

Bezirksregierungen in NRW

Entwicklung - Transformation - Perspektive

12

12

Birgit Anne Pickenäcker – Bezirksregierungen in NRW, Entwicklung – Transformation – Perspektive

ivd

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

ISBN 3-932959-57-4

Schriftenreihe der
Stiftung Westfalen-Initiative

Westfalen- Initiative



Birgit Anne Pickenäcker

Bezirksregierungen in NRW
Entwicklung – Transformation – Perspektive

Schriftenreihe

der Stiftung Westfalen-Initiative

Band 12

Birgit Anne Pickenäcker

Bezirksregierungen in NRW

Entwicklung – Transformation – Perspektive



Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

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

© 2007

Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH

Druck und
Verlag:

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

ISBN

3-932959-57-4

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Vorwort	4
I. Einleitung	7
1. Einführung in die Problematik	8
1.1 Die historische Entwicklung der Bezirksregierung	12
1.2 Die Bezirksregierung im Spannungsfeld von Kontinuität und Wandel	16
1.3 Tradition, Wandel und Reform	18
2. Untersuchungsziel und Fragestellung	20
3. Aufbau der Untersuchung und methodische Vorgehensweise	22
II. Verwaltungsreformgeschichte in NRW	25
1. Rehierarchisierung und Restauration (1946-1962)	26
1.1 Die Denkschrift des Deutschen Städtetages	27
1.2 Das Arnsberger-Gutachten	28
1.3 Zusammenfassung und Auswirkungen	29
2. Gebietsreform (1964-1975)	31
2.1 Ansatzpunkte	32
2.2 Das Rietdorf-Gutachten und alternative Vorschläge	34
2.3 Ziele und Ergebnisse der Gebietsreform	38
2.4 Zusammenfassung und Auswirkungen	40
3. Funktionalreform (1976-1985)	41
3.1 Ansatzpunkte	42
3.2 Der Mittelinstantzbericht (1973)	43
3.3 Ziele und Leitlinien	45
3.4 Der staatliche Bereich	47
3.5 Zusammenfassung und Auswirkungen	49
4. Deregulierung und Entbürokratisierung	51
4.1 Die Ellwein-Kommission	51
4.2 Zusammenfassung und Auswirkungen	53
5. Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen (1989-1997)	54
5.1 Die Burger-Kommission	54
5.2 Der Arbeitsstab Aufgabenkritik das Zündel-Gutachten	55
5.3 Das Ellwein-Gutachten	58
5.4 Das Strategiepapier Bezirksregierung 1994 und seine Folgen	64
5.5 Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform	65
5.6 Zusammenfassung und Auswirkungen	68

6.	Die aktuelle Verwaltungsstrