Der Erfolg einer Verwaltungsreform hängt von der Art des Problemdrucks, dem Reformobjekt und der Reformunterstützung ab. Das gilt auch für NRW: nach Seibel sind ein verwaltungsexterner Problemdruck, klare Ziele und ein "Elitenkonsens über die Reformnotwendigkeit als politischer Dissens"⁵⁵⁷ für einen Reformersfolg erforderlich. So erklärt sich auch die mangelnde Wirkung der Phasen nach der Gebietsreform, in denen der Problemdruck fast ausschließlich ein interner⁵⁵⁸ war. Die eindeutige Konturierung der Ziele wurde vernachlässigt und ein Elitenkonsens war nicht herstellbar. Weder die stark verhandlungsorientierten Reformprozesse, noch der stark hierarchisch strukturierte Prozess zum 2. ModernG, konnten erfolgreich große Reformvorhaben umsetzen. Nicht unterschätzt werden darf allerdings die Wirkung einer Reformankündigung im Rahmen der jeweils aktuellen Themenkarriere. Unabhängig von ihrer Umsetzung sind die Positionspapiere der Akteure eine eigenständige, Aktivität, die sich nicht zwingend intentional im Reformergebnis dokumentiert.

Auf diese Weise ist in den vielen Jahre der Reformrhetorik eine Reformbürokratie entstanden, die parallel zur traditionell hierarchischen Aufbaustruktur des politisch-administrativen Systems entwickelt wurde. Der Reformprozess in NRW ist selbstreferentiell geworden.

Reformwirkung

Eine klare Zweck-Mittel Relation für Verwaltungsreformen in NRW lässt sich aus der Analyse nicht ableiten, letztlich ist diese Unsicherheit auch der Verwaltungsreformpolitik immanent.⁵⁵⁹ Dennoch ist deutlich geworden, dass die strukturierte Aufbereitung der Reformfunktion, die detaillierte Planung der Reformdiskussion und ihrer Inhalte, die Integration aller maßgeblichen Akteure und ein gutes Prozess-/Projektmanagement wirkungsvolle Reformmaßnahmen erzielen lassen kann. Dieses optimale Zusammenspiel ist für die abschließende Lösung der Mittelinstanzproblematik im Sinne einer Reform noch nicht gelungen. Gleichzeitig mangelte es in fast allen Phasen an einem übergeordneten Entwurf, anhand dessen man das Reformergebnis hätte abgleichen oder bewerten können. Vor diesem Hintergrund

⁵⁵⁷ Seibel, Wolfgang: a.a.O. S. 102ff.

⁵⁵⁸ Verwaltungsintern im Sinne von innerhalb der Landesverwaltung entstehendem Problemdruck. Siehe dazu auch Kapitel III.1.1 dieser Arbeit.

⁵⁵⁹ So auch Jann mit weiteren Nachweisen. Vgl. Jann, Werner: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. a.a.O. S. 334.

darf man auch die Intentionalität von Reformen nicht überschätzen.⁵⁶⁰

Dennoch sind folgende funktionale Veränderungen und Wandlungen bei der Bezirksregierung in NRW festzustellen:

Phase	Wandel der Funktionen
1	Erweiterung der Ordnungs- und Aufsichtsfunktion durch Bewilligungserteilungen im Bereich Wirtschaftsförderung
2	Stärkung der Planungs- und Mittlerfunktion
3	Ausbau der regionalen Bezirksplanung und Personalführung im Bereich der Schulverwaltung, Stärkung der Funktion als Mittler und Makler der Region
4	keine funktionale Diskussion
5	Diskussion um die Stärkung der Funktionen im Sinne einer Steuerung durch einen eigenverantwortlichen Handlungs- und Gestaltungsraum der Bezirksregierung
6	gesetzliche Fixierung der Bündelungsfunktion i.S. einer erweiterten Aufgabenwahrnehmung bei der Bezirksregierung unter teilweiser Aufhebung des Prinzips der Einräumigkeit der Verwaltung

Tabelle 3: Funktionswandel der staatlichen Mittelinstanz über alle Reformphasen (eigene Darstellung)

Begründet wurde jede funktionale Erweiterung seit 1946 mit der historischen Bündelungsfunktion, die damit auch als Auffangfunktion für die Bezirksregierung wirkte. Darüber hinaus kann als Untersuchungsergebnis festgehalten werden, dass sich das Aufgaben- und Funktionsspektrum der Bezirksregierung im Zeitverlauf den veränderten Umweltbedingungen angepasst hat. Dabei wirkten diese Änderungen aber kaum auf das grundlegende institutionelle Erscheinungsbild.⁵⁶¹ Aus aufbauorganisatorischer Sicht ist die Struktur der Bezirksregierung weitestgehend gleich geblieben. Neu hinzugekommene Funktionen und Aufgaben wurden in die klassisch-hierarchische Abteilungs- und Dezernatsgliederung integriert (Kontinuitätshypothese). Ablauforganisatorisch haben die IuK-Technologien, die Instrumente der Neuen Steuerung⁵⁶² und die Qualifikation der Mitarbeiter eine Veränderung hervorgerufen. Diese Feststellung stützt die Wandlungshypothese. Gleichzeitig

⁵⁶⁰ Jann verweist in diesem Zusammenhang auf die Reformprogramme, die an kognitiven Begrenzungen, konterkarierenden Aktivitäten und politisch-administrativen Blockaden und allen nur denkbaren nicht-intendierten Konsequenzen leiden. Vgl. Jann, Werner: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. a.a.O. S. 339.

⁵⁶¹ Ähnlich argumentieren Mecking, Christoph: a.a.O. S. 33. Fonk, Friedrich: a.a.O. S.130ff. Rosellen, Bernhard B.: a.a.O. S. 54ff.

⁵⁶² Vgl. II.7 und Anhang I dieser Arbeit.

wurde jedoch die tradierte Steuerungsstruktur⁵⁶³ zwischen obersten Landesbehörden und der staatlichen Mittelinstanz beibehalten. Die binnenorganisatorisch angelegte Dezentralisierungsstrategie wurde noch nicht als Gesamtsteuerung in der Landesverwaltung entwickelt. Damit bleibt die Wirkung der Dezentralisierungsansätze für die Bezirksregierung gering. Die Grundfrage nach einer landesweiten Gesamtsteuerung stand nie im Fokus einer Reformphase in NRW und die Ansätze der geplanten outputorientierten landesweiten Steuerung ab 2008 lassen aus heutiger Sicht noch keine Bewertung zu. Ruft man sich die, einleitend in dieser Arbeit, dargestellte Funktionshypothese in Erinnerung, so stellt sich die Frage, ob die tradierten Strukturen so flexibel sind, dass die benannten Veränderungen wirken können.

Verändert wurden in NRW nur die "Konstruktionselemente"⁵⁶⁴, unter Gefährdung der Gesamtarchitektur des Landes, denn die Flexibilität dieser Strukturen kann sehr wohl in Frage gestellt werden. Durch die Vielzahl der Detailänderungen wurde im Grunde der tradierte Behördentypus stabilisiert und die Ausgangslage für eine neue Reform erschwert.

Bereits Anfang der 1980er Jahre prognostizierte Wagener⁵⁶⁵ die langfristige Stabilisierung der Bezirksregierung mangels überzeugender Alternative im Gesamtaufbau der Verwaltung. Diese Annahme trifft bis heute zu und verdeutlicht einmal mehr das Beharrungsvermögen in den tradierten Strukturen, ebenso wie den Mangel an einer detaillierten und funktional neu strukturierten Alternative.

Hierin ist das Dilemma der Bezirksregierung begründet, das durch weiterhin offene Diskussionslinien der Reformgeschichte NRW wie folgt charakterisiert werden kann:

1. die grundsätzliche Frage, ob die Tradition des Behördentyps, im Sinne einer konzentrierten Dreistufigkeit des Landesverwaltungsaufbaus, fortgeführt wird (siehe IV.1.1.1),

⁵⁶³ mit den Instrumentarien der Dienst- und Fachaufsicht, des Berichts- und Erlasswesens sowie der Steuerung über den Landeshaushaltsplan ohne umfassende Budgetierung (frühestens ab 2008 im Zuge der landesweiten outputorientierten Steuerung)

⁵⁶⁴ Ellwein, Thomas: Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Bd. II. a.a.O. S. 470.

⁵⁶⁵ Vgl. Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 154.

2. die abschließende Definition des Funktionsspektrums der Bezirksregierung, unter Berücksichtigung der Frage nach der Notwendigkeit und Ausgestaltung einer Bündelungsfunktion (siehe IV. 1.1.2),
3. die Frage nach der Integration von Sonderverwaltungen in die Bezirksregierung (siehe IV.1.2.3)
4. das Problem des optimalen Zuschnitts des Verwaltungsraumes (siehe IV.1.1.4)
5. die Frage nach der demokratischen Legitimation des Behördentyps (siehe IV. 1.1.5),
6. die Schwierigkeit der vertikalen Überbetonung der Erfüllung der Fachaufgaben (Versäulung), die Fragen nach einem Steuerungssystem für das Land NRW und der nachgeordneten Behörden aufwirft (siehe IV.1.1.6).

Diese Konfliktlinien machen das Spektrum des Dilemmas der Bezirksregierung zwischen Tradition und Transformation deutlich.

Beiden Zielrichtungen von Verwaltungsreformen, einerseits die Entflechtung der "rationalisierungsfeindlichen Beziehungen innerhalb des politisch-administrativen Systems und andererseits die Abschwächung rechtlicher Steuerungs- und Kontrollinstrumente (Steuerungsverzicht)"⁵⁶⁶ konnte in NRW weder mit den Versuchen der Struktur- noch der Binnenmodernisierungsreform Rechnung getragen werden. Ziel einer Reform der Ebene der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz muss es sein, den zuvor benannten ersten Schritt, im Sinne einer strukturellen Entscheidung zur politisch-administrativen Abbildung der Regionen oder der Regierungsbezirke, zu klären. Sodann können die weiteren noch offenen Diskussionslinien im Hinblick auf Effektivität, Effizienz und Wirkung des Verwaltungshandelns gelöst werden. Die Reform der Bezirksregierung in NRW muss die Synthese aus der Wandlungs- und der Kontinuitätshypothese bilden.

Ein pragmatischer Modernisierungsansatz für NRW sollte die benannten Zielrichtungen, die offenen Diskussionslinien sowie die drei Schritte der Verwaltungsreform (Verwaltungsstruktur, Effektivität, Wirkung) abschließend behandeln.

⁵⁶⁶ Miller, Manfred: a.a.O. S. 173.

2. Kriterienkatalog für die allgemeine staatliche Mittelinstanz in NRW

Die Analyse hat u.a. die Schwerpunktsetzungen und Zielsystematiken der jeweiligen Reformprozesse strukturiert. Ziel dieses Abschnittes soll es sein, eine Zusammenführung der unterschiedlichen Maßstäbe im betrachteten Reformzeitraum vorzunehmen, um so zu einem NRW-spezifischen Zielkriterienkatalog, unabhängig von der herrschenden Themenkarriere zu gelangen.

In seiner Habilitation "Neubau der Verwaltung"⁵⁶⁷ hat Wagener 1969 einen sehr differenzierten Katalog von Maßstäben für den optimalen Aufbau der Verwaltung, zur Gliederung öffentlicher Aufgaben und ihrer Träger entwickelt. Damit gelang ihm der Versuch, ein möglichst widerspruchsfreies Beurteilungssystem zu entwerfen. Er hatte in der Gebietsreform bereits kritisiert, dass die Zielhierarchie und -konkurrenz der Verwaltungsreform nie hinreichend analysiert worden seien.⁵⁶⁸ Aus der Analyse der Einzelziele der Verwaltungsreformpläne der 1950er und 1960er Jahre hat Wagener 41 Maßstäbe gewonnen, die das Beziehungssystem, respektive die Hierarchie der Reformziele abbildet.⁵⁶⁹ Dabei hat er die Verhältnisse zwischen den einzelnen Maßstäben mit nachvollziehbaren Schätzungen festgelegt, um diese quantifizierbar zu machen. Die folgende Grafik bildet die beiden ersten Maßstabskategorien von insgesamt fünf ab.

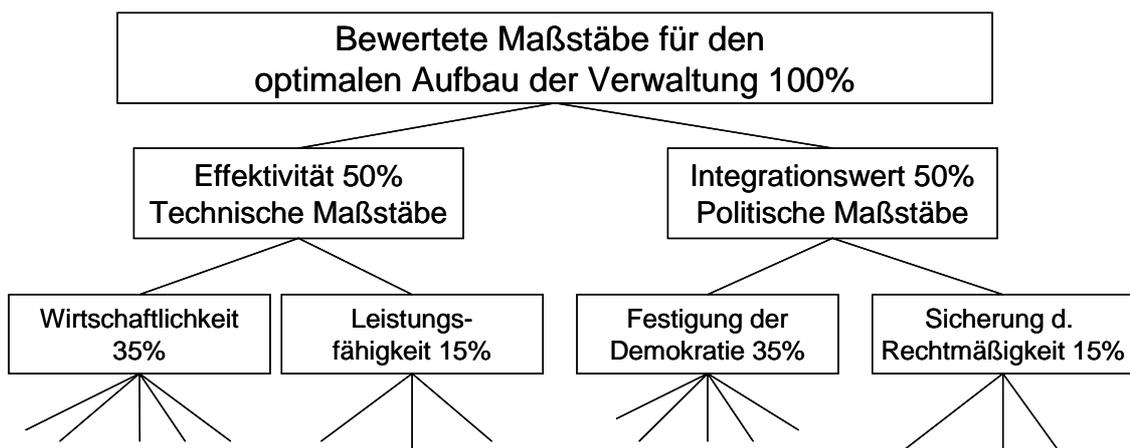


Abb. 11: Strukturierung der Kriterien nach Wagener – ein Auszug – (eigene Darstellung)

⁵⁶⁷ Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 284ff.

⁵⁶⁸ Vgl. Wagener, Frido: Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. S. 750f.

⁵⁶⁹ Vgl. Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. a.a.O. S. 314ff.

In der Fortentwicklung dieser Systematik haben Eichhorn und Siedentopf⁵⁷⁰ die Zielbeziehungen ihres Kriterienkataloges in konkurrierende, komplementäre und indifferente Ziele vorgenommen. Dabei haben sie aber die Bildung einer Rangfolge kritisiert, da auf diese Weise die unterschiedlichen Interessenlagen aller Reformakteure nicht entsprechend abgebildet und nur eine scheinbare Objektivität mit der Gewichtung erreicht werden kann.⁵⁷¹

Eine andere wirkungsorientierte Herangehensweise haben Reichard und Siebart⁵⁷² für die Bewertung der seit 2004 in der Diskussion stehenden Modelle für NRW vorgenommen. Das Gutachten differenziert nach statischen, direkten Effekten, wie Personal- und Sachkosten und indirekten Effekten, wie regionalökonomischen Effekten (Beschäftigung und Wirtschaftsentwicklung) und (De-)Zentralisierungseffekten durch Reorganisation (Spezialisierungs-, Bündelungs-, Einspareffekte etc.) sowie nach Effekten der Reorganisation.

Unter Berücksichtigung der differenzierten Diskussion zu Kriterien und Maßstäben entwickelte Helbing⁵⁷³ einen umfassenden Kriterienkatalog für die Bewertung von Alternativen zur Neuordnung von Mittelbehörden. Dieser Katalog wird hier für die nordrhein-westfälischen Belange angepasst und erweitert um den Maßstab der politisch-administrativen Realisierbarkeit⁵⁷⁴:

1. Maßstäbe organisatorisch-technokratischer Funktion,
2. Maßstäbe ökonomischer Rationalität,
3. Maßstäbe integrativer Funktion,
4. Maßstäbe politisch-administrativer Realisierbarkeit.

⁵⁷⁰ Konkurrierende Ziele: können sich gegenseitig beeinträchtigen oder gar ausschließen
komplementäre Ziele: zur Erreichung eines Zieles unterstützen gleichzeitig die Erreichung eines weiteren Zieles

indifferente Ziele: es bestehen keine erkennbaren Interdependenzen zwischen den Zielen

Vgl. Eichhorn, Peter und Heinrich Siedentopf: Effizienzeffekte der Verwaltungsreform. Gutachten. Baden-Baden 1976. S. 31-35.

⁵⁷¹ In diesem Zusammenhang wird auf die vereinfachte Bewertungssystematik von Hesse nach den Beurteilungskriterien: Effizienz, Effektivität, Teilhabe und Bürgernähe sowie politisch-administrative Realisierbarkeit auf II.6.6.2.2 dieser Arbeit verwiesen. Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. 2003. a.a.O. S. 9ff.

⁵⁷² Reichard, Christoph und Patricia Siebart: a.a.O. Zusammenfassende Bewertung. S. 208f.

⁵⁷³ Helbing greift dabei auf die Grundsystematik im Bereich der Kategorien von Reulen zurück. Vgl. Reulen, Stephanie: Inhaltsanalytischer Vergleich der verwaltungspolitischen Orientierung in Sachsen und Brandenburg. In: Seibel, Wolfgang: Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern: zur kommunikativen Logik staatlicher Institutionenbildung. Vgl. Helbing, Hans: Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. a.a.O. S. 77ff.

⁵⁷⁴ Hesse hat diese Zielkategorie auch in seinem Gutachten 2003 zur Modellbewertung für eine nachhaltige Reform herangezogen. Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. 2003. a.a.O. S. 9ff. Ebenso haben Reichard und Siebart die politisch-administrative Umsetzbarkeit als Kriterium für ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung herangezogen. Reichard, Christoph und Patricia Siebart. a.a.O. S. 101

Die Maßstäbe der organisatorisch-technokratischen Funktion umfassen Kriterien, wie die Einheit der Verwaltung, Transparenz und Flexibilität in Bezug auf die Verwaltungsstrukturen. Insbesondere in den ersten Reformphasen bis zur Funktionalreform des Landes stellte man diese Zielkriterien auf. Ebenso häufig wurden in diesen Phasen die Maßstäbe der integrativen Funktion von Verwaltung wie Rechtmäßigkeit, demokratische Kontrolle und Akzeptanz – im Sinne von Identität – als Zielsetzung der Reform benannt. Beide Kategorien sind folglich eher Zieldimensionen aus der Verwaltungsstrukturdebatte bis zur Funktionalreform. Diese Maßstäbe erfuhren aber ab 1998 in NRW eine Renaissance. Bereits in der Gebietsreform wurde mit dem Versuch, optimale Verwaltungsgrößen zu definieren die Zielkategorie der ökonomischen Rationalität, unter den Aspekten des organisatorischen Minimums, der Effizienz und Effektivität eingeführt. Die Verbindung von Binnenmodernisierungsperspektive und Strukturdebatte hat in der jüngsten Reformphase zu den Schwerpunkten in den Zieldimensionen der organisatorisch-technokratischen Funktion und der ökonomischen Rationalität geführt. Darüber hinaus wurden im Prozess der Entwicklung der beiden Modernisierungsgesetze (2000) Aspekte der politisch-administrativen Realisierbarkeit, im Hinblick auf die Akzeptanz der Maßnahmen bei den Betroffenen und auch der Realisierungskosten erstmalig in der Zielkonzeption berücksichtigt.

Ausgehend von Helbings Kriterienkatalog wurden die Reformphasen in NRW auf ihre spezifische Zielsetzung hin überprüft und in Abgleich mit diesem Katalog gebracht. Eine Spezifizierung für NRW fand nur im Bereich der politisch-administrativen Realisierbarkeit und der Ausprägungen (siehe Tabelle 4) für alle Kategorien statt. Unter Rückgriff auf diesen Kriterienkatalog für NRW, lassen sich die Grundmodelle für die staatliche Mittelinstanz (III.3) bewerten.

Kategorie	Kriterium	Ausprägungen
Organisatorisch-technokratische Funktion	Einheit der Verwaltung	Horizontale Konzentration, Bündelungs-, Integrations-, Koordinationsfunktion, Kommunikationsfähigkeit
	Transparenz	Übersichtliche, klar gegliederte Verwaltungsstruktur, Einräumigkeit der Verwaltung unterschiedlicher Verwaltungsträger, eindeutige Schnittstellen zwischen Verwaltungseinheiten, Vereinfachung der Aufgabenträgerschaft, Abbau der Regelungsdichte
	Flexibilität	Anpassungsfähigkeit der Verwaltungsstrukturen an sich verändernde Gegebenheiten, lernende Organisation, Disposition über Ressourcen
Ökonomische Rationalität	Organisatorisches Minimum	Einsparung von Verwaltungsebenen, Herstellung von Mindest- und Optimalgrößen für Verwaltungseinheiten, Schnittstellenreduzierung, Geschäftsprozessoptimierung, Verringerung der Ausstattungsstandards, Konzentration auf Kernaufgaben, Steuerbarkeit, Beherrschbarkeit, Kontrollierbarkeit
	Effizienz	Wirtschaftlichkeit, Output/Outcome-Kosten, Nutzung von Synergieeffekten, Qualifizierung und Spezialisierung von Personal
	Effektivität	Wirkungs- und Zielerreichungsgrad (Outcome), finanzielle Leistungsfähigkeit, Delegationseffizienz, Steuerungseffizienz
Integrative Funktion	Rechtmäßigkeit	Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, rechtlich geordnete Verwaltungsverfahren, gerichtliche Nachprüfbarkeit, Formalisierung von Informationsflüssen und Abläufen
	Demokratische Kontrolle	Demokratische Mitentscheidung über wichtige Verwaltungsangelegenheiten, Rückbindung an Legislative, Bürger, Entscheidungsbetroffene, Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben, Orts- und Bürgernähe
	Akzeptanz	Räumliche (regionale) Identität ⁵⁷⁵ , historisch-kulturelle Identität, Intensität des Gemeinschaftsbewusstseins, räumliche Verteilung der Behördenstandorte
Politisch-administrative Realisierbarkeit	Umsetzbarkeit	Reformwiderstände, Umstellungskosten
	Reformdauer	Zeitnahe Realisierung, Zeitraum für die Implementierung

Tab. 4: Kriterienkatalog für die Modellbewertung (eigene Darstellung)

⁵⁷⁵ Verstanden im Sinne der gesellschaftlichen und politischen Dimension wird Identität als das relativ konstante Gefühl der Zugehörigkeit eines Menschen zu einer räumlichen Einheit verstanden. "Die vorherrschenden gesellschaftlichen und politischen Deutungsmuster "lokalisieren" Identität in den räumlichen Kategorien Stadt, Landschaft, Nation - und nun umstrittenerweise Europa. (...) Mit dieser historischen Erfahrung, daß Identitäten parallel zu politischen Strukturen verlaufen, leben wir noch heute, wenn auch neuerdings Untersuchungen über die Schichtungen und Lebensstile unserer Gesellschaften Hinweise dafür liefern, daß sich diese einheitlichen Bezüge auflösen." Frey, Rainer: Lokale, regionale, nationale, europäische Identität - Synthese oder Fragmentierung? In: Konegen Norbert, Kevenhörster, Paul und Wichard Woyke (Hg.): a.a.O. S. 127-138. S. 127.

3. Organisatorische Grundmodelle für die allgemeine staatliche Mittelinstanz in NRW

Die derzeitige Verwaltungsorganisation in NRW weist traditionelle Strukturen auf, die in ihrer Ausgestaltung verändert, respektive angepasst wurden. Das kann ein Indiz dafür sein, dass sich diese Strukturen trotz veränderter Rahmenbedingungen grundsätzlich bewährt haben oder aber kaum andere Variationsmöglichkeiten realisierbar sind.⁵⁷⁶ Diese Argumentation stützt die Kontinuitätshypothese⁵⁷⁷. Allerdings musste diese im Ergebnis der Analyse (Teil III.1.1/1.2) bereits kritisch hinterfragt werden, da sich die Bezirksregierung gleichzeitig, in Bezug auf ihre Aufgaben, ihr Funktionsspektrum, ihre Professionalisierung der Ressourcen gewandelt hat. Hier greifen, wie unter III.1.2.7 dargestellt, die Prämissen der Wandlungshypothese für diesen Behördentyp. Perspektivisch leitet diese Lücke zu der grundsätzlichen, in der Verwaltungsreformdiskussion NRW bisher ungelösten Fragestellung über, inwieweit diese Änderungen der gewandelten Umwelt und ihren Anforderungen im Sinne der Funktionshypothese genügen oder ob die allgemeine staatliche Mittelinstanz in ihrer äußeren Verwaltungsorganisation nicht grundsätzlich anders gestaltbar ist. Erweitert werden muss die Frage des grundsätzlich Machbaren im Hinblick auf die politisch-administrative Realisierbarkeit, die abhängig von den Reformakteuren und dem Prozess ist (Teil III.1.2f).

Fast in jeder Reformphase wurden, auf der Basis der identifizierten Schwächen des Behördentyps, Modellalternative entwickelt. Dabei waren die Variationen der Modelle endlich und führten über die Jahrzehnte immer wieder zu Modifikationen von Strukturmodellen⁵⁷⁸, die im folgenden Grundmodelle genannt werden. Die nordrhein-westfälische Reformdiskussion hat drei Grundmodelle – der Status quo wird dabei als ein Modell berücksichtigt – für die Mittelebene hervorgebracht:

⁵⁷⁶ Vgl. Müller, Horst: Gestaltungsmuster staatlicher Aufbauorganisation. – Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Neuformation von staatlichen Verwaltungen in den Flächenländern der Bundesrepublik –. In: DÖV. 13/1994. S. 533-543. S. 536.

⁵⁷⁷ Vgl. Teil I.1.3 in dieser Arbeit.

⁵⁷⁸ Diese Grundmodelle lassen sich neben allen Modifikationen oder Variationen aus allen diskutierten Alternativen, unter Berücksichtigung eines hohen Abstraktionsgrades, ableiten. Hesse identifiziert bundesweit fünf Reformtrends, die er ebenfalls zu drei konsistenten Reformmodellen (konsequente Zweistufigkeit, konzentrierte Dreistufigkeit und Regionalisierung) verdichtet. Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. S. 13ff.

1. Das *Kommunalmodell*, das im Grundsatz eine Auflösung der staatlichen Mittelinstanz unter weitgehender Delegation der wahrgenommenen Aufgaben auf die kommunale und die Übertragung auf die ministerielle Ebene vorsieht.

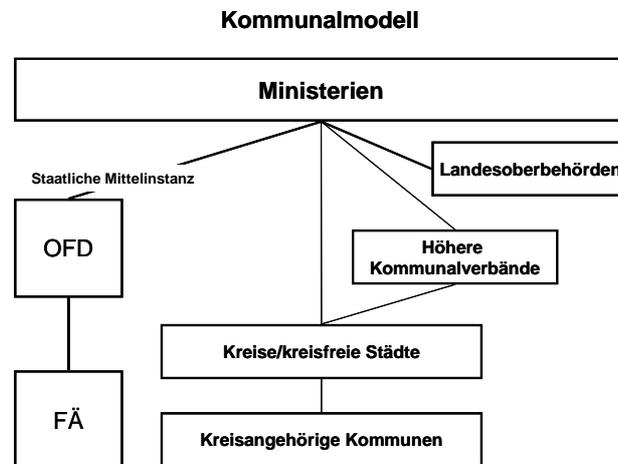


Abb. 12: Kommunalmodell (eigene Darstellung)

Seinen Ursprung hat dieses Modell in der Gründungszeit NRWs, in der es vom Deutschen Städtetag vorgeschlagen wurde. In der Gebietsreform wurde es im Regionalkreismodell insoweit detailliert, als den Regionalkreisen die Aufgaben der Kreise, des Landes und der Mittelebene übertragen werden. Auf diesem Wege sollte die konsequente Straffung des Verwaltungsaufbaus mit einer Rückführung des Staates aus der Fläche vollzogen werden.

Diese konsequente Zweistufigkeit ohne staatliche Repräsentanz in der Region erscheint insgesamt eher geeignet für kleinere und mittelgroße Flächenländer.⁵⁷⁹

⁵⁷⁹ So auch Hesse, Joachim Jens: *Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW*. 2003. a.a.O. S. 13. Allerdings hat Niedersachsen die Zweistufigkeit eingeführt, in Anerkennung, dass ein Rückzug des Staates aus der Fläche schwierig sein könnte, wurden vor Ort Regierungsbüros und Regionsvertreter eingesetzt.

2. Das *Regionalmodell*, das eine Zusammenfassung der Aufgaben der Mittelebene in einer gemischten kommunal-staatlichen Verwaltungseinheit impliziert.

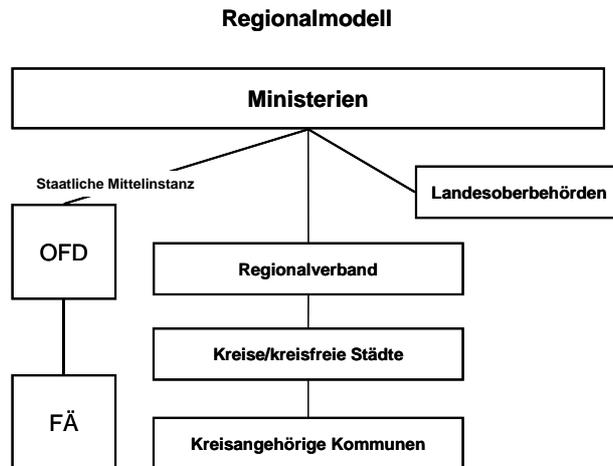


Abb. 13: Regionalmodell (eigene Darstellung)

Das Regionalmodell wurde in NRW, im Gegensatz zum Kommunalmodell, in fast jeder Reformphase als Variante in die Diskussion eingebracht. Zur Etablierung der Regionalverbände und -verwaltungen entstehen eigene Verwaltungsträger mit Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung. Die Varianten des Grundmodells reichen von einer staatlichen Abteilung innerhalb der Regionalverwaltung bis hin zur Durchführung staatlicher Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit. Die Parlamentarisierung dieser Ebene ist in allen Modellen vorgesehen, entweder durch eine direkte Wahl der Vertreter oder eine Rekrutierung aus den Mitgliedskörperschaften. In der Praxis gibt es dieses Modell nicht. Gleichwohl ist es in fast allen Reformphasen charakteristisch für das Oppositionsmodell⁵⁸⁰.

⁵⁸⁰ So wird es auch im Vergleich mit allen Bundesländern bei Hesse und Bogumil benannt. Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. 2003. a.a.O. S. 21 und Bogumil, Jörg, et al.: a.a.O. S. 3.

Die Übersicht ordnet den jeweiligen Grundmodellen, die Varianten der Reformphasen NRW zu.

Grundmodell Phase	Kommunalmodell	Regionalmodell	Traditionsmodell Schwerpunkte der Veränderung (a) Binnenmodernisierung (b) territor. Neuabgrenzung (c) Aufgabenstruktur
Restauration/ Rehierarchisierung	Deutscher Städtetag	Regionalmodell	Arnsberger Gutachten (a)
Gebietsreform	Regionalkreis- vorschlag	Bezirksverbands- modell (Ascheberger Papier)	Sieben-Punkte Katalog Weyer (a+c) Rietdorf Gutachten (b) Bäumer Plan (c)
Funktionalreform	-		Mittelinstantzbericht (a/b)
Deregulierung/ Entbürokratisierung	-	-	-
Aufgabenkritik/ Organisations- untersuchungen	-	-	Ellwein Gutachten: Auf- gabenverzichtmodell (b+c) Zündel Gutachten (a)
Verwaltungs- strukturdebatte ab 1998	-	Regionalver- waltungsmodell, Integrationsmodell, Verknüpfungs- modell, Oppositionsmodell 2003	Modell des Bundes der Steuerzahler und Hesse 2003 (b/c) Trennungsmodell (c) Regionalisierungs- modell (c) Reformgrundmodell (c) Regierungsmodell 2003 (a/b/c) Bogumil (a/c)

Tab. 5: Grundmodelle der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz nach Reformphasen (eigene Darstellung)

Unter Vernachlässigung einer detaillierten Beschreibung der Grundmodelle⁵⁸¹, werden deren implizite Gestaltungsoptionen einer beschreibenden Bewertung⁵⁸², anhand der ermittelten Kriterien, unterzogen. Dies hat zum Ziel, eine Prognose für ein nordrhein-westfälisches Reformmodell zu erhalten.

⁵⁸¹ Siehe dazu Kapitel II dieser Arbeit

⁵⁸² Eine quantitative Bewertung im Sinne einer Nutzwertanalyse ist, wegen des Abstraktionsgrades der Modelle, nicht weiterführend. Daher wird eine Bewertung nur mit den Termini 'in Ansätzen', 'teilweise', 'im Wesentlichen' und 'in hohem Maße' gegeben, vorgenommen. Die methodisch gesicherte Gewichtung der Kriterien lässt sich anhand der Reformgeschichte nicht ermitteln und ist weitgehend abhängig von der jeweiligen Themenkarriere und politischen Gemengelage. Aus diesem Grunde erfolgt eine ungewichtete Bewertung.

3.1 Bewertung des Kommunalmodells

3.1.1 Maßstäbe organisatorisch-technokratischer Funktion

Einheit der Verwaltung

Ziel aller Varianten des Kommunalmodells ist die Minimierung der Anzahl der Verwaltungsebenen auf zwei, die durch die Verlagerung der Aufgaben der staatlichen Mittelinstanz auf die kommunale Ebene und die oberen/obersten Landesbehörden erreicht werden soll. Vor dem Hintergrund regional übergreifender Aufgabenstellungen⁵⁸³ wirft das Merkmal der Einheit der Verwaltung Probleme auf. Die Aufgabenerledigung auf Kreisebene kann dazu führen, dass z.B. Umweltbelange kurzfristigen wirtschaftlichen Notwendigkeiten untergeordnet werden. Das birgt die Gefahr einer landesweit uneinheitlichen Aufgabenwahrnehmung. Eine Hochkonzentration des Aufgabenspektrums auf die obersten Landesbehörden würde diese ortsfernen Verwaltungseinheiten mit Einzelfallentscheidungen überfrachten und in Konfliktfällen eine Koordinierung auf Ressortebene erfordern. Dies könnte die originäre, konzeptionell-steuernde und programmentwickelnde Funktion der obersten Landesbehörden beeinträchtigen. Vor dem Hintergrund der differenzierten regionalen Struktur im Flächenland NRW erscheinen zumindest höhere Kommunalverbände (Bsp. *Ascheberger Papier*) als Bündelungsinstanz im Kommunalmodell erforderlich. Alternativ könnten Regionalbüros der Landesregierung an den ehemaligen Standorten der Bezirksregierungen belassen werden, wie es Niedersachsen vollzogen hat. Das Kriterium der Einheit der Verwaltung ist bei Beibehaltung höherer Kommunalverbände oder Einrichtung von Regionalbüros nur in Ansätzen gegeben.

Transparenz

Je nach Ausprägung der unteren Landesbehörden und der Sonderverwaltung kann dieses Grundmodell zu Unübersichtlichkeit der Vollzugskompetenzen und Intransparenz der Entscheidungswege führen. In Abhängigkeit vom Grad der funktionalen Differenzierung, ist die Transparenz trotz Auflösung einer Ebene im Kommunalmodell nur teilweise gegeben.

⁵⁸³ Wie die Landesplanung, Planfeststellungsverfahren, Genehmigungen und Aufsicht im Umweltbereich, Kommunalaufsicht etc.

Flexibilität

Die Dezentralität dieses Modells induziert eine kundennahe Outputorientierung. Auf der Ebene der obersten Landesbehörden wird jedoch ein erhöhter Koordinierungsbedarf bei ressortübergreifenden Aufgabenstellungen erforderlich sein. Die Einhaltung, respektive Einführung von Standards, wird mit der Dezentralität jedoch erschwert. Damit kann das Kommunalmodell nur teilweise dieses Kriterium erfüllen.

3.1.2 Maßstäbe ökonomischer Rationalität

Organisatorisches Minimum

Die Ebene der staatlichen Mittelinstanz wird in diesem Modell weitgehend – im Bereich der Finanzverwaltung wird es keine Kommunalisierung geben – eingespart. Mit der implizierten Aufgabenverlagerung ist eine Steigerung der Ressourcen sowohl auf kommunaler, wie auch ministerieller Ebene oder auf der Ebene der höheren Kommunalverbände wahrscheinlich. Durch den erhöhten Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf und einer Vielzahl von Schnittstellen, werden weitere Ressourcen gebunden. Das Kommunalmodell führt nicht zwingend zu einer Reduzierung des Organisationsaufwandes. Die Anforderungen des Kriteriums des organisatorischen Minimums sind hier nur teilweise erfüllt.

Effizienz

Die Vielzahl neuer Schnittstellen, die unmittelbar einen erhöhten Koordinations- und Kommunikationsaufwand implizieren, minimieren die Optionen für einen effizienten Verwaltungsvollzug. Darüber hinaus erscheint es fraglich, inwieweit die Kreise, Landschaftsverbände und Ressorts dadurch an die Grenzen ihrer Koordinationsleistung geraten. In Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung dieses Modells kann die Effizienz nur in Ansätzen gewährleistet werden.

Effektivität

Der erhöhte Koordinationsaufwand gefährdet auch die Zielerreichung im Sinne einer optimalen Steuer- und Beherrschbarkeit von Verwaltungsprozessen. Wie Helbing⁵⁸⁴ bereits für das Thüringer Kommunalmodell feststellte, kann in diesem Modell eine hohe Effektivität nur dann erreicht werden, wenn eine aufgaben-

⁵⁸⁴ Vgl. Helbing, Hans: a.a.O. S. 266.

kritische Prüfung erfolgt. Das Kriterium der Effektivität ist im Kommunalmodell nur in Ansätzen erfüllt.

3.1.3 Maßstäbe integrativer Funktion

Rechtmäßigkeit

Die Dezentralität erschwert die Gewährleistung der einheitlichen Rechtsanwendung und kann zu einer Aufweichung des verfassungsmäßigen Auftrags führen. Gleichwohl garantiert das Modell den verfassungsmäßig vorgegebenen Auftrag für das Verwaltungshandeln, ebenso wie die beiden anderen Grundmodelle. Allerdings wird es schwierig werden, in Anbetracht dezentral verorteten Sachverständes, entsprechende Spezialisten in jeder Kommune vorzuhalten. Ein Lösungsweg könnte hier eine interkommunale Kooperation sein. Die Rechtmäßigkeit ist daher im Wesentlichen gegeben.

Demokratische Kontrolle

Durch die Aufgabendelegation in den kommunalen Wirkungskreis und die Zuständigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften (Kreistag/ Landschaftsversammlung) wird eine unmittelbare demokratische Kontrolle ermöglicht. Damit werden diese Aufgabenbereiche aber auch den kommunalpolitischen Interessens- und Zielkonflikten unterworfen.⁵⁸⁵ Die demokratische Kontrolle ist im Wesentlichen gegeben.

Akzeptanz

Kritiker der Bezirksregierung, die insbesondere auf der kommunalen Ebene zu finden sind, befürworten dieses Grundmodell. Die Selbstbestimmung der örtlichen Ebene wird im Kommunalmodell gestärkt. Die notwendige Personalverlagerung auf die kommunale und die ministerielle Ebene wird jedoch nicht zwangsläufig zu Einsparungen führen. Eine Belastung der öffentlichen Haushalte ist damit weiterhin gegeben. Vor diesem Hintergrund wird die Akzeptanz auf kommunaler Ebene nur bei konsequenter Einhaltung der Konnexität sichergestellt werden können. Neben dem vermuteten Verlust an Steuerung, Einfluss und Status, wird dieses Modell – wie es die Reformgeschichte bereits gezeigt hat – von der Landesregierung abgelehnt. Für dieses Modell ist die Akzeptanz nur teilweise gegeben.

⁵⁸⁵ Vgl. Helbing, Hans: a.a.O. S. 269.

3.1.4 Politisch-administrative Realisierbarkeit

Umsetzbarkeit

Im Kommunalmodell sind die maßgeblichen Reformwiderstände – wie beschrieben – von Seiten der Landesregierung und -politik zu erwarten. Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen bereits seit der jüngeren Reformstrukturdebatte einige Varianten des Kommunalmodells. Allerdings wird die Akzeptanz im kommunalen Raum unterschiedlich groß sein, in Abhängigkeit von der finanziellen Ausgestaltung. In analoger Anwendung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalyse von Reichard und Siebart⁵⁸⁶ zum Regierungs- und Oppositionsmodell, die bei Standortkonzentrationen eine höhere Sachkosteneinsparung identifiziert haben, kann für das Kommunalmodell aufgrund seiner Dezentralität eine Erhöhung der Sachkosten unterstellt werden. Betrachtet man alleine den Umstellungsaufwand⁵⁸⁷, der mit der Auflösung der Bezirksregierungen, den umfassenden Veränderungen in der Landesgesetzgebung und der organisatorischen Umstellung verbunden ist, so erscheint dieser auch finanziell sehr hoch. Die Umsetzbarkeit ist in diesem Modell nur in Ansätzen gegeben.

Reformdauer

Legt man die Umsetzungsdauer in Niedersachsen zugrunde, die für die Umsetzung der konzentrierten Zweistufigkeit in Anspruch genommen wurde, so ist auch für Nordrhein-Westfalen ein Zeitraum von mindestens zwei bis drei Jahren zu prognostizieren. Da mit diesem Modell die Landesverwaltungsstruktur in ihren Grundfesten verändert wird, muss eine längere Realisierungsdauer (inkl. Vorbereitung einer Legislaturperiode) angenommen werden. Das Kriterium einer kurzen Realisierungsdauer ist daher nur in Ansätzen gegeben.

⁵⁸⁶ Vgl. Reichard, Christoph und Patricia Siebart: a.a.O. S. 188ff.

⁵⁸⁷ Aus den Bezirksregierungen müssten alleine 4.550 Mitarbeiter um- oder versetzt werden, was Reisekosten-, Trennungsschädigungszahlungen u.ä. zur Folge hätte, des Weiteren müssten Standorte aufgelöst oder zurückgeführt werden.

3.2 Bewertung des Regionalmodells

3.2.1 Maßstäbe organisatorisch-technokratischer Funktion

Einheit der Verwaltung

Die Zusammenführung regionaler Aufgaben in eine gemischte kommunal-staatliche Verwaltungseinheit dient dazu, die seit Jahren bekannten, Schnittstellen auf der Mittelebene, durch eine organisatorische Zusammenlegung zu nivellieren. Die zersplitterte Aufgabenwahrnehmung soll reduziert und das unüberschaubare Nebeneinander von Verwaltungseinrichtungen aufgelöst werden. Das Auseinanderfallen von Verwaltungsräumen würde hier im Sinne der Einheit der Verwaltung zurückgeführt. Die Varianten dieses Grundmodells sehen überwiegend eine klare innerorganisatorische Trennung des staatlichen und des kommunalen Aufgabebereichs vor, was die interne Kommunikation erschweren könnte. Gleichwohl ist die Einheit der Verwaltung, vor allem durch die Gleichräumigkeit, im Wesentlichen gegeben.

Transparenz

Die Angleichung der Verwaltungsräume reduziert Schnittstellen und schafft Transparenz in Bezug auf eindeutige territoriale Zuständigkeiten. Dennoch kann mit der Konzentration der Aufgaben in einer Verwaltungseinheit eine Behördengröße entstehen, die kaum überschau- und steuerbar ist sowie schnelle Entscheidungen behindert. Im Wesentlichen kann allerdings eine größere Transparenz im Vergleich zum Status quo angenommen werden.

Flexibilität

Die organisatorische Größe kann die Flexibilität der Aufgabenwahrnehmung erschweren. Darüber hinaus kann es zwischen dem kommunalen und dem staatlichen Bereich zu Abgrenzungstendenzen kommen, die den innerorganisatorischen Ablauf behindern. In Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung des Regionalmodells ist die Flexibilität in Ansätzen gegeben.

3.2.2 Maßstäbe ökonomischer Rationalität

Organisatorisches Minimum

Von seiner Grundidee her verringert das Regionalmodell die Ausdifferenzierung der staatlichen Verwaltung durch die organisatorische Kooperation mit den kommunalen Aufgaben von überörtlichem Belang. Soweit Varianten die Integration von Sonderbehörden berücksichtigen, leistet es einen Beitrag zu einem schlankeren vertikalen Verwaltungsaufbau im Land. Wesentlich ist hierbei die Option der horizontalen Schnittstellenreduzierung, die, je nach Ausgestaltung, in interne Schnittstellen umgewandelt oder ganz aufgelöst werden. Vor diesem Hintergrund ist das Merkmal des organisatorischen Minimums nur teilweise gegeben.

Effizienz

Der Aufwand für die räumliche und funktionale Neuorganisation staatlicher und kommunaler Vollzugsbereiche sowie von Sonderbehörden wird über lange Zeit die Anfangskosten dieses Modells erhöhen. Langfristige Prognosen, die im Zuge des Regionalverwaltungsmodells für NRW gestellt wurden, haben die erzielbaren Synergieeffekte bei den Personalkosten mit 30% bis 50% quantifiziert.⁵⁸⁸ Darüber hinaus stellt die verursachungsgerechte Kostenzuordnung aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungssysteme des staatlichen und des kommunalen Bereichs eine eigene dauerhafte Schwierigkeit dieses Modells dar. Erst langfristig kann die Effizienz dieses Modells zum Tragen kommen. Sie ist in Ansätzen gegeben.

Effektivität

Entscheidend hängt die Bewertung der Effektivität dieses Modells von der horizontalen internen Kommunikation und Koordination ab. Die Wirkung der Bündelungsfunktion wird davon bestimmt werden, auf welche Art die Ressorts direkt auf den staatlichen Bereich dieser Verwaltungseinheit einwirken können. Ferner hängt die Effektivität davon ab, inwieweit sachbezogene Entscheidungen unabhängig von den Wirkungsbeziehungen politischer und wirtschaftlicher Interessenlagen getroffen werden können, da in diesem Modell die Regionalversammlung für den kommunalen Bereich eine organisatorische Nähe zum staatlichen Bereich erhält. Die Effektivität ist im Regionalmodell damit in Ansätzen gegeben.

⁵⁸⁸ Vgl. II. 6.1 in dieser Arbeit.

3.2.3 Maßstäbe integrativer Funktion

Rechtmäßigkeit

Das vermutete Maß an Transparenz verspricht Zugewinne an Rechtmäßigkeit. Allein die Schwierigkeit, ein verursachungsgerechtes, gemischtes Finanzierungssystem aufzubauen, ist im Regionalmodell unter dem Merkmal der Rechtmäßigkeit zu lösen. Dennoch erscheint dieses Kriterium hier im Wesentlichen gegeben.

Demokratische Kontrolle

Die Regionalversammlung, die in den unterschiedlichen Varianten den Bezirksplanungsrat und die Landschaftsversammlung zusammenführt, erhöht die demokratische Kontrolle auf der Mittelebene. Gleichzeitig konkurrieren hier innerhalb einer Verwaltungseinheit staatliche und kommunale Interessensvertreter, die unterschiedlich legitimiert sind. Diese Konkurrenz kann zu Verflechtungen führen, die eine wirksame demokratische Kontrolle konterkarieren könnten. Es besteht die Gefahr eines erhöhten Ausmaßes an Politikverflechtung.⁵⁸⁹ Mithin ist dieses Merkmal nur teilweise im Regionalmodell gegeben.

Akzeptanz

Eine verwaltungsgeografische Neugliederung stößt bei den betroffenen Bürgern im Regelfall auf Ablehnung. Das hat die Erfahrung der Gebietsreform in NRW gezeigt. Dennoch bauen die Verwaltungsräume der Modellvarianten auf historisch integrierten Räumen auf. Dadurch könnte die Grundlage für eine regionale Identität geschaffen sein. Hier wird es darauf ankommen, eine Prioritätensetzung zwischen einer an Integration oder einer, an Effizienzkriterien orientierten, Verwaltungsstruktur entsprechend vorzunehmen. Die Akzeptanz ist im Regionalmodell in Ansätzen gegeben.

⁵⁸⁹ So auch Bogumil in der Bewertung des CDU Oppositionsmodells (2003). Vgl. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 108.

3.2.4 Politisch-administrative Realisierbarkeit

Umsetzbarkeit

Das Regionalmodell ist, ebenso wie das Kommunalmodell, ein klassisches Oppositionsmodell. Gleichwohl hat es gegenüber dem Kommunalmodell den Vorteil, dass die regionale Ebene administrativ abgebildet und dies in der Form der Überführung der bekannten Behördenlandschaft in eine neue vollzogen wird. Damit könnten bestehende regionale Reformwiderstände aufgelöst werden. Sofern die bisherigen Behördenstandorte erhalten bleiben, werden die Umstellungskosten aus organisatorischer und finanzieller Perspektive im Regionalmodell nicht so hoch sein, wie im Kommunalmodell. Die Umsetzbarkeit ist damit im Regionalmodell teilweise gegeben.

Reformdauer

Die Ausgestaltung der Regionalbehörde wird, vor dem Hintergrund des bereits erwähnten, differenzierten Finanzierungsmodells, intensive Vorarbeiten erfordern. Sollte diese Detailklärung kurzfristig gelöst werden, so ist der Umstellungsaufwand und -zeitraum kürzer als im Kommunalmodell einzuschätzen, da es sich hier um eine Umstrukturierung bestehender Einheiten handelt. Die kurze Realisierungsdauer ist damit im Regionalmodell teilweise gegeben.

3.3 Bewertung des Traditionsmodells

3.3.1 Maßstäbe organisatorisch-technokratischer Funktion

Einheit der Verwaltung

Allen Varianten dieses Grundmodells gemein, ist die Stärkung der Bündelungsfunktion in der Bezirksregierung. Die horizontale Konzentration von Vollzugskompetenzen auf der Ebene der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz hat zum Ziel, die Einheit der Verwaltung zu stärken. Insbesondere die Integration von Sonderverwaltungen folgt diesem Prinzip. Vor dem Hintergrund einer 'Versäulung', wie sie mit dem 2. ModernG durchgesetzt worden ist, können sich jedoch Probleme bei der internen Koordination und Konfliktbearbeitung ergeben. Ohne eine weitere Prüfung der unterschiedlichen Varianten dieses Grundmodells vornehmen zu können, ist die Einheit der Verwaltung im Traditionsmodell im Wesentlichen gegeben.

Transparenz

Den Varianten des Traditionsmodells ist der Erhalt der Behördenstruktur auf der Mittelebene gemein. Sie induzieren jedoch über Aufgabenverlagerungen oder territoriale Neuabgrenzungen ein Mehr an Transparenz gegenüber dem Status quo. Die Bündelung einer Vielzahl von Fachaufgaben auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, mit der Integration weiterer Sonderverwaltungen, führt zu einem transparenteren Verwaltungsaufbau. Gleichzeitig wird dies jedoch mit der Durchbrechung des Prinzips der Einräumigkeit der Verwaltung für einige Fachverwaltungen (in Bundesangelegenheiten) teilweise relativiert. Die Transparenz ist im Traditionsmodell in Ansätzen gegeben.

Flexibilität

Die Flexibilisierung erfolgt hier nur im Sinne einer Binnenmodernisierung bzw. der Einführung neuer Steuerungsinstrumente. Die Erweiterung der haushalts- und personalwirtschaftlichen Kompetenz der Bezirksregierung wird in den Varianten des Modells eingefordert. Auf diese Weise wird die Bündelungs- und Koordinationsfunktion gestärkt. Konsequenterweise müssten die Dezentralisierungstendenzen in diesem Modell durch ein verändertes Steuerungs- und Kontrollverhalten der obersten Landesbehörden flankiert werden (Zündel Gutachten). Die Flexibilität ist in diesem Grundmodell teilweise gegeben.

3.3.2 Maßstäbe ökonomischer Rationalität

Organisatorisches Minimum

Grundsätzlich wird hier keine Verwaltungsebene eingespart. Die Varianten, die eine territoriale Neuabgrenzung im Sinne einer Reduzierung der Anzahl der Verwaltungseinheiten voraussetzen, richten den neuen Verwaltungsraum jedoch an wirtschaftlichen Zweckmäßigkeitserwägungen aus. Durch den Erhalt der Bezirksregierungen und der Landschaftsverbände auf der Mittelebene, werden die bestehenden Schnittstellen nicht reduziert. Im Wesentlichen können hier nur die Ergebnisse einer umfassenden Binnenmodernisierung Wirkung entfalten. Das organisatorische Minimum ist in diesem Grundmodell nur in Ansätzen gegeben.

Effizienz

Insbesondere die Bildung einheitlicher Bezirksgrößen bei gleichzeitiger Reduzierung der Anzahl der Bezirksregierungen, legt die Prognose einer effizienteren Verwaltung nahe. Damit ist eine langfristige Verringerung der Personal- und Sachkosten zu erwarten. Die Herstellung ähnlicher Größenklassen und eine Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit der Bezirksregierungen kann damit erzielt werden. Auch die Binnenmodernisierungsbestrebungen, soweit sie konsequent umgesetzt werden, führen zu einem effizienteren Verwaltungshandeln. Die Effizienz ist in diesem Grundmodell teilweise gegeben.

Effektivität

Mit der territorialen Neuabgrenzung kann die geringe Wirtschaftlichkeit kleiner Verwaltungsräume⁵⁹⁰ auf der Mittelebene neutralisiert werden. Auch hier wird eine konsequente Binnenmodernisierung Chancen für die Erhöhung der Effektivität eröffnen. Dieses Merkmal ist damit teilweise gegeben.

⁵⁹⁰ So auch Helbing in seiner Bewertung des Konzentrationsmodells für Rheinland-Pfalz. Vgl. Helbing, Hans: a.a.O. S. 113. Mit weiteren Verweisen auf Hillmann, der bereits in den 1960er Jahren die Reziprozität von Verwaltungsaufwand und Verwaltungsraum in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen untersucht hat. Hillmann, Gert: a.a.O. S. 182.

3.3.3 Maßstäbe integrativer Funktion

Rechtmäßigkeit

Es verbleiben die traditionellen Strukturen, die dem Gebot der Rechtmäßigkeit im Wesentlichen Rechnung tragen.

Demokratische Kontrolle

In diesem Modell kommt die relative Politikferne, die der Bezirksregierung in Ermangelung eines eigenen parlamentarischen Gremiums immer wieder vorgehalten wird, zum Tragen. Wie die Geschichte deutlich gemacht hat, ist dieser Mangel auch eine Voraussetzung für die Herbeiführung sachgerechter und politisch neutraler Entscheidungen. Die gewisse Unabhängigkeit vom kommunal- und landespolitischen Umfeld ist nur im Traditionsmodell gegeben. Die Forderung nach einer erhöhten Ressourcenkompetenz auf der Ebene der Bezirksregierung, bedingt ebenso wie das Erfordernis der Effektivität, ein verändertes Steuerungs- und Kontrollsystem, durch die ministerielle Ebene unter Mitwirkung der kommunalen Ebene. Die demokratische Kontrolle ist durch die Personal- und Fachaufsicht der obersten Landesbehörden teilweise gegeben.

Akzeptanz

Die Tradition der Bezirksregierung in NRW und der Landesverwaltungsstrukturen hat regionale Identitäten geschaffen, die – trotz der permanenten Infragestellung – akzeptiert wurden. Territoriale Neuabgrenzungen der Bezirke werden unter diesem Aspekt – mit Ausnahme einer neuen Verwaltungsstruktur im Ruhrgebiet – eher abgelehnt. Mit der Möglichkeit, Außenstellen an bisherigen Behördenstandorten einzurichten, könnte dieser Ablehnung begegnet werden. Die Akzeptanz ist aufgrund der identitätsstiftenden Tradition in diesem Modell teilweise gegeben.

3.3.4 Politisch-administrative Realisierbarkeit

Umsetzbarkeit

Die Reformwiderstände werden sich auf die Beibehaltung der tradierten Strukturen konzentrieren. Als klassisches Regierungsmodell und vor dem Hintergrund der großen Anzahl der Betroffenen der Umstellung, sind die Widerstände seit dem 2. ModernG als gering einzuschätzen. Da sich die Maßnahmen im Wesentlichen auf Steuerungs- und Modernisierungsinstrumente sowie eine teilweise Veränderung der Standorte erstrecken, werden die Umstellungskosten in diesem Grundmodell am geringsten sein. Die Umsetzbarkeit des Traditionsmodells ist mithin in hohem Maße gegeben.

Reformdauer

Aus dem Ansatz heraus, die vorhandene Verwaltungsstruktur zu verändern, resultiert auch eine kurze Reformdauer, unterstellt, die verabschiedeten Maßnahmen werden konsequent umgesetzt. Vor diesem Hintergrund ist die kurze Realisierungsdauer im Traditionsmodell in hohem Maße gegeben.

3.4 Zusammenfassende Bewertung

In der Zusammenschau der Grundmodelle für NRW ergibt sich für folgende summarische und ungewichtete Bewertung:

Grundmodell		Kommunalmodell	Regionalmodell	Traditionsmodell
Kategorie/Kriterium				
Organisatorisch-technokratische Funktion	Einheit der Verwaltung	in Ansätzen	im Wesentlichen	im Wesentlichen
	Transparenz	teilweise	im Wesentlichen	in Ansätzen
	Flexibilität	teilweise	in Ansätzen	teilweise
Ökonomische Rationalität	Organisatorisches Minimum	teilweise	teilweise	in Ansätzen
	Effizienz	in Ansätzen	in Ansätzen	teilweise
	Effektivität	in Ansätzen	in Ansätzen	teilweise
Integrative Funktion	Rechtmäßigkeit	im Wesentlichen	im Wesentlichen	im Wesentlichen
	Demokratische Kontrolle	im Wesentlichen	teilweise	teilweise
	Akzeptanz	teilweise	in Ansätzen	teilweise
Politisch-administrative Realisierbarkeit	Umsetzbarkeit	in Ansätzen	teilweise	in hohem Maße
	Reformdauer (kurz)	in Ansätzen	teilweise	in hohem Maße

Tab. 6: Qualitative Bewertung der Grundmodelle der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz (eigene Darstellung)

Diese Diskussion der Grundmodelle lässt nun folgende zusammenfassende Bewertung im Hinblick auf Stärken und Schwächen der jeweiligen Alternative zu:

Kommunalmodell

Die Stärke des Kommunalmodells wird im Rahmen der integrativen Funktion deutlich. Insbesondere die Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle des erweiterten Wirkungskreises durch die kommunalen Vertretungskörperschaften stellen die Stärken dieses Grundmodells dar. Die Schwächen werden beim Maßstab der ökonomischen Rationalität offensichtlich. Obwohl eine Verwaltungsebene eingespart werden kann, greifen hier die organisatorischen Nachteile der Dezentralität und wirken sich negativ auf die Kriterien der Effizienz und Effektivität aus. Der Wegfall einer Bündelungs- und Koordinationseinheit bedingt dieses noch und macht die Schwäche des Modells vor dem Hintergrund der mangelnden Einheit der Verwaltung aus.

Regionalmodell

Die Schwierigkeiten dieses Modells liegen in den Rechtsproblemen einer kommunal-staatlichen Mischverwaltung, dem Effizienzproblem in Bezug auf eine eindeutige Aufgaben- und Verantwortungszuweisung.

Die Stärken des Regionalmodells liegen in der Kategorie der organisatorisch-technokratischen Funktion, insbesondere durch die Orientierung an der Einheit der Verwaltung sowie die Schaffung von Transparenz im Verwaltungsaufbau.

Im Rahmen der Kategorie der ökonomischen Rationalität liegen bei der Erfüllung der Kriterien Effizienz und Effektivität die Schwächen dieses Grundmodells, die jedoch ggf. durch die konkrete organisatorische Ausgestaltung des Modells minimiert werden könnten. Mangels historisch gewachsener Identitäten möglicher neuer Verwaltungsraumzuschnitte ist auch die Akzeptanz ein weiterer Schwachpunkt des Regionalmodells.

Traditionsmodell

Die integrative Funktion des Traditionsmodells ist ebenso ausgeprägt wie im Kommunalmodell. Demgegenüber zeigt das Traditionsmodell Schwächen in der Kategorie der ökonomischen Rationalität, die ggf. durch eine konsequente Umsetzung der Instrumente einer Neuen Steuerung verringert werden könnten. Ein weiterer wesentlicher Schwachpunkt ist die mangelnde Transparenz des Verwaltungsaufbaus. Auch die teilweise vorhandene Akzeptanz gegenüber diesem Modell ist im Wesentlichen in der langen historischen Tradition des bestehenden Behördentyps begründet. Die maßgebliche Stärke dieses Modells liegt in dem hohen Maß an politisch-administrativer Realisierbarkeit.

Aufgrund der summarischen Bewertung, unter außer Achtlassung einer differenzierteren Ausgestaltung der Modelle, werden die punktuell unterschiedlichen Ausprägungen der Modelle in den Bewertungskategorien deutlich. Der Prozess der Verwaltungsmodernisierung und die Abhängigkeit von der aktuellen Themenkarriere führt jedes Mal zu einer anderen Gewichtung der Kategorien, respektive Kriterien, die sich wiederum auf die Gesamtbewertung auswirkt. Es gibt daher keine allgemeingültige optimale Lösung für die administrative Organisation der Mittelinstanz in NRW, da diese nur in unmittelbarer Abhängigkeit von der jeweiligen verwaltungspolitischen Schwerpunktsetzung bewertet werden kann. Der Gang durch die Geschichte der Verwaltungsreform (Teil II) verdeutlicht dies ebenso, wie die Übersicht der Modellalternativen (Tab. 6), gegliedert nach den Themenkarrieren. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Regierungsmodelle in der Regel keinen Systemwechsel vorsehen, wohingegen die Oppositionsmodelle sich von der Regierungslinie grundsätzlich abheben. So sind das Kommunal- und Regionalmodell immer Oppositionsmodelle.⁵⁹¹

Wird eine Gleichgewichtigkeit der vier Bewertungskategorien unterstellt, so ist das Traditionsmodell das Präferenzmodell. Entscheidend ist es, dass es ein ernst zu nehmendes Reformmodell darstellt, das nicht nur im Rahmen einer Themenkarriere der Binnenmodernisierung diskutiert werden sollte, sondern erst recht im Rahmen einer Verwaltungsstrukturreform. Dieses Ergebnis stützt erneut die These, die Wagener zur Reformdiskussion in den 1980er Jahren aufstellte:

"Es gibt auch andere Gründe für die Prognose der langfristigen Stabilisierung der Bezirksregierungen. Der Hauptgrund ist, dass einfach *keine überzeugende Alternative* im Gesamtaufbau der Verwaltung zu sehen ist."⁵⁹²

⁵⁹¹ Vgl. Landkreistag NRW: Leitlinien des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zur Verwaltungsreform. In: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen. 11/2003. – 00 12-01 –. S. 329-338; sowie Städte- und Gemeindebund NRW: Positionspapier des StGB NRW zur Verwaltungsstrukturreform. Düsseldorf 2003.; Städtetag NRW: Interkommunale Zusammenarbeit. Positionspapier des Städtetages NRW. Düsseldorf 2003.

⁵⁹¹ Einen bundesweiten Vergleich von Regierungs- und Oppositionsmodellen stellt Hesse an. Vgl. Hesse 2003.a.a.O. S. 19-21.

⁵⁹² Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 154. Zu einer ähnlichen Feststellung kommt auch Bogumil "Aus wirtschaftlicher Sicht kann deshalb für keinen Vorschlag gegenüber dem Status quo eine deutliche Vorteilhaftigkeit konstatiert werden." Reichard, Christoph und Patricia Siebart: a.a.O. S. 210.

Zur Konkretisierung und Überprüfung dieser Prognose muss herausgearbeitet werden, welche Funktionen der Bezirksregierung im Verwaltungsaufbau zukommen und wie diese wirkungsvoll ausgestaltet werden können. Darüber hinaus wurde erörtert, dass bei allen Detailveränderungen das Steuerungsmodell zwischen den obersten Landesbehörden und der staatlichen Mittelinstanz nicht neu strukturiert wurde. Schließlich konnten die Grenzen der Binnenmodernisierungsversuche der Bezirksregierung nach dem 2. ModernG herausgestellt werden (III.1.2.7). Vor diesem Hintergrund sollte ein pragmatischer Modernisierungsansatz in NRW alle bisher angesprochenen Aspekte miteinander verbinden:

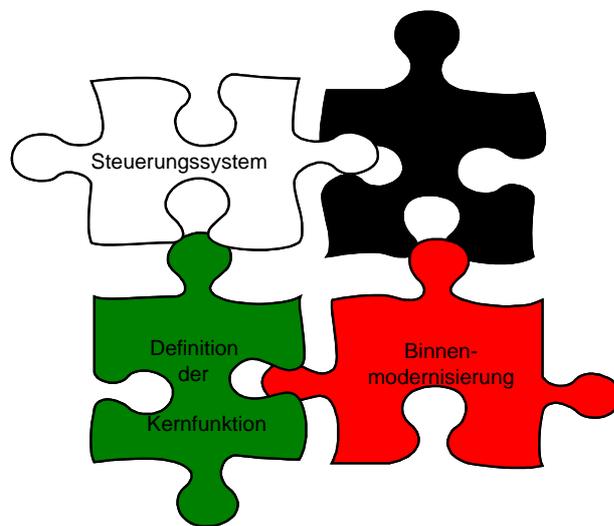


Abb. 15: Modernisierungspuzzle der Bezirksregierung NRW (eigene Darstellung)

Daher werden im Folgenden zunächst die Funktionen einer Mittelinstanz (III.4), im Sinne einer Konzentration auf die Kernfunktionen – aus denen sich weitere Funktionen ableiten lassen – vorgestellt. Danach werden Überlegungen für einen Modernisierungsansatz angestellt, der die offenen Konfliktlinien abschließend behandelt (IV.).

4. Die Funktionen der Bezirksregierung

"Und schließlich muß einmal gesagt werden, daß die Politisierung der Verwaltung sowohl auf der ministeriellen Ebene, als auch auf der kommunalen Ebene unter Umständen die Existenz einer relativ unpolitischen Behörde rechtfertigen kann. Einer Aufgabenneuverteilung nach „oben“ und „unten“ vorzuziehen wäre also eventuell eine in ihren Funktionen verbesserte und „verschlankte“ Mittelbehörde. Dem kommt entgegen, daß den Anlaß zur Kritik an den Regierungspräsidien ja oftmals nicht ihre hierarchische Stellung, sondern ihre zuweilen eingeschränkte Funktionsfähigkeit und ihre zuweilen stark bürokratische Arbeitsweise geboten hat."⁵⁹³

Der konkrete Raumbezug, d.h. die Region des Regierungsbezirks, ist das bestimmende Element seit der Errichtung der Bezirksregierungen.⁵⁹⁴ Aus diesem Raumbezug entwickelten sich ihre Funktionen, die in den zahlreichen Phasen der Verwaltungsreform NRW eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung erhielten.⁵⁹⁵ Regionen sind hier zu verstehen als, durch politisch-anthropologische Merkmale konstituierte emotionale Identifikationsräume, die entsprechend als funktionale, handlungsfähige Einheit zu gestalten sind.⁵⁹⁶ Auf die umfassende Diskussion zum Regionsbegriff wird hier verwiesen und im Folgenden die Region allgemein als Raum der Mittelebene verstanden, der sich durch gesellschaftliche Übereinkünfte oder politische Entscheidungen konstituiert und dessen Abgrenzung sich durch die von ihm zu erfüllenden Funktionen bestimmt.

Mit der Begriffsverwendung Regierung wird die traditionelle Stellvertreterposition der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz deutlich, die sie für die Landesregierung im Bezirk, respektive in der Region wahrnimmt. Ihr Aufgabenfeld umfasst die wesentlichen Geschäftsbereiche der Landesregierung im regionalen Maßstab.⁵⁹⁷ Damit bildet die Bezirksregierung eine einheitliche Gesamtverwaltung mit einem Funktionsbestand aus, der sich in unterschiedlichen Dezernaten und Sachgebieten widerspiegelt.⁵⁹⁸

Trotz der Veränderungen in ihrem Aufgabenbestand seit 1946 sind die Kernbereiche der Bezirksregierung gleich geblieben. In diesem Zusammenhang identifizierte Thiele⁵⁹⁹ drei Funktionsbereiche der staatlichen Mittelinstanz:

Zum einen die Wahrnehmung der erstinstanzlichen Aufgaben als *untere Verwal-*

⁵⁹³ Miller, Manfred: Regierungspräsidium – Fossil aus der Steinzeit? In: Morlok, Martin; Windisch, Rupert und Manfred Miller: Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung. a.a.O. S. 94-108. S. 100.

⁵⁹⁴ Mit weiteren Nachweisen vgl. Mecking, Christoph: a.a.O. S. 108.

⁵⁹⁵ Vgl. Kap.IV.1.2.7 dieser Arbeit

⁵⁹⁶ Ameln, Ralf von: Westfalen - eine europäische Region? In Frey, Rainer und Wolfgang Kuhr (Hrsg): Politik und Selbstverwaltung in Westfalen-Lippe. Festschrift für Herbert Neseke. Münster; Hamburg 1993. S. 373-396. S. 394.

⁵⁹⁷ Vgl. Mecking, Christoph: a.a.O. S. 111.

⁵⁹⁸ Vgl. Fonk, Friedrich: a.a.O. S. 93ff.

⁵⁹⁹ Vgl. Thiele, Willi: Die staatliche Mittelinstanz und die parlamentarische Kontrolle. a.a.O. S. 505.

tungsbehörde, zum anderen die Bezirksregierung als *Aufsichts- und Beschwerdeinstanz* gegenüber dem Verwaltungshandeln der Kommunen. Letztlich weist er ihr noch den Funktionsbereich der *Koordinierungs- und Planungsbehörde* zu. Im Rahmen des Mittelinstanzberichtes werden genau diese Funktionsbereiche unter Hervorhebung der Bündelungsfunktion als konstituierendes Element in die Zielvorstellungen für ein einheitliches Funktionsspektrum der staatlichen Mittelinstanz in den Ländern eingearbeitet.⁶⁰⁰

Aufgrund der Stellung der Bezirksregierung im Landesverwaltungs Aufbau lässt sich mithin folgendes Funktionsspektrum identifizieren:

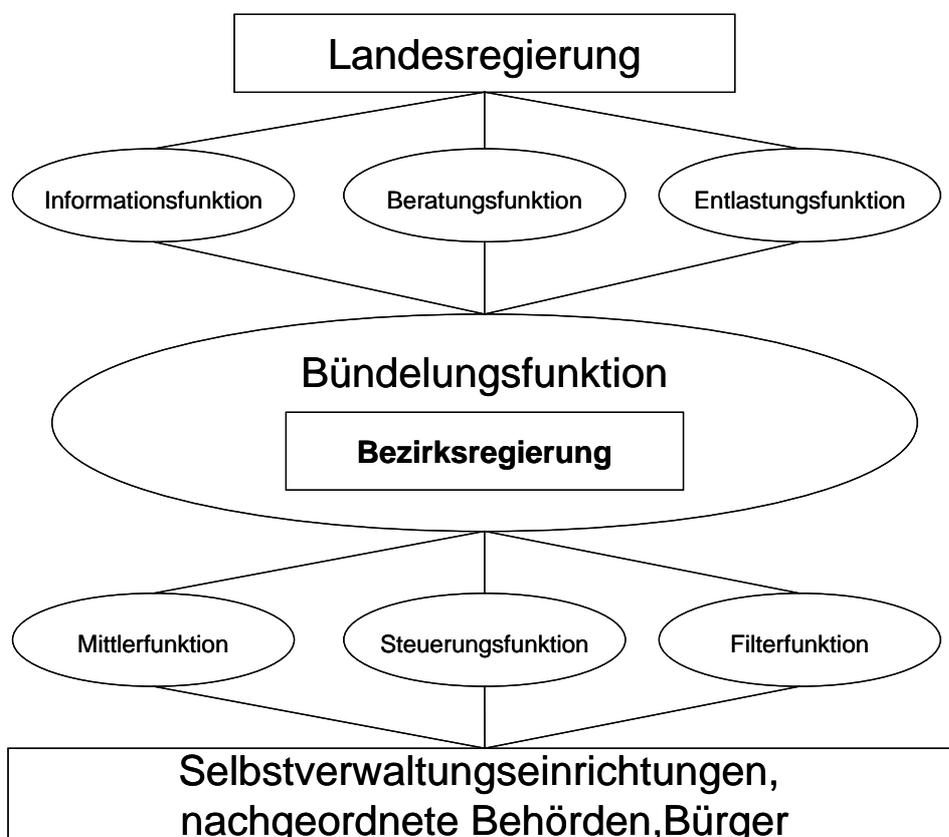


Abb. 16: Funktionsspektrum der Bezirksregierung (eigene Darstellung)

⁶⁰⁰ Vgl. Mittelinstanzbericht: a.a.O. S. 15ff.

Differenziert man nun dieses Funktionsspektrum mit Hilfe des Aufgaben- und Produktkataloges, so ergibt sich folgende Übersicht:

	Funktions- spektrum	Funktion	Aufgaben
Bündelungsfunktion	Steuerungs-, Filter- und Beratungsfunktion	Aufsicht	Dienst- und Fachaufsicht über nachgeordnete staatliche Behörden; Rechtsaufsicht über Einrichtungen mit Selbstverwaltungsgarantie, Fachaufsicht in Auftragsangelegenheiten
		Ordnung	Katastrophen- und Zivilschutz, Polizeiangelegenheiten, Ausländerrecht, Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen, Arbeitsschutz, Verkehrssicherheit, Bauaufsicht
		Genehmigung	Immissionsschutz-, wasser-, abfall-, naturschutz- und verkehrsrechtliche Genehmigungen; bundeserziehungs-, bundesversorgungs-, schwerbehinderterrechtliche Genehmigungen, personen- und sachbezogene Genehmigungen
	Informations- und Mittlerfunktion	Planung	Regionalplanerische Konkretisierung raumordnerischer Vorgaben; integrierte Verkehrsplanung, Planung für Wege, Gewässer und Landschaft (obere Flurbereinigungsbehörde)
	Beratungs-, Mittler- und Entlastungs- funktion	Bewilligung	Wirtschaftsförderung, Städtebauförderung, Gesundheits- und Krankenhausförderung, Kulturförderung, Infrastrukturförderung, Arbeitsmarkt und sozialpolitische Förderprogramme; Bewilligungsbescheide und Verwendungsnachweisprüfung
	Entlastungs- funktion	Personalführung	Personalführung und -steuerung des eigenen Personals und nachgeordneter Behörden sowie Personalverwaltung für Lehrer und Polizei

Tab. 7: Funktionen der Bezirksregierung (eigene Darstellung)⁶⁰¹

Im Folgenden werden die wesentlichen Dimensionen dieses Funktionsspektrums im Rahmen der Bündelungs-, Mittler-, Steuerungs- und Entlastungsfunktion analysiert. Eine strikte Trennung der Bereiche ist nur schwer möglich, da sie sich inhaltlich teilweise überschneiden.⁶⁰²

⁶⁰¹ Erweitert, aktualisiert und entlehnt der Darstellung bei: Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: a.a.O. S. 16 sowie Helbing, Hans: a.a.O. S. 6.

⁶⁰² Vgl. Rosellen, Bernhard: a.a.O. S. 10ff; Mecking, Christoph: a.a.O. S. 117 mit weiteren Verweisen.

4.1 Die Bündelungsfunktion

In NRW wurden die Aufgaben konsequenter in der staatlichen Mittelinstanz vereinigt, als dies in den übrigen Bundesländern der Fall ist.⁶⁰³ Die Integration der Landesplanung und die Konzentration der Schulaufsicht über alle Schulformen, zu Zeiten der Funktionalreform, stärkte bereits in den 1970er Jahren die Bündelungsfunktion dieser Ebene. Das 2. ModernG mit seiner normativen Festschreibung der Bündelungsfunktion im §8 II LOG, festigte diese Funktionszuschreibung erneut. Mit dieser Entwicklung wurde die Grundidee der preußischen Regierungsbezirke, die als Konzentrationsbehörde des Staates in der Fläche errichtet worden waren,⁶⁰⁴ erstmals gesetzlich festgeschrieben. Der Bündelungscharakter auf der mittleren Verwaltungsebene betont die räumliche Dimension. Dadurch wird verhindert, dass die notwendige Ressortgliederung der zentralen Stufe die Gesamtstruktur der Landesverwaltung dominiert.⁶⁰⁵ So ist die Bündelungsfunktion Ausdruck des Gebietsorganisationsmodells⁶⁰⁶ und der Einheit der Verwaltung. Die horizontale Konzentration der unterschiedlichen fachlichen Zuständigkeiten auf der mittleren Ebene bildet das Gegengewicht zu der fachlich horizontalen Dekonzentration auf oberster Ebene.⁶⁰⁷ Entsprechend ihrem konzeptionellen Ansatz soll durch die Bündelungsfunktion eine Fragmentierung von Fachpolitiken vermieden oder zumindest gemindert werden. Während die ministeriellen Fachressorts die Politikvielfalt widerspiegeln, demonstriert die Bezirksregierung die Einheit der Verwaltung auf der mittleren Ebene und vertritt diese gegenüber der örtlichen Ebene.⁶⁰⁸

Unter der monokratischen Leitung des Regierungspräsidenten können Aufgabenstellungen kooperativ von unterschiedlichen Experten bearbeitet und Ressortgrenzen überschreitend gelöst werden. Die Bündelungsfunktion greift jedoch nicht nur in Bezug auf die obersten Landesbehörden, sondern ebenso in Richtung der Selbstverwaltungseinheiten und der Bürger (siehe Abb. 14). Auf diesem Wege soll

⁶⁰³ Vgl. Schrapper, Ludger: Bezirksregierungen in Deutschland. a.a.O. S. 161f.

⁶⁰⁴ Für die allgemeine Mittelebene prägend ist darüber hinaus auch die Entwicklung der Kreisregierungen in Bayern (1803/1808), die ebenfalls als Koordinationsbehörde eingeführt wurden. Die Kreisregierung in Bayern verfügte über eine kollegiale Binnenorganisation gegenüber der monistischen Struktur des preußischen Regierungspräsidenten. Mit der sog. Notverordnung vom 28.11.1938 (RGBl I. S. 1675) wurde die Mittelinstanz der preußischen Tradition übernommen und die bayrische Entwicklung beseitigt. Damit war der Grundtyp der allgemeinen Mittelinstanz seit 1946 geprägt. Vgl. Becker, Bernd: Öffentliche Verwaltung. a.a.O. §18 S. 329f.

⁶⁰⁵ Vgl. Wahl, Rainer: a.a.O. S. 213f.

⁶⁰⁶ Das Aufgabenorganisationsmodell, das sich in der Bildung von Sonderverwaltungen widerspiegelt, greift nicht für die Bezirksregierung. Näheres dazu vgl. Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Bd. I. a.a.O. S. 47 ff.

⁶⁰⁷ Vgl. Rosellen, Bernhard: a.a.O. S. 10; Miller, Manfred: ebd. S. 52ff.

⁶⁰⁸ Vgl. Mittelinstanzbericht: a.a.O. S. 15f.

eine "Entscheidung aus einer Hand"⁶⁰⁹ für Bürger und Kommunen unter Berücksichtigung verschiedener Ressortvorgaben mit geringem Abstimmungsaufwand und minimalen Reibungsverlusten ermöglicht werden.

Aufbauorganisatorisch sind die Dezernate, die einen Sachzusammenhang in der Aufgabe vorweisen, innerhalb einer Abteilung angesiedelt⁶¹⁰:

- Abteilung 1: Zentrale Dienste
- Abteilung 2: Gefahrenabwehr, Gesundheit
- Abteilung 3: Kommunalaufsicht, Bauen und Wohnen
- Abteilung 4: Schule
- Abteilung 5: Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, Arbeitsschutz
- Abteilung 6: Regionalplanung und Wirtschaft
- Abteilung 7: Wiedergutmachung (nur Düsseldorf)
- Abteilung 8: Bergbau und Energie in NRW (nur Arnsberg)
- Abteilung 9: Obere Flurbereinigungsbehörde (nur Münster)
- Abteilung 10: Soziales und Arbeit, Landesversorgungsamt (nur Münster).

Die Bündelungsfunktion wird in der aktuellen Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen (GeschO)⁶¹¹ durch folgende ablauforganisatorische Regelungen im Sinne einer internen Koordination unterstützt:

- Arbeit in Projektgruppen (§6 GeschO) für komplexe Vorhaben
- Zusammenwirken aller Beschäftigten in den verschiedenen Funktionen (§26 GeschO). "Diese Art der Querinformation ist nicht an Dienstweg oder Funktionsebene gebunden."⁶¹²
- Beteiligung und Koordination (§28 GeschO), die eine horizontale und vertikale Zusammenarbeit auch außerhalb des Dienstwegprinzips ermöglicht,
- Mitzeichnung (§29 GeschO),
- Dienstwegprinzip (§31 GeschO).

⁶⁰⁹ Behrens, Fritz: a.a.O. S. 318.

⁶¹⁰ Siehe Organigramm 2001 Anhang III S. XXXXIII und XXXXIV.

⁶¹¹ GeschO BezReg: a.a.O.

⁶¹² Vgl. GeschO BezReg: a.a.O. §26.

Darüber hinaus gibt es auch nicht formalisierte Koordinationsstrukturen, die praktiziert werden:

- "Job rotation", Mitarbeiter des gehobenen und höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes (wie z.B. Juristen, Verwaltungsfachleute etc.) wechseln nach drei bis fünf Jahren das Dezernat und erhalten so einen detaillierten Einblick in unterschiedlichste Aufgabenbereiche der Bezirksregierung.
- Es werden regelmäßig Abteilungsleiterbesprechungen zwischen dem Regierungspräsidenten, dem Regierungsvizepräsidenten und den Abteilungsleitern durchgeführt.
- Dienstbesprechungen des Regierungspräsidenten oder einzelner Dezernate mit den Landräten des Bezirks sowie Teilnahme des Regierungspräsidenten an den Landratskonferenzen.

Es lässt sich vortrefflich darüber streiten, welche Aufgaben die staatliche Mittelinstanz in welchem territorialen Zuschnitt wahrnehmen soll. Die Notwendigkeit einer Bündelungsfunktion, als Effekt der sachlichen Konzentration,⁶¹³ wurde kaum geleugnet. Gleichzeitig wurden ihre Aufgaben aber auch nie im Detail im Hinblick auf ihre Bündelungsrelevanz hin untersucht.⁶¹⁴

Wagener konstatierte 1982, dass nur wenige der zugewiesenen Aufgaben dieses Merkmal erfüllten und in Anbetracht der Größe der Bezirksregierung von über 1.000 Mitarbeitern eine Bündelung kaum möglich sei.⁶¹⁵ Ellwein hingegen leugnete jegliche Bündelungsrelevanz dieses Behördentyps. Aufgrund der zahlreich institutionalisierten Sonderbehörden in NRW bemerkte er, dass es sich in NRW wohl eher um eine Bündelungsvorstellung handele.⁶¹⁶ Allerdings kommt der Abbau der Bündelungsfunktion einem Ausschalten der Koordinierung innerhalb der Landesverwaltung gleich, ebenso wie an der Schnittstelle zu den Selbstverwaltungskörperschaften. In letzter Konsequenz müssten dann die Fachressorts Einzelfallent-

⁶¹³ Vgl. Becker, Bernd: a.a.O. S. 330.

⁶¹⁴ Es gibt bisher nur eine wichtige praxisorientierte Studie, in der die Bündelungsfunktion der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz in mehreren Bundesländern konkret untersucht wurde und Fallbeispiele für eine wirkungsvolle Bündelung und Koordination im Rahmen der bestehenden Organisation dargestellt werden. Siehe dazu Fürst, Dietrich: Die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz. Institut für Arbeit und Technik. Wissenschaftszentrum NW. Gelsenkirchen 1995.

⁶¹⁵ Vgl. Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 166. Ebenso bereits Fonk, Friedrich: Die Behörde des Regierungspräsidenten. a.a.O. S. 28. Allerdings wird im Mittelinstanzbericht eine Mitarbeiterkapazität von 1.500 Mitarbeitern bei einer Bezirksregierung für organisatorisch vertretbar gehalten. Vgl. Mittelinstanzbericht: a.a.O. S. 17.

⁶¹⁶ Vgl. Ellwein, Thomas: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. a.a.O. S. 194ff.

scheidungen treffen. Dies entspräche nicht der Typik der ministeriellen Funktion.⁶¹⁷

Der Gang durch die Reformgeschichte in NRW hat deutlich gemacht, dass die Bündelungsfunktion – insbesondere nach der Funktionalreform – praktisch immer mehr erodierte. Mit der Errichtung von Sonderbehörden aber auch durch den verstärkten Eingriff der Minister, Staatssekretäre oder Abgeordneten in Einzelfallentscheidungen kann ein Funktionsverlust bei der Bezirksregierung festgestellt werden.⁶¹⁸ Dieser Funktionsverlust induziert eine Systemdifferenzierung, die in NRW durch das 2. ModernG eingeschränkt werden sollte. Gleichzeitig hat das 2. ModernG aber aufbau- wie ablauforganisatorische Hemmnisse für eine flexible Ausgestaltung der Bündelungs- und Koordinationsfunktion auf der Ebene der Bezirksregierungen eingeführt, die neben den Eingriffen in Einzelfallentscheidungen durch die Ministerien, eine wirkungsvolle Funktionserfüllung begrenzen. Die auf flexible innerbehördliche Zusammenarbeit und Koordination angelegte Geschäftsordnung der Bezirksregierungen wird durch diese Rahmenbedingungen ebenfalls in ihrer Wirkung begrenzt.

Berücksichtigt man darüber hinaus die Tendenzen der EU-Zentralisierung, die auch als eine Mutation der Bundesländer zu einer regionalen Ebene verstanden werden kann,⁶¹⁹ so stellt sich die Frage, inwieweit die Bündelungsfunktion auf der Mittelebene dysfunktional wirkt. Allerdings zeigen die Komplexität und die Konflikthaftigkeit der Verfahren, die bei einer Bezirksregierung bearbeitet werden müssen, die Unentbehrlichkeit der Bündelungsfunktion.

Das Grundproblem der staatlichen Mittelinstanz liegt in der wirkungsvollen Realisierung dieser Funktion. Eine rein institutionelle oder normative Festschreibung der Bündelungsfunktion, wie sie im 2. ModernG vorgenommen wurde, reicht allein nicht aus. Vielmehr muss die Stärkung der Bündelungsfunktion mit einer Stärkung dezentraler Verantwortungsstrukturen einhergehen.

⁶¹⁷ Näheres zu den Funktionen der Regierungsorganisation bei Becker, Bernd: Öffentliche Verwaltung. a.a.O. §17f.

⁶¹⁸ Ebenso vgl. Müller, Horst: a.a.O. S. 536; Freudenberg, Dierk: Die kranke Bezirksregierung. a.a.O.

⁶¹⁹ Näheres dazu vgl. Müller, Horst: a.a.O. S. 537. Ausführlicher vgl. Mecking, Christoph: a.a.O.

4.2 Die Mittlerfunktion

Der Charakter der Bezirksregierung als Bindeglied zwischen der obersten administrativen Ebene, den Ministerien und der unteren Ebene der Kommunen, wird schon aufgrund ihrer Stellung im Verwaltungsgefüge deutlich. Die Bündelung staatlicher Kompetenzen auf dieser Ebene macht die Bezirksregierung zum Mittler zwischen den obersten Landesbehörden und den örtlich zuständigen Behörden. Das bedeutendste Handlungsfeld der Bezirksregierung liegt an der Schnittstelle zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und der Landesregierung. Im Sinne der Mittlerfunktion wird der Regierungspräsident einerseits als allgemeiner Vertreter der Landesregierung im Bezirk apostrophiert⁶²⁰. Die Regierungspräsidenten verstehen sich andererseits als Sachverwalter der Belange der Region gegenüber der Landes- und Bundesregierung und sehen sich aufgrund ihrer Doppelfunktion in der Rolle des "ehrlichen Maklers"⁶²¹ zwischen Staat und Kommunen.

Die Hauptkunden der Bezirksregierung sind die Kommunen des jeweiligen Bezirkes. Ihnen gegenüber nimmt die Bezirksregierung ihre Aufsichts-, Planungs- und Genehmigungsfunktion wahr und vermittelt die Belange der Kommunen an die Landesregierung. Mittlerinstitutionen, wie die Bezirksregierung, können dazu beitragen, spezifische Konflikte zu minimieren, indem sie entsprechende Steuerungsressourcen bündeln und "kollektive Erfahrungen beteiligter Akteure"⁶²² ermöglichen.

Wie die Reformgeschichte gezeigt hat, wird seit der Gebiets- und Funktionalreform, die Aufsichts- und Kontrollfunktion und damit auch die Mittlerfunktion der Bezirksregierung, in Anbetracht der leistungsstarken Kommunen, die über direkte politische Kontakte in den Ministerien verfügen, angezweifelt. Gerade hier setzt die vehemente Kritik der Kommunen an, die den hoheitlichen Aufsichtscharakter in Anbetracht ihrer eigenen Potenziale nicht mehr akzeptieren wollen. Ebenso wenig wollen sie die Kosten, die ihnen aus bundes- und landesgesetzlichen Standards erwachsen, billigen. Dabei liegt der Akzeptanzverlust der Mittlerfunktion in der Zwitterstellung der Bezirksregierung begründet, da sie zum einen als Wächter

⁶²⁰ §8 I LOG NW. Vgl. Landesorganisationsgesetz NW: a.a.O.

⁶²¹ Emmering, Ernst: Marginalien zur Situation der Regierungen in Bayern. In: BayVBl. 1981. S. 97ff. Sowie der Freiburger Regierungspräsident Nothelfer beim Speyerer Werkstattgespräch der Sektion »Staatslehre und politische Verwaltung« der Dt. Vereinigung für Politikwissenschaft im Nov. 1984. Zitiert nach Wahl, Rainer: Organisation und Entwicklung der Verwaltung. a.a.O. S. 228.

⁶²² Giese, Michael: a.a.O. S. 39.

über die Einhaltung der kommunalen Standards agiert und gleichzeitig als Aufsichtsbehörde, die eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verlangt.

Das Verhältnis zu den Kommunen wird aber auch durch den Regionalrat bestimmt. Durch dieses Gremium entsteht eine Verknüpfung von kommunalen und staatlichen Angelegenheiten. Hier wird, ebenso wie im Bereich der regionalisierten Strukturpolitik, die Verantwortung der Bezirksregierung als aktiver Vermittler von Impulsen zur regionalen Entwicklung offenbar.

In dem Verständnis, dass die Landesplanung primär der Ordnungsfunktion folgt und die Regionalplanung primär eine Entwicklungsfunktion wahrnimmt, sind Koordinationschancen und -bedarfe ersichtlich und vonnöten. Koordination ist dabei ein Interaktionsspiel der Sektorpolitiken mit der Regionalplanung.

Daran anknüpfend wird deutlich, dass die Bezirksregierung weniger als Aufsichtsbehörde, denn als Vermittlungs- und Koordinationsstelle an der Schnittstelle zwischen staatlichen und kommunalen Belangen agieren muss. Diese Umweltveränderung erfordert neue Strukturen der Zusammenarbeit. Die hierarchische Steuerung, die das Verwaltungsrecht z.B. im Bereich der Raumplanung (Versagungen, Auskunfts- und Mitteilungspflichten) vorschreibt laufen ins Leere und schaffen der Durchsetzung von Sektorpolitiken neue Freiräume.

Hill⁶²³ sieht in Zielvereinbarungssystemen und Qualitäts-Audits Alternativen zur traditionellen Aufsicht.

Regionale Entwicklungskonzepte sind Ergebnisse einer Konsensbildung, die mit Hilfe eines Promoters, der die freiwilligen Verhandlungen und das Zusammenwirken der Region fördert, erzielt werden können. Die Bezirksregierung wirkt hier bereits als Mittler und könnte – im Sinne eines Projektmanagers – die Ergebnisse und Anforderungen der regionalen Akteure bündeln und den obersten Landesbehörden zur Entscheidung vorlegen. Auf diese Weise eröffnen sich Optionen für die Bezirksregierung als "Anwalt der Vollzugsbehörden"⁶²⁴, die Informationen und Erfahrungen der unteren Verwaltungsebene zu bündeln, zu evaluieren und im Sinne eines Vorschlagswesens zur Umsetzbarkeit gesetzlicher Vorschriften den Ministerien zu unterbreiten.

Gleichzeitig kann die Bezirksregierung die interkommunale Zusammenarbeit im Regierungsbezirk stärken, flexibilisieren und konstruktiv gestalten. Im Rahmen ei-

⁶²³ Hill, Hermann: Anforderungen an eine moderne Bezirksregierung. A.a.O. S.9.

⁶²⁴ Ebd. S. 9.

nes integrierten Prozesses "der Kommunikation und Kooperation"⁶²⁵ zwischen Bezirksregierung und den Kommunen kann dies verwirklicht werden.

Eine Bezirksregierung, die als regionales Verantwortungszentrum in vorgestellter Weise nach außen gestaltend tätig werden kann, benötigt nach innen eine entsprechend flexible Binnenstruktur.

4.3 Die Steuerungsfunktion

Auf Basis der Bündelungs- und Mittlerfunktion kommt der Bezirksregierung eine wesentliche Steuerungsfunktion für die Region im Rahmen des vertikalen Verwaltungsaufbaus zu. In Gestalt der Aufsicht über ihre nachgeordneten Körperschaften zeigt sich die Steuerungsfunktion. Sie dient der Sicherung des einheitlichen Verwaltungsvollzugs und gliedert sich in Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht.⁶²⁶ Auf diese Weise soll ein rechtmäßiger und einheitlicher Verwaltungsvollzug im Bezirk gewährleistet werden.

Die Kommunalaufsicht, die gegenüber untergeordneten kommunalen Gebietskörperschaften im Wesentlichen als Rechtsaufsicht greift, dient der Sicherstellung, dass die kommunale Verwaltung im Einklang mit dem geltenden Recht agiert.⁶²⁷ Vollziehen die Kommunen allerdings Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, mithin staatliche Aufgaben, so sind sie an die fachliche Weisung der Bezirksregierung gebunden. Die Steuerungsfunktion wird von der Aufsichts-, der Informations-, der Beratungs- und Entlastungsfunktion sowie von der Rechtsschutzfunktion der Bezirksregierung ausgestaltet.

Zur Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung im Bezirk erfüllt die Bezirksregierung die Informationsfunktion gegenüber den obersten Landesbehörden. Abweichungen und Änderungen der Kommunen in Anwendung und Auslegung der Gesetze im Bezirk werden durch Fachbesprechungen und Rundverfügungen vereinheitlicht und gegebenenfalls dem zuständigen Ministerium berichtet.

Wie bereits zuvor (4.2) angedeutet, leistet die Bezirksregierung im Rahmen der

⁶²⁵ Kohl, Anke: Kreisebene und Bezirksregierungen. In: Bellers, Jürgen/Brunn, Gerhard/Frey, Rainer/ Lademacher, Horst und Thomas Kämpfer (Hg.): Interkommunale Zusammenarbeit. Jahrbuch NRW. Münster 1997. S. 214-228. S. 217.

⁶²⁶ Woike, Ulrich: Die Bezirksregierungen in Niedersachsen - gesetzliches Modell und Wirklichkeit -. In: DVP 2/83. S. 31-38. S. 33f.

⁶²⁷ Wahl bezeichnet dies als Gewährleistungsfunktion der Bezirksregierungen, die für einen rechtmäßigen und einheitlichen Verwaltungsvollzug durch die Fach- und Dienstaufsicht über nachgeordnete staatliche Behörden sorgen. In dieser Funktion geht es um einen, vom herkömmlichen Verständnis abweichenden Aspekt der Einheit der Verwaltung. Zum traditionellen Bestandteil des allgemeinen Verwaltungsauftrags der Regierungspräsidien gehört die Kommunalaufsicht mit ihren kontrollierenden, aber auch mit ihren beratenden Tätigkeiten, in denen sich die Ausgleichsfunktion der Regierungspräsidien zwischen dem Land und den Kommunen verwirklicht. Wahl, Rainer: Organisation und Entwicklung der Verwaltung. a.a.O. S. 228f.

Kommunalaufsicht auch eine Beratungs- und Entlastungsfunktion.⁶²⁸ Themenübergreifend kann die Bezirksregierung, Kommunen auf gesetzliche Änderungen vorbereiten, im Rahmen von Fachkonferenzen informieren oder Empfehlungen zu Umsetzungsstrategien geben, wie es z. B. im Zuge der Regionalisierung des ÖPNV erfolgte.

In NRW, wie auch in einigen anderen Bundesländern, ist die Bezirksregierung in vielen Sachgebieten Widerspruchsbehörde sowie Ansprechstelle für Beschwerden aufgrund von Entscheidungen nachgeordneter Behörden. Auch diese Rechtsschutzfunktion dient der Herstellung der einheitlichen Rechtsanwendung im Bezirk sowie dem Rechtsschutz gegenüber dem Bürger und ist der Steuerungsfunktion implizit.

Im Zuge der Reform der Schulaufsicht, wird mit dem Konzept der Selbständigen Schule⁶²⁹ ein verändertes Aufsichtsverständnis vorbereitet, das im Sinne von mehr Unterstützung und Beratung der Einzelschule als "Ganzes" zu verstehen ist. Wesentliches Ziel, dieser so verstandenen Schulaufsicht soll insbesondere die Gleichwertigkeit und Qualität des Bildungs- und Erziehungsangebotes der Schulen sein.⁶³⁰

Die Regierungspräsidenten in NRW haben die Steuerungs- und Controllingfunktion ihrer Behörden gegenüber dem nachgeordneten Bereich wie folgt umschrieben:⁶³¹

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

Zusammenfassend stellen diese Aspekte der Steuerung die Ergänzung der Richtlinienkompetenz der Ressorts dar, die bei divergierenden Interessen auf der Ebene der Bezirksregierung gebündelt werden.⁶³² Auf diese Weise kann die Bezirksregierung die Landespolitik in der Region vertreten und zur Umsetzung der Ziele des

⁶²⁸ Faber, Heiko: a.a.O. S. 996.

⁶²⁹ Vgl. Landesregierung NRW: Das heute beschlossene Schulgesetz bildet den Rahmen für die Schule von morgen/Ministerin Ute Schäfer: Neues Schulgesetz schafft Freiräume und setzt auf Erfolgskontrolle. a.a.O.

⁶³⁰ vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung. Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG). a.a.O. Teil B. zu §68.

⁶³¹ Vgl. Regierungspräsidenten Nordrhein-Westfalen: 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.S.4.

⁶³² Vgl. Bogumil et al.: a.a.O. S. 61.

Landes lokale und regionale Akteure mobilisieren "sowie vertikal und regional zum Ausgleich von Interessen beitragen."⁶³³

4.4 Die Entlastungsfunktion

Aufgrund der bereits vorgestellten Funktionen und der Bindegliedsposition der Bezirksregierung im Landesverwaltungsaufbau dient die Bezirksregierung einerseits der Entlastung der Ministerien, insbesondere bei komplexen und technisch anspruchsvollen Vorhaben. Andererseits hat sie Entscheidungen zu fällen, die nicht unter dem Einfluss des lokalen Politikfelds getroffen werden sollen. Aufgrund ihrer fachlich spezialisierten Ressourcen und dem gewissen Abstand zu lokalen Verflechtungen kann die Bezirksregierung mit ihrem Auftrag und ihrer Stellung übergreifende, neutrale Sachentscheidungen treffen.

Entlastend wirkt die Bezirksregierung in den Bereichen der erstinstanzlichen Zuständigkeiten. Die Schwerpunkte liegen hier bei technisch komplizierten, immissions- oder arbeitsschutzrechtlichen Genehmigungen, bei Planfeststellungen im Verkehrsbereich, bei der Ausweisung von Naturschutz und Landschaftsschutzgebieten, bei Planungen und Maßnahmen in Wasser- und Landwirtschaft. In diesen Bereichen sollte die Arbeitsteilung zwischen den obersten Landesbehörden, die Programmentwicklung gestalten und der Bezirksregierung, die Programmumsetzung verantwortet, vollzogen werden. Eine Erledigung derartiger Aufgaben ist für die untere administrative Ebene zu aufwendig oder aufgrund mangelnder spezialfachlicher Ressourcen nicht opportun.

⁶³³ Ebd. S. 61.

5. Die Modernisierungslücke

Schon bei der Diskussion der Bündelungsfunktion (4.1) wurde offenbar, dass die Wirkung der Funktionen der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz in der Öffentlichkeit entweder kritisch betrachtet oder kaum wahrgenommen wird.⁶³⁴ Intern erschweren die Strukturen der Bezirksregierung häufig eine wirkungsvolle Umsetzung. Die Unterschiedlichkeit der Aufgabenwahrnehmung sowie die aufbauorganisatorische Gliederung dieser Aufgaben in separate Abteilungen und Dezernate schränkt teilweise eine übergreifende Team- und Projektorientierung ein, die im Sinne einer Bündelung funktionieren müsste. Darüber hinaus behindert die vorhandene Behördengröße – insbesondere seit der Integration einiger Sonderbehörden nach dem 2. ModernG – die Koordinationsleistungen und beeinträchtigt die Wahrnehmung der Bündelungsfunktion durch die Behördenleitung.⁶³⁵ Ein ausgereiftes Projektmanagement, das zur Lösung der komplexen öffentlichen Aufgabenstellungen der Bezirksregierung notwendig wäre, wird durch die hierarchische Ordnung beschränkt und in der Praxis selten konsequent angewandt.⁶³⁶ So gibt es immer wieder praktische Fälle, z. B. bei der Ausweisung von Flächen (Flächennutzungsplanung), in denen eine Abstimmung innerhalb einer Bezirksregierung zwingend erforderlich ist, aber nicht erfolgte.⁶³⁷ Auch der formale Hinweis in der Geschäftsordnung der Bezirksregierung, auf Möglichkeiten einer projektbezogenen Zusammenarbeit, setzt für die Praxis noch keinen Standard des Verwaltungshandelns. Die innerbehördlichen Strukturen sind nicht prozess- oder projektbezogen ausgerichtet und erschweren damit ein flexibles und eigenverantwortliches Verwaltungshandeln (Kapitel II.7 sowie Anhang I).

Begrenzend für die Ausübung der Bündelungsfunktion wirken darüber hinaus die vorhandenen sektoralen Interessen und Logiken. Dies verstärkt aber noch die Wichtigkeit der Funktion, die auf der Ebene der Regionen durch die Bezirksregie-

⁶³⁴ Mit weiteren Verweisen Mecking, Christoph: a.a.O. S. 126f.

⁶³⁵ Ellwein, Thomas: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 63f.

⁶³⁶ So auch das Ergebnis einer umfassenden Studie. Vgl. Englich, Birte und Rudolf Fisch: Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte 198. 3. Aufl. 2002.

⁶³⁷ Nach Auskunft eines Mitarbeiters einer obersten Landesbehörde, gab es in 2002 den Fall, dass der Wirtschaftsminister eine Fläche als Industriegebiet ausweisen wollte und das Umweltministerium diese Fläche als Naturschutzgebiet. Auf der Ebene der Bezirksregierung wurde dann dieses widersprüchliche Vorgehen offenbar. Eine Entscheidung wurde nicht in der Sache, sondern nach Parteizugehörigkeit des Regierungspräsidenten getroffen.

rung durchgeführt werden soll.⁶³⁸

Die Wahrnehmung des eigenverantwortlichen Handelns einer Bezirksregierung wird zudem durch die Vermischung der Funktionen der Ebenen (der Mittelinstanz und der obersten Landesbehörden) konterkariert. In vielen Fällen tritt die Bezirksregierung nicht als Konfliktlöser, sondern als "Briefträger"⁶³⁹ oder unselbständiger Erfüllungsgehilfe⁶⁴⁰ auf. Sie unterbreitet den zuständigen obersten Landesbehörden nur Entscheidungsvorlagen, obschon sie für das Letztentscheidungsrecht in diesen Fällen zuständig wäre. Ein derartiges Vorgehen schwächt die Bezirksregierung sowohl im Innenverhältnis zu dem jeweiligen Ministerium, als auch im Außenverhältnis gegenüber dem Adressaten des Verwaltungsaktes. Mit diesem Vorgehen gibt sie ihren Anspruch als regionales Verantwortungszentrum quasi auf und nivelliert ihre Entlastungsfunktion. Darüber hinaus wird die funktionale Trennung des Regierens (Programmentwicklung) auf der obersten Ebene und des Vollzugs (Programmausführung) auf der Mittelebene auch von Seiten der Ministerien unterlaufen. Bei den obersten Landesbehörden ist der Drang, "ihre Fachpolitiken ungeschmälert bis zur örtlichen Ebene durchzusetzen"⁶⁴¹ zu stark ausgeprägt.

Auch zur unteren Verwaltungsebene hin gibt es seit der Funktionalreform in NRW keine eindeutige funktionale Abgrenzung mehr. Die fachliche Differenzierung der Kommunen führte zu Spezialisten auf kommunaler Ebene, die zuvor ausschließlich bei der Bezirksregierung angesiedelt waren.⁶⁴² Damit entsteht der Eindruck, dass die Bezirksregierung nicht mehr die überlegene Behörde gegenüber den Kommunalverwaltungen ist. Wie aber soll sie dann noch ihrer Fach- und Rechtsaufsicht nachkommen? Deutlich wird dieses Dilemma insbesondere in den vielen Fällen, in denen Vorhaben und Entwicklungen der kommunalen Ebene eher über deren Interessen- oder Spitzenverbände⁶⁴³ als über die Bezirksregierung an die Ministerien herangetragen werden.

Durch diese Praxis wird die Steuerungs-, Bündelungs- und Entlastungsfunktion der Bezirksregierung nivelliert.

⁶³⁸ So konstatiert Bogumil, dass die Aufgaben der Wirtschaftsentwicklung nicht wie im Hesse Modell kommunalisiert werden. Vgl. Reichard Christoph und Patricia Siebart: Teilbetrachtung zur Wirtschaftlichkeitsanalyse der Handlungsoptionen in Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 175-212. S. 199. Mit weiteren praktischen Beispielen gelungener Bündelungsarbeit siehe auch Bogumil et al: a.a.O. S.73f.

⁶³⁹ In diesen Fällen sprechen die Kritiker der Bezirksregierung von der Briefträger- oder Durchlauferhitzerfunktion. Köstering, Heinz: 175 Jahre Bezirksregierung. a.a.O. S. 230.

⁶⁴⁰ Vgl. Freudenberg, Dierk: a.a.O. S. 413.

⁶⁴¹ Freudenberg, Dierk: a.a.O. S. 234.

⁶⁴² Ellwein, Thomas: a.a.O. S. 64.

⁶⁴³ Freudenberg, Dierk: a.a.O. S. 235.

Die vorgestellten Funktionsdefizite mindern das Ansehen des Behördentyps im öffentlichen Bewusstsein⁶⁴⁴ noch mehr. Unbeliebt sind sie insbesondere bei den politischen Kräften der Region⁶⁴⁵, da die Bezirksregierung neutrale Sachentscheidungen, unabhängig von politischen Gemengelage treffen soll. Obgleich die Bezirksregierung als potenzieller "Träger regionaler Identität"⁶⁴⁶ gewertet werden kann, sind ihre Kunden jedoch im Wesentlichen Kommunen und eben nicht Bürger, was sich auf die Publikumswirksamkeit ihres Verwaltungshandelns auswirkt.⁶⁴⁷ So wird die Berichterstattung von politisch brisanten Angelegenheiten im Regelfall direkt von den Kommunen zu den obersten Landesbehörden durchgeführt.

Die vorgestellten Problemlagen und Aspekte können sowohl intern, als auch extern als Steuerungs- und Reformversagen charakterisiert werden. Die Analyse der Reformgeschichte hat deutlich gemacht, dass das Steuerungssystem zwischen den Ebenen der Landesverwaltung weiterhin klassisch hierarchisch strukturiert ist, mit einer immer stärkeren Tendenz zur Aufweichung der vertikal funktionalen Trennung im Verwaltungsaufbau. Hochkomplex strukturierte moderne Verhältnisse können aber nicht mehr mit dem klassischen Steuerungskonzept, das wesentlich auf handlungstheoretische Zweck-Mittel-Relationen zurückgreift, erschlossen werden, da ihnen keine kausalen Abläufe zugrunde liegen.⁶⁴⁸

Der eigenständige Sachbeitrag und die genuine Perspektive im Rahmen der Koordination und Bündelung, den die staatliche Mittelinstanz gegenüber den Ministerien einbringen kann, ist der Bezug auf den konkreten Raum des Bezirks. Diese Kraft der Institution kommt aus der Kenntnis über und aus der Verantwortung für den konkreten Raum und aus der Rolle der Behörde als Kristallisationspunkt von regionalen Interessen und Bestrebungen. Ein so verstandenes regionales Management stellt im Sinne des Steuerungsstaates kollektiv bindende Entscheidungen her und begrenzt die externen Effekte der regionalen Selbststeuerung, indem es einen entsprechenden Ausgleich innerhalb des Zuständigkeitsraumes gewährleistet.⁶⁴⁹ Ziel einer Reform der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz sollte sein, diesen Kristallisationspunkt im Sinne eines regionalen Verantwortungsmanagements wir-

⁶⁴⁴ Baron, Jo: a.a.O. S. 914; Rossellen, Bernhard J.: a.a.O. S. 51ff; 91; Woike, Ulrich: a.a.O. S. 31; 38; Freudenberg, Dierk: a.a.O. S. 234f; Mecking, Christoph: a.a.O. S. 128.

⁶⁴⁵ Beispiele bei Freudenberg, Dierk: a.a.O. S. 234f.

⁶⁴⁶ Vgl. Mecking, Christoph: a.a.O. S. 130.

⁶⁴⁷ Die aktive Pressearbeit der Bezirksregierungen sowie Veröffentlichungen wie der Geschäftsbericht der Bezirksregierung Düsseldorf oder der Jahresblick 2004 der Bezirksregierung Münster vermarkten zwar öffentlichkeitswirksam das Verwaltungshandeln und steigern somit den Bekanntheitsgrad, können aber mit dem publikumswirksamen Handeln der Kommunen kaum konkurrieren.

⁶⁴⁸ Vgl. Görlitz, Axel: Politische Steuerung. Ein Studienbuch. Opladen 1995. S. 38-43.

⁶⁴⁹ Vgl. Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: a.a.O. S. 58. Ebenso Behrens, Fritz: Reform der allgemeinen inneren Verwaltung. a.a.O. S. 320f.

kungsvoll politisch-administrativ abzubilden.

IV. Eine pragmatische Modernisierungsperspektive

In NRW ist es Zeit für Reformen, weil der externe wie der interne Problemdruck wachsen.

Der *externe* Problemdruck wird gespeist von aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene, wie die Ratifizierung der EU-Verfassung, die beispielsweise im Rahmen der Umwelt- und Verkehrspolitik umfassendere Abstimmungen zwischen der EU und den Nationalstaaten vorsieht.⁶⁵⁰ Hierdurch könnten mittelbar neue Anforderungen an die entsprechende Verwaltung in diesen Bereichen gestellt werden, wovon die Bezirksregierung mit ihrer Abteilung 5 betroffen sein könnte.

Darüber hinaus stehen die Länder vor großen finanziellen Herausforderungen. Vor dem Hintergrund aktueller Steuerschätzungen⁶⁵¹, die insbesondere starke Mindereinnahmen von Bund und Ländern bis 2008 prognostizieren, wird der externe Kostendruck erneut zu einer grundsätzlichen Debatte um den politisch-administrativen Aufbau der Landesverwaltung und damit auch der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz führen.

Schließlich wird die Evaluation des Bürokratieabbaugesetzes OWL spätestens im Jahre 2008 erwartet. In dem Zusammenhang werden konkrete Handlungsfelder für den Bereich der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz und der für Umweltschutz aufzeigt werden, so dass entschieden werden muss, ob hierfür eine Sonderverwaltung auf unterer Ebene eingerichtet oder eine Integration in die Bezirksregierung vorgenommen werden soll. Ebenso werden die Erfahrungen aus Niedersachsen nach der Einführung der Zweistufigkeit die Diskussion in NRW beeinflussen.⁶⁵²

Daneben wächst der *interne* Problemdruck insbesondere dadurch, dass sowohl die Regierung, als auch die Opposition, bereits im Januar 2004 für das Jahr 2008 radikale Reformen angekündigt hatten und nunmehr der Koalitionsentwurf von CDU und FDP eine Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform bis 2012 vorsieht.

⁶⁵⁰ Der Bundestag hat am 12.05.2005 der EU-Verfassung zugestimmt. Vgl. Fried, Nico: Deutsches Ja zu Europa - Signal für Frankreich. Aus: Süddeutsche Zeitung vom 13.05.2005. S. 1 u. 4. Nach dem französischen und niederländischen Nein zur Verfassung scheiterte auch der EU-Gipfel am 17. Juni 2005. Damit gerät Europa in eine der schwersten Krisen. Vgl. Lohse, Eckhart: Hauen und Stechen in Brüssel. Blair ist hartnäckig, Balkenende stur und Schröder traurig: Warum der EU-Gipfel scheitern musste. Aus: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.06.2005. Nr. 24. S. 2.

⁶⁵¹ So nahm der Arbeitskreis "Steuerschätzungen" am 12.05.2005 an, dass den Ländern allein in 2005, 2,5 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen zufließen (2006: -6,9 Mrd. Euro; 2007: -8,8 Mrd. Euro; 2008: -9,8 Mrd. Euro). Vgl. Bovensiepen, Nina: Staat muss hohe Steuerausfälle verkraften. Aus: Süddeutsche Zeitung vom 13.05.2005 S. 5.

⁶⁵² Der Koalitionsentwurf der CDU und FDP führt beide Aspekte an und schreibt die Aufgabenwahrnehmung von überörtlich kommunalen Aufgaben von drei Regionalpräsidien fest. Vgl. CDU und FDP Fraktion: Entwurf der Koalitionsvereinbarung. a.a.O. S. 10.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Modernisierung der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz erneut an Aktualität und Bedeutung

Welche inhaltlichen und prozessualen Aspekte eine Reform im Sinne einer pragmatischen Modernisierungsperspektive aufweisen sollte, wird im Folgenden unter Einsichten (IV.1) prognostiziert. Der Ausblick (IV.2) wagt eine Prognose für ein regionales Verantwortungszentrum und die nächste Reformphase in NRW.

1. Einsichten

"Die Modernisierung im Status quo hat nicht den Charme des großen Entwurfes, wird sie ernstgenommen aber die Chance auf reale Veränderung."⁶⁵³

Die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz ist durch die permanenten Reformversuche insofern beeinträchtigt worden, als dem gewandelten Funktionsspektrum und Veränderungen auf kommunaler Ebene nicht mit einer zielgerichteten Umbildung der Bezirksregierung begegnet wurde. Verhindert wurde diese erforderliche Reform, der Bezirksregierung aus zwei Gründen:

In der Verwaltungs*struktur*debatte wurde das Traditionsmodell im Regelfall als das Konsensmodell und somit nicht als ernst zu nehmendes Reformmodell betrachtet. Im Rahmen der Verwaltungs*reform*debatte wurden fast ausschließlich die Binnenmodernisierungsoptionen der Bezirksregierung diskutiert. Beide Perspektiven im Sinne einer Gesamtkonzeption miteinander konsequent zu verbinden, war zwar das formulierte Ziel, aber nie das Ergebnis einer Reformphase. Das Dilemma der Bezirksregierung, mit der Divergenz zwischen ihrem funktionalen Anspruch und ihrer organisatorischen Wirklichkeit, kann nur mit Hilfe einer Verwaltungs*strukture*reformdebatte, beendet werden, die beide Perspektiven harmonisiert und zu einem Ergebnis führt. Ziel einer solchen Reform der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz sollte die wirkungsvolle Ausgestaltung der zugewiesenen Funktionen sein.

Die Problemlagen im Flächenland NRW erfordern ebenso wie spezifische Steuerungsmodi eines modernen Staatsverständnisses einen Behördentyp, der koordiniert, integriert und verhandelt. Auf diese Weise gewinnt gerade die historische Bündelungsfunktion an Aktualität.

⁶⁵³ Vgl. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 114.

Eine Strukturreform macht eine Konzentration der Leistungen der Bezirksregierung auf ihre Kernfunktion der Bündelung und der, daraus resultierenden, Mittler-, Steuerungs- und Entlastungsfunktion erforderlich.

In NRW mangelte es regelmäßig an Mut und Durchsetzungskraft sowie an politisch-administrativer Realisierbarkeit für ein Regional- oder Kommunalmodell. Im Ergebnis wurde so die geschichtliche Behördenstruktur immer wieder im Verwaltungsaufbau stabilisiert.

Dies geschah jedoch, ohne die tradierte, dezentrierte Verwaltung mit dezentralen Elementen der Steuerung und Ressourcenverantwortung für eine wirkungsvolle Aufgabenerledigung auszustatten, um den veränderten Umweltanforderungen Rechnung zu tragen. Auf diese Weise eskalierte das Dilemma der Bezirksregierung und verschärfte den verwaltungsinternen wie auch externen Problemdruck.

Die Erfahrungen aus der Reformgeschichte sollten als Rahmenbedingungen für einen pragmatischen Modernisierungsansatz der Zukunft genutzt werden. Aus der Analyse können nur Leitfragen und Orientierungen entnommen werden. Die politischen und kognitiven Variablen, die schlussendlich das Entscheidungsverhalten der verantwortlichen Akteure bestimmen werden, lassen sich nur situativ erfassen und nicht detailliert prognostizieren.

Eine pragmatische Modernisierung der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz führt alle noch offenen Konfliktlinien der Verwaltungsstrukturdiskussion in NRW (siehe III.1.2.7 Nr. 1-6) sinnvoll zusammen. Dabei ist die inhaltliche Harmonisierung von Binnen- und Strukturmodernisierungsmaßnahmen ebenso erforderlich wie ein konsequentes Prozessmanagement.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zunächst die Handlungsfelder der inhaltlichen Ausgestaltung einer Reform der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz beschrieben, um dann auf die allgemeinen prozessualen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die erfolgversprechende Ausgestaltung des Reformprozesses als solchen einzugehen.

Aus diesen Einsichten können Erfolgsfaktoren ermittelt werden, die die Chance für eine erfolgreiche Transformation der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz in NRW verbessern. Zudem können Schlussfolgerungen für eine 'Reform der Reform' gezogen werden.

1.1 Inhaltliche Handlungsfelder

Die zukünftige Reform sollte nach den drei Schritten einer Verwaltungsreform strukturiert werden: von der Entscheidung zur Verwaltungsstruktur über Maßnahmen zur Erzielung von Effizienz und Effektivität und schließlich der Erhöhung der Wirkung des Verwaltungshandelns.

Daher werden nachfolgend die noch offenen Konfliktlinien aus der Debatte um die Bezirksregierung für eine Reform zusammenfassend dargestellt. Damit werden die inhaltlichen Handlungsfelder und die Aspekte des zukünftigen Reformansatzes definiert.

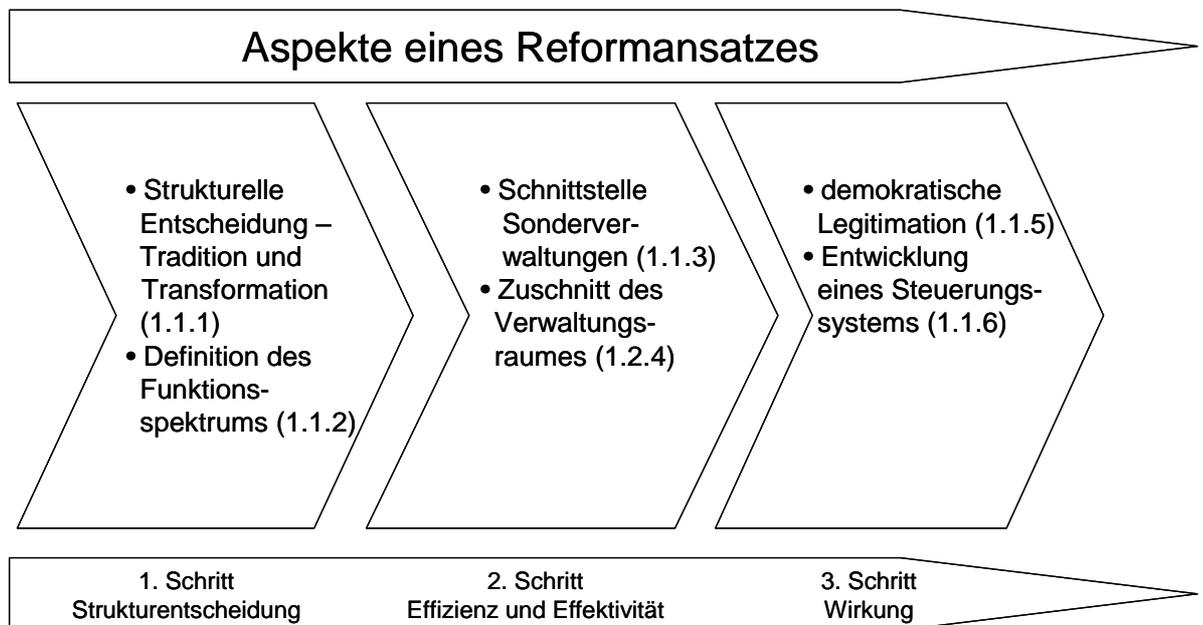


Abb. 17: Aspekte eines pragmatischen Reformansatzes (eigene Darstellung)

1.1.1 Strukturelle Entscheidung – Tradition und Transformation

Die Reformgeschichte hat ebenso wie die Modellbewertung (III.3) deutlich gemacht, dass eine Modernisierung des Status quo ein ernst zu nehmendes Reformmodell und nicht ausschließlich ein Konsensmodell darstellt.⁶⁵⁴ Zum einen gilt die lange Tradition dieses Behördentyps als Indiz für die effiziente Arbeitsweise, zum anderen wirkt die Bezirksregierung wie eine unmoderne Erscheinung im Verwaltungsaufbau, die mangels durchsetzbarer Alternativen nach 200 Jahren immer noch besteht. Daneben darf nicht vergessen werden, dass die Jahrhunderte währende Existenz dieses Behördentyps in seiner Tradition, die Bezirksregierung als potenziellen Träger regionaler Identität erscheinen lässt.⁶⁵⁵

Notwendig ist daher eine Entscheidung zur Verwaltungsstruktur in NRW. Mit einer Entscheidung für die konzentrierte Dreistufigkeit des Landesverwaltungsaufbaus in NRW, wäre der erste Schritt zur Definition eines Reformansatzes, der einzuleitenden Phase, im Sinne einer strukturellen Ausrichtung vollzogen.

1.1.2 Definition des Funktionsspektrums

Die Professionalisierung der Kommunen macht eine Kommunalisierung von Aufgaben grundsätzlich möglich. Auf diese Weise könnten Aufgabenblöcke der Bezirksregierung delegiert oder ganz aufgelöst werden.⁶⁵⁶ Zum einen wird die Rückführung der Bezirksregierung auf die Aufsichts- und Ordnungsfunktion diskutiert,⁶⁵⁷ zum anderen eine Erweiterung der Funktionen im Hinblick auf Planung und Serviceleistungen⁶⁵⁸. Bevor Maßnahmen zur Kommunalisierung von Aufgaben getroffen werden können, muss die Diskussion um das Funktionsspektrum der Bezirksregierung eingegrenzt und die Funktionen abschließend definiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele Aufgaben der eingreifenden oder leistenden Verwaltung eine überörtliche Sicht und Beurteilung erfordern und aus diesem Grunde nicht kommunalisierungsfähig sind.

"Die Regierungspräsidien sind gleichweit entfernt von den örtlichen Leidenschaften der kommunalen wie von den langfristigen Machtstrategien der gouvernementalen

⁶⁵⁴ Ungeachtet der von Reichard und Siebart durchgeführten Wirtschaftlichkeitsanalyse, die ebenfalls das Traditionsmodell als wirtschaftlichste Alternative ermittelt. Im Regelfall übersteigen bei den übrigen Modellen die Umstellungskosten die Modernisierungseffekte und eine Amortisation der Kosten ist mittelfristig nicht zu erwarten. Vgl. Reichard, Christoph und Patricia Siebart: a.a.O. S. 208ff.

⁶⁵⁵ Siehe dazu auch Mecking, Christoph: a.a.O. S. 129f.

⁶⁵⁶ Vgl. auch Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: a.a.O. S. 23.

⁶⁵⁷ So z.B. Ellwein Gutachten: a.a.O. S. 250ff.

⁶⁵⁸ Vgl. Hill, Herrmann: Anforderungen an eine moderne Bezirksregierung. In: Verwaltungsorganisation 9/1995. S. 6-9. S.9.

Ebene."⁶⁵⁹

Die aus der Mittelstellung im Institutionengefüge resultierende Ortsferne einer Bezirksregierung gibt dieser die Möglichkeit Interessenskonflikte zu vermeiden. Gleichzeitig verfügt die Bezirksregierung eine größere Orts- und Sachnähe, im Vergleich zur Landesregierung. Auf diese Weise kann die Bezirksregierung gegenüber der kommunalen Ebene ihre Mittler-, Steuerungs- und Filterfunktion wahrnehmen, mit der die Bündelungsfunktion im Wesentlichen definiert wird (siehe Abb. 15). So z. B. bei "Ermessensentscheidungen, für die in bestimmten Materien eine Devolution zur Gewährleistung des gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs erforderlich sein kann"⁶⁶⁰.

Die Notwendigkeit der Zusammenführung fragmentierter Fachpolitiken auf einer institutionellen Ebene ist allgemeiner Konsens im Flächenland NRW. So ist auch die gesetzliche Festlegung der Bündelungsfunktion nach dem 2. ModernG zu verstehen gewesen. Hier muss jedoch hinterfragt und geprüft werden, ob diese Funktion nur von der Bezirksregierung wirkungsvoll ausgeübt werden kann. Daran bestehen, wie dargestellt, immer noch Zweifel. Diskutiert wurde auch, ob die Landschaftsverbände diese Aufgabe nicht wahrnehmen können.⁶⁶¹ Eine systematische Analyse des Aufgabenbestandes, in Bezug auf die Identifizierung bündelungsrelevanter Aufgaben, sollte in Vorbereitung einer abschließenden Entscheidung vorgenommen werden. Konsequenterweise sollte das zukünftige Aufgabenspektrum ausschließlich bündelungsrelevante Aufgaben umfassen. Dabei ist zu beachten, dass aus der Bündelungsfunktion heraus, das Funktionsspektrum nicht erweitert, sondern im Sinne der Konzentration auf die Kernfunktionen sortiert werden muss. So erscheint es insbesondere in den Bereichen Genehmigung, Bewilligung und Personalführung, sinnvoll, diese im Hinblick auf Delegationsoptionen zu untersuchen. Anhand dieses Sortierkriteriums der bündelungsrelevanten Aufgaben, die in die Zuständigkeit der Bezirksregierung fallen, kann die Kommunalisierung oder Rückübertragung von Aufgaben vorgenommen werden.

Im Ergebnis werden so die Aufgaben des regionalen Managements in NRW definiert. Darüber hinausgehende aufgabenkritische Ansätze (nicht abschließend) werden aus der nachstehenden Tabelle deutlich.

⁶⁵⁹ Kilian, Michael: Mittelinstanzen in Sachsen-Anhalt. LKV 1994. Heft 8. S. 271-277. S. 274.

⁶⁶⁰ Vgl. Mecking, Christoph: a.a.O. S. 120.

⁶⁶¹ Vgl. Ellwein, Thomas: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 58.

Funktions- spektrum		Funktion	Aufgabenkritischer Ansatz
Bündelungsfunktion	Steuerungs-, Filter- und Beratungsfunktion	Aufsicht	<ul style="list-style-type: none"> • Ausrichtung der Dienst- und Fachaufsichten im Hinblick auf Beratung und Koordination, • Reduzierung auf ein Mindestmaß, ggf. Einrichtung von Controlling-systemen
		Ordnung	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung und Reduzierung von Schnittstellen im Bereich Polizei, Verkehr und Arbeitsschutz, • Prüfung der Möglichkeiten einer weitergehenden Kommunalisierung im Bereich Bauaufsicht (Evaluation der Ergebnisse Bürokratieabbau-gesetz OWL), Veterinärwesen
		Genehmigung	<ul style="list-style-type: none"> • Zweckkritische Prüfung aller Genehmigungstatbestände (ggf. vorliegende Arbeitsergebnisse der Workshops Aufgabenkritik) • Weitgehende Kommunalisierung • Prüfung und Reduzierung der Schnittstellen im Umwelt- und Arbeitsschutzbereich (Evaluation der Ergebnisse Bürokratieabbau-gesetz OWL)
	Informations- und Mittlerfunktion	Planung	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung der Schnittstellen zu den Kreisen und unteren Behörden im Bereich Landschaftspläne und -schutz, Gewässer • Weitgehende Kommunalisierung
	Beratungs-, Mittler- und Entlastungsfunktion	Bewilligung	<ul style="list-style-type: none"> • Errichtung eines Fördercontrollings • Evaluation von wesentlichen Förderprogrammen
	Entlastungsfunktion	Personal- führung	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung dezentraler Verortung für den Bereich Schule und Polizei

Tab. 8: Aufgabenkritische Ansätze nach Funktionen (eigene Darstellung)

1.1.3 Schnittstelle Sonderverwaltungen

Die Integration von Sonderverwaltungen in die Bezirksregierung wird von Kritikern als 'Wegbündelung' der Fachverwaltung interpretiert.⁶⁶² Das liegt organisatorisch darin begründet, dass ehemals selbständige Behörden ihr eigenes Profil als Fachverwaltung innerhalb der allgemeinen Verwaltung der Bezirksregierung nicht in der herkömmlichen Form ausgestalten. Darüber hinaus ergeben sich mit der Integration neue Abstimmungs- und Anpassungsnotwendigkeiten, die zuvor nicht in der Vorgangsbearbeitung vorgesehen waren. Eine Verlagerung dieser zuvor externen, zu den nunmehr internen Schnittstellen, eröffnet zumindest die Option für eine vereinfachte Bearbeitung. Gleichzeitig kann dies aber auch zu einer Erhöhung der Arbeitsqualität führen, indem Fachleute unterschiedlichster Ausrichtungen einen Sachverhalt gemeinsam beurteilen. Aus struktureller Perspektive muss jede Integration im Einzelfall geprüft werden und erscheint nur dann sinnvoll, wenn dadurch die Transparenz der Behördenlandschaft optimiert wird und organisatorische Synergien genutzt werden. Wird die konsequente Bündelung auf der Ebene der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz bejaht, so sind sämtliche, noch existierenden Sonderverwaltungen⁶⁶³ mit ihren Aufgaben auf ihre Bündelungsrelevanz hin zu prüfen. Ist dies das wesentliche Entscheidungskriterium, so könnten z.B. im Bereich der Schulaufsicht, im Rahmen der Entwicklung der Selbständigen Schule und der Polizei, auf der Basis der Erfahrungen aus Niedersachsen, neue Sonderverwaltungen entstehen. Wichtig ist es, die funktionale Entflechtung in der Landesverwaltung transparent zu gestalten.

⁶⁶² Vgl. Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: Die Zukunft der Bezirksregierungen. a.a.O. S.23.

⁶⁶³ Der Bereich der Justiz und der Finanzen bleiben aufgrund der Aufgabenstruktur unberücksichtigt. Ressort des MUNLV: zwölf Staatliche Umweltämter, drei staatliche Veterinäruntersuchungsämter, 13 Staatliche Forstämter, acht Ämter für Agrarordnung und die Landwirtschaftskammer; Ressort MWA zwölf Ämter für Arbeitsschutz; Ressort MVEL: fünf Bergämter; MSJK: 54 Schulämter, 87 Studienseminare und sieben Prüfungsämter. Auflistung inkl. der zugehörigen Stellen Vgl. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 112.

1.1.4 Zuschnitt des Verwaltungsraumes

Seit der ersten Reformphase in NRW steht der territoriale Zuschnitt der Regierungsbezirke zur Disposition. Dabei stellt die Ruhrgebietsregion⁶⁶⁴ mit den drei zuständigen Bezirksregierungen das politisch nicht lösbare Problem dar. Darüber hinaus wird auch der Regierungsbezirk Detmold aufgrund seiner Größe in Frage gestellt, hier allerdings greifen die Lippischen Punktationen⁶⁶⁵, nach denen die Auflösung des Bezirkes gegen den bestehenden Staatsvertrag verstößt.

Nachweislich können die monetären Modernisierungseffekte nicht die Umstellungskosten bei einer reinen Standortkonzentration der Bezirksregierungen kompensieren.⁶⁶⁶ Im Wesentlichen sollten zur Beantwortung des optimalen Verwaltungsraumzuschnitts die Maßstäbe der integrativen Funktion mithin die Kriterien der räumlich-regionalen und der historisch-kulturellen Identität herangezogen werden.

1.1.5 Demokratische Legitimation

Die Rückbindung weitreichender Entscheidungen durch die obersten Landesbehörden reicht vielen Kritikern für eine demokratische Legitimation auf der Ebene der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz nicht aus. Insbesondere in politisch sensiblen Bereichen soll danach eine stärkere politische Kontrolle gegenüber der Bezirksregierung ausgeübt werden.⁶⁶⁷ Eine Parlamentarisierung wird als Allheilmittel gegen die vermeintlichen Schwächen⁶⁶⁸ der Bezirksregierung empfohlen.⁶⁶⁹ Dagegen wird die Bezirksregierung von anderen als die "die neutral urteilende hoheitliche Staatsmacht"⁶⁷⁰ gesehen, die keinem Eigeninteresse ausgesetzt ist und keine politische Profilierung anstreben muss. Im Traditionsmodell findet keine weitere

⁶⁶⁴ Es gibt kein Schnittstellenproblem im Ruhrgebiet, so konstatiert Oebbecke. Vgl. Oebbecke, Janbernd: Zum Stand der Diskussion über die Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Kurzvortrag auf der Personalversammlung der Bezirksregierung Düsseldorf am 4.12.2003. Ziffer 3. S. 3f. Die Gründung eines eigenen Landschaftsverbandes für das Ruhrgebiet würde, nach Angaben des LWL, 24 Mio Euro kosten. Vgl. Landschaftsverband Westfalen-Lippe: Schaffung von drei regionalen Kommunalverbänden in NRW – Fragen, Probleme und mögliche Konsequenzen. Drs. des LWL 11/1818. Münster 2003. S. 2.

⁶⁶⁵ Vgl. II.2.2 dieser Arbeit.

⁶⁶⁶ Bereits bei der Diskussion um die Auflösung des KVR und der Landschaftsverbände wurde im Wesentlichen nach dem finanziell günstigsten Modell gesucht. So legte der KVR den zugehörigen Kommunen eine Rechnung vor, die bei seiner Auflösung und Ersetzung durch die Agentur Ruhr die kommunalen Haushalte belasten würde. Das Innenministerium stellte eine Gegenrechnung auf, die Option für eine Verhandlungslösung war damit in diesem Punkt verloren. Vgl. Giese, Michael: a.a.O. S. 74. Zur Berechnung der Kosten der Modelle Vgl. Bogumil, Jörg: a.a.O. S. 97ff und S. 108.

⁶⁶⁷ Zur Diskussion vgl. Roters, Wolfgang und Wolfgang Ballke: Funktionalreform in der mittleren Verwaltungsebene. Köln 1978. S. 131. Baron, Jo: Welche Zukunft hat die staatliche Mittelinstanz?. In: DVBl. 1973. S. 913ff. Mittelinstanzbericht: a.a.O. S. 16. Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 164f. Klein, Martin: Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 276ff.

⁶⁶⁸ Wie z.B. Ortsferne, lange Entscheidungsdauer, Schwerfälligkeit, Intransparenz etc. Vgl. Baron, Jo: a.a.O. S. 913ff.

⁶⁶⁹ Vgl. Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 164.

⁶⁷⁰ ebd. S. 158.

Parlamentarisierung dieser Ebene statt. Die politische Kontrolle vollzieht sich allein im Rahmen des zu entwickelnden Steuerungssystems, auf der Basis von strategischen Zielen, die in ihrer Wirkung gemessen und kontrolliert werden. Gleichzeitig könnte die Funktion und die Mitwirkung des Regionalrates erweitert werden, so dass die strategischen Ziele der Landesverwaltung eine Rückbindung über die Kommunen oder die Vertreter der Region erfahren.

1.1.6 Entwicklung eines Steuerungssystems

Die Entwicklung der 1990er Jahren zur Paralyse der Bündelungs- und Koordinationsfunktion durch den sozialpsychologisch und berufsständisch wirksamen Trend zur vertikalen Koordination der "Fachbruderschaften aller Ebenen"⁶⁷¹ verstärkt sich. Die Phasen der Verwaltungsreformen haben die Tendenz zu einer vertikalen Überbetonung der einzelnen Fachaufgabe mit einer um sich greifenden funktionsbesessenen "Aufgabenerfüllung in der Form der vertikalen Fachbruderschaften"⁶⁷² belegt. Im Rahmen dieser Form der Überbetonung sei die Bezirksregierung mit ihrer Bündelungsfunktion ein "Hemmschuh"⁶⁷³ gegen diesen Trend. Durch die Konzentration vieler Aufgaben auf einer Ebene erhöht sich das Steuerungsinteresse der obersten Landesbehörden. Ausgestaltet wird dieses Steuerungsinteresse bis zur jüngsten Reformphase in den meisten Fällen nach der tradierten Vorgehensweise des 'Durchregierens' oder der 'negativen Koordination', bei der ausformulierte Entwürfe oder Entscheidungen mit der Bitte um Stellungnahme an tangierte Organisationseinheiten versandt werden, ohne diese im Erstellungsprozess zu berücksichtigen. Mithin erscheint die Modernisierung der Steuerung das Hauptproblem der Verwaltungsreform zu sein, das insbesondere auf der Ebene der Bündelungsbehörde offenbar wird. Konzepte zur dezentralen Steuerung mit entsprechender Delegation von Fach- und Ressourcenverantwortung sind als Gesamtkonzeption für alle Bereiche der Bezirksregierung in NRW erst ab 2008 im Rahmen der Outputorientierten Steuerung des Landes vorgesehen.

⁶⁷¹ Freudenberg, Dierk: Die kranke Bezirksregierung. Teil 1. In: VOP. 4/1993. S. 234-237. S. 235. der Begriff der Fachbruderschaften wurde von Frido Wagener geprägt. Ders.: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 157. Ders.: Gefährdungen des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung. Vortrag bei der Verbandsversammlung 1981 des Landkreisverbandes Bayern am 29.04.1981. Sonderdruck. München 1981. Ders.: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: VVDStRL 37/1981. S. 238.

⁶⁷² Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 156.

⁶⁷³ Ebd. S. 157.

Weist man dem Traditionsmodell die Bündelung als konstituierende Funktion zu, so muss das Reformkonzept, mit einer weitgehend dezentralen Verantwortungszuweisung, konsequent ausgestattet sein. Das Steuerungsinteresse der Ministerien darf sich in einem derartigen Konzept nur auf die Vereinbarung strategischer Ziele für die Region konzentrieren. Hierbei wird es wichtig sein, die Wirkungsorientierung des Verwaltungshandelns nachweisbar zu berücksichtigen, um so mögliche Fehlallokationen unmittelbar über ein Frühwarnsystem identifizieren und gegensteuern zu können.

1.2 Prozessuale Rahmenbedingungen

Die Reformgeschichte lässt erkennen, dass es keine eindeutige Korrelation zwischen Reformfunktion und -ergebnis gibt. Deutlich wurde aber die häufige Abweichung von Reformanlass und -wirkung durch nicht-intendierte Reformergebnisse, mithin der Mangel an Intentionalität und Wirkung vieler Reformphasen.

Gleichwohl lassen sich aus allen Phasen Handlungsanweisungen ableiten, die einen wirkungsvollen Reformprozess charakterisieren und als Rahmenbedingungen für eine Reform der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz zukünftig herangezogen werden können. In allen betrachteten Phasen wurde evident, dass das Prozessmanagement und die ganzheitliche Implementierungsstrategie eine erfolgskritische Bedeutung haben.

1.2.1 Reformprozess

Der interne, wie externe Problemdruck ist hoch und muss gelöst werden. Gleichzeitig ist das Reformklima ungünstig. Insgesamt sind diese Rahmenbedingungen für einen grundlegenden Reformprozess als schwierig zu bewerten und im Prozessmanagement mit zu berücksichtigen. Daher sollte einer zutreffenden Problemdiagnose zunächst die größte Aufmerksamkeit geschenkt werden, um die Ausgangsfragestellung für die Reform zu konkretisieren. Anschließend gilt es die Handlungsziele verbindlich zu vereinbaren und hinreichend konkret im Rahmen einer Zielhierarchie für den Prozess zu definieren. Nur wenn auf diese Weise die Richtung oder gar Vision des Reformergebnisses bestimmt wird, kann die Mehrstufigkeit des Prozesses klar ausgerichtet und stringent gesteuert werden. Im Sinne einer Vorplanung sollten dabei die wesentlichen Akteure/Betroffenen, bereits zu Beginn des Prozesses integriert werden, um so alle Beteiligten mit in die Verantwortung der Prozessinitiierung zu nehmen und konkurrierende Zielsetzungen frühzeitig zu identifizieren. Diese Herangehensweise kann das vorhandene Widerstandspotenzial ggf. minimieren.

Mitentscheidend für den Erfolg des Prozesses sind die Zusammensetzung und Größe der Verhandlungsgremien. Dabei sollte ein ausgewogenes Verhältnis von internen Promotoren und externen Spezialisten gewählt sowie möglicherweise eine Integration der Kundenperspektive ermöglicht werden.

Seit der Funktionalreform ist in NRW die erfolgskritische Ausgangslage der Identität von Reformsujet und -objekt gegeben. Diese Konstellation ruft ein stärkeres

Beharrungsvermögen der politisch-administrativen Kräfte hervor. Daher sollte der Prozess durch neutrale Dritte (wissenschaftliche Beiräte, Berater etc.) moderiert werden, um so die Trennung von sachlichen und interessenbezogenen Fragen im Prozess ergebnisorientiert zu organisieren.

Die jeweilige Arbeitsform vom übergeordneten Arbeitsstab oder behördenbezogenen Kommissionen oder Arbeitsgruppen muss im Sinne der Transparenz und im Hinblick auf die Zielsetzung im konkreten Fall definiert werden. Wichtig erscheint dabei, dass die Arbeit der aktiven Reformgremien schrittweise aufeinander abgestimmt wird. Dies sollte vor allem dann geschehen, wenn die inhaltliche Arbeitsteilung nach Maßnahmen im Zuge der Binnenmodernisierung und solchen der Strukturmodernisierung vorgenommen wird. Die Reformergebnisse der Vergangenheit haben gezeigt, dass beide Reformperspektiven zwingend harmonisiert und aufeinander abgestimmt sein müssen. Vor diesem Hintergrund sollte auch die Implementierungsstrategie entsprechend variieren und beide Ausrichtungen berücksichtigen. Bei der Unterscheidung der Reformperspektiven ist es wichtig, die Binnenmodernisierung als dauerhaften Prozess anzulegen, während die Frage der Strukturreform im Prozess abschließend geklärt werden sollte. Ausgangspunkt für beide Reformperspektiven muss dabei eine grundsätzliche Aufgabenkritik sein.

Der erforderliche Zeitraum für den Reformprozess hängt wesentlich von der Art der Steuerung ab. Aufgrund der Erfahrungen mit dem 2. ModernG⁶⁷⁴ empfiehlt es sich, zwar in Teilen eine hierarchische Steuerung vorzunehmen, diese sollte aber durch integrative Elemente und freiwillige Verhandlungsphasen ergänzt werden. Dabei sollte die Zeit für Verhandlungen auskömmlich gestaltet werden, um diese nicht, wie in der letzten Reformphase, wie Zwangsverhandlungssysteme erscheinen zu lassen. Ausschlaggebend ist in jedem Fall die ergebnisorientierte Strukturierung des Prozesses, die zeitlich nicht zwingend durch das Ende einer Legislaturperiode definiert werden kann.

⁶⁷⁴ Die Modernisierungsvorschläge, die von den Regierungspräsidenten als Antwort auf das Düsseldorfer Signal verfasst wurden, waren inhaltlich gehaltvoller und pragmatischer, im Vergleich zu den Stellungnahmen zum Entwurf des 2. ModernG.

1.2.2 Reformalternativen

Ebenfalls ausgehend von den Ergebnissen der Aufgabenkritik, sollten die Modellalternativen entwickelt werden. Sofern nicht unmittelbar eine Entscheidung für ein Grundmodell politisch durchsetzbar erscheint, sollten maximal zwei Grundtypen differenzierter im Hinblick auf die Zielsetzung der Reform ausgestaltet⁶⁷⁵ und diskutiert werden. Vor dem Hintergrund der Ermittlung der optimalen Betriebsgröße und dem daraus resultierenden Zuschnitt des Verwaltungsraumes, sollten insbesondere Maßstäbe der organisatorisch-technokratischen Funktion handlungsleitend sein. Ebenso muss die politisch-administrative Realisierbarkeit, im Sinne einer ganzheitlichen Implementierungsstrategie, bereits bei der Entwicklung der Modellalternativen berücksichtigt und bewertet werden. Dazu gehört auch eine valide Einschätzung der Transformationskosten der diskutierten Modellalternativen. Diese Kosten sollten, mit Hilfe der Szenariotechnik, ermittelt werden.

1.2.3 Reformergebnis

Wesentlich ist es, den Abgleich der differenziert dargestellten Modelle mit den Zielkriterien, die zu Beginn des Prozesses vereinbart wurden, rückzukoppeln. Das Reformergebnis sollte mit seinen Vor- und Nachteilen und seinem Zielerreichungsgrad zunächst den internen Promotoren vermittelt und dann der Öffentlichkeit präsentiert werden. Je geschlossener das Reformergebnis von den Reformakteuren präsentiert wird, desto überzeugender wirkt das Reformergebnis.

1.2.4 Reformwirkung

Die vereinbarten Maßnahmen der Reform sind nach ihrer Implementierung und einer entsprechenden Zeit der Praxiserprobung zu evaluieren. Das Ergebnis der Evaluation sollte zur Feinjustierung weiterer Maßnahmen berücksichtigt werden, um so den Kreislauf der lernenden Verwaltung zu vervollständigen.

⁶⁷⁵ Grundsätzliche Fragestellungen, wie die Problematik der Auflösung der Bezirksregierung Detmold und die Auswirkungen auf die Lippischen Punktationen, ebenso wie die kommunalrechtliche Einschätzung der Mischfinanzierung im kommunal-staatlichen Regionalmodell müssen im Prozess hinreichend genau abgeklärt werden.

2. Aussichten

Das Wagnis einer Verwaltungsreform auf der Ebene der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz wurde bis 2005 nicht eingegangen. Nach der jahrzehntelangen Reformdebatte spielen nach wie vor Konzepte eine maßgeblichere Rolle als deren Umsetzung und die damit verbundene Auseinandersetzung mit Reformresistenzen. Dafür kann eine Vielzahl von Argumenten angeführt werden, die letztlich in der Unentschiedenheit und der mangelnden Durchsetzungskraft, eine Erneuerung der Bezirksregierung vorzunehmen, gründen. Dabei machen der aktuelle Problemdruck und die immer größer werdende Modernisierungslücke eine Transformation der tradierten Strukturen erforderlicher denn je. Nach fast 60 Jahren der Reformrhetorik sind alle Argumente im Streit um die Existenzberechtigung der Behörde mehrfach ausgetauscht worden. Erforderlich erscheinen in Anbetracht des identifizierten Reformstaus in jedem Fall eine Versachlichung der Debatte sowie eine Konzentration auf die zentralen Funktionen des Landes.

Seit langem wird erwartet, dass sich der Regionalisierungstrend in Europa auf die traditionellen Strukturen der deutschen Verwaltung auswirkt. Bekanntermaßen ist die ausdifferenzierte politisch-administrative Struktur der deutschen und insbesondere der nordrhein-westfälischen regionalen Ebene ein Unikum in Europa.

Regionalisierung bietet Koordinations- und Bündelungspotenzial. Eine zukunftsbezogene Verwaltungsplanung berücksichtigt dies und definiert ein Regionalmanagement, das als Teil der sich ändernden 'regional governance' verstanden werden kann. Dabei geht es um Akteursverflechtungen, das Bewusstsein für wachsende Interdependenzen in regionalen Zusammenhängen und neue Regeln des Verhandlungssystems der regionalen Akteure.

Daher muss der vertikalen Koordination der Sektorpolitiken eine horizontale Bündelung und Koordination gegenübergestellt werden, um im Sinne eines Regionalmanagements zur Entwicklung der in den Regionen vorhandenen Potenziale wirken zu können.

Aktuell sind der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz diese Funktionen zugewiesen, aber in Ermangelung einer Regionalisierung der Fachpolitiken hat die regionale Koordination und Bündelung derzeit keinen Spielraum, um wirkungsvoll wahrgenommen werden zu können. Als regionales Verantwortungszentrum in NRW könnte die Bezirksregierung als Promotor des Regionalmanagements ebenso wie als Impulsgeber von Netzwerkstrukturen oder Kooperationsformen in Teilregionen wirken. Aufgabenfelder eines, so verstandenen, institutionalisierten Regionalmanagements sind mithin die Vernetzung von regionalen Projekten und Identifikation von raumbedeutsamen Leitprojekten, die die regionale Gesamtentwicklung fördern. Darüber hinaus sind die Sicherstellung der Regionalplanung als Voraussetzung für eine integrale Regionalentwicklung Bestandteil des Regionalmanagements ebenso wie das Ausloten von Konsens- und Dissensfeldern, durch eine entsprechende Moderation des regionalen Diskurses.

Der Erfolg eines solchen Regionalmanagements wird zum einen von der gemeinsamen Vision aller Akteure im Sinne einer 'regional governance' abhängen. Zum anderen von dem Potenzial der reformierten Mittelebene und ihrer strategischen Ausrichtung, als Initiator zum Setzen von Anreizen oder Zwängen zur Kooperation und auch ihrer politisch gesellschaftlichen Unterstützung bestimmt werden. Inwieweit die Bezirksregierung durch eine Kombination von hierarchischer Steuerung und kooperativer Verhandlungen einen Steuerungsrückgewinn erzielen und als Impulsgeber für den regionalen Dialog auftreten kann, wird von der Zielgerichtetheit der zukünftigen Verwaltungsstrukturreform abhängen. Das Kernziel sollte in jedem Fall eine optimierte Kooperation von staatlicher Autorität und regionaler Konsensfindung sein.

Mit dem Regierungswechsel, der durch das historische Wahlergebnis der Landtagswahl vom 22. Mai 2005 in NRW eingeleitet wurde, wird die Option eröffnet, unter Beweis zu stellen, in wie weit das bisherige Oppositionsmodell die Qualität eines Regierungsmodells besitzt und im Rahmen einer Reform umsetzbar ist. Eine derartige Reform müsste die Chance wahrnehmen, die Vergangenheit auf die Probe zu stellen und einen Schritt in eine noch ungewisse Zukunft zu wagen, wenn sie erfolgreich sein soll.

Wird diese Chance, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, genutzt so muss die Phase der Aufgabenkritik, die der Konkretisierung des Modells vorgeschaltet ist, unmittelbar nach Amtsantritt gestartet werden. Der selbstverordnete Umsetzungszeitraum bis 2012, den sich die neue Regierungskoalition gesetzt hat, erlaubt keine langen Verhandlungsrunden zur Modellfindung.

Daneben bietet die historische Option der Wende mehr als bisher die Möglichkeit, außergewöhnliche Wege der Implementierung zu wählen. Im Sinne einer 'Bombenwurfstrategie' könnte die Reform der Mittelebene durchgesetzt und die Neudefinition des Regionalmanagements institutionalisiert werden.

Sollte die Aufbruchstimmung, die durch den Regierungswechsel induziert wurde, nicht für eine rationale Neukonstruktion der Mittelebene ausreichen, so empfiehlt sich erneut die Renovierung des tradierten Behördentyps, in struktureller wie in binnenorganisatorischer Perspektive.

Die Reform, im Sinne des Traditionsmodells, legt dabei den funktionalen Schwerpunkt auf die Steigerung des Integrationswertes bei gleichzeitiger Erhöhung der Wirkungskraft der politisch-administrativen Strukturen. Um dies garantieren zu können, bedarf es einer Auflösung der vertikalen Reformresistenzen, d.h. es gilt die instanziellen Probleme im Verhältnis zu den obersten Landesbehörden aufzulösen und den fragmentierten Ressortegoismen zu begegnen. Dezentralisation und Eigenverantwortung gelten als ordnungsleitende Prinzipien, um die Mittelinstanz von ihrer bisherigen Kontrollfunktion zu entfrachten. Entscheidend ist dabei, dass die eigenverantwortliche Wahrnehmung eines regionalen Verantwortungszentrums nur durch eine Behörde geleistet werden wird, die ihr Handeln an Wirkungszielen ausrichten kann und eine Verwaltungskultur entstehen lässt, die auch Impulse nach außen trägt.

In diesem Zusammenhang dient die pragmatische Modernisierungsperspektive als Orientierung und konzeptioneller Entwurf.

Das Traditionsmodell ist nicht zwingend, d.h. alternativlos, aber geeignet und notwendig, die Chance für eine Transformation in NRW wahrzunehmen.

Sollte der Mut auch nicht für eine Reform im Sinne des Traditionsmodells ausreichen, so werden sich die Modernisierungslücke und damit das Dilemma der Bezirksregierung dramatisch verstärken. Die Chance zur Institutionalisierung eines regionalen Verantwortungszentrums wäre vergeben und der Bezirksregierung als Behördentyp würde trotz aller Reformfähigkeit, aber mangels Reformgelegenheit, die Existenzberechtigung im Verwaltungssystem endgültig entzogen.

Die vorgestellte Modernisierungsperspektive will den Weg zu einem wirkungsvoll institutionalisierten Regionalmanagement weisen, wie plausibel sie ist, mag der Leser entscheiden, wie pragmatisch nur die Entwicklung in NRW.

Literaturverzeichnis

1. Monografien

Ammann, Wolfgang:

Die Bezirksplanung als Bindeglied staatlicher und kommunaler Planung? Beiträge zur Kommunalwissenschaft. Band 4. München 1982.

Anschütz, Gerhard:

Richtlinien preußischer Verwaltungsreform. In: Festschrift der Berliner Juristischen Fakultät für Ferdinand von Martitz. Berlin 1911.

Bach, Odilo:

Abbau von Hierarchien. Mehr Effizienz durch schlankere Strukturen. Heidelberg 1996.

Ball, Robert:

Die innovative Behörde: praxisgerechte Wege zu einer leistungsorientierten öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden 1997.

Banner, Gerhard und Christoph Reichard:

Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. Köln 1993

Barth, Lothar Andreas:

Der institutionelle Trialismus auf der administrativen Mittelinstanz. Das Spannungsverhältnis zwischen Regierungspräsidium Stuttgart, Verband der Region Stuttgart und den Landkreisen. Stuttgart 2004. URN: urn:nbn:de:bsz:93-opus-19268. URL: <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1926>.

Becker, Bernd:

Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha 1989.

Behrens, Fritz; Heinze Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe, Sybille und Ernst M. Walsken (Hg.):

Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Sigma Edition. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 3. Berlin 1995.

Bellers, Jürgen und Rüdiger Robert (Hg.):

Politikwissenschaft I. Grundkurs. 2. Aufl. Münster 1990.

Bellers, Jürgen; Brunn, Gerhard; Frey, Rainer; Lademacher, Horst und Thomas Kämpfer (Hg.):

Interkommunale Zusammenarbeit. Jahrbuch NRW. Münster 1997.

Benz, Arthur (Hg.):

Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen 1999.

Governance- Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Governance Band 1. Wiesbaden 2004.

Benzing, Alfred; Gaentzsch, Günter; Mäding, Erhard und Jürgen Tesdorf:

Verwaltungsgeografie. Grundlagen, Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung im Raum. Köln; Berlin; Bonn; München 1978.

Berg-Schlosser, Dirk und Theo Stamm:

Einführung in die Politikwissenschaft. 7. aktualisierte Aufl. München 2003.

Bitter, Manfred:

Strukturveränderungen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder: der rheinland-pfälzische Weg der Verwaltungsmodernisierung. Frankfurt am Main 2004.

Blümel, Willi und Rainer Pitschas:

Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen. Schriftenreihe der Hochschule Speyer 121. Berlin 1997.

Böhret, Carl:

Verwaltungsmodernisierung im funktionalen Staat: Chancen und Risiken. Speyerer Arbeitshefte 107. Speyer 1997.

Böhret, Carl und Gottfried Konzendorf:

Mehr sein als scheinen: Der funktionale Staat. 2. Auflage Speyerer Arbeitshefte 101. Speyer 1997.

Bürsch, Michael:

Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen. Friedrich Ebert Stiftung (FES). Bonn 1996.

Burth, Hans-Peter und Axel Görlitz (Hg.):

Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden 2001.

Damkowski, Wulf und Claus Precht (Hg.):

Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis. Stuttgart; Berlin; Köln 1998.

Dammann, Klaus; Dieter, Grunow und Klaus Japp (Hg.):

Die Verwaltung des politischen Systems: neuere systemtheoretische Zugriffe auf ein altes Thema. Opladen 1994.

Deutsches Institut für Urbanistik:

Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Tagungsbericht. Berlin 1977.

Diller, Christian:

Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen 2002.

Dreier, Horst:

Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Tübingen 1991.

Eichhorn, Peter und Carl Böhret et al (Hg.):

Verwaltungslexikon. Baden-Baden 1991.

Eichhorn, Peter und Heinrich Siedentopf:

Effizienzeffekte der Verwaltungsreform. Gutachten. Baden-Baden 1976.

Ellwein, Thomas:

Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung. Bericht und Vorschläge. Köln Oktober 1983.

Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Band 1 und 2. Opladen 1993.

Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland. Mannheim; Leipzig; Wien; Zürich 1994.

Ellwein, Thomas und Joachim Jens Hesse (Hg.):

Der überforderte Staat. Baden-Baden 1994.

Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik. Baden-Baden 1985.

Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 8. völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Band 1, Text. Opladen; Wiesbaden 1997.

Ellwein, Thomas; Hesse, Joachim Jens; Mayntz, Renate und Fritz W.

Scharpf (Hg.):

Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 2/1988.

Ellwein, Thomas und Everhard Holtmann (Hg.):

50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen - Perspektiven. PVS -Sonderheft 30. Opladen; Wiesbaden 1999.

Englich, Birte und Rudolf Fisch:

Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle Verbreitung, Chancen, Modernisierungsaspekte. Speyerer Forschungsbericht 198. 3. unveränd. Auflage 2002.

Feldmann, Reinhard (Bearb.):

175 Jahre Regierungsbezirk Arnsberg. Streiflichter aus der Geschichte. Arnsberg 1991.

Fonk, Friedrich:

Die Behörde des Regierungspräsidenten. Funktionen – Zuständigkeiten – Organisation. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 36. Berlin 1967.

Frey, Rainer und Wolfgang Kuhr (Hg.):

Politik und Selbstverwaltung in Westfalen-Lippe. Festschrift für Herbert Neskner. Münster; Hamburg 1993.

Fries, Fritz:

Leitgedanken für die Beibehaltung der Mittelbehörden. Arnsberg 1948.

Fürst, Dietrich:

Die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz. Institut für Arbeit und Technik. Wissenschaftszentrum NW. Gelsenkirchen 1995.

Fürst, Dietrich; Klinger, Werner; Knieling, Jörg; Mönnecke, Margit und Hildegard Zeck:

Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 4. Baden-Baden 1990.

Fürst, Dietrich und Ernst-Hasso Ritter:

Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. 2. neubearb. u. erweiterte Auflage Düsseldorf 1993.

Giese, Michael:

Politische Steuerung von Standortpolitik und Verwaltungsreform in NRW. INEF Report. Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Heft 60/2002.

Gerlach, Irene; Konegen, Nobert und Armin Sandhövel:

Der verzagte Staat – Policy Analysen. Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt. Opladen 1996.

Görlitz, Axel:

Politische Steuerung. Ein Studienbuch. Opladen 1995.

Grande, Edgar und Rainer Prätorius (Hg.):

Modernisierung des Staates? Staatslehre und politische Verwaltung. Band 1. Baden-Baden 1997.

Grimm, Dieter (Hg.):

Staatsaufgaben. Baden-Baden 1994.

Grunow, Dieter (Hg.):

Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Ärmelschoner und E-Government. Schriften zur politischen Landeskunde Nordrhein-Westfalens. Band 15. Münster 2003.

Helbing, Hans:

Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. Speyerer Forschungsbericht 188. Speyer 1998.

Held, Friedrich Wilhelm und Reinhard Wilmbusse:

Die neue Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Kommentar. Wiesbaden 1994.

Hesse, Joachim Jens (Hg.):

Regionen in Europa. Bd. 1. Die Institutionalisierung des Regionalausschusses. Baden-Baden 1995/96.

Regionen in Europa. Bd. 2. Das regionale Potential. Baden-Baden 1996.

Hesse, Joachim Jens und Arthur Benz:

Die Modernisierung der Staatsorganisation: Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1990.

Hesse, Joachim Jens und Christoph Zöpel:

Zukunft und staatliche Verantwortung. Forum Zukunft. Band 1. Baden-Baden 1987.

Staat der Zukunft. Forum Zukunft Band 5. Baden-Baden 1990.

Hilbert, Josef und Sybille Stöbe:

Eine bessere Verwaltung braucht das Land! Gedanken zur Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik. IAT 94/1. Gelsenkirchen 1995.

Hill, Hermann:

Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Evaluationstagung zum Zweiten Modernisierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen. 17./18.01.2002.

<http://www.dhv-speyer.de/hill/Tagungen-2002/NRW.htm>.

Verwaltung im Umbruch. Speyerer Arbeitshefte 109. Speyer 1997.

Staatskommunikation. Dokumentation der Frühjahrs-Arbeitstagung des Deutschen Kommunikationsverbandes BDW e.V. und der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 22./23. April 1993. Köln; Berlin; Bonn; München 1993.

Hill, Hermann und Helmut Klages:

Reform der Landesverwaltung. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Teil I vom 29.-31.-03.1995. Teil II vom 06.-08.03.1996. Teil III vom 19.-21.03.1997. Bonn 1995/1996/1997.

Controlling im Neuen Steuerungsmodell. Werkstattberichte zur Einführung von Controlling. Düsseldorf 1996.

Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 112. Berlin 1993.

Hillmann, Gert:

Der Regierungspräsident und seine Behörde. – Die staatliche Mittelinstanz in der Verwaltungsreform – Dissertation. Göttingen 1964.

Jann, Werner und Jörg Bogumil:

Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Polis. FernUniversität Hagen 2004.

Jeserich, Kurt G.A.; Pohl, G. und Georg Christoph von Unruh (Hg.):

Deutsche Verwaltungsgeschichte. 5 Textbände und 1 Registerband. Stuttgart 1983 ff.

Band I: Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches. Stuttgart 1983.

Band II: Vom Reichsdeputationshauptbeschuß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes. Stuttgart 1983.

Band III: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie. Stuttgart. 1983

Band IV: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus. Stuttgart 1985.

Band V: Die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1987.

Kißler, Leo (Hg.):

Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Baden-Baden 2000.

König, Klaus:

Kritik öffentlicher Aufgaben. Verwaltungsorganisation, Dienstrecht und Personalwirtschaft. Band 24. Baden-Baden 1989.

König, Klaus und Joachim Beck:

Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen öffentlichen Management. Baden-Baden 1997.

König, Klaus und Manfred Miller:

Materialien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Speyerer Forschungsberichte 146. 3. Auflage. Speyer März 1998.

König, Klaus und Heinrich Siedentopf (Hg.):

Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden 1996/97.

Konegen, Norbert; Kevenhörster, Paul und Wichard Woyke (Hg.):

Politik und Verwaltung nach der Jahrtausendwende – Plädoyer für eine rationale Politik. Festschrift für Gerhard W. Wittkämper zum 65. Geburtstag. Opladen 1998.

Konzendorf, Götz:

Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke. Speyerer Forschungsberichte 187. 2. Auflage. Speyer November 1998.

Neuorganisation der Mittelinstanzen: Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Speyer 2000.

Kruse, Wilfried:

Die kommunale Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Abhandlungen zur Kommunalpolitik. Band 10. Köln; Hannover u.a 1978.

Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland (Hg.):

1953-1993. 40 Jahre Landschaftsverbandsordnung. o.O. 1993.

Landesorganisation Bildungswerk der niedersächsischen Wirtschaft Gemeinnützige GmbH i.Gr.:

Neue Wege zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität bei einer Bezirksregierung. Heft 8. Hannover 1994.

Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland (Hg.):

1953-1993. o.O. 1995.

Landtag NRW:

Schriften des Landtages: Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Band 8. Düsseldorf 1995.

Schriften des Landtages NRW: Kontinuität und Wandel – 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Band 3. o.O. 1990.

Laux, Eberhard und Karl Teppe (Hg.):

Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700. Nassauer Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft. Stuttgart 1998.

Loeser, Roman:

Das Berichtswesen der öffentlichen Verwaltung. Verwaltungsorganisation, Dienstrecht und Personalwirtschaft. Band 26. Baden-Baden 1991.

Luhmann, Niklas:

Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main 1984.

Mattenklodt, Herbert-Fritz:

Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Ein Zwischenbericht zum Abschluß des ersten kommunalen Neugliederungsprogramms. Münster 1970.

Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland: ein Sachstandsbericht unter Berücksichtigung der Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen. Münster 1972.

Mayer, Franz (Hg.):

Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung. Schriften der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften. Band 2. Bonn 1976.

Mayntz, Renate:

Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Uni Taschenbücher 765. 3. überarb. Aufl. Heidelberg 1985.

Mecking, Christoph:

Die Regionalebene in Deutschland. Begriff – Institutioneller Bestand – Perspektiven. Dissertation. Stuttgart; München u.a. 1995.

Menke, Wilfried:

Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen: Der Landkreis Vechta im politischen Konflikt zwischen Land und Kommune. Dissertation zur Erlangung des Grades Dr. phil. im FB Sozial- und Kulturwissenschaften der Universität Osnabrück. Standort Vechta. 1990.

Miller, Manfred:

Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Speyerer Forschungsberichte 149. Band 1 u. 2. 3. Auflage. Speyer September 1998.

Morlok, Martin; Windisch, Rupert und Manfred Miller (Hg.):

Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung. Berlin 1997.

Naunin, Alfred:

Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung in Nordrhein-Westfalen. Münster 1963.

Osborne, David und Ted Gaebler:

Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading 1992.

Patzelt, Werner J.:

Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung. 5. neubearb. und erweiterte Aufl. Passau 2004.

Pappermann, Ernst; Wolfgang Roters und Emil Vesper:

Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis. Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages. Band 4. Köln 1976.

Prigge, Rolf (Hg.):

Reform öffentlicher Dienste durch Projektarbeit – Beteiligungschancen für die Beschäftigten? Bremen 1995.

Prillwitz, Günther:

Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden 1981.

Reinermann, Heinrich:

Verwaltungsinnovation und Informationsmanagement. 105 Speyerer Thesen zur Bewältigung der informationstechnischen Herausforderung. 2. Auflage. Heidelberg 1987.

Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen. Speyerer Forschungsberichte 139. 6. Auflage. Speyer 1997.

Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung – Was Max Weber heute empfehlen dürfte. 2. Auflage. Speyerer Arbeitshefte 97. Speyer 1997.

Rietdorf, Fritz:

Stand der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung. Köln-Mühlheim 1968.

Romeyk, Horst:

Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens. Siegburg 1988.

Roters, Wolfgang und Wolfgang Ballke:

Funktionalreform in der mittleren Verwaltungsebene. Schriften zur öffentlichen Verwaltung. Band 16. Köln 1978.

Rothe, Karl-Heinz:

Der ideale Verwaltungsaufbau in den Bundesländern. Göttingen 1968.

Sachverständigenkommission für die staatliche und kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen:

Teilgutachten A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1966.

Teilgutachten B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1968.

Teilgutachten C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln 1968.

Sachverständigenrat „Schlanker Staat“:

Abschlußbericht Band 1. 2. Auflage. Bonn 1998.

Leitfaden zur Modernisierung von Behörden. 2. Auflage. Bonn 1998.

Schmidt-Aßmann, Eberhard und Wolfgang Riem-Hoffmann (Hg.):

Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource. Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts. Band 4. Baden-Baden 1997.

Schröter, Eckhard (Hg.):

Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen 2001.

Schwegmann, Friedrich G.:

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Gelsenkirchen 1990.

Seibel, Wolfgang; Benz Arthur und Heinrich Mäding (Hg.):

Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden 1993.

Siedentopf, Heinrich:

Funktionalreform in Sachsen: Gutachten erstattet im Auftrag des Sächsischen Landkreistages. Baden-Baden 1998.

Staatsreform/Europapolitik. Dokumentation zum 7. Deutsch-französischen Verwaltungskolloquium der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Ecole Nationale d'Administration in Speyer am 05./06.06.2000. Speyerer Arbeitshefte Nr. 133. Speyer 2000.

Siedentopf, Heinrich und Eberhard Laux:

Funktionalreform in Sachsen. Gutachten erstattet im Auftrag des Sächsischen Landkreistages. Baden-Baden 1998.

Siemer, Ernst:

175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen 1816-1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991.

Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz (Hg.):

Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation. Mainz 1966.

Städte- und Gemeindebund:

Schriftenreihe des deutschen Städte- und Gemeindebundes: Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform. Heft 22. Göttingen 1975.

Städtetag Nordrhein-Westfalen (Hg.):

Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Ein Bericht über die Mitgliederversammlung des Städtetages Nordrhein-Westfalen am 8. Februar 1968 in Münster. Köln 1968.

Funktionalreform – Eine Dokumentation des Städtetages NW. Köln 1975.

Stakemeier, Heinrich und Josef Ruwe:

Regierung Münster. Festschrift zum einhundertfünfzigjährigen Bestehen. Münster 1953.

Stöbe, Sybille und Rolf Brandel:

Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz. Band 9. Berlin 1996.

Stöbe, Sybille und Michael Hübner:

Verwaltungsmodernisierung und Organisationsberatung. 11/1997. Gelsenkirchen 1997.

Thieme, Werner:

Veränderungen der Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung. Schriftenreihe der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften. Band 14. Baden-Baden 1988.

Thieme, Werner und Günther Prillwitz:

Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden 1981.

Thränhardt, Dietrich (Hg.):

Funktionalreform – Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform. Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik. Band 3. Meisenheim am Glan 1978.

Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M. 1996.

Tiggemann, Rolf:

Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen. Meisenheim am Glan 1977.

Unterausschuss "Allgemeine Verwaltungsorganisation" des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz:

Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und dem Bund. Stand: Dezember 2002. Halle 2002.

von Bandemer, Stephan; Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank und Götrik Wewer (Hg.):

Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998.

von der Forst, Rolf und Rolf Brandel:

Kundenbefragung in der öffentlichen Verwaltung – eine Bestandsaufnahme. Projektbericht des Instituts für Arbeit und Technik. 01/1998. Gelsenkirchen 1998.

von Wallthor, Alfred Hartlieb:

Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung in Westfalen. Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volksforschung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Reihe 1. Heft 22. Münster 1978.

Wielens, Hans (Hg.):

Zukunftsorientierte Politik und Verwaltung für Westfalen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 3. Münster – Hamburg – London 2002.

Wagener, Frido:

Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 41. Berlin 1969.

Forschungsprogramm Staatsorganisation. Verwaltungsorganisation, Dienstrecht und Personalwirtschaft. Band 9. Baden-Baden 1979.

Zukunftsaspekte der Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 48. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1980 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 81. Berlin 1980.

Weber, Michael:

Das Wachstum von Verwaltungsorganisationen. Formen, Ursachen und Grenzen. Opladen 1994.

Westfälischer Heimatbund (Hg.):

Westfalen – eine Region mit Zukunft. Münster 1999.

Widmaier, Kurt (Hg.)

Begegnungen – Entscheidungen. Festschrift für den Regierungspräsidenten Dr. Max Gögler. Tübingen 1966.

Wittkämper, Gerhard:

Funktionale Verwaltungsreform. Bonn 1978.

Wohlfahrt, Norbert:

Organisationstheoretische und methodologische Probleme empirischer Organisationsforschung in der öffentlichen Verwaltung. Bochum 1988.

2. Aufsätze

Antwerpes, Franz-Josef:

Finanznot und Europa verlangen nach Reformen. In: Städte- und Gemeinderat. 6/1993. S. 168-170.

Banner, Bernd:

Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune. In: AfK 1982. S. 26ff.

Baron, Jo:

Welche Zukunft hat die staatliche Mittelinstanz? Anmerkungen zum Mittelinstanzbericht der Innenministerkonferenz. In: DVBl. 01.12.1973. S. 913-916.

Beuster, Horst:

Die Probleme der staatlichen Mittelinstanz. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 78. Bd. 1952/53). S. 399-405.

Bitter, Manfred:

Regionale Bündelungsbehörden: Notwendige staatliche Repräsentanz in der Fläche. Beitrag zur Reformdiskussion in Rheinland-Pfalz. In: DÖV. 20/1997. S. 855-865.

Böhret, Carl:

Gewollt ist noch nicht verwirklicht – Chancen und Hemmungen bei der Modernisierung von Landesverwaltungen. In: VR. 10/1996. S. 325-333.

Britz, Franz-Josef:

Die Regionalverwaltung – Vorschlag zur Vereinfachung. In: Die innovative Verwaltung. 1/1997. S. 37-40.

Brohm, Winfried:

Funktionsbedingungen für Verwaltungsreformen. In: Die Verwaltung 1/1988. S. 1-22.

Burgi, Martin:

Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. In: NWVBl. 1/2001. S. 1-7.

Die Landschaftsverbände am Beginn einer neuen Verwaltungsreform. In: NWVBl. 4/2004. S. 131-137.

Bursch, Michael:

Erfolge und Gefahren der Reform auf Landesebene. In: VOP. 10-11/1996. S. 27-30.

Diedrich, Jürgen:

Die Kommunen und die Bezirksregierung – zur Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. In: NWVBl. 12/1995. S. 449-452.

Führen über Ziele – Ein Bericht aus der Behördenpraxis –. In: NWVBl. 4/1997. S. 126-129.

Eildienst Landkreistag:

Modernisierungsansätze in Kreisverwaltungen. 9/1996. S. 155-162.

Sonderheft Verwaltungsstrukturreform.8-9/97.

Ellwein, Thomas und Ingeborg E. Schäfer:

Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen. In: DVBl. 15.03.1984. S. 255-261.

Wandlungsprozesse in der Verwaltung als Forschungsaufgabe. Werkstattbericht. In: Politische Vierteljahresschrift. 1985. S. 438-447.

Ellwein, Thomas; Hesse, Jens Joachim; Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf:

Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1/1987. Band 2/1988. Band 5/1991.

Emmering, Ernst:

Marginalien zur Situation in Bayern. In: BayVBl. 1981. S. 97-99.

Faber, Heiko:

100 Jahre Bezirksregierung Hannover. In DÖV. 23/1985. S. 989-997.

Fehling, Michael:

Kosten-Nutzen-Analysen als Maßstab für Verwaltungsentscheidungen. In: Verwaltungsarchiv. Heft 4 Oktober 2004.

Freudenberg, Dierk:

Die kranke Bezirksregierung. Teil 1-3. In: VOP. 4/1993. S. 234-237. 5/1993. S. 346-350. VOP. 6/1993. S. 407-413.

„Value for money“ bei einer Bezirksregierung? Teil 1 und 2. In: VOP. 2/1994. S. 110-116. VOP. 3/1994. S. 203-207.

Fürst, Dietrich:

Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement? In: DÖV. 13/1993. S. 552-559.

Raum - die politikwissenschaftliche Sicht. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3. 1993. S. 293-315.

Held, Barbara:

Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (1. ModernG NRW). In: der gemeindehaushalt.1/2000. S. 11-19.

Gerhardt, Birgit:

Strategische Planung mit der Balanced Scorecard. In: VOP 10/2001. S. 28-31.

Gutknecht, Rainer:

Auswirkungen des Regionalverbands auf die Verwaltungsneugliederung der Mittelstufe. In: DÖV 1966. S. 172-176.

Hill, Hermann:

Anforderungen an eine Bezirksregierung. Vortrag bei der Jahreskonferenz der Regierungspräsidenten in Ansbach am 04.11.1995. In: Verwaltungsorganisation. 9/1995. S. 6-10.

Personal als Schlüsselfaktor für Effizienzsteigerung. In: der landkreis. 7/1994. S. 310-313.

Hirsch, Burkhard:

Die Landesverwaltung an der Schwelle der 80er Jahre. In: VR.2/1980. S. 41-46.

Hoegner, Maria und Gerhard, Groß:

Die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz. In: DÖV. 24/2000. S. 1040-1045.

Hoffman, Gert:

Die staatliche Mittelinstanz in den neuen Bundesländern. In: DÖV. 16/1992. S. 689-696.

Jacobi, Klaus:

Ellwein und die Folgen. In: neues rheinland. 9/1993. S. 13.

Kilian, Michael:

Mittelinstanzen in Sachsen-Anhalt. In: LKV 1994. Heft 8. S. 271-277.

Klages, Helmut:

Erforderlicher Umbau ministerieller Strukturen. In: VOP. 10/1997. S. 10-14.

Klein, Martin:

Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Teil 1 und 2. In: Eildienst Städtetag NRW. 11/1997. S. 275-283 und 12/1997. S. 302-311.

Köstering, Heinz:

Ziele, Konzepte und Grenzen der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: Staats- und Kommunalverwaltung. 7/1977. S. 193-201.

Das gestufte Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nach dem Entwurf des 1. Gesetzes zur Funktionalreform. In: VR. 4/1978. S. 117-124.

4 Jahre Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: VuF. 8. Jahrgang. Nr. 1/1980. S. 15-26.

Abbau der Regelungsdichte als Voraussetzung für eine handlungsfähige und bürgernahe Verwaltung? (I). In: VuF. 10. Jahrgang. Nr. 3/1982. S. 73-78.

Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: DÖV.20/1985. S. 845-853.
175 Jahre Bezirksregierung. – Ein erfolgreiches Behördenmodell im Wandel der Zeiten –. In: Städte- u. Gemeinderat. 8/1991. S. 225-230.

Klöß, Oliver:

Rechtsschutz für Kirchturmpolitik? In: NWVBl. 2/2000. S. 45-51.

Krusekamp, Harald:

Personalfreisetzung durch IT-Einsatz nicht garantiert. In: VOP. 7/1998. S. 38-40.

Landkreistag Nordrhein-Westfalen:

Sonderheft Verwaltungsstrukturreform. In: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen. 8-9/1997.

Rede von Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink, LKT NRW. In: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen. 11/2003. – 00 12-01 –. S. 329-338.

Beschlüsse der Landkreisversammlung zur Gemeindefinanzreform, zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialhilfe sowie zur Verwaltungsstrukturreform. In: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen. 11/2003. – 00 12-01 –. S. 338-340.

Lautner, Gerd:

Die Region als Rechtsbegriff und Betrachtungsgegenstand der Verwaltungswissenschaften. In: VR. 12/1999. S. 409-420.

Laux, Eberhard:

Der Regierungspräsident – eine respektvolle Betrachtung. In: DÖV. 19/1992. S. 827-829.

Leidinger, Adalbert:

Region und Regionalisierung. In: ED LKT NW. 21/1989. S. 363-371.

Region und Selbstverwaltung. In: NWVBl. 10/1991. S. 325-332.

Lingk, Anne-Kathrin:

Die Reform der Kommunalverfassung – Verkauf und Intention. In: NWVBl. 4/99. S. 121-125.

Lübbe-Wolf, Gertrude:

Erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform. In: NWVBl. 6/1994. S. 211-217.

Müller, Horst:

Gestaltungsmuster staatlicher Aufbauorganisation – Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Neuformation von staatlichen Verwaltungen in den Flächenländern der Bundesrepublik –. In: DÖV. 13/1994. S. 533-543.

Oebbecke, Janbernd:

Zum Stand der Diskussion über die Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Kurzvortrag auf der Personalversammlung der Bezirksregierung Düsseldorf am 4.12.2003.

Pagenkopf, Ralf:

Die Diskussion um die „Mittelinstanzen“ – Eine Gefahr für die kommunale Ebene? In: VR. 7/92. S. 232-237.

Penski, Ulrich:

Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktmäßige Modernisierung – Vereinbarkeit und Widerspruch –. In: DÖV. 3/1999. S. 85-96.

Reinermann, Heinrich:

Auswirkungen der Neuen Verwaltungskonzepte auf die Informationsverarbeitung. In: VOP. 2/1995. S. 90-100.

Schink, Alexander:

Verwaltungsstrukturen in der Region. (I/II). In: Eildienst des Landkreistages NW. Nr. 14/1996. S. 214-221. Nr. 15/1996. S. 233-239.

Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen: Ziele – Ergebnisse – Zukunft. In: Eildienst des Landkreistages NW. 1/2002. S. 8-13.

Integrierte räumliche Regionalpolitik – Aufgaben und Chancen der Regionalräte in Nordrhein-Westfalen. In: NWVBl. 6/2002. S. 209-216.

Schleberger, Erwin:

Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz. In: Der Städtetag. 8/1973. S. 418-421.

Die Region – Aufgabe des Staates oder der Selbstverwaltung? In: NWVBl. 2/1992. S. 81-84.

„Die bunte Vielfalt der Behördenstruktur muß reduziert werden“. In: Städte- und Gemeinderat. 6/1993. S. 171-174.

Zur Reform der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. In: NWVBl. 9/1997. S. 321-325.

Ruhrstadt – Zukunft der Revierstädte? In: NWVBl. 1/2002. S. 16-19.

Schnoor, Herbert:

Interview zum Thema Funktionalreform. In: VR. 1983. S. 269-271.

Schraper, Ludger:

Bezirksregierungen in Deutschland: Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich. In: DÖV. 4/1994. S. 157-162.

Seele, Günter:

Verwaltungs- und Gebietsreform in den Ländern. In: der landkreis 1/1972. S. 11-15.

Materialien zur Neuordnung der Regionalebene (I-III). In: der landkreis 3/1972. S. 80-85.

Materialien zur Neuordnung der Regionalebene (IV). In: der landkreis 4/1972. S. 122-126.

Materialien zur Neuordnung der Regionalebene (V). In: der landkreis 5/1972. S. 163-166.

Materialien zur Neuordnung der Regionalebene (VI). In: der landkreis 6/1972. S. 189-192.

Die Neuordnung der Regionalebene. In: der landkreis 12/1972. S. 429-439.

Thiele, Willi:

Die staatliche Mittelinstanz und die parlamentarische Kontrolle. In: DVBl. 13/1967. S. 502-506.

Twenhöven, Jörg und Dorothea Feller-Elverfeld:

Integration von Landesbehörden in eine Landesmittelbehörde. In: NWVBl 1/2002. S. 26-30.

von Unruh, Georg-Christoph:

Einheit der Verwaltung – Betrachtungen über Möglichkeiten und Grenzen eines Organisationsmaßstabes – In: DVBl 20/1979. S. 761-767.

Wagener, Frido:

Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: VVDStRL 37/1981. S. 238.
Gefährdungen des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung. Vortrag bei der Verbandsversammlung 1981 des Landkreisverbandes Bayern am 29.04.1981. Sonderdruck. München 1981.

Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. In: Verwaltungsarchiv. 1982. S. 153-166.

Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. In: DÖV 18/1983. S.746- 752.

Wahl, Rainer:

Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und Berlin.
Aus: Jeserich, K.G.A.; Pohl, G. und G. von Unruh: Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band IV. Stuttgart 1987. Kapitel VIII. S. 208-268. S. 210f.

Wallerath, Maximilian:

Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrument der Verwaltungsmodernisierung. In: DÖV. 2/1997. S. 57-67.

Wienholtz, Ekkehard:

Regierungs- und Verwaltungsreform auf Landesebene: Rückblick und Ausblick. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis. In: DÖV. 2/1997. S. 57-67.

Wimmer, Ansgar:

Sozialhilfe auf Kosten kreisangehöriger Gemeinden? Zur Verfassungsmäßigkeit der Zusammenführung kommunaler Fach- und Finanzverantwortung im Bereich der Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen. In: NWVBl. 1/2001. S. 8-12.

Wirtz, Alfred und Dieter Spalink:

Standort der Bezirksregierung im Modernisierungsprozeß der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen. In: NWVBl. 11/1995. S. 405-412.

Wittkämper, Gerhard W.:

Die Region als Verwaltungsraum in Deutschland und Europa. In: Stadt und Gemeinde. 8/1991. S. 283-293.

„Reform der Verwaltungsstruktur in Nordrhein-Westfalen?“ In: Städte- und Gemeinderat. 6/1993. S. 163-165.

Woike, Ulrich:

Die Bezirksregierungen in Niedersachsen – gesetzliches Modell und Wirklichkeit –. In: DVP. 2/83. S. 31-38.

Woyke, Wichard und Uwe Andersen:

Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5. Auflage. Opladen 2003.

von Unruh, Christoph G.:

Einheit der Verwaltung – Betrachtungen über Möglichkeiten und Grenzen eines Organisationsmaßstabs –. In: DVBl. 20/1979. S. 761-767.

Zacharias, Diana:

Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1975. In: DÖV. 2/2000. S. 56-63.

Zurhausen, Guido:

Die geschichtliche Entwicklung, Aufgaben und Organisation der Behörde des Regierungspräsidenten. In: Staats- und Kommunalverwaltung. 1955/B. S. 11-14.

3. Gutachten, Drucksachen, Zeitungsartikel, Dokumente der Landesverwaltung

Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform:

Beschlußempfehlung und Bericht vom 14.03.1995. LTDrs. 11/8582.

Bewerunge, Lothar:

Das gevierteilte Ruhrgebiet. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 04.01.1969.

Bezirksregierung Düsseldorf:

Geschäftsberichte 1997/1998/2000. – Eine Kosten- und Leistungsbilanz. Düsseldorf. Juni 1998.

Produktkatalog der Abteilungen 5 und 6. Stand 30.04.2002.

Bezirksregierung Münster:

Das Zielvereinbarungs- und Mitarbeitergespräch. Ein Leitfaden für Mitarbeiter und Vorgesetzte. Münster. Januar 1996.

Bericht der Arbeitsgruppe Aufgabenkritik. Münster Oktober 1997.

Infoblätter zur Neuen Behördensteuerung. Münster Mai 1996 bis März 1997.

Personalentwicklungskonzept der Bezirksregierung Münster (PEK). Stand 31.12.1998.

Information: Mitarbeiterbefragung zum Zielvereinbarungsprozeß. Intranet der Bezirksregierung Münster. Stand 21.01.1999.

Konzept zur Organisationsentwicklung der Bezirksregierung Münster (OEK). Stand 1999.

Teams Kundenbefragung und AG Aufgabenkritik. Zusammenstellung der Verbesserungsvorschläge. Ausstellung bei der Bezirksregierung Münster vom 09.-17.06.1999.

200 Jahre Bezirksregierung Münster. Rückblick und Perspektiven. 2. überarbeitete Auflage. Münster 2003.

Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph und Patricia Siebert:

Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 8. Ibbenbüren 2004.

Bovensiepen, Nina:

Staat muss hohe Steuerausfälle verkraften. Aus: Süddeutsche Zeitung vom 13.05.2005 S. 5.

Bündnis 90/Die Grünen Landtagsfraktion:

"Verwaltung im Dienste der Bürgerinnen und Bürger – für den ökologischen und sozialen Umbau in NRW". LT Drs. 11/7608.

Bundessozialgericht NRW:

Pressemitteilung Nr. 30/01 vom 13.06.2001.

<http://www.bundessozialgericht.de/presse/2001/pm30-01.htm>.

Bürger-Kommission:

Effizienzsteigerung der Landesverwaltung. Bericht vom 05.11.1987. LT. Drs. NW 10/1292.

CDU-Landtagsfraktion:

Verwaltungsreform im Land Nordrhein-Westfalen. („Ascheberger Papier“). Düsseldorf Dezember 1970.

„Umfassende Überprüfung des Aufgabenbestandes der Landesverwaltung als Grundlage einer Verwaltungsstrukturreform für das Land Nordrhein-Westfalen.“ LT Drs. 11/6974.

CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen: Diskussionspapier "Verwaltungsstrukturreform". Wir im Westen. Düsseldorf 2003.

CDU Münsterland:

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe "Verwaltungsstrukturreform und Bürokratieabbau" des CDU-Bezirksverbands Münsterland. Münster 15.12.2003.

CDU und FDP Fraktion:

Entwurf der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP zur Bildung der neuen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 16. Juni 2005

Debis Systemhaus/Diebold:

Management-Summary der IT Machbarkeitsstudie für die Bezirksregierungen im Land Nordrhein-Westfalen. o.O. 22.04.1996.

Ellwein, Thomas:

Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen – Ein Gutachten – o.O. 1993.

Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen – Ein Gutachten – Kurzfassung. Schliersee/Obb.; Köln; Münster. Juli 1993.

Stellungnahme zur Anhörung „Reform der Mittelebene im Lande Nordrhein-Westfalen“. o.O. 01.06.1997.

Empirica Qualitative Marktforschung, Stadt und Strukturforchung GmbH:

Wirtschaftliche Effekte der Bezirksregierung Arnsberg. Endbericht. Bonn 2003.

FDP Landtagsfraktion:

„Landtag muß umsetzungsfähige Konzepte neuer Verwaltungsstrukturen vorlegen.“ LT Drs. 11/7662.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen Koordinierungsgruppe EPOS.NRW (Hg.):

Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Neues Haushalts- und Rechnungswesen. Stand 2005. Düsseldorf 2005.

Fraktionen der Regierungskoalition CDU und FDP:

„Ziele der Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz, Schaffung der Deckungsgleichheit von Regierungsbezirken und Regionen für Maßnahmen der Strukturverbesserung und Übergang der Zuständigkeiten der Landesplanung auf die Regierungsbezirke“. o.O. 1965.

Frey, Rainer:

Stellungnahme zur « Reform der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen» vor dem Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen. Münster. 12.06.1997.

Fried, Nico:

Deutsches Ja zu Europa - Signal für Frankreich. Aus: Süddeutsche Zeitung vom 13.05.2005. S. 1 u. 4.

Gornas, Jürgen:

Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten Schwerin. Köln 1993.

Hesse, Joachim Jens:

Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse aus Anlaß der Pressekonferenz des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. am 15. Januar 1999 in Düsseldorf. <http://www.steuerzahler-nrw.de>. 16.01.1999.

Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V.. Düsseldorf 1999.

Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin.

01.12.2003.

Hill, Herrmann:

Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Evaluationstagung zum Zweiten Modernisierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen. 17./18.01.2002.

<http://www.dhv-speyer.de/hill/Tagungen-2002/NRW.htm>.

Horn, Ulrich:

Rot-Grün billigt Revier-Plan der Oberbürgermeister. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung. 11.02.2003. Nr. 35. S. 1.

Innenminister NRW:

Rede anlässlich des Symposiums zur Verwaltungsmodernisierung "Die Landesverwaltung als Wettbewerbsfaktor für den Lebens- und Wirtschaftsstandort NRW" am 06.12.2001 in der Fortbildungsakademie "Mont-Cenis" in Herne.

www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/presse/m_d122.htm. 16.12.2002.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen:

Denkschrift: Überlegungen zum Vorschlag, Regionalkreise einzuführen. Düsseldorf 1968.

Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanz. („Strategiepapier Bezirksregierung 1994“). Düsseldorf 07.03.1994.

Grundsätze für die Zusammenarbeit und Führung. Pressereferat. Düsseldorf. Stand August 1994.

Abschlußbericht des Workshops Aufgabenkritik. Düsseldorf 03.07.1997

Bericht vom 21. Dezember 2001 zum Stand der Verwaltungsmodernisierung für den Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Brief zur Verwaltungsstrukturreform an die Mitarbeiter der Bezirksregierungen vom 17.02.2004.

Klages, Helmut und Kai Masser:

Kundenbefragung Bezirksregierung Münster. Abschlußbericht. Band I-III. Arbeitsstelle für Verwaltungsbefragungen. Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Speyer 1997.

Kommission des Innenministers NRW:

Arnsberger Gutachten. Bd. I-V. o.O. 1955.

Kommunalverband Ruhrgebiet:

Stellungnahme des Kommunalverbandes Ruhrgebiet zum Referentenentwurf. Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Essen August 1999.

Lamprecht, Peter:

Abschied von Preußens Bürokratie. Ende Januar suchen Regierung und CDU die Verständigung über eine Verwaltungsreform. Ein Lösungsmodell gibt es schon – seit 53 Jahren. In: Die Welt am Sonntag. NRW Politik. Nr. 1. S. 56. 04.01.2004
Streit um Verwaltungsreform. In: Die Welt am Sonntag. NRW Hintergrund. Nr. 3. S. 76. 18.01.2004.

Landkreistag NRW:

Leitlinien des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zur Verwaltungsreform. Düsseldorf 2003.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen:

Regierungserklärung. Düsseldorf 30.06.1971. Landtags-Protokoll NW 7/23. S. 826 C/D.

Vortrag des Ministerpräsidenten vor dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk am 10.05.1974. Pressemitteilung 198/5/74.

Wir erneuern Nordrhein-Westfalen ökologisch und ökonomisch. Sonderdruck des Presse- und Informationsamtes. Düsseldorf 1980.

Landesentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen. Der Stand der Dinge: Initiativen und Projekte in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Heft 53. Düsseldorf 1994.

Landesentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen. Verlässliche Politik in einer Zeit des Umbruchs. Heft 54. Düsseldorf 1996.

Landesregierung NRW: Das heute beschlossene Schulgesetz bildet den Rahmen für die Schule von morgen/Ministerin Ute Schäfer: Neues Schulgesetz schafft Freiräume und setzt auf Erfolgskontrolle. Pressemitteilungen – 2005. 1. Quartal. www.presseservice.nrw.de/01_textdienst/11_pm/2005/q120050127_06.html vom 18.02.2005.

Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe:

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform am 07.05.1997. Köln/Münster 18.04.1997.

Landschaftsverband Westfalen-Lippe:

Schaffung von drei regionalen Kommunalverbänden in NRW – Fragen, Probleme und mögliche Konsequenzen. Drs. des LWL 11/1818. Münster 2003.

Landtag Nordrhein-Westfalen:

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm. LT Drs. 7/3150 vom 09.11.1973.

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform. LT Drs. 11/8582. Düsseldorf 14.03.1995.

Erneuerung der Landesverwaltung. Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 41 der Fraktion der SPD. LT Drs. 11/8568. Düsseldorf 17.03.1995.

Lohse, Eckhart:

Hauen und Stechen in Brüssel. Blair ist hartnäckig, Balkenende stur und Schröder traurig: Warum der EU-Gipfel scheitern musste. Aus: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.06.2005. Nr. 24. S. 2.

Lorentz, Frank:

Das Herz der Bürokratie. Die Bezirksregierungen werden reformiert. So weit, so abstrakt. Was machen die Mitarbeiter dort eigentlich? Eine Begehung in Detmold. In: Die Welt am Sonntag. NRW Hintergrund. Nr. 3. S. 76. 18.01.2004.

Ministerium für Inneres und Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen:

Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Eckpunktepapier. Düsseldorf 11.11.1998.

Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf. Stand 16.12.1998.

Pressemeldung: Kabinett gibt "grünes Licht" für eine Verwaltungsreform an Haupt und Gliedern. Düsseldorf 11.11.1998.

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen:

NSM-aktuell. Ausgabe 01/2005. Düsseldorf 2005.

Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen:

Regierungserklärung vor dem Landtag von Nordrhein-Westfalen am 17. Juni 1998.
Ders.: "Kabinett stellt Weichen für Verwaltungsmodernisierung" Pressemitteilung der Staatskanzlei. 290/4/99. Düsseldorf 28.04.1999.

Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Verwaltung. Bericht der Landesregierung über den Stand der Modernisierung der Verwaltung und Rechtspflege in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf Juni 1998.

Schreiben für den Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform. "Fahrplan" zur Binnenmodernisierung der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Az.: RböD. 14. August 2003.

Präsident des Landtages NRW:

Sonderveröffentlichung: In der Debatte: Funktionalreform. Landtagsprotokoll 8113. Düsseldorf 1976.

Projektgruppe der Staatssekretärskonferenz:

Erstinstanzliche Zuständigkeiten des Regierungspräsidenten im Lande Nordrhein-Westfalen. Teil II. o.O. Mai 1978.

Projektgruppe des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform:

Vorlage für einen gemeinsamen Antrag der Fraktionen zur Modernisierung der Landesverwaltung vom 01.03.1995. LT Drs. 11/3707.

Regierungspräsident Münster:

Denkschrift zur Reform der staatlichen Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen. Dem Innenminister vorgelegt von den Regierungspräsidenten des Landes im April 1968. Düsseldorf 1968.

Strategiepapier Bezirksregierung Münster 1994. Ergebnisse der Workshops. Münster im August 1997.

Aufgabenkritik. Bericht der Arbeitsgruppe. Münster 25.11.1997.

Behördenziele 1999. Münster 30.12.1998.

Behördenziele 2002. Münster 30.12.2001.

Behördenziele 2003. <http://intranet.bezreg-muenster.nrw.de/index.htm> vom 09.05.2005.

Behördenziele 2004. <http://intranet.bezreg-muenster.nrw.de/index.htm> vom 09.05.2005.

Behördenziele 2005. <http://intranet.bezreg-muenster.nrw.de/index.htm> vom 09.05.2005.

Jahresblick 2004: Positionen, Projekte und Prozesse der Bezirksregierung Münster. Münster 2004.

Regierungskoalition NRW:

Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration. 30.06.2003, 21:59 Uhr.
www.nrw-spd.de/db/docs_2238_200371145556.pdf vom 06.07.2003.

Regierungspräsidenten Nordrhein-Westfalen:

Stellungnahme der Regierungspräsidenten zum Ellwein-Gutachten zur Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und den Kreisen des Landes NRW. o.O. 22.11.1993.

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.

Gemeinsamer Brief an den Ministerpräsidenten vom 19.12.2003.

Ruf, Friedhelm:

Wenn meine Behörde – dann dein Kreis. In: Grevenbroicher Zeitung. Rhein-Kreis Neuss. 09.01.2004

Büssows Keule für die Kreise. In Grevenbroicher Zeitung: Rhein-Kreis Neuss. NGZ Analyse. 10.01.2004.

Sachverständigenkommission für die staatliche und kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen:

- Teilgutachten A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1966.
- Teilgutachten B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1968.
- Teilgutachten C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln 1968.

Schaidt, Gerlind:

Ministerpräsident Clement legt die Meßlatte hoch. In: Das Parlament. Nr. 27. 26.06.1998. S. 13.

Schleberger, Erwin:

Zur Reform der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme zum Hearing vor dem Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform am 07.05.1997 im Landtag Nordrhein-Westfalen. Münster 15.04.1997.

Scholle, Manfred:

Redemanuskript des Landesdirektors anlässlich der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen und Verbänden vor dem Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen am 07.04.1997.

Städtetag NRW:

Interkommunale Zusammenarbeit. Positionspapier des Städtetages NRW. Düsseldorf 2003.

Städte- und Gemeindebund NRW:

Positionspapier des StGB NRW zur Verwaltungsstrukturreform. Düsseldorf 2003.;

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen Projekt Verwaltungsmodernisierung (Hg.):

Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Moderne Verwaltung – Konzepte und Meilensteine. 4. Auflage. Stand: Oktober 2004. Arnsberg 2004.
Modernisierung der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1994.

Stenglein, Frank:

Wichtig ist, was rein kommt. Verwaltung/Die Debatte um die Bezirksregierungen kreist zu wenig um deren Aufgaben, sagt der Wissenschaftler. In: NRZ. NRW-Das Land. 21.08.2003.

Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder:

Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanzbericht). Düsseldorf April 1973.

SPD Landtagsfraktion:

Aufbau einer Landesverwaltung. Antrag vom 27.09.1993. LT Drs. 11/6060.
„Verwaltungspolitisches Leitbild für die Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen“. LT Drs. 11/7668.

SPD Landesverband NRW:

Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 12. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen 1995-2000 zwischen der SPD, Landesverband NRW, und dem Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband NRW. 2. Aufl. Düsseldorf. 1995.

Zündel & Partner Unternehmensberatung GmbH:

Gutachtenentwurf zur Untersuchung der Organisation und Struktur des Regierungspräsidenten (RP) Arnberg. Nettetal. 28.03.1991.

4. Gesetze, Erlasse und Verordnungen

Gesetze

Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Land NRW vom 11. August 1953, GV.NW. S. 330 und die ergänzende Verwaltungsverordnung vom 24. September 1953. MBl. NW. S. 1573.

Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung – Landesorganisationsgesetz (LOG) – GV. NW. 1962 S. 421, zuletzt geändert durch Art. 10 d. 2. ModernG vom 09.05.2000. GV. NW. S. 462.

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm. LT. Drs. 7/3150 vom 09.11.1973. S. 46.

Landesentwicklungs-Programm-Gesetz vom 19.03.1974. SGV. NW. S. 230.

Landesplanungsgesetz vom 03.06.1975 GVBl. NW 1975. S. 450.

Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 08.04.1975. GVBl. NW. S. 294.

Erstes Gesetz zur Funktionalreform (1.FRG) vom 11.07.1978. GVBl. NW 1978. S. 290.

Zweites Gesetz zur Funktionalreform (2.FRG) vom 18.09.1979. GVBl. NW 1979. S. 552.

Drittes Gesetz zur Funktionalreform (3.FRG) vom 26.06.1984. GVBl 1984. S.370.

Erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform – 1. Verwaltungsstrukturreformgesetz (1.VwStrukturRG) – vom 15.12.1993. GVBl. Nr. 80 vom 28.12.1993. S. 987ff.

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen vom 06.05.1994. GV NW 1994 S. 270. Vorschaltgesetz vom 02.10.1994. GV.NW. S. 34.

Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein Westfalen. (Erstes Modernisierungsgesetz – 1.ModernG) vom 13.06.1999. GV. NRW Nr. 27.

Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. (Zweites Modernisierungsgesetz - 2. ModernG). LT Drs. 12/4700 sowie 12/4320 vom 06.04.2000.

Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.07.2002 (GV.NRW. S. 284). GV.NRW. S. 158. SGV. NRW.630.

Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG). GV.NRW. S.808. 17.12.2003.

Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW. LT Drs 13/3538. 03.02.2004.

Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen Lippe (Bürokratieabbaugesetz OWL). GV.NRW. 2004. S. 134. 16.03.2004.

Gesetzentwurf der Landesregierung. Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG). LT Drs 13/5394. 05.05.2004. Verabschiedet am 27.01.2005.

Erlasse

Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten: Gemeinsamer RdErl. Düsseldorf 11.08.1964. In: MBI. NW. Ausgabe A. 1969. S. 1219/20.

Innenminister/Innenministerium NRW:

Innere Organisation der Bezirksregierungen; hier: Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 08.06.1956. - I - Prüf.Gr./15-30.30. In: MBI NW. Ausgabe A. 1956. S. 1398ff.

Innere Organisation der Bezirksregierungen; hier: Geschäftsordnung. RdErl.vom 21.07.1958 - I F 1/15-30.31. MBI. NW. S. 1955.

Innere Organisation der Bezirksregierungen; hier: Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 28.07.1961. - I D 1 / 15 - 33. In: MBI NW. Ausgabe A. 1961. S. 1301ff.

Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten. Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 18.06.1973 - II C 3/15 - 33. In: MBI. NW. S. 1080.

Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten. Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 22.08.1974 - II C 3/15 - 33. In: SMBI.NW S.1354.

Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten; Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 24.11.1975 - II C 3/15 - 33. In: SMBI.NW S.2190.

Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten; Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 23.06.1976 - II C 3/15 - 33. In: SMBI.NW S.1406.

Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten; Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 19.03.1985. In: SMBI. NW. S. 454.

Innere Organisation der Bezirksregierungen; Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 02.01.1996 - V A 3 - 33.00 -. SMBI S. 382 ff

Rahmenvereinbarung über Grundprinzipien der Verwaltungsreform. RdErl. vom 08.10.1998. MBI. NW. S. 168-171.

Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen ab 01.01.2001. RdErl. vom 02.11.2000. Az: V A 3 - 32.10/36.10/50.20. SMBI. NRW. 20020.

Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen. RdErl. vom 30.7.2004 – 52.18.01.03. MBI. NRW. 2004 S. 864

Innere Organisation der Bezirksregierungen, hier: Muster-Produkt- und Leistungskatalog (MLPK) für die Bezirksregierungen. RdErl. vom 03.05.2002. Az.: 52.33.00. (unveröffentlicht)

Verordnungen

Verordnung über die "Bezirke der Regierungspräsidenten Aachen und Köln vom 14.12.1971". GVBI NW. S. 524.

Anhang I Stand der Binnenmodernisierung

1. Das Organisationsentwicklungskonzept (OEK) der Bezirksregierung Münster

Im Januar 1999 stellte die Bezirksregierung Münster – als eine der ersten Bezirksregierungen – das behördeneigene Organisationsentwicklungskonzept (OEK) vor. Es bildet bis dato (2005) den systematischen und geplanten Veränderungsprozess einer Behörde auf dem Weg zu mehr Effizienz und Effektivität unter Berücksichtigung einer Mitarbeiterorientierung ab. Ziel war es dabei nicht, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt eine organisatorisch optimale Behörde zu schaffen, sondern vielmehr ein Konzept für eine lernende Organisation¹ zu entwickeln. Ansatzpunkte für das OEK, das 2004 noch in der Fassung von 1999 gültig war, sind die Reformschritte der Bezirksregierung seit Anfang der 1990er Jahre, d.h. Geschäftsprozessorientierung, Entwicklung eines Controlling-Konzeptes und der Zielvereinbarungsprozess. Das Konzept verbindet die Ergebnisse der Pilotstudien einzelner Dezernate mit den Rahmenbedingungen (Stellenabbau etc.) sowie zukünftig geplanter Maßnahmen der Behörde. Um den OEK-Prozess strategisch auszurichten, wird eine Vision der Behörde der Zukunft als Leitidee entwickelt. Diese Vision erstreckt sich über folgende vier Säulen:

- Neue Behördensteuerung/Geschäftsprozessoptimierung,
- Organisation,
- Datenverarbeitung und Informationstechnik,
- Führung und Behördenkultur².

Ziel des OEK ist es, sowohl die Leistungsfähigkeit der Organisation, als auch die Qualität der Arbeitsplätze in der Bezirksregierung gleichrangig zu fördern. Organisations- und Personalentwicklung sind dabei eng miteinander verbunden. Die konzeptionelle Entwicklung befindet sich derzeit im Aufbau. Als Oberziel soll sich die Bezirksregierung Münster in eine lernende, zur eigenen Veränderung fähige, schlanke und kundennahe Verwaltung wandeln. Insbesondere das berufliche

¹ Dieser Begriff wird aus dem japanischen KAIZEN abgeleitet, der soviel bedeutet wie kontinuierliche Verbesserung. Die KAIZEN Philosophie geht davon aus, dass keine Organisation so gut ist, als dass sie sich nicht noch optimieren könnte. Eine Organisation kann allerdings nur zu einer lernenden Verwaltung werden, wenn sie auch darf. Vgl. Stöbe, Sybille: Schlanke Verwaltung (Lean Administration). In von Bandemer, Stephan et al.: a.a.O. S. 238-247.

² Vgl. Bezirksregierung Münster: Konzept zur Organisationsentwicklung der Bezirksregierung Münster (OEK). Stand Januar 1999. S. 4f. Künftig zitiert als: OEK: a.a.O.

Selbstverständnis der Mitarbeiter soll in den Entwicklungsprozess einbezogen werden.³ Die Kriterien zur Umsetzung dieses Prozesses werden im Folgenden anhand der vier Säulen vorgestellt.

1.1 Erste Säule: Neue Behördensteuerung/ Geschäftsprozessorientierung

Die Geschäftsprozessorientierung wird als primäre Voraussetzung für die interne Reorganisation der Bezirksregierung Münster angesehen. Dabei werden die Instrumente:

- Produktdefinition,
- Zielvereinbarungsprozess,
- Kennzahlen,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Berichtswesen,
- Kunden- und Mitarbeiterbefragung,

basierend auf den Erfahrungen im Pilotdezernat 21 'Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten' weiterentwickelt, um ein wirkungsvolles Führungsinformationssystem aufzubauen.

Die Wirksamkeit der 'Neuen Steuerung' hängt maßgeblich von einer weitgehenden Entscheidungsdelegation und dezentralen Ressourcenverantwortung ab. Hierbei handelt es sich um eine umfassende behördenübergreifende Dezentralisierung der Querschnittskompetenzen und der dazugehörigen Personal-, Finanz- und Informationsressourcen. Zentrale Voraussetzung für diesen Veränderungsprozess ist eine Veränderungsbereitschaft durch Vertrauensbildung sowie eine positive Konfliktbereitschaft in einem offenen Meinungs austausch.⁴

1.2 Zweite Säule: Organisation

Zentrales Element der zweiten Säule ist die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation. Dabei soll die geschäftsprozessorientierte Aufgabenkritik, auch vor dem Hintergrund des verfügbaren Stellenabbaus, im Sinne einer Geschäftsprozessoptimierung, an Bedeutung gewinnen. Der Schwerpunkt der Aufgabenkritik bei einer Bezirksregierung, deren Aufgabenspektrum vollständig extern bestimmt ist, liegt vornehmlich in der Verfahrensoptimierung. Dennoch kann sie aber über Vor-

³ Vgl. OEK: a.a.O. S.8.

schläge an die jeweiligen Ressorts auch zweckkritische Vorschläge initiieren und so unersetzbare Impulse im Rahmen der Modernisierung der Landesverwaltung geben, die außerhalb ihrer formal zugewiesenen Entscheidungsspielräume liegen.⁵

1.3 Dritte Säule: Datenverarbeitung und Informationstechnik

Die seit 1998 vollzogene Vollaussstattung aller IT-fähigen Arbeitsplätze bei der Bezirksregierung Münster hat die Rahmenbedingungen der bisherigen Verwaltungstätigkeit maßgeblich verändert. Ziel muss es nunmehr sein, die Organisationsstrukturen im Sinne der Orientierung an Geschäftsprozessen mit einer IT-Infrastruktur zu unterstützen und zu standardisieren.

Darüberhinaus sind die Kommunikationsstrukturen über e-mail und IT-Netzwerk neu zu gestalten. Allerdings kann die Bezirksregierung Münster ihre informationstechnische Weiterentwicklung nur in Abstimmung mit den übrigen Behörden des Landes betreiben. Ansonsten bestünde die Gefahr, sich als einzelne Behörde informationstechnisch zu isolieren. Gleichwohl wird die Stärkung der dezentralen Kompetenz, behördenintern ebenso wie innerhalb der Landesverwaltung, durch die IT-Technologie gefördert. Damit dient die dritte Säule des OEK der "geschäftsprözeßorientierten Modernisierung und stellt dementsprechend Automations-, Informations- und Kommunikationslösungen zur Verfügung."⁶

1.4 Vierte Säule: Führung und Behördenkultur

Die geschäftsprozessorientierte Modernisierung kann nur gelingen, wenn die Mitarbeiter als wichtigster Faktor im Verwaltungsbetrieb den Reformprozess mitbestimmen und -gestalten können. Die so zu entwickelnde Behördenkultur steht bei der Bezirksregierung Münster für "den Wunsch der Beschäftigten nach Beteiligung und Anerkennung. Er steht aber auch für das Selbstbild der Behörde und ihre Präsentationsfähigkeit."⁷

Die Abkehr von hierarchischer Steuerung und Kontrolle setzt bei den Beschäftigten ein entsprechendes Engagement und Verantwortungsbewusstsein voraus. Im Sinne der Grundsätze für Zusammenarbeit und Führung des Innenministeriums sollen diese Aspekte weiterentwickelt werden. Dies kann sich jedoch nur einstellen, wenn auch das entsprechende neue Führungsverhalten glaubwürdig praktiziert wird und

⁴ Vgl. ebd. S. 17.

⁵ Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: a.a.O. S. 66.

⁶ OEK: a.a.O. S. 25.

⁷ Ebd. S. 33.

der Reformprozess für alle Beteiligten transparent ist.

1.5 Zwischenfazit

Ausgangspunkt für die Fassung des OEK und des Personalentwicklungskonzeptes war 1999 die erste Gesamtkonzeption einer Standortbestimmung der Bezirksregierung Münster, für die bereits implementierten Module der Neuen Steuerung und deren Entwicklung für die Zukunft. Nach drei Jahren wurden Elemente der ersten Säule des OEK, wie die Produktdefinitionen fast flächendeckend mit allen Bezirksregierungen in NRW abgestimmt, eine *Kosten- und Leistungsbetrachtung*⁸ in ausgewählten Bereichen vorgenommen, quantitative wie qualitative Kennzahlen entwickelt, Grundstrukturen eines Berichtswesens aufgebaut und das Zielvereinbarungssystem fortgeschrieben. Darüber hinaus soll als nächster Schritt eine Mitarbeiterbefragung in der Bezirksregierung Münster erfolgen. Die angestrebte dezentrale Ressourcenverantwortung konnte mangels eigener Verantwortungskompetenzen der Bezirksregierung bisher nicht konsequent verfolgt werden, allerdings finden diesbezüglich Überlegungen im Innenministerium statt.

Im Rahmen der zweiten Säule zur Organisation wurden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Aufgabenkritik mit denen der Teams zur Auswertung der Kundenbefragung zusammengestellt und in ein Maßnahmenpapier aufgenommen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei jedoch um ablauforganisatorische Maßnahmen im Sinne einer Geschäftsprozessoptimierung. Einige Vorschläge mussten aufgrund der Verwaltungsstrukturreformdebatte ruhen und stehen unter dem Vorbehalt der Zustimmung des jeweiligen fach- oder dienstaufsichtsführenden Ressorts.

Das vorliegende OEK bedarf mittlerweile einer umgehenden Fortschreibung, da sich die Rahmenbedingungen für die Binnenmodernisierung aufgrund des 2. ModernG entscheidend verändert haben:

- Die integrierten Bereiche, insbesondere die Abteilung 10 (Versorgungsverwaltung), haben bisher andere Schwerpunkte in der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente gesetzt. Hier ist im Sinne einer weiteren Integration und des Aufbaus eines gesamtbehördlichen Führungsinformationssystems eine Vereinheitlichung angezeigt. Die Entwicklung einer einheitlichen Strategie für die gesamte

⁸ In der Bezirksregierung Münster will man mit dieser Wortfindung zum Ausdruck bringen, dass weite Bereiche des Leistungsspektrums einer Bezirksregierung nicht quantifizierbar sind, gleichwohl erkennt man den Mehrwert der Kostentransparenz einer Kosten- und Leistungsrechnung an.

Behörde erfordert eine Konzentration auf ausgewählte Steuerungsinstrumente. Das Verfolgen unterschiedlichster Managementmethoden kann dazu führen, dass viele Instrumente pilotiert werden, jedoch keines davon einen Reifegrad erreicht, der zu einem wirksamen und kontinuierlichen Einsatz führt. Nicht unberücksichtigt bleiben darf dabei die Gefahr einer 'Ermüdung' der Mitarbeiter durch die ständige Einführung immer neuer und unterschiedlicher Instrumente.

- Eine Konzentration auf die Bündelungsfunktion erfordert die Identifizierung bündelungsrelevanter Produkt- und Leistungsbereiche über die gesamte 'neue' Bezirksregierung sowie die integrierten Behörden. Ziel muss es dabei sein, die bündelungsrelevanten Aufgabenbereiche ablauforganisatorisch nicht durch bürokratische Zustimmungs- und Zeichnungsbefugnisse in der Geschäftsordnung festzuschreiben, sondern zum Aufbau einer flexiblen Projektstruktur zu nutzen.⁹
- Die in Ansätzen vorliegende Grundlageninformation über Produkte und Leistungen muss flächendeckend zu einem steuerungsrelevanten System aufbereitet werden. So können Optimierungspotenziale durch ein Benchmarking¹⁰ zwischen den Bezirksregierungen identifiziert werden. Die daraus gewonnene Information kann als Argumentationshilfe für Verhandlungen in Bezug auf Ressourcen mit den obersten Landesbehörden verwendet werden.

⁹ In der Geschäftsordnung sind in §6 Projektgruppen ausdrücklich vorgesehen und §7 fordert alle Mitarbeiter zur Einreichung von Optimierungsvorschlägen der Organisation auf. Gleichwohl haben diese Absätze eher deklaratorischen Charakter, denn praktische Relevanz. Vgl. Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen. RdErl. vom 30.7.2004 – 52.18.01.03. MBl. NRW. 2004. S. 864.

¹⁰ Verstanden als Methodik 'vom Besten' zu lernen.

2. Produkt- und Leistungskatalog der Bezirksregierung

Im Mai 2002 hat das Innenministerium den einheitlichen Muster-Produkt- und Leistungskatalog¹¹ für alle Bezirksregierungen in NRW in Kraft gesetzt. Dieser wurde, wie bereits erwähnt, aus den Vorarbeiten der Bezirksregierung Düsseldorf entwickelt. Die nachfolgende Liste gibt einen Überblick:

Nummer	Bezeichnung
1	Behördenleitung und übergeordnete Funktionsträger der Behörde
10	Wiedergutmachung
11	Personalangelegenheiten
12	Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten
13	Landeskasse
14	Organisationsangelegenheiten, Informationstechnik
15	Justizariat, Stiftungsaufsicht, Enteignung
16	Beihilfen
21	Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten
22	Zivile Verteidigung, Feuerschutz, Rettungswesen, Kampfmittelbeseitigung
24	Öffentliche Gesundheit, medizinische und pharmazeutische Angelegenheiten
25	Verwaltung und Logistik der Polizei
26	Gefahrenabwehr/Strafverfolgung der Polizei, Autobahnpolizei
31	Kommunal- und Finanzaufsicht
33	Landesvermessung und Liegenschaftskataster
35	Bauaufsicht und Städtebau, Denkmalangelegenheiten
36	Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung
37	Sozialwesen
38	Nur Münster: Lastenausgleich
40	Nur Köln: Ausbildungsförderung und Aufstiegsfortbildungsförderung NRW
41	Pädagogischer Bereich
46	Lehrerbildung und Lehrerfortbildung
47	Personalangelegenheiten und Stellenplanangelegenheiten
48	Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung
49	Kunst- und Kulturpflege, öffentliche Bibliotheken, Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport
50	Tiergesundheit, Verbraucherschutz
51	Landschaft, Fischerei
52	Abfallwirtschaft, Bodenschutz
53	Verkehr
54	Wasserwirtschaft, Gewässerschutz
55	Arbeitsschutz
56	Immissionsschutz
57	Förderung des kommunalen Straßenbaus, Straßenpläne und -programme
58	Integrierte Gesamtverkehrsplanung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten
59	Luftverkehr
61	Geschäftsstelle des Regionalrates, Regionalplanung
62	Durchsetzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung
63	Gewerbliche Wirtschaft
64	Nur Köln: Braunkohle
81	Bergrechtliche Planfeststellungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung, Grundabtretungs- und Zulegungsverfahren, Verfahrensfragen, Prozessvertretung
82	Fachliche Steuerung der Bergämter, Altbergbau, Besondere Technologien
83	Grubensicherheit, Technik unter Tage
84	Arbeits- und Gesundheitsschutz im Bergbau, Berichte und Statistik, Bergbauliche Qualifizierung
85	Immissionsschutz im Bergbau, Schornsteinfegerangelegenheiten, Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen (REN), Fördermaßnahmen, Zukunftsentwicklungen, Bergbautechnologien
86	Planung, Wasser und Abfall im Bergbau, Braunkohlenbergbau, Nichtkohlenbergbau
87	Markscheidewesen
90	Obere Flurbereinigungsbehörde
92	Planung und Ausführung in der Flurbereinigung
93	Dorferneuerung, Agrarstruktur, Siedlung
94	Vermessungswesen in der Flurbereinigung, Technologie
101	Rechtsangelegenheiten
102	Fachaufsicht Versorgungsverwaltung
103	Ärztlicher Dienst
104	Landesprüfungsamt für Medizin, Psychotherapie und Pharmazie
110	Vergabekammer

2.1 Entwicklung des Produkt- und Leistungskataloges bei der

¹¹ Vgl. Innenministerium NRW: nicht veröffentlichter Runderlass vom 03.05.2002 "Innere Organisation der Bezirksregierungen". Az.: 52.33.00. der MPLK wurde in der Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen. RdErl. vom 30.7.2004 – 52.18.01.03. MBl. NRW. 2004. S. 864. für verbindlich erklärt.

Bezirksregierung Düsseldorf

Bereits seit 1995 verfolgt die Bezirksregierung Düsseldorf die produktorientierte Behördensteuerung als Schwerpunkt der Binnenmodernisierung. Bereits im Jahre 1997 konnte die hausweite Implementierung eines umfangreichen Produktkataloges von 577 Produkten und 148 Aufgabenstellungen¹² abgeschlossen werden. Um Transparenz über das Aufgabenspektrum und die Erledigung der Aufgaben zu schaffen, hat die Bezirksregierung Düsseldorf 1997 erstmalig einen Geschäftsbericht herausgegeben, der einen Überblick über den Umfang und die Kosten der Produkterstellung aufzeigt.¹³ Noch 2002 war die Bezirksregierung Düsseldorf die einzige in der Bundesrepublik, die eine derartige Leistungsbilanz jährlich vorlegte. Um die quantitative Dimension im Sinne einer Kosten- und Leistungsrechnung darstellen zu können, werden die Produkte als Stückkosten und die Aufgabenstellungen als Gesamtkosten dargestellt. Bereits die erste Leistungsbilanz 1997 stieß in der Öffentlichkeit¹⁴ auf positive Resonanz. Auf diesem Wege konnte erstmals ein Überblick über das umfangreiche Leistungsspektrum einer Bezirksregierung unter verursachungsgerechter Kostenzuordnung gewonnen werden.

2.2 Stand des landesweiten Produkt- und Leistungskataloges

Die Vorarbeiten der Bezirksregierung Düsseldorf wurden zum Anlass genommen, den einheitlichen Muster-Produkt- und Leistungskatalog¹⁵ für alle Bezirksregierungen in NRW unter Beteiligung aller Ressorts sowie der Personalvertretung zu erstellen. Um die Vielschichtigkeit der Aufgaben abbilden zu können, gliederte sich der Katalog in 2002 (mit 607 Produkten und 1559 Leistungen!) in vier Stufen und bildet im wesentlichen die bestehende Aufbaustruktur der Bezirksregierungen ab.

¹² "Aufgabenstellungen unterscheiden sich nach der hiesigen Definition von den Produkten und Leistungen dadurch, dass bei ihnen eine zahlenmäßige Erfassung des „outputs“ nicht möglich ist, gleichwohl aber in relevantem Umfang Personalkosten und sonstige Kosten gebunden werden." Innenministerium NRW: a.a.O. Anlage 2 S. 1. Nach der bisherigen Praxis bei der Bezirksregierung Düsseldorf können auch zählbare Produkte zu Aufgabenstellungen werden, soweit in einem Jahr kein Output zählbar ist, gleichwohl aber Personal- und Sachressourcen hierfür gebunden sind. Diese Beschreibung macht deutlich, dass der Produktbegriff sehr weit gewählt wurde und in dieser ersten Phase dazu dient, sämtliche Tätigkeiten der Bezirksregierungen zu dokumentieren. Die koordinierende "Arbeitsgruppe Kosten- und Leistungsrechnung aller Dezernate 14 und des Referates 52 (AG KLR)" sieht dieses Problem auch, geht aber davon aus, dass sich das Denken in Produktbezügen bei den Mitarbeitern entwickeln muss. Insofern ist der aktuell vorliegende Muster-Produkt- und Leistungskatalog als Grundlage/Entwurf zu verstehen. Die AG betreibt eine kontinuierliche Fortentwicklung des Kataloges. Die Geschäftsverteilungspläne wurden zum 01.01.2003 durch die Produkt- und Leistungskataloge abgelöst.

¹³ In der Weiterentwicklung des Produktkataloges im Jahr 2000 sind sämtliche internen und externen Leistungen als Produkte (1.100 Produkte und Aufgabenstellungen) des Hauses, ohne Abteilung 7 – Wiedergutmachung (nur bei der BezReg Düsseldorf) – erfasst.

¹⁴ Vgl. Bezirksregierung Düsseldorf: Jetzt wird abgerechnet. In: NNW 11/98. S. 3.

Oberste Aggregationsebene ist der Produktbereich, der der organisatorischen Struktur eines Dezernates entspricht und in zusammengehörigen Produktgruppen¹⁶ (entsprechend der Sachgebiete) erfasst wird. Ein Produkt ist definiert als eine Leistung¹⁷ oder eine Gruppe von Leistungen, die außerhalb des jeweils betrachteten Dezernates benötigt wird, unabhängig davon, ob es sich um eine gesetzliche oder ähnliche Regelung oder um eine freiwillige Leistung handelt.¹⁸ Sofern diese Differenzierung¹⁹ für die einzelne Bezirksregierung nicht ausreichend ist, hat das Innenministerium die Option eröffnet, darunter Teilleistungen als weitere Ebene zu integrieren. Der Grad der Differenzierung wird insoweit dem Steuerungsinteresse 'vor Ort' anheim gestellt. Eine Einheitlichkeit des Kataloges ist damit nur bis zur Ebene der Leistungen sowie im Rahmen der Methodik der Produktbildung²⁰ vorgesehen.

Bei der Bezirksregierung Detmold ist seit April 1999 der Echtbetrieb einer Kostenstellen-/ Kostenträgerrechnung²¹ im Dezernat 21 (Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten) pilotiert.²² Im Bericht zum Stand der Kosten- und Leistungsrechnung²³ wurde die Tiefe der gebildeten Produkte als kritisch bewertet. Die Bezirksregierung Detmold hat die Gefahr aufgezeigt, unnötige Datenfriedhöfe entstehen zu lassen und hat die Steuerungsrelevanz von Produkten, deren Kosten unter 1% der Gesamtkosten des Dezernates liegen, kritisch hinterfragt.²⁴ So lag die Varianz der Kostenanteile unterschiedlicher Produkte zwischen 0,03 und 37,11% der Gesamtkosten eines Dezernates. Als Fazit macht der Bericht deutlich, dass eine Kostenstellenrechnung für den Einsatz in der gesamten Behörde, ausreichende Informationen generiert. Allerdings solle eine Kostenträgerrechnung nur dort zum Einsatz kommen, wo sie bei der Überprüfung bestimmter Gebührensätze oder der Kostenermittlung in vergleichbaren Bereichen, mit dem Ziel

¹⁵ Für die Dezernate 11 (Personalangelegenheiten) bis 63 (Gewerbliche Wirtschaft). Unterstützt wird dieser Katalog durch eine Software namens ProLeiKa, die durch das Gemeinsame Gebietsrechenzentrum entwickelt wurde und allen Bezirksregierungen sowie dem Innenministerium zur Verfügung steht.

¹⁶ In Abhängigkeit vom Umfang können auch mehrere Sachgebiete in einer Produktgruppe abgebildet werden.

¹⁷ Leistungen sind in sich abgeschlossene Arbeitsergebnisse, die zur Erfüllung einer Aufgabe erbracht und außerhalb des Dezernates nachgefragt werden.

¹⁸ Vgl. Innenministerium NRW. Organisation der Bezirksregierungen. a.a.O. Anlage 2. S.1.

¹⁹ Im Ergebnis handelt es sich – unter Berücksichtigung der Aufgabenstellungen – um eine fünfstufige Gliederung.

²⁰ Die Produktbeschreibung umfaßt die Angaben Produktbereich, -gruppe, Produkt, Kostenstelle, beteiligte Dezernate, die Leistungen sowie eine Kurzbeschreibung der Leistungen, Auftrag/ Rechtsgrundlagen und Zielgruppe.

²¹ Unter Nutzung des Systems KTR in M1. KTR steht für Kostenträgerrechnung und ist ein Modul im Rahmen des Systems M1 der Firma Mach.

²² Seit 01.01.2000 wurde bei den Dezernaten 25 und 33 ebenfalls eine Kostenträgerrechnung eingeführt.

²³ Vgl. Bezirksregierung Detmold: Ergänzender Bericht der Bezirksregierung Detmold zum Stand des Pilotprojekts Kosten- und Leistungsrechnung. Detmold. April 2001. S. 8.

²⁴ Vgl. ebd. S. 11.

der Effizienzsteigerung dienlich sein kann.²⁵

Als Ergebnis wurde konstatiert, dass der Pilotversuch – auch mangels Vergleichen mit ähnlichen oder anderen Dezernaten – weder einer Gebühren- noch einer Wirtschaftlichkeitsüberprüfung diene und damit keine Effizienzsteigerung erzielt habe. Die generierten Daten seien nicht einmal zur internen Steuerung genutzt worden. Zur alleinigen Erzeugung von Kostentransparenz sei daher der Aufwand nicht ausreichend gerechtfertigt.²⁶ Schließlich wurde gefordert, mögliche Schlussfolgerungen aus der Kostenrechnung auch bei der Aufgabenerfüllung umsetzen zu können. Dies bedinge aber vermehrt die Notwendigkeit der Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen, z.B. in den Fällen, in denen ein Produkt vom Kunden nicht mehr nachgefragt werde.²⁷

Im Frühjahr 2003 hat die Landesregierung die Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung beschlossen und EPOS.NRW als Koordinierungsgruppe unter Federführung des Finanzministeriums mit Vertretern aller übrigen Ressorts ins Leben gerufen.²⁸ Auf diesem Wege soll auch die landesweite Budgetierung aller Einrichtungen und Behörden ab 2008 vorbereitet werden.

2.3 Zwischenfazit

Das Aufgabenspektrum der Bezirksregierungen ist in den letzten Jahrzehnten nie vollständig erfasst und analysiert worden. Da Produkte als Informationsträger steuerungsrelevante Informationen verdichten, stellte der Prozess der Produktbildung einen wesentlichen Schritt dar, Grundlageninformationen über das Leistungsspektrum der Bezirksregierungen zu generieren. Der vorliegende Produkt- und Leistungskatalog ist dabei als Entwurf zu werten, der im Hinblick auf die Konzentration auf steuerungsrelevante Informationen weiter überprüft werden muss. Angestrebt ist eine Bewertung der Produkte auf der Basis der gebundenen Mitarbeiterkapazitäten²⁹. Positiv zu beurteilen ist die Anlage des Produktbildungsprozesses als fortdauernder, revisionsoffener und selbstreflexiver Lernprozess, da so

²⁵ Dies könnte z. B. durch ein Benchmarking zwischen den fünf Bezirksregierungen in NRW vollzogen werden.

²⁶ Vgl. ebd. S. 13.

²⁷ Vgl. ebd. Management Summary. S. 3.

²⁸ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen EPOS NRW: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Neues Haushalts- und Rechnungswesen. Stand 2005. Düsseldorf 2005. S. 4f.

²⁹ Es gibt Produkte und Leistungen, die innerhalb eines Berichtszeitraumes keine Mitarbeiterkapazitäten (MAK) gebunden haben, gleichwohl aber vor dem Hintergrund besonderer Lagen (z.B. Zuständigkeiten des Dezernates 24 (Öffentliche Gesundheit, medizinische und pharmazeutische Angelegenheiten) beim Schutz vor Milzbrandgefahr im Jahr 2001) aktuell werden und mit höchster Priorität bearbeitet werden müssen und entsprechen mit MAK ausgestattet werden. Ein Vergleich über mehrere Berichtsjahre macht erst eine Identifizierung dieser Vorhalteprodukte mit ihrer Relevanz für die Outputsteuerung der Bezirksregierung möglich.

der vorliegende Katalog immer wieder mit allen Beteiligten überarbeitet wird. Dieser Ansatz kann gleichzeitig 'kulturbildend' bei allen Mitarbeitern der Bezirksregierung wirken. Entscheidend wird es sein, sich auf die wirklich steuerungsrelevanten Informationen zu konzentrieren und Produkte, die nicht nachgefragt werden, aufgabenkritisch zu überprüfen. Grenzen sind der Bezirksregierung jedoch dort gesetzt, wo die Umsetzung der Aufgabenkritik eine Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen erfordert und das Fachressort bzw. der Landtag darüber zu entscheiden haben.

Durch die Vorabdefinition, in der ein Produktbereich mit der organisatorischen Einheit eines Dezernates gleichgesetzt und mithin die bestehende Aufbauorganisation unkritisch im Katalog abgebildet wurde, blieb die Chance ungenutzt, das innovative Potenzial des Produktbildungsprozesses für die Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation auszuschöpfen. Gleichzeitig ist hier zu beachten, dass der Bezirksregierung ebenfalls Grenzen durch §8 Abs. 4 LOG gesetzt sind, da sie nur über eine geringe organisatorische Selbstbestimmung verfügt. Mit dieser Einschränkung sind dezernats- oder abteilungsübergreifende Reorganisationsmaßnahmen lediglich in Verhandlungen mit den jeweiligen Ressorts respektive dem Innenministerium möglich.

Der KLR Prozess wird bei der Bezirksregierung richtigerweise verstanden als permanente Fortentwicklung des Instrumentes, um dieses auf die Bedürfnisse der jeweiligen Behörde zuschneiden zu können. In Münster verfolgt man darüber hinaus verstärkt die nutzen- und wirkungsorientierte Perspektive, um die Wertschöpfungsbeiträge rechenbar zu machen.³⁰

³⁰ Vgl. Kück, Dieter: Wie billig in der Behörde? Kosten- und Leistungsrechnung startet. In: Bezirksregierung Münster: Jahresblick 2004. Positionen, Projekte und Prozess der Bezirksregierung Münster. Münster 2004. S. 23.

3. Die Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument der Versorgungsverwaltung

In Erkenntnis, dass einerseits das Nebeneinander von lang- bis kurzfristigen Planungen sowie andererseits die Einführung Neuer Steuerungsinstrumente miteinander verbunden werden sollten, hat das Landesversorgungsamt NRW nach einer methodischen Klammer zwischen der langfristigen Strategie und der operativen Produktsteuerung gesucht. Im Herbst 1999 wurde daher die Einführung eines Zielvereinbarungsprozesses unter Berücksichtigung der Methodik des Managementkonzeptes der Balanced Scorecard (BSC)³¹ verabschiedet. Um den langfristigen Erfolg dieser gesamtstrategischen Steuerung nicht zu gefährden, und die Mitarbeiter von Anfang an für den Prozess zu gewinnen, hat die Landesversorgungsverwaltung einen Entwicklungshorizont von zehn Jahren bis zur Reife des Systems vorgesehen.

3.1 Stand der Entwicklung der BSC

Ausgehend von der klassischen BSC mit ihren vier Perspektiven: Finanzen, Prozesse, Kunden und Entwicklung, die eine Gesamtorganisation ganzheitlich abbilden, hat der Aufgabenbereich Controlling der Landesversorgungsverwaltung, auf der Basis der bisherigen Strategien und Erfahrungen, folgende vier Oberziele festgelegt:

- *Bürgerorientierung³² und Qualität*: Der Kundenservice hat im Rahmen der Modernisierung neben der Rechtmäßigkeit und der Qualität der Aufgabenerfüllung eine neue Bedeutung gewonnen und stellt so eine Perspektive der Versorgungsverwaltung dar.

³¹ Das Managementkonzept der BSC (aus dem Englischen übersetzt: ausgewogenes Zielkartensystem) wurde als ganzheitliches Konzept, das quantitative und qualitative Kennzahlen in einem Controllingsystem berücksichtigt von Kaplan und Norton veröffentlicht und in der Privatwirtschaft sehr bald umgesetzt. Vgl. Kaplan, Robert S./Norton, David P.: Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, in: Harvard Business Review, Januar/Februar 1996. Dies.: The balanced scorecard: translating strategy into action. Boston 1996. Dies.: Balanced Scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen. Stuttgart 1997. Nachdem auch die deutsche Privatwirtschaft dieses Konzept in Ansätzen implementierte, wurde insbesondere das Interesse kommunaler Verwaltungen an diesem Instrument geweckt. Die KGSt hat dieses Thema bereits aufgenommen in Schmithals, Erika: Unterstützung der Kennzahlensteuerung durch ein ganzheitliches Berichtssystem. Näheres dazu unter http://www.iko-netz.de/IKON/ikon_stichwoerter/Balanced_Scorecard/bsc%20Artikel2.htm. Der Ansatz von Rainer Heinz verfolgt eine andere Strategie. Rainer Heinz: Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt Ansatz. Stuttgart 2000. Die deutsche Literatur in Bezug auf BSC wird maßgeblich bestimmt von Horváth, Peter: Balanced Scorecard - Wie man Strategie in konkrete Aktionen umsetzt, in: M&M - Management & Marktforschung. 1998. Nr. 3. S. 113-114. Ders.: Richtig verstanden ist die Balanced Scorecard das künftige Managementsystem, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.08.1999. S. 29.

- *Wirtschaftlichkeit*: Die Versorgungsverwaltung NRW bereitet die flächen-deckende Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, Kontingentierungen und Budgetierungen vor.
- *Verbesserung interner Prozesse*: Die Projektmanagementstrukturen, die schwerpunktmäßig zur Implementierung von SAP-gestützten Work-Flow Programmen eingesetzt werden, sollen weiter im Sinne einer Geschäftsprozessoptimierung praktiziert werden. Ergänzt wird diese Arbeit durch Qualitätszirkel, die Verbesserungen für interne Prozesse und externe Kommunikation erarbeiten und umsetzen. Ferner zählen die Entwicklungsbereiche Wissensmanagement, Data-Warehouse und Führungsinformationssystem zu dieser Perspektive.
- *Mitarbeiterorientierung*: Das Personalentwicklungskonzept, die Durchsetzung des kooperativen Führungsstiles über Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräche etc., die der Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit dienen, werden unter diesem Oberziel subsumiert.

Diese vier Oberziele unterliegen keiner Schwerpunktsetzung und werden gleichgewichtig verfolgt. Allerdings kann das Oberziel *Wirtschaftlichkeit* bisher nur in den Bereichen Berücksichtigung finden, in denen Instrumente wie Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung etc. bereits implementiert wurden. Ausgehend von einem Top-down-Ansatz werden die vorgestellten Zielsetzungen als Schwerpunkte der jeweiligen Jahresplanung durch die Umsetzungsvorschläge der Beschäftigten im Rahmen von Einzel- oder Teamzielvereinbarungen in den Ämtern (Bottom-up Ansatz) operativ ausformuliert. Zur Gewährleistung der Ausgangsprämisse, der Gleichgewichtigkeit der Perspektiven, soll unter jeder Perspektive die gleiche Anzahl von Zielen vereinbart werden. Jedes Ziel ist mit einer Maßnahme hinterlegt, deren Zielerreichungsgrad mit einer monatlichen Kennzahl berichtet und durch die Stabstelle Controlling des jeweiligen Amtes ausgewertet wird. Eine vierteljährliche zum Teil monatliche Aufbereitung für alle Ämter erfolgt im Dezernat 14.2.3 (Neue Behördensteuerung, Controlling). Die Darstellung von Ursache- und Wirkungsketten (z.B. wie wirkt sich die Optimierung eines Geschäftsprozesses auf die Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit aus?) zwischen den Perspektiven war in 2002 noch nicht ausformuliert, wird jedoch künftig entwickelt.

³² Jeder siebte Bürger hat mindestens einmal im Leben Kontakt zur Landesversorgungsverwaltung, daher wurde der Begriff Bürgerorientierung gewählt. Für die Querschnittsbereiche wird hierunter der *interne* Kunde subsumiert. Vgl. Gerhardt, Birgit: Strategische Planung mit der Balanced Scorecard. In: VOP 10/2001. S. 28-31. S. 29.

3.2 Zwischenfazit

Die Versorgungsverwaltung befindet sich 2002 im zweiten Jahr dieses Zielvereinbarungsprozesses und entwickelt das System kontinuierlich fort. Durch den integrativen Ansatz arbeiten die nachgeordneten Bereiche kreativ mit und haben die Chance, den Mehrwert der Aufbereitung von steuerungsrelevanten Informationen direkt zu erkennen. In einem nächsten Schritt muss der Aufbau von Ursache-Wirkungsketten vollzogen werden, um die Interdependenzen der vier Perspektiven der Balanced Scorecard auch auf operationaler Ebene darstellen und die Wirkungszusammenhänge beeinflussen zu können.

Obschon der Zielvereinbarungsprozess der übrigen Abteilungen der Bezirksregierungen bisher nicht nach dem Konzept der BSC aufgebaut ist, verfahren diese seit 2000 ebenfalls nach dem bottom-up/top-down Ansatz und formulieren, ausgehend von den Behördenzielen³³, die Abteilungs-, Dezernats- und Sachgebietsziele. Die Behördenziele folgen derzeit keiner systematischen Gliederung nach Perspektiven, die die Gesamtorganisation in Aufbau und Ablauf abbilden. Gleichwohl gibt es erste Überlegungen, eine ganzheitliche, strategische Ausrichtung an Zielperspektiven vorzunehmen:

- Gemeinwohlorientierung
- Kundenperspektive
- Finanzperspektive
- Prozessperspektive
- Mitarbeiterperspektive

³³ Behördenziele 2005:

Ziel 1: Die Bezirksregierung fördert die Entwicklung des Münsterlandes und der Emscher-Lippe-Region als strukturell und kulturell vielfältig verbundene attraktive Lebens- und Wirtschaftsräume.

Ziel 2: Die Bezirksregierung als staatliche Mittelinstanz nimmt ihre Verantwortung für das Allgemeinwohl durch Bündelung ihrer Aktivitäten und abgestimmte Wertschöpfungsprozesse Rechnung.

(...)

Ziel 6: Die Bezirksregierung ist sich ihrer Vorbildfunktion für die Arbeitswelt bewusst.

Die Behördenziele der Bezirksregierung Münster haben sind in der Formulierung der Oberziele (Anzahl 6) in den Jahren 2002 bis 2005 fast identisch, was deren strategische Ausrichtung verdeutlicht. In den dazugehörigen Unterzielen wird jährlich maßnahmenorientiert variiert. Vgl. Regierungspräsident Münster: Behördenziele 2005. <http://intern.bezreg-muenster.nrw.de/index.htm> vom 09.05.2005.

Diese werden bis zur operativen Ebene mit qualitativen und quantitativen Kennzahlen abgebildet.³⁴ In Anbetracht der Behördenziele 2002 erscheint eine Strukturierung im Sinne der Zielperspektiven als zwingend geboten. Vorteilhaft ist dabei die bereits abgeschlossene Produktbildung in den Abteilungen 1 (Zentrale Dienste) bis 6 (Regionalplanung, Wirtschaft), die eine Steuerung auf der Basis von Produkten möglich macht.

Vor dem Hintergrund einer Vereinheitlichung und strukturierten Aggregation steuerungsrelevanter Informationen für die Führung, bietet sich die BSC als Managementkonzept für die gesamte Bezirksregierung an.

³⁴ Vgl. Bezirksregierung Münster: Neue Behördensteuerung. Wir gehen mit der Zeit. Münster ohne Datum. S. 8. Das Berichtswesen und Controlling des MUNLV orientiert sich ebenfalls an der BSC. Vgl. Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: NSM-aktuell. Ausgabe 01/2005.

Anhang II Auswertung zum Stand der Binnenmodernisierung

Die Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung hat auf Nachfrage den folgenden Vergleich zwischen dem Stand der Binnenmodernisierung bei den Bezirksregierungen und in der gesamten Landesverwaltung gefertigt und der Verfasserin zur Verfügung gestellt (Stand November 2004). Eine schriftliche Auswertung, die spezifische Aussagen zum Stand der Binnenmodernisierung in den Bezirksregierungen enthält, ist nicht geplant. Jede Behörde in NRW hat Zugriff auf die Befragungsergebnisse und kann selbstständig Quer- und Längsschnittvergleiche fertigen (Wissensbasis Verwaltungsmodernisierung im Landesintranet, www.wiba.nrw.de).

Prozentwerttabelle							
Stand im Bereich Mitarbeiterorientierung							
	bislang nicht (1)	beabsichtigt (2)	in Pla- nung (3)	praktiziert (4)	bereits evalu- iert (5)	Sum- me	Mittel- wert
Mitarbeitergespräche (ohne Zielvereinbarungen)							
Bezirksregie- rungen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %	0.0 %	4	4.0
Land NRW	7.6 %	5.8 %	9.3 %	70.7 %	6.6 %	485	3.6
Mitarbeitergespräche (mit Zielvereinbarungen)							
Bezirksregie- rungen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %	0.0 %	5	4.0
Land NRW	21.4 %	9.2 %	13.2 %	51.9 %	4.3 %	509	3.1
Mitarbeiterbefragungen							
Bezirksregie- rungen	20.0 %	0.0 %	0.0 %	60.0 %	20.0 %	5	3.6
Land NRW	18.9 %	4.3 %	6.8 %	49.6 %	20.4 %	530	3.5
Personalentwicklung							
Bezirksregie- rungen	0.0 %	0.0 %	20.0 %	80.0 %	0.0 %	5	3.8
Land NRW	9.6 %	6.5 %	12.4 %	61.6 %	9.9 %	523	3.6
Frauenförderung							
Bezirksregie- rungen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	60.0 %	40.0 %	5	4.4
Land NRW	2.8 %	0.6 %	1.3 %	69.9 %	25.4 %	531	4.1
Flexible Arbeitszeitmodelle (z.B. AZVO, Altersteilzeit, Sabbatjahr)							
Bezirksregie- rungen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	80.0 %	20.0 %	5	4.2

Prozentwerttabelle							
Stand im Bereich Organisationsentwicklung							
	bislang nicht (1)	beabsichtigt (2)	in Planung (3)	praktiziert (4)	bereits evaluiert (5)	Summe	Mittelwert
Leitbildentwicklung							
Bezirksregierungen	0.0 %	0.0 %	20.0 %	60.0 %	20.0 %	5	4.0
Land NRW	30.3 %	7.4 %	8.4 %	46.7 %	7.2 %	525	2.9
Aufgabenkritik							
Bezirksregierungen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %	0.0 %	5	4.0
Land NRW	27.9 %	7.0 %	6.2 %	53.8 %	5.0 %	498	3.0
Veränderung der Aufbauorganisation (sofern Handlungsspielraum)							
Bezirksregierungen	25.0 %	0.0 %	0.0 %	75.0 %	0.0 %	4	3.3
Land NRW	14.8 %	2.2 %	5.6 %	61.3 %	16.2 %	501	3.6
Systematisches Qualitätsmanagement (z.B. EFQM, CAF, ISO 9000, KVP)							
Bezirksregierungen	60.0 %	0.0 %	0.0 %	40.0 %	0.0 %	5	2.2
Land NRW	48.8 %	19.1 %	11.7 %	16.8 %	3.5 %	512	2.1
Kundenbefragungen							
Bezirksregierungen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	60.0 %	40.0 %	5	4.4
Land NRW	38.4 %	5.2 %	4.0 %	32.4 %	20.0 %	521	2.9
Gesundheitsfördernde Arbeitsbedingungen							
Bezirksregierungen	0.0 %	0.0 %	20.0 %	80.0 %	0.0 %	5	3.8
Land NRW	5.9 %	4.0 %	4.7 %	74.1 %	11.4 %	528	3.8
Telearbeit/Heimarbeit							
Bezirksregierungen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	60.0 %	40.0 %	5	4.4
Land NRW	51.2 %	2.9 %	3.5 %	37.3 %	5.2 %	520	2.4
Benchmarking (Verwaltungsvergleiche)							
Bezirksregierungen	0.0 %	0.0 %	20.0 %	80.0 %	0.0 %	5	3.8
Land NRW	47.1 %	17.9 %	7.4 %	24.5 %	3.1 %	486	2.2
Projektgruppenarbeit							
Bezirksregierungen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %	0.0 %	5	4.0
Land NRW	14.8 %	0.6 %	1.3 %	74.7 %	8.6 %	522	3.6
Moderationstechniken, Workshops							
Bezirksregierungen	0.0 %	0.0 %	20.0 %	80.0 %	0.0 %	5	3.8
Land NRW	19.7 %	2.0 %	2.0 %	72.2 %	4.1 %	508	3.4
e-government (keine reinen Informationsangebote)							
Bezirksregierungen	0.0 %	0.0 %	20.0 %	80.0 %	0.0 %	5	3.8

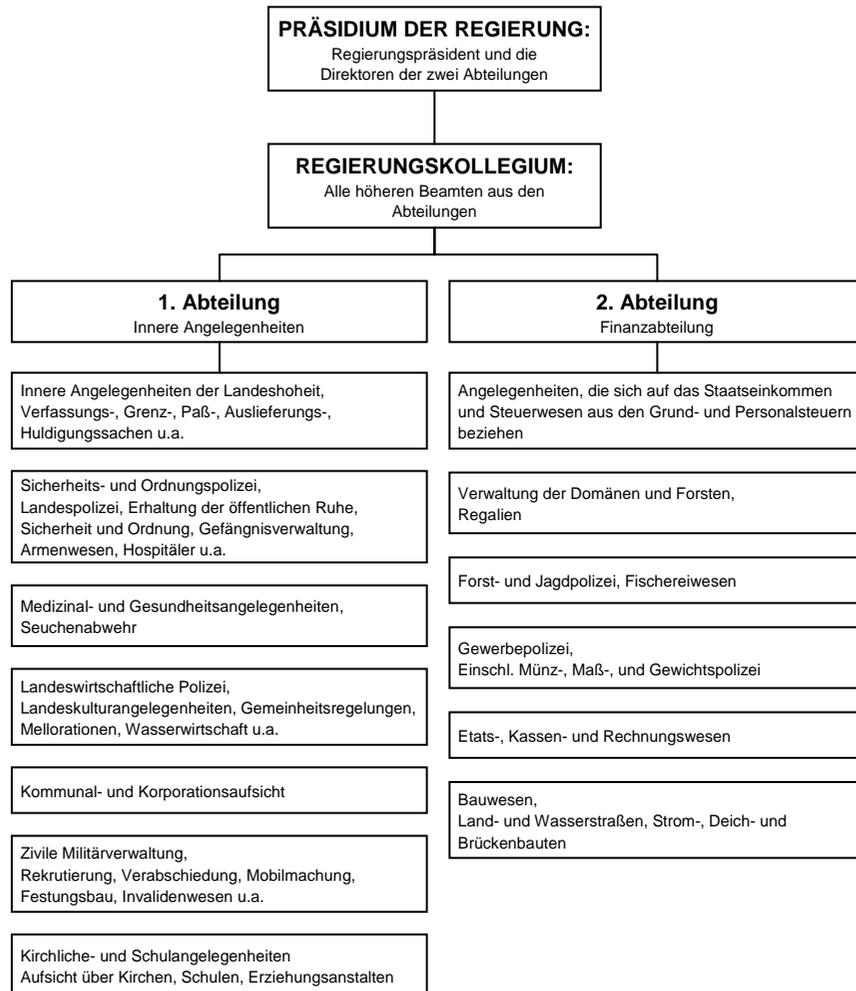
Prozentwerttabelle							
Stand im Bereich Steuerung/Haushalt							
	bislang nicht (1)	beabsichtigt (2)	in Pla- nung (3)	praktiziert (4)	bereits evaluiert (5)	Sum- me	Mittel- wert
Zielvereinbarungen (zwischen Verwaltungen)							
Bezirksregierun- gen	20.0 %	20.0 %	20.0 %	40.0 %	0.0 %	5	2.8
Land NRW	39.3 %	12.9 %	10.0 %	34.2 %	3.6 %	450	2.5
Zielvereinbarungen (innerhalb Ihrer Verwaltung)							
Bezirksregierun- gen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %	0.0 %	5	4.0
Land NRW	21.7 %	9.3 %	15.5 %	45.6 %	7.9 %	517	3.1
Dezentrale Ressourcenverantwortung							
Bezirksregierun- gen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %	0.0 %	5	4.0
Land NRW	23.7 %	6.2 %	8.6 %	58.8 %	2.6 %	498	3.1
Produktbeschreibungen							
Bezirksregierun- gen	0.0 %	0.0 %	0.0 %	100.0 %	0.0 %	5	4.0
Land NRW	41.3 %	6.7 %	21.9 %	26.5 %	3.8 %	480	2.4
Budgetierung							
Bezirksregierun- gen	0.0 %	0.0 %	40.0 %	40.0 %	20.0 %	5	3.8
Land NRW	22.5 %	9.7 %	13.6 %	50.6 %	3.7 %	516	3.0
Controlling und Berichtswesen							
Bezirksregierun- gen	0.0 %	0.0 %	40.0 %	60.0 %	0.0 %	5	3.6
Land NRW	23.6 %	6.9 %	16.9 %	41.0 %	11.7 %	522	3.1
Kosten- und Leistungsrechnung							
Bezirksregierun- gen	0.0 %	0.0 %	20.0 %	60.0 %	20.0 %	5	4.0
Land NRW	38.0 %	17.6 %	16.6 %	26.3 %	1.5 %	518	2.4
Führungsinformationssystem							
Bezirksregierun- gen	20.0 %	40.0 %	20.0 %	20.0 %	0.0 %	5	2.4

Anhang III

Organigramme der Bezirksregierung in NRW (1815-2001)

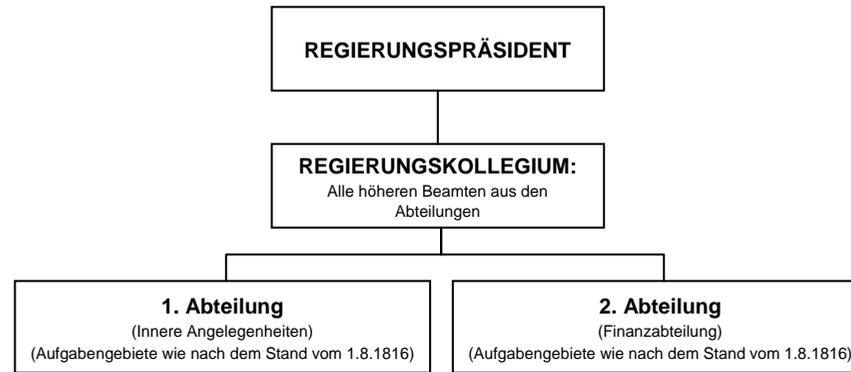
ORGANISATIONS- UND GESCHÄFTSVERTEILUNGSPLAN
DER REGIERUNG MINDEN
Nach der VO. Vom 30. April 1815
(in der Ausformung durch die Regierungsinstruktion
vom 23.Okt. 1817 [GS. S. 248])

Stand: 1. Aug. 1816



ORGANISATIONSSPLAN DER REGIERUNG MINDEN
nach der Allerhöchsten Kabinettsorder vom 31. Dez. 1825
(GS. 1826 S. 5)

Stand: 1. Jan. 1826



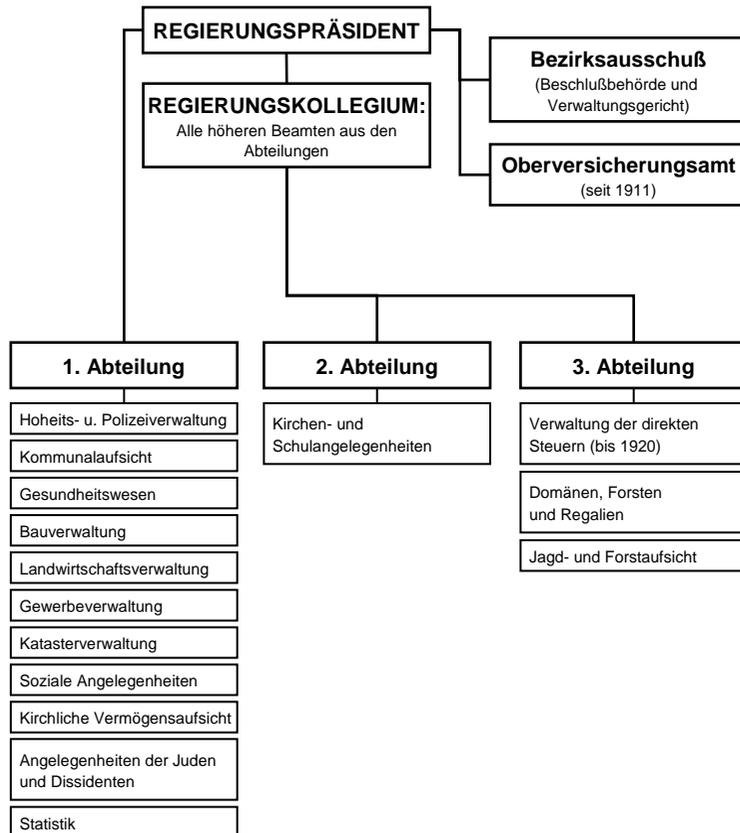
Quelle:

Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen
1816 – 1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 27.

ORGANISATIONS- UND GESCHÄFTSVERTEILUNGSPLAN
DER REGIERUNG MINDEN

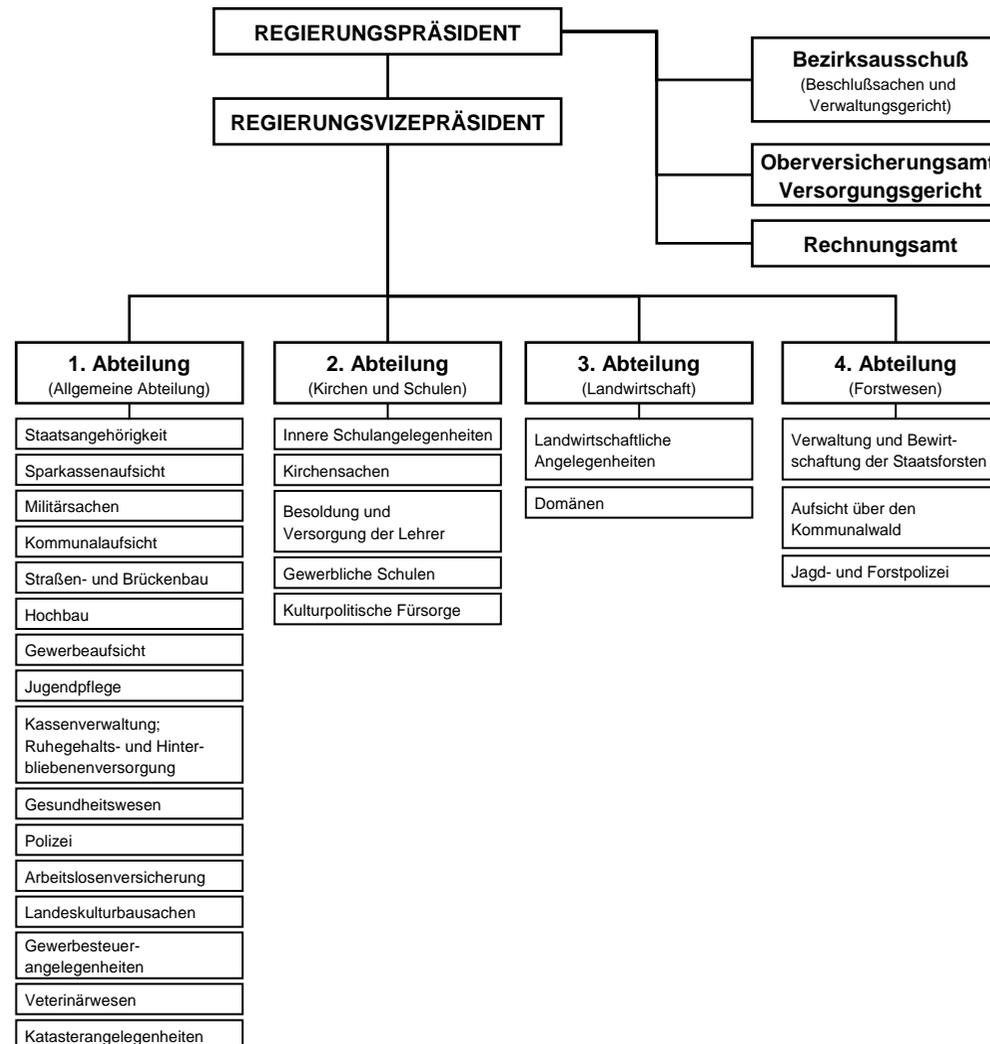
Nach Inkrafttreten des Gesetzes über die allgemeine
Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (GS. S. 195)

Stand: 1. Juli. 1887



ORGANISATIONSSPLAN UND GESCHÄFTSVERTEILUNGSPLAN
nach Inkrafttreten der VO. über die Vereinfachung und
Verbilligung der Verwaltung vom 3. Sept. 1932 (GS. S. 283)

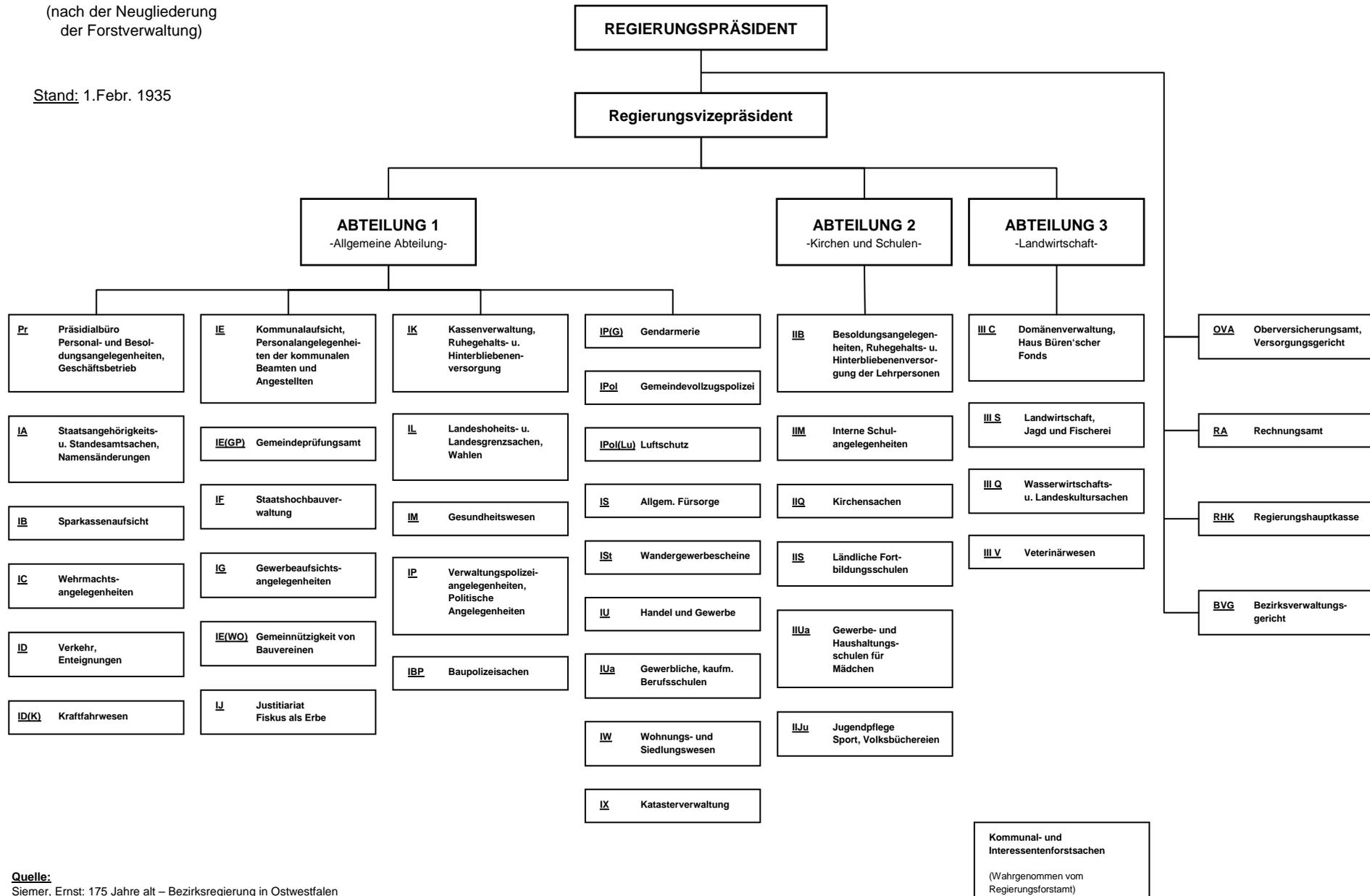
Stand: 1. April 1933



Quelle:
Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen
1816 – 1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 36.

ORGANISATIONSPLAN
DER REGIERUNG MINDEN
(nach der Neugliederung
der Forstverwaltung)

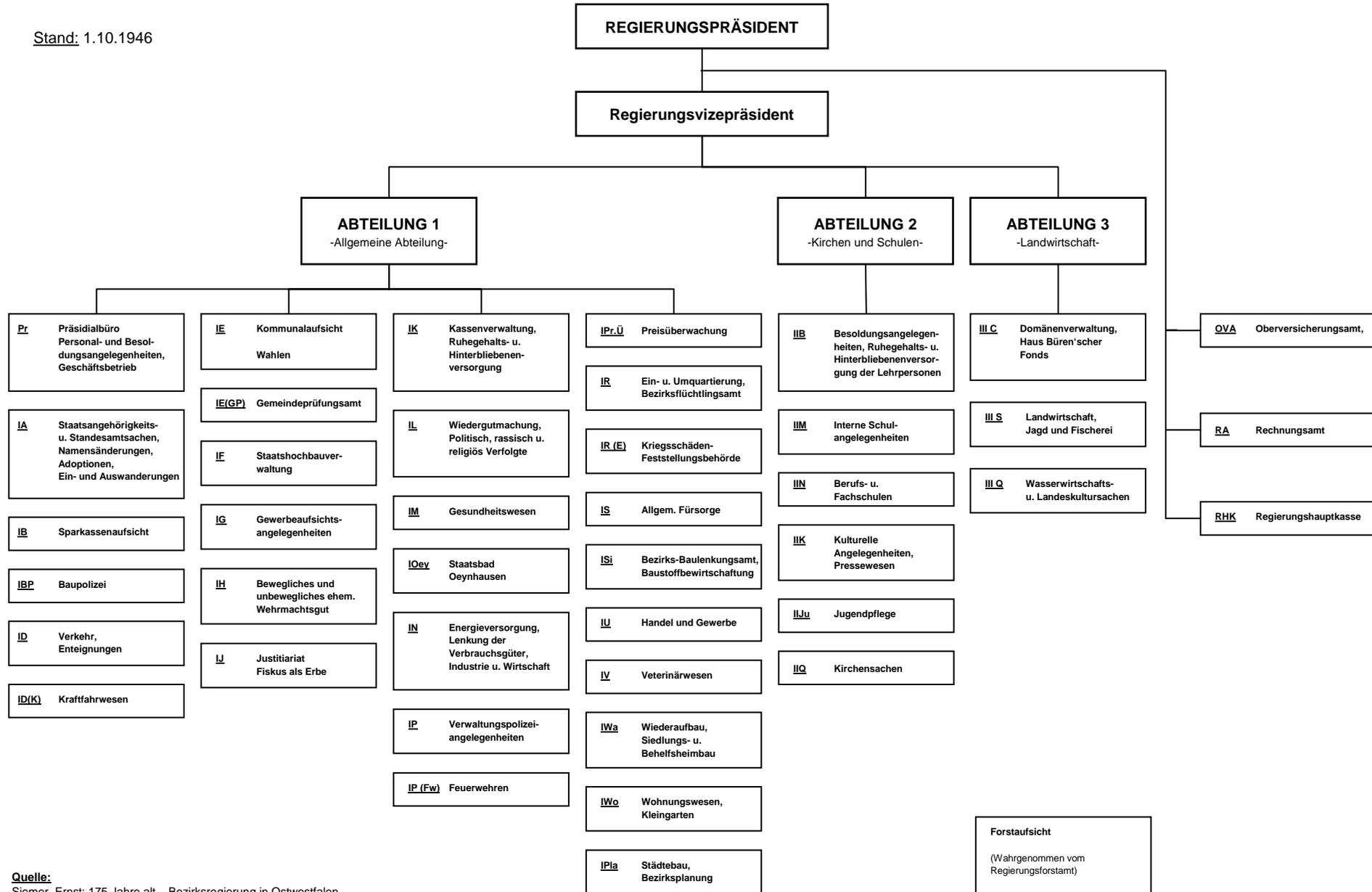
Stand: 1.Febr. 1935



Quelle:
Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen
1816 – 1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 336.

ORGANISATIONSPLAN
DER REGIERUNG MINDEN

Stand: 1.10.1946

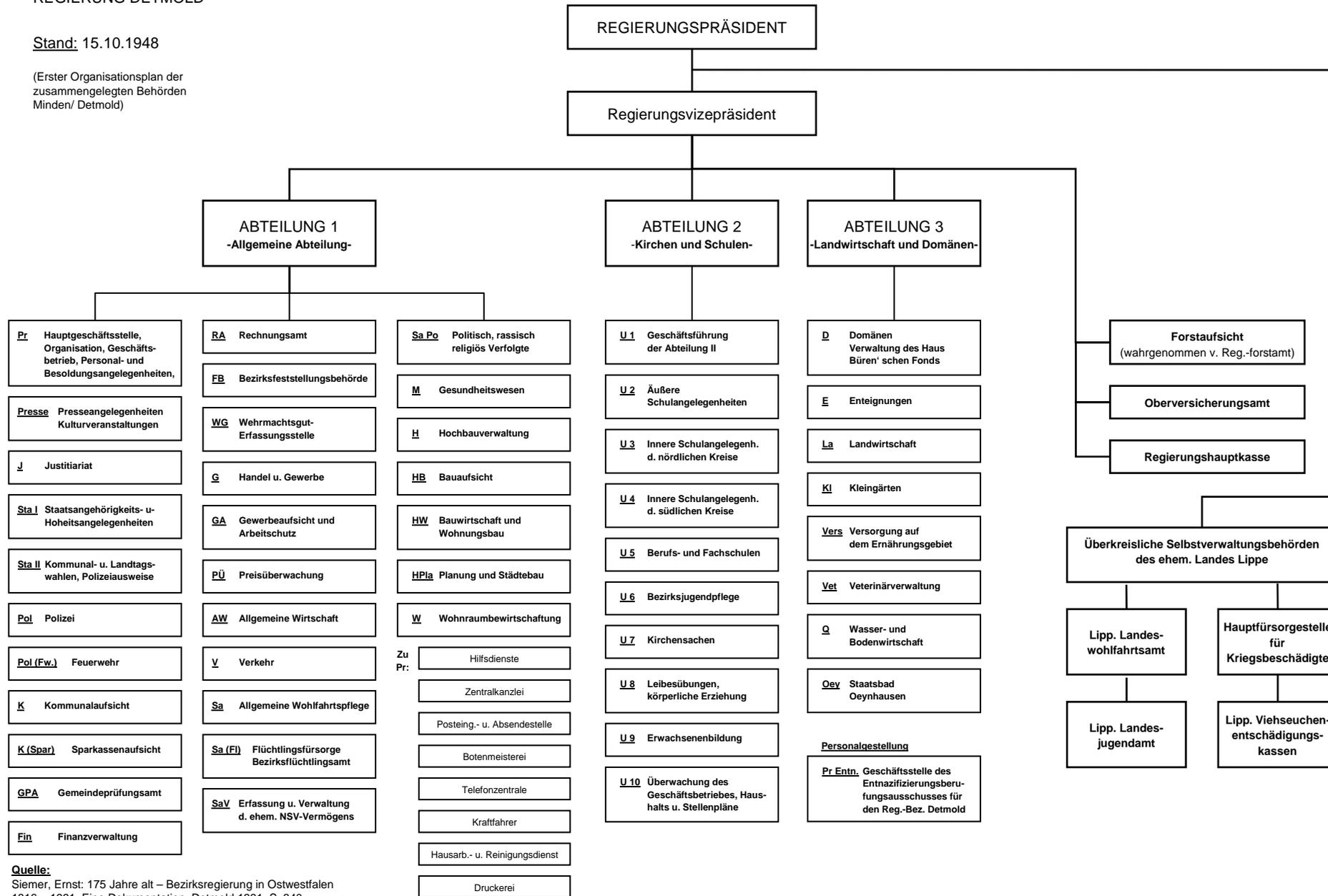


Quelle:
Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen
1816 – 1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 338.

ORGANISATIONSPLAN DER
REGIERUNG DETMOLD

Stand: 15.10.1948

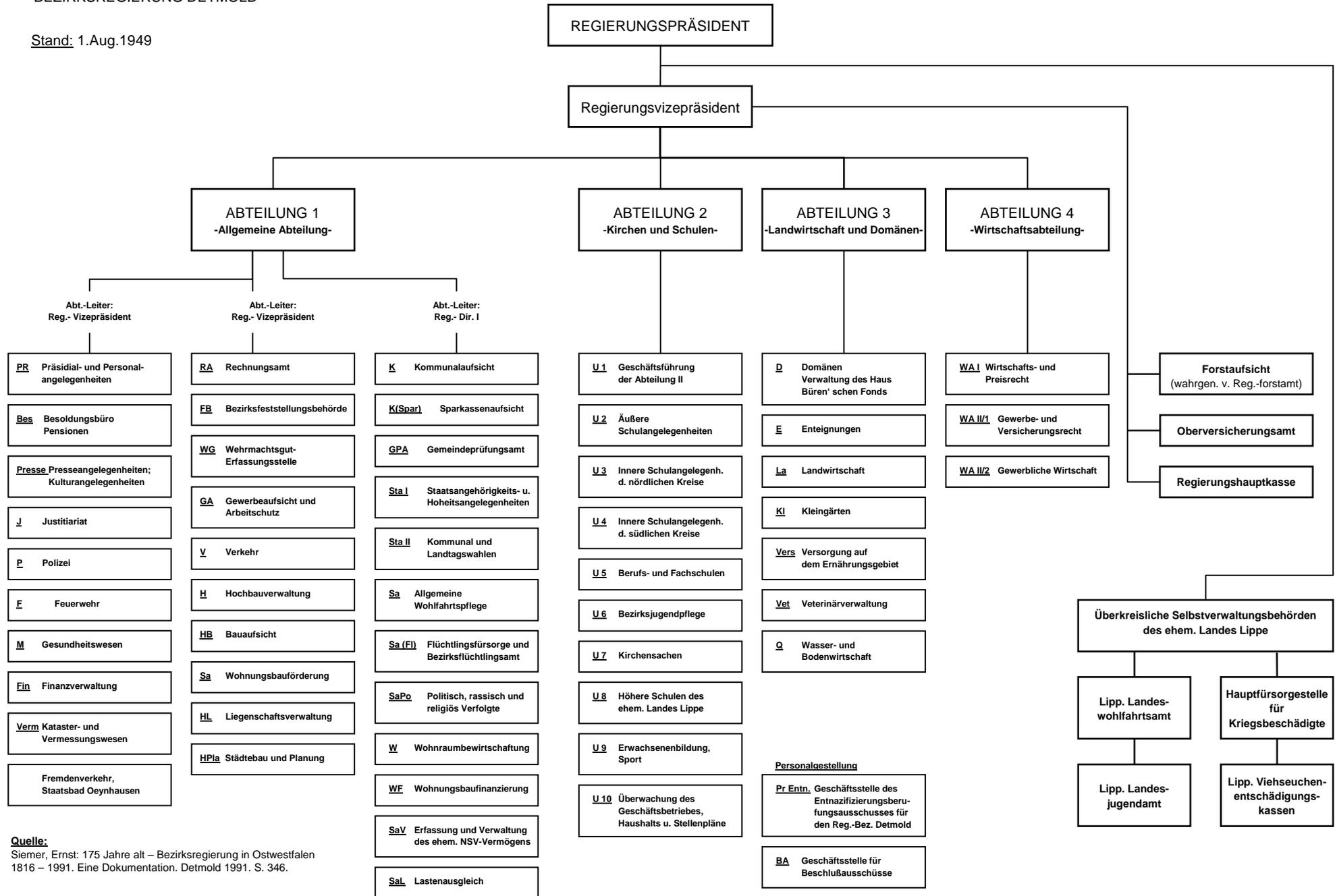
(Erster Organisationsplan der
zusammgelegten Behörden
Minden/ Detmold)



Quelle:
Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen
1816 – 1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 340.

ORGANISATIONSPLAN DER
BEZIRKSREGIERUNG DETMOLD

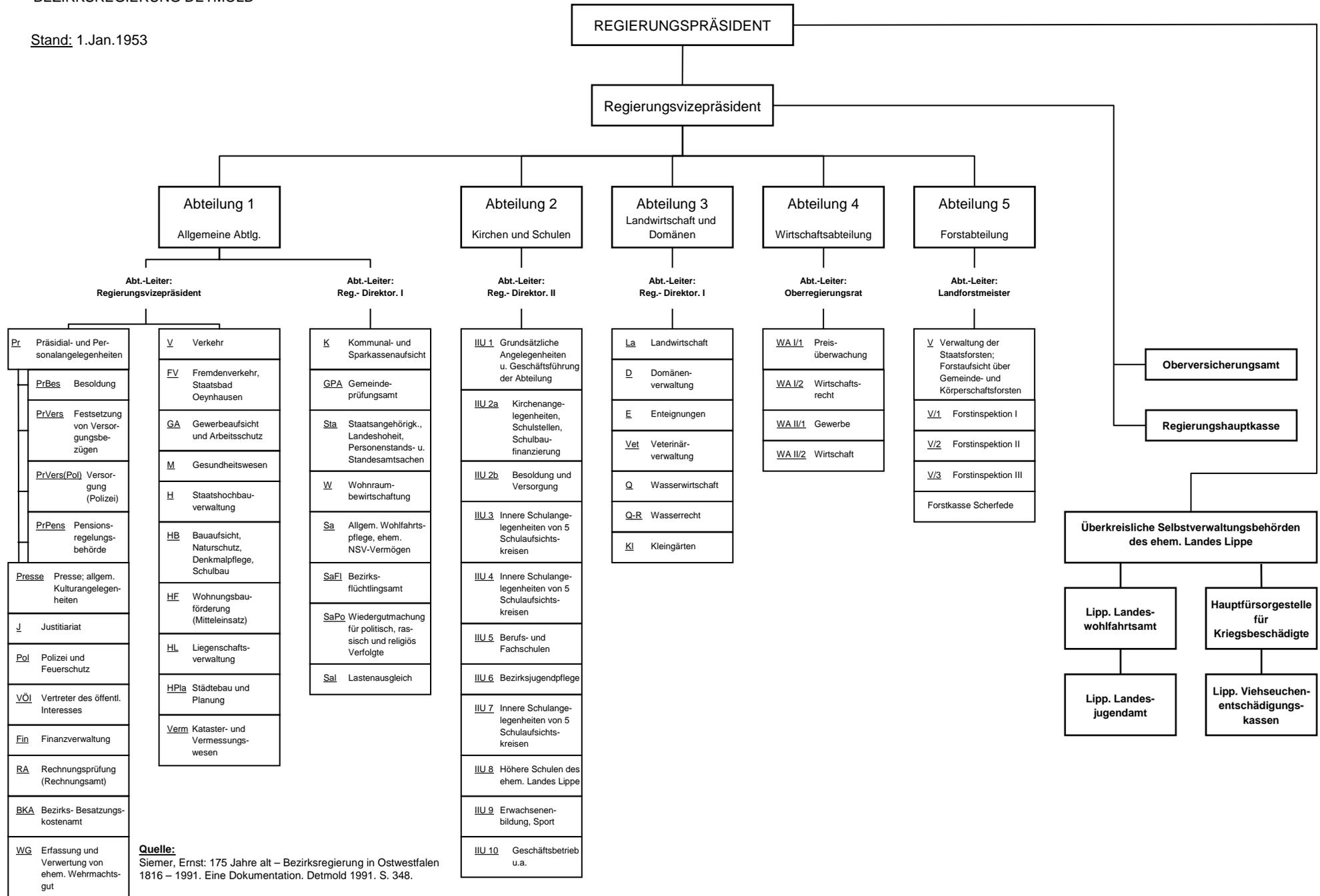
Stand: 1.Aug.1949



Quelle:
Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen
1816 – 1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 346.

ORGANISATIONSPLAN DER
BEZIRKSREGIERUNG DETMOLD

Stand: 1. Jan. 1953

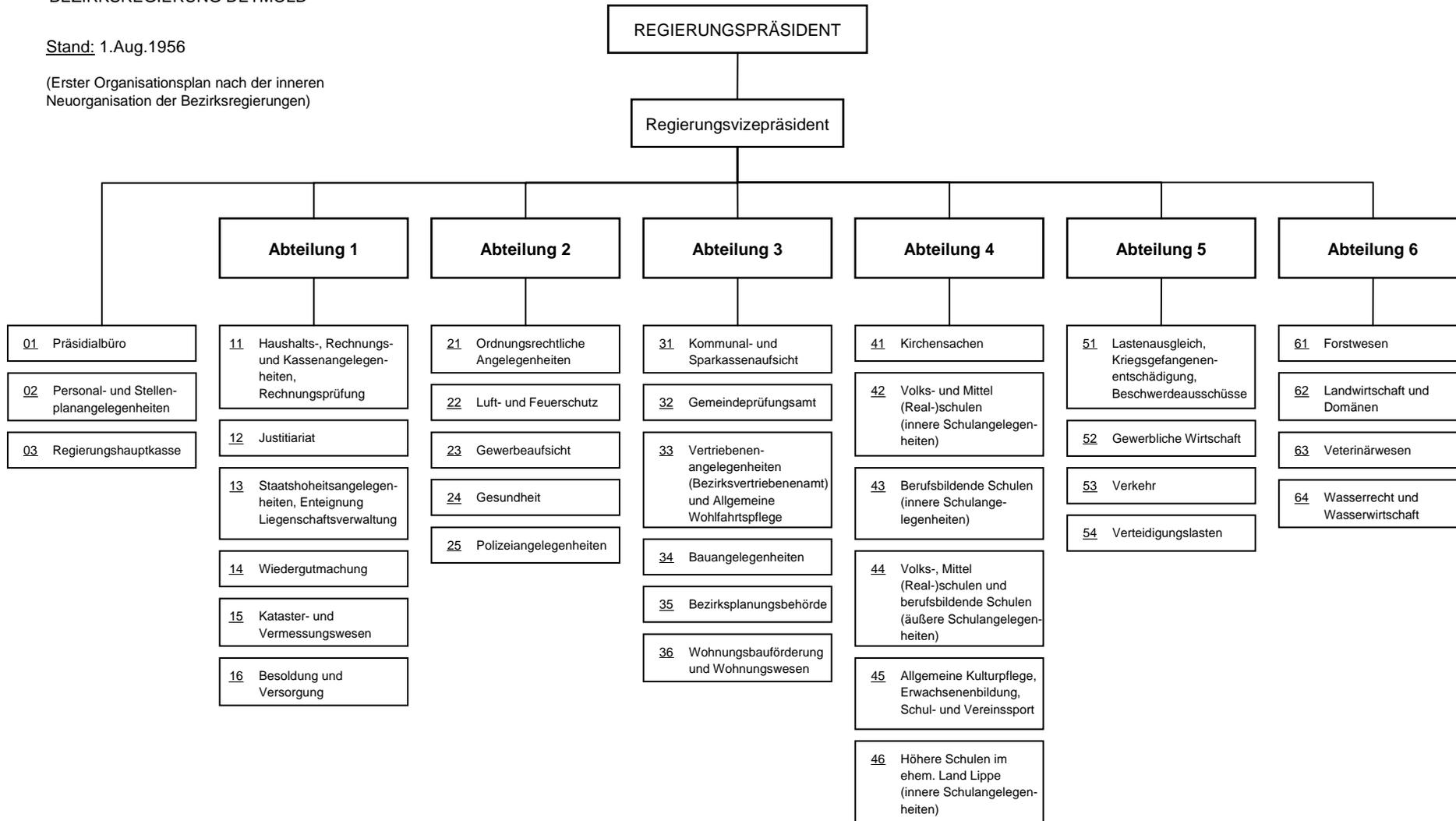


Quelle:
Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen
1816 – 1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 348.

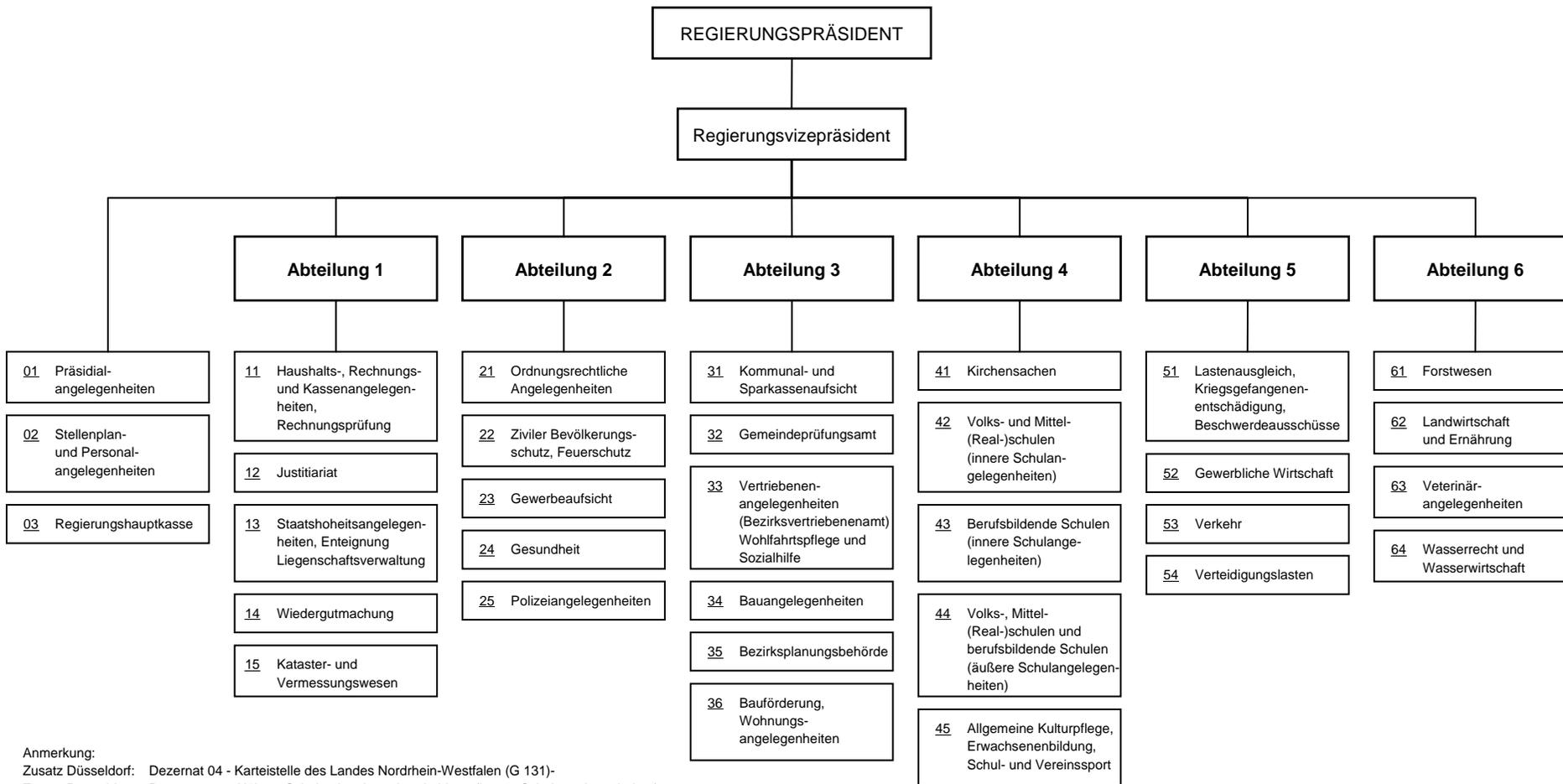
ORGANISATIONSPLAN DER
BEZIRKSREGIERUNG DETMOLD

Stand: 1.Aug.1956

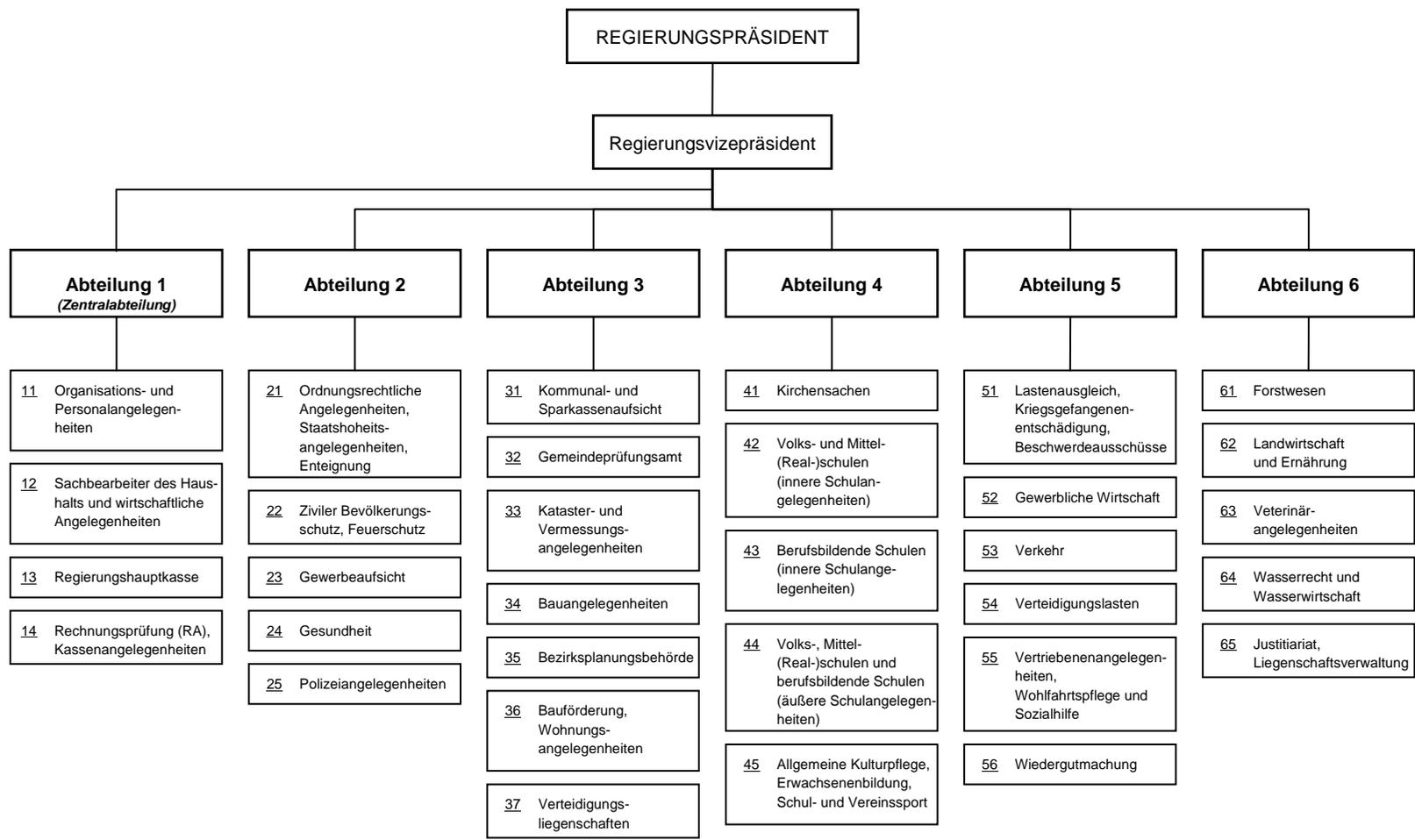
(Erster Organisationsplan nach der inneren
Neuorganisation der Bezirksregierungen)



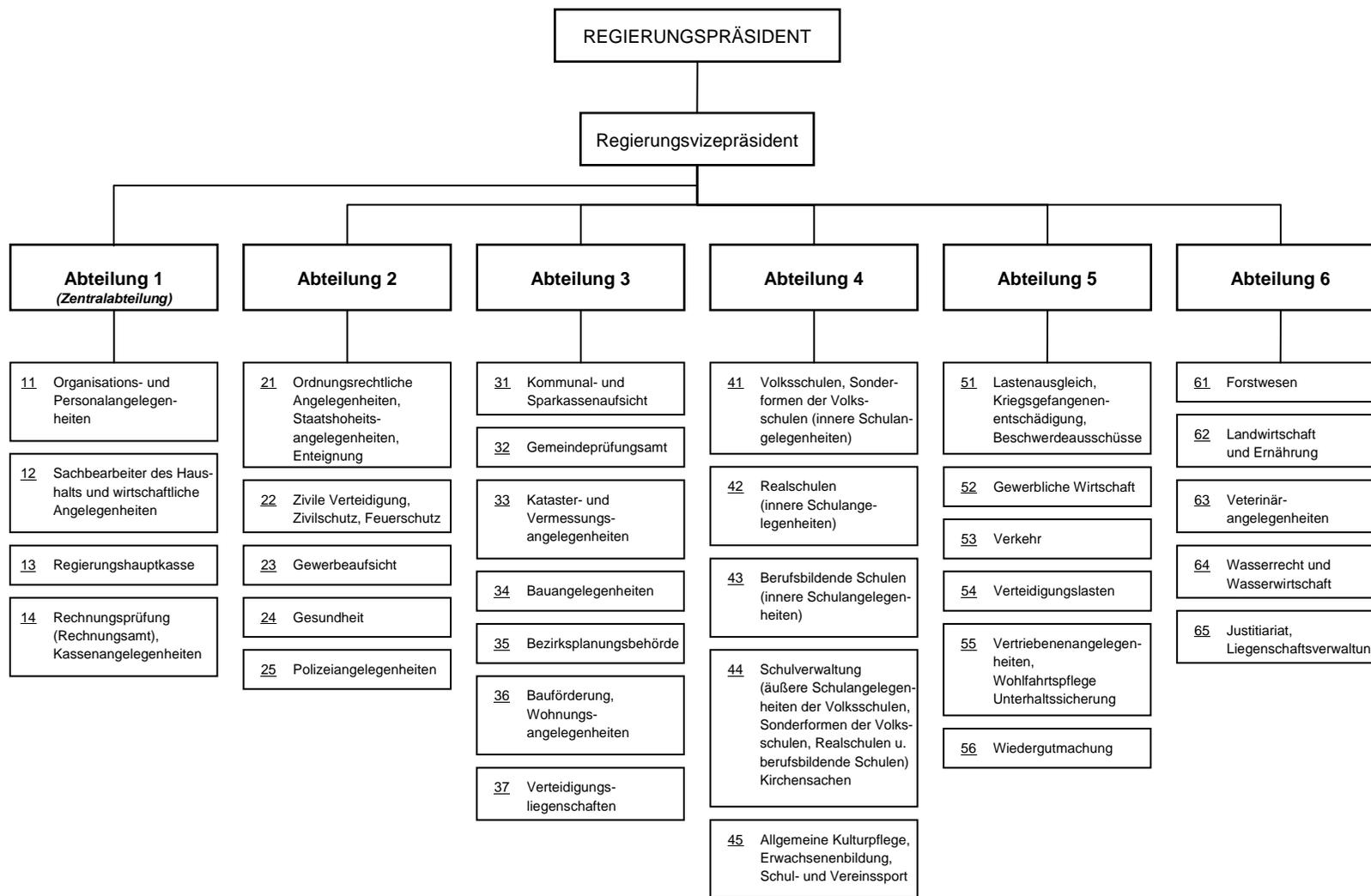
Quelle:
Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen
1816 – 1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 356.



Anmerkung:
 Zusatz Düsseldorf: Dezernat 04 - Karteistelle des Landes Nordrhein-Westfalen (G 131)-
 Zusatz Detmold: Dezernat 46 – Höhere Schulen im ehem. Lande Lippe (innere Schulangelegenheiten)-

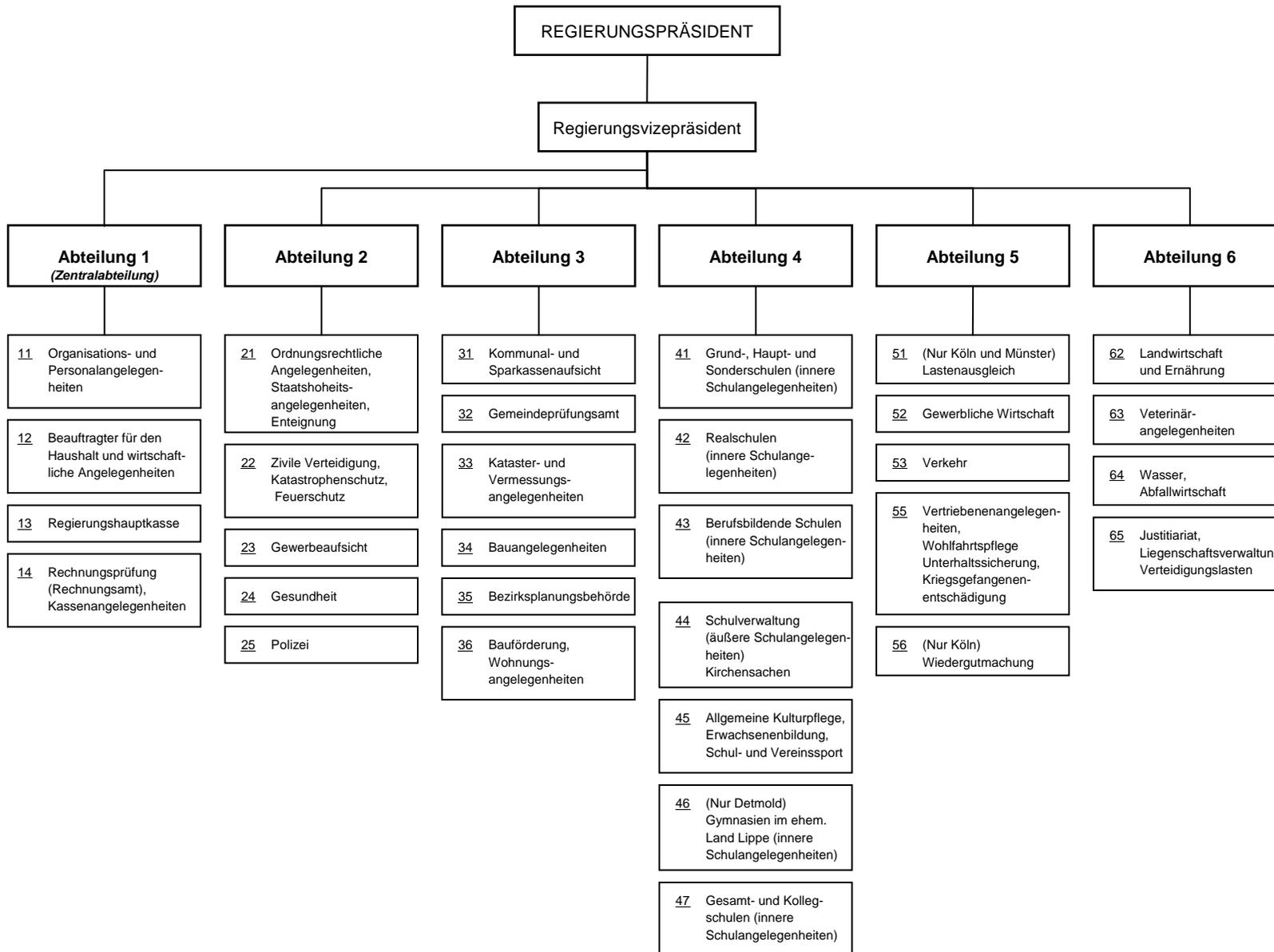


Quelle:
 Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr.7 – S. 69
 Tag der Ausgabe: Düsseldorf, den 24. Januar 1964

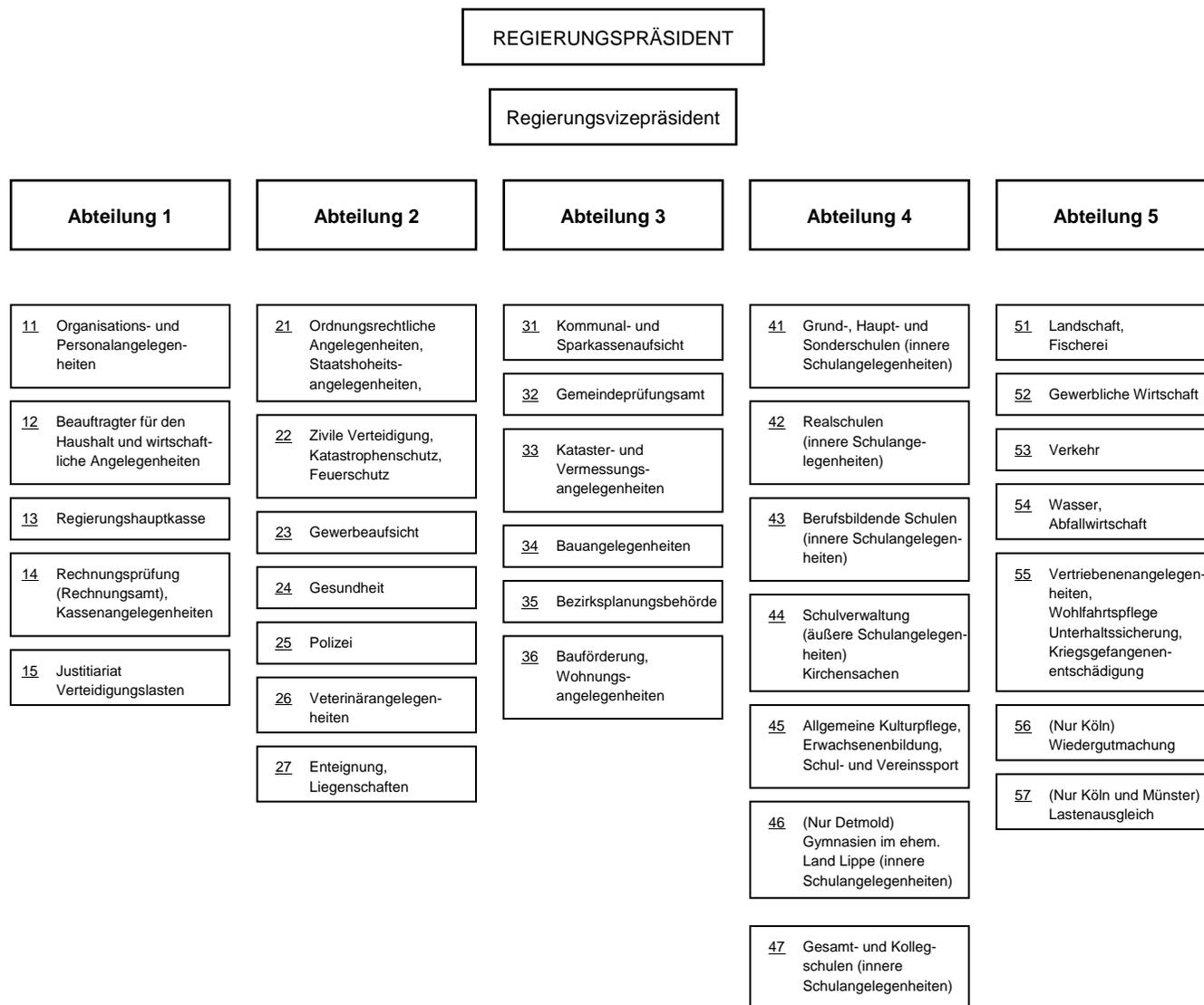


Quelle:
 Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 121 - S. 1261
 Tag der Ausgabe: Düsseldorf, den 27. September 1965

Organisationsplan für die Behörden der Regierungspräsidenten



Organisationsplan für die Behörden der Regierungspräsidenten



Organisationsplan

REGIERUNGSPRÄSIDENT

Regierungsvizepräsident

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6
11 Organisations- und Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen Primar- und Sekundarstufe I	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle und Erarbeitungsverfahren
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen-Sekundarstufe II, Gesamtschulen	52 Gewerbliche Wirtschaft	62 Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur
13 Regierungshauptkasse	23 Gewerbeaufsicht	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	44.I Personal- und Stellenplanangelegenheiten der Lehrer	53 Verkehr	63 Siedlungsstruktur
14 Rechnungsprüfung (Rechnungsamt), Kassenangelegenheiten	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44.II Schulverwaltung Kirchensachen	54 Wasser, Abfallwirtschaft	64 Naturraum
15 Justitiariat Verteidigungslasten	25 Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau	45 Allgemeine Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Schul- und Vereinssport	55 Vertriebenenangelegenheiten, Wohlfahrtspflege Unterhaltssicherung, Kriegsgefangenenentschädigung	65 Bandinfrastruktur
	26 Veterinärangelegenheiten	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten		56 Nur Köln: Wiedergutmachung	66 Nur Köln: Braunkohle
	27 Enteignung, Liegenschaften			57 Nur Münster: Lastenausgleich	

Organisationsplan

REGIERUNGSPRÄSIDENT

Regierungsvizepräsident

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6
11 Organisations- und Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen Primar- und Sekundarstufe I (innere Schulangelegenheiten)	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitungsverfahren
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen -Sekundarstufe II-, Gesamtschulen sowie nur Detmold: Gymnasien im ehemaligen Land Lippe (innere Schulangelegenheiten)	52 Gewerbliche Wirtschaft	62 Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur
13 Regierungshauptkasse	23 Gewerbeaufsicht	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	44.1 Personal- und Stellenplanangelegenheiten der Lehrer	53 Verkehr	63 Siedlungsstruktur
14 Vorprüfungsstelle (Rechnungsamt), Kassenangelegenheiten	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44.II Schulverwaltung (äußere Schulangelegenheiten); Kirchensachen	54 Wasser, Abfallwirtschaft	64 Naturraum
15 Justitiariat Verteidigungslasten	25 Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau	45 Allgemeine Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Schul- und Vereinssport	55 Vertriebenenangelegenheiten, Wohlfahrtspflege Unterhaltssicherung, Kriegsgefangenenentschädigung	65 Verkehrs- und Leitungswege
	26 Veterinärangelegenheiten	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten		56 Nur Köln: Wiedergutmachung	66 Nur Köln: Braunkohle
	27 Enteignung, Liegenschaften			57 Nur Münster: Lastenausgleich	

Organisationsplan

REGIERUNGSPRÄSIDENT

Regierungsvizepräsident

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6
11 Organisations- und Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen Primar- und Sekundarstufe I (innere Schulangelegenheiten)	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitungsverfahren
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen -Sekundarstufe II-, Gesamtschulen sowie nur Detmold: Gymnasien im ehemaligen Land Lippe (innere Schulangelegenheiten)	52 Gewerbliche Wirtschaft	62 Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur
13 Regierungshauptkasse	23 Gewerbeaufsicht	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	44.1 Personal- und Stellenplanangelegenheiten der Lehrer	53 Verkehr	63 Siedlungsstruktur
14 Vorprüfungsstelle (Rechnungsamt), Kassenangelegenheiten	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44.II Schulverwaltung (äußere Schulangelegenheiten); Kirchensachen	54 Wasser, Abfallwirtschaft	64 Naturraum
15 Justitiariat Verteidigungslasten	25 Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalsangelegenheiten	45 Allgemeine Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Schul- und Vereinssport	55 Vertriebenenangelegenheiten, Wohlfahrtspflege Unterhaltssicherung, Kriegsgefangenenentschädigung	65 Verkehrs- und Leitungswege
	26 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung		56 Nur Köln: Wiedergutmachung	66 Nur Köln: Braunkohle
	27 Enteignung, Liegenschaften			57 Nur Münster: Lastenausgleich	

REGIERUNGSPRÄSIDENT

Organisationsplan

Regierungsvizepräsident

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6
11 Organisations- und Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grundschulen - Primarstufe - und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitungsverfahren
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Gewerbliche Wirtschaft	62 Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur
13 Regierungshauptkasse	23 Gewerbeaufsicht	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	43 Gymnasien, Gesamtschulen, -Sekundarstufen I und II-	53 Verkehr	63 Siedlungsstruktur
14 Rechnungsamt, Kassenaufsicht	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen - Sekundarstufe II -	54 Wasser, Abfallwirtschaft	64 Naturraum
15 Justitiariat Verteidigungslasten	25 Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	41-44 Gemeinsames Büro	55 Sozialwesen	65 Verkehrs- und Leitungswege
	26 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	45 Lehreraus- und -fortbildung	56 Nur Köln: Wiedergutmachung (bis 30.06.85)	66 Nur Köln: Braunkohle
	27 Enteignung, Liegenschaften		46 Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, nur Arnsberg und Düsseldorf: Zweiter Bildungsweg, Sport	57 Nur Münster: Lastenausgleich	
			47 Personal- und Stellenplanangelegenheiten		
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen		
			49 Wirtschaftliche Angelegenheiten, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung		

REGIERUNGSPRÄSIDENT

Organisationsplan

Regierungsvizepräsident

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6
11 Organisations- und Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grundschulen - Primarstufe - und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitungsverfahren
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Gewerbliche Wirtschaft	62 Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur
13 Regierungshauptkasse	23 Sozialwesen	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	43 Gymnasien, Gesamtschulen, -Sekundarstufen I und II-	53 Verkehr	63 Siedlungsstruktur
14 Rechnungsamt, Kassenaufsicht	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen - Sekundarstufe II -	54 Wasser, Abfallwirtschaft	64 Naturraum
15 Justitiariat Verteidigungslasten	25 Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	41-44 Gemeinsames Büro	55 Gewerbeaufsicht (Arbeitsschutz; Immissionsschutz)	65 Verkehrs- und Leitungswege
16 Vorprüfungsstelle für Bauausgaben	26 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	45 Lehreraus- und -fortbildung		66 Nur Köln: Braunkohle
	27 Enteignung, Liegenschaften	37 Nur Münster: Lastenausgleich	46 Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, nur Arnsberg und Düsseldorf: Zweiter Bildungsweg, Sport		
			47 Personal- und Stellenplanangelegenheiten		
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen		
			49 Wirtschaftliche Angelegenheiten, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung		

REGIERUNGSPRÄSIDENT

Organisationsplan

Regierungsvizepräsident

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6
11 Organisations- und Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grundschulen - Primarstufe - und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitsungsverfahren
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Gewerbliche Wirtschaft	62 Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur
13 Regierungshauptkasse	23 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	43 Gymnasien, Gesamtschulen, -Sekundarstufen I und II-	53 Verkehr	63 Siedlungsstruktur
14 Rechnungsamt, Kassenaufsicht	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen - Sekundarstufe II -	54 Wasser, Abfallwirtschaft	64 Naturraum
15 Justitiariat Verteidigungslasten	25 Verwaltung und Logistik der Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	41-44 Gemeinsames Büro	55 Gewerbeaufsicht (Arbeitsschutz; Immissionsschutz)	65 Verkehrs- und Leitungswege
16 Vorprüfungsstelle für Bauausgaben	26 Gefahrenabwehr/ Strafverfolgung der Polizei	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	45 Lehreraus- und -fortbildung		66 Nur Köln: Braunkohle
	27 Führungs- und Einsatzmittel der Polizei	37 Sozialwesen	46 Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport		
	28 Enteignung, Liegenschaften	38 Nur Münster: Lastenausgleich	47 Personal- und Stellenplanangelegenheiten		
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen		
			49 Wirtschaftliche Angelegenheiten, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung		

**Regierungspräsidentin
Regierungspräsident**

**Regierungsvizepräsidentin
Regierungsvizepräsident**

Organisationsplan

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6	Nur Düsseldorf: Abteilung 7 Wiedergutmachung
11 Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grundschulen - Primarstufe - und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitsverfahren	71 Festsetzung, Heilverfahren, Sonstige Angelegenheiten der Wiedergutmachung
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Abfallwirtschaft	62 Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur	72 Medizinische Angelegenheiten
13 Regierungshauptkasse	23 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	43 Gymnasien, Gesamtschulen, -Sekundarstufen I und II-	53 Verkehr	63 Siedlungsstruktur	73 Rentenregelung, Rechtsangelegenheiten, Beitreibung und Vollstreckung
14 Organisationsangelegenheiten, Informationstechnik	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen - Sekundarstufe II -	54 Wasserwirtschaft	64 Naturraum	
15 Justitiariat, Enteignung, Liegenschaften, Nur Arnsberg, Detmold und Köln: Verteidigungslasten	25 Verwaltung und Logistik der Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	41-44 Gemeinsames Büro	55 Arbeitsschutz	65 Verkehrs- und Leitungswege	
	26 Gefahrenabwehr/ Strafverfolgung der Polizei	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	45 Lehreraus- und -fortbildung	56 Immissionsschutz	66 Nur Köln: Braunkohle	
	27 Führungs- und Einsatzmittel der Polizei	37 Sozialwesen	46 Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport			
		38 Nur Münster: Lastenausgleich	47 Personal- und Stellenplanangelegenheiten			
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen			
			49 Wirtschaftliche Angelegenheiten, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung			

Quelle:
IM NW – VA3 – 33.00. vom 02.Januar 1996

**Regierungspräsidentin
Regierungspräsident**

**Regierungsvizepräsidentin
Regierungsvizepräsident**

Organisationsplan

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6	Nur Düsseldorf: Abteilung 7 Wiedergutmachung
11 Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grundschulen - Primarstufe - und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitungsverfahren Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur	71 Festsetzung, Heilverfahren, Sonstige Angelegenheiten der Wiedergutmachung
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Abfallwirtschaft	62 Durchsetzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	72 Medizinische Angelegenheiten
13 Regierungshauptkasse	23 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	43 Gymnasien, Gesamtschulen, -Sekundarstufen I und II-	53 Verkehr	63 Gewerbliche Wirtschaft	73 Rentenregelung, Rechtsangelegenheiten, Beitreibung und Vollstreckung
14 Organisationsangelegenheiten, Informationstechnik	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen - Sekundarstufe II -	54 Wasserwirtschaft	64 Nur Köln: Braunkohle	
15 Justitiariat, Enteignung, Liegenschaften, Nur Arnsberg, Detmold und Köln: Verteidigungslasten	25 Verwaltung und Logistik der Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	41-44 Gemeinsames Büro	55 Arbeitsschutz		
	26 Gefahrenabwehr/ Strafverfolgung der Polizei	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	45 Lehreraus- und -fortbildung	56 Immissionsschutz		
	27 Führungs- und Einsatzmittel der Polizei	37 Sozialwesen	46 Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport			
		38 Nur Münster: Lastenausgleich	47 Personal- und Stellenplanangelegenheiten			
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen			
			49 Wirtschaftliche Angelegenheiten, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung			

Quelle:
Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr.15 – S. 384
Tag der Ausgabe: Düsseldorf, den 15. März 1996

**Regierungspräsidentin
Regierungspräsident**

**Regierungsvizepräsidentin
Regierungsvizepräsident**

Organisationsplan

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6	Nur Düsseldorf: Abteilung 7 Wiedergutmachung
11 Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grundschulen - Primarstufe - und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitungsverfahren Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur	71 Festsetzung, Heilverfahren, Sonstige Angelegenheiten der Wiedergutmachung
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Abfallwirtschaft	62 Durchsetzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	72 Medizinische Angelegenheiten
13 Regierungshauptkasse	23 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	43 Gymnasien, Gesamtschulen, -Sekundarstufen I und II-	53 Verkehr	63 Gewerbliche Wirtschaft	73 Rentenregelung, Rechtsangelegenheiten, Beitreibung und Vollstreckung
14 Organisationsangelegenheiten, Informationstechnik	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen - Sekundarstufe II -	54 Wasserwirtschaft	64 Nur Köln: Braunkohle	
15 Justitiariat, Enteignung, Liegenschaften, Nur Arnsberg, Detmold und Köln: Verteidigungslasten	25 Verwaltung und Logistik der Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	41-44 Gemeinsames Büro	55 Arbeitsschutz		
	26 Gefahrenabwehr/ Strafverfolgung der Polizei, Autobahnpolizei	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	45 Lehreraus- und -fortbildung	56 Immissionsschutz		
		37 Sozialwesen	46 Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport			
		38 Nur Münster: Lastenausgleich	47 Personal- und Stellenplanangelegenheiten			
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen			
			49 Wirtschaftliche Angelegenheiten, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung			

Quelle:
Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr.8 – S. 93
Tag der Ausgabe: Düsseldorf, den 3. Februar 1998

**Regierungspräsidentin
Regierungspräsident**

**Regierungsvizepräsidentin
Regierungsvizepräsident**

Organisationsplan

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6	Nur Düsseldorf: Abteilung 7 Wiedergutmachung
11 Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grundschulen - Primarstufe - und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitungsverfahren Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur	71 Festsetzung, Sonstige Angelegenheiten der Wiedergutmachung
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Abfallwirtschaft	62 Durchsetzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	72 Medizinische Angelegenheiten
13 Regierungshauptkasse	23 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	43 Gymnasien, Gesamtschulen, -Sekundarstufen I und II-	53 Verkehr	63 Gewerbliche Wirtschaft	73 Rentenregelung, Heilverfahren, Rechtsangelegenheiten, Beitreibung und Vollstreckung
14 Organisationsangelegenheiten, Informationstechnik	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen - Sekundarstufe II -	54 Wasserwirtschaft	64 Nur Köln: Braunkohle	
15 Justitiariat, Enteignung, Liegenschaften, Nur Arnsberg, Detmold und Köln: Verteidigungslasten	25 Verwaltung und Logistik der Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	41-44 Gemeinsames Büro	55 Arbeitsschutz		
	26 Gefahrenabwehr/ Strafverfolgung der Polizei, Autobahnpolizei	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	45 Lehreraus- und -fortbildung	56 Immissionsschutz		
		37 Sozialwesen	46 Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport			
		38 Nur Münster: Lastenausgleich	47 Personal- und Stellenplanangelegenheiten			
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen			
			49 Wirtschaftliche Angelegenheiten, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung			

Quelle:
Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr.30 – S. 493
Tag der Ausgabe: Düsseldorf, den 13. Mai 1998

**Organisationsplan
Stand: März 1999**

**Regierungspräsidentin
Regierungspräsident**

**Regierungsvizepräsidentin
Regierungsvizepräsident**

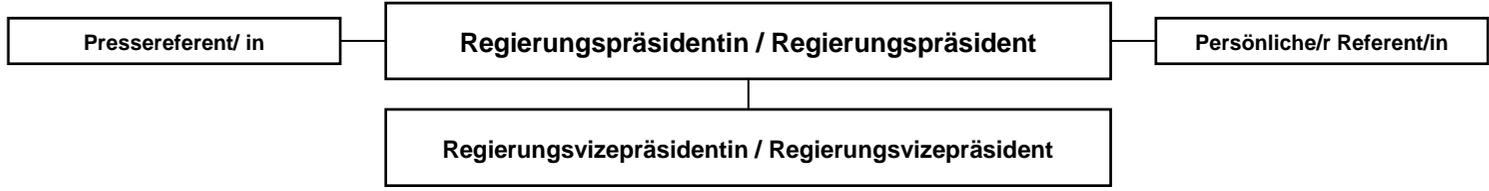
Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6	Nur Düsseldorf: Abteilung 7 Wiedergutmachung
11 Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht	41 Grundschulen - Primarstufe - und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitungsverfahren Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur	71 Festsetzung, Sonstige Angelegenheiten der Wiedergutmachung
12 Beauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	32 Gemeindeprüfungsamt	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Abfallwirtschaft	62 Durchsetzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	72 Medizinische Angelegenheiten
13 Regierungshauptkasse	23 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	43 Gymnasien, Gesamtschulen, -Sekundarstufen I und II-	53 Verkehr	63 Gewerbliche Wirtschaft	73 Rentenregelung, Heilverfahren, Rechtsangelegenheiten, Beitreibung und Vollstreckung
14 Organisationsangelegenheiten, Informationstechnik	24 Gesundheit	34 Staatshochbau	44 Berufsbildende Schulen, Kollegschulen - Sekundarstufe II -	54 Wasserwirtschaft	64 Nur Köln: Braunkohle	
15 Justitiariat, Enteignung, Liegenschaften, Nur Arnsberg, Detmold und Köln: Verteidigungslasten	25 Verwaltung und Logistik der Polizei	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	41-44 Gemeinsames Büro	55 Arbeitsschutz		
	26 Gefahrenabwehr/ Strafverfolgung der Polizei, Autobahnpolizei	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	45 Lehreraus- und -fortbildung	56 Immissionsschutz		
		37 Sozialwesen	46 Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport		Vergabekammer	
		38 Nur Münster: Lastenausgleich	47 Personal- und Stellenplanangelegenheiten			
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen			
			49 Wirtschaftliche Angelegenheiten, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung			

Quelle:
Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr.29 - S. 531
Tag der Ausgabe: Düsseldorf, den 17. Mai 1999

**Regierungspräsidentin
Regierungspräsident**

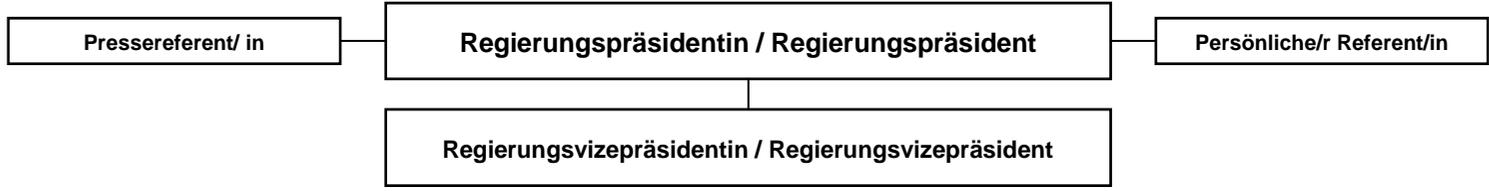
**Regierungsvizepräsidentin
Regierungsvizepräsident**

Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Abteilung 6	Nur Düsseldorf: Abteilung 7 Wiedergutmachung
11 Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten,	31 Kommunal- und Sparkassenaufsicht, Gemeindeprüfungsamt	41 Grundschulen - Primarstufe - und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei	61 Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates, Erarbeitungsverfahren Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur	71 Festsetzung, Sonstige Angelegenheiten der Wiedergutmachung
12 Bbeauftragter für den Haushalt und wirtschaftliche Angelegenheiten	22 Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Feuerschutz	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Abfallwirtschaft, Bodenschutz	62 Durchsetzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	72 Medizinische Angelegenheiten
13 Regierungshauptkasse	23 Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung	34 Staatlicher Hochbau	43 Gymnasien, Gesamtschulen, -Sekundarstufen I und II-	53 Verkehr	63 Gewerbliche Wirtschaft	73 Rentenregelung, Heilverfahren, Rechtsangelegenheiten, Beitreibung und Vollstreckung
14 Organisationsangelegenheiten, Informationstechnik	24 Öffentliche Gesundheit, medizinische und pharmazeutische Angelegenheiten	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	44 Berufskollegs, Nur Köln und Münster: Studienkollegs	54 Wasserwirtschaft, Gewässerschutz	64 Nur Köln: Braunkohle	
15 Justitiariat, Enteignung, Liegenschaften, Nur Detmold: Verteidigungslasten	25 Verwaltung und Logistik der Polizei	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	41-44 Gemeinsames Büro	55 Arbeitsschutz		
	26 Gefahrenabwehr/ Strafverfolgung der Polizei, Autobahnpolizei	37 Sozialwesen	45 Lehreraus- und -fortbildung	56 Immissionsschutz		
		38 Nur Münster: Lastenausgleich	46 Kunst- und Kulturpflege, öffentl. Bibliotheken Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport			
			47 Personal- und Stellenplanangelegenheiten			
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen			
			49 Wirtschaftliche Angelegenheiten, Ersatzschulen, Finanzierung der Weiterbildung			
					Vergabekammer	



Abteilung 1 (zentrale Dienste)	Abteilung 2 (Gefahrenabwehr, Gesundheit)	Abteilung 3 (Kommunalaufsicht, Bauen und Wohnen)	Abteilung 4 (Schule)	Abteilung 5 (Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, Arbeitsschutz)
11 Personalangelegenheiten	21 Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten	31 Kommunal- und Sparkassen- aufsicht, Gemeindeprüfung	40 Nur Köln: Ausbildungsförderung und Auf- stiegsfortbildungsförderung in NRW	50 Vetrinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung
12 Beauftragte/r für den Haushalt	22 Zivile Verteidigung, Feuerschutz, Rettungswesen, Kampfmittel- beseitigung	33 Landesvermessung und Liegenschaftskataster	41 Grundschulen – Primarstufe – und Sonderschulen	51 Landschaft, Fischerei
13 Regierungshauptkasse	24 Öffentliche Gesundheit, medizinische und pharmazeutische Angelegenheiten	35 Bauaufsicht, Städtebau, Denkmalangelegenheiten	42 Haupt- und Realschulen - Sekundarstufe I -	52 Abfallwirtschaft, Bodenschutz
14 Organisationsangelegenheiten, IuK-Technik, Innenrevision	25 Verwaltung und Logistik der Polizei	36 Bauförderung, Wohnungsangelegenheiten, Krankenhausförderung	43 Gymnasien, Sekundarstufe I und II sowie schulformbezogene Fach- aufsicht in Unterrichtsfächern/ Unterrichtsinhalten zugleich für die gymnasiale Oberstufe der Gesamtschulen	53 Verkehr
15 Justitiariat, Stiftungsaufsicht, Enteignung Nur Detmold: Verteidigungslasten	26 Gefahrenabwehr/ Strafverfolgung der Polizei, Autobahnpolizei	37 Sozialwesen	44 Gesamtschulen Sekundarstufe I und II	54 Wasserwirtschaft, Gewässerschutz
16 Beihilfen		38 Nur Münster: Lastenausgleich	45 Berufskollegs	55 Arbeitsschutz
			46 Lehreraus- und fortbildung	56 Immissionsschutz
			47 Personal- und Stellenplan- angelegenheiten	57 Förderung des kommunalen Straßenbaus
			48 Schulrecht und Schulverwaltung, Schulbau, Kirchensachen, Ersatz- schulen, Finanzierung der Weiter- bildung	58 Integrierte Gesamtverkehrs- planung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten
			49 Kunst- und Kulturpflege, öffent- liche Bibliotheken, Weiterbildung, Zweiter Bildungsweg, Sport	59 Nur Düsseldorf und Münster: Luftverkehr

Quelle:
Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr.48 – S. 1017
Tag der Ausgabe: Düsseldorf, den 6. August 2001



Abteilung 6 (Regionalplanung, Wirtschaft)	Nur Düsseldorf: Abteilung 7 (Wiedergutmachung)	Nur Arnsberg: Abteilung 8 (Bergbau und Energie in NRW)	Nur Münster: Abteilung 9 (Obere Flurbereini- gungsbehörde)	Nur Münster: Abteilung 10 (Soziales und Arbeit, Landesversorgungsamt)
61 Geschäftsstelle des Regionalrats, Regionalplanung	71 Festsetzung, sonstige Angelegen- heiten der Wiedergutmachung	81 Bergrechtliche Planfeststellungs- verfahren mit Umweltverträglich- keitsprüfung, Grundabtretungs- und Zulegungsverfahren, Verfah- rensfragen, Prozessvertretung	91 Grundsatzfragen, Finanzierung und rechtliche Angelegenheiten der Flurbereinigung, Planung und Technik in der Flurbereinigung	101 Rechtsangelegenheiten
62 Durchsetzung der Ziele der Raum- ordnung und Landesplanung	72 Medizinische Angelegenheiten	82 Fachliche Steuerung der Berg- ämter, Besondere Technologien, Altbergbau	92 Planung und Ausführung für Wege, Gewässer, Landschaft	102 Angelegenheiten nach dem Bundesversorgungsgesetz und nach Sondergesetzen des sozialen Entschädigungsrechts, Orthopä- dische Versorgungsstelle
63 Gewerbliche Wirtschaft	73 Rentenregelung, Rechtsangelegen- heiten, Heilverfahren	83 Grubensicherheit, Technik unter Tage	93 Dorferneuerung, Agrarstruktur, Siedlung	103 Angelegenheiten nach dem Schwerbehindertengesetz
64 Nur Köln: Braunkohle		84 Arbeits- und Gesundheitsschutz im Bergbau, Berichte und Statistik, Bergbauliche Qualifizierung	94 Vermessungswesen in der Flurbereinigung, Technologie	104 Angelegenheiten nach dem Bundserziehungsgesetz
		85 Immissionsschutz im Bergbau, REN Demonstrationsförderung, Schornsteinfegerangelegenheiten, Zukunftsenergien, Bergbau- technologien		105 Ärztlicher Dienst
Vergabekammern		86 Planung, Wasser und Abfall im Bergbau, Braunkohlenbergbau, Nichtkohlenbergbau	Spruchstelle für Flurbereinigung	106 Integration von Zuwanderern, Aufsicht über Landesstelle Unna-Massen (LUM)
		87 Markscheidewesen		107 Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Förderprogramme
				108 Landesprüfungsamt für Medizin und Pharmazie für die ärztlichen und pharmazeutischen Prüfungen (LPA)

Quelle:
Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr.48 – S. 1018
Tag der Ausgabe: Düsseldorf, den 6. August 2001

BIRGIT ANNE PICKENÄCKER

PERSÖNLICHEN DATEN

geboren am 04.11.1969 in Oelde

Familienstand: ledig

Staatsangehörigkeit: deutsch

Konfession: katholisch

BERUFSERFAHRUNG

SEIT	
01.07.2003	Managerin bei PricewaterhouseCoopers (PwC) im Bereich Government, Infrastructure, Privatization (GIP)
01.07.2001- 30.06.2003	Senior Consultant bei PwC im Bereich Public Sector Beratung
01.01.2000- 30.06.2001	Consultant bei WIBERA/PwC im Bereich Verwaltungsmanagement
01.10.1993- 31.12.1999	Regierungsangestellte (geh. Dienst) im Verkehrsdezernat der Bezirksregierung Münster
01.09.1992- 01.10.1993	Regierungsinspektorin z.A. bei der Bezirksregierung Münster

AUSBILDUNG

01.10.1993 - 30.06.1999	Magisterstudium an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster <ul style="list-style-type: none">■ Politikwissenschaften (Hauptfach), Wirtschaftspolitik und Soziologie (Nebenfächer)■ Abschluss Magistra Artium mit der Note "Sehr gut"
13.01. - 28.03.1997	Praktikum bei den Vereinten Nationen in New York, USA
13.09.1992	Staatsexamen: Diplom-Verwaltungswirtin (FH)
01.09.1989 - 01.09.1992	Studium an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Münster, Regierungsinspektorin bei der Bezirksregierung Münster
1989	Abitur am Thomas-Morus Gymnasium in Oelde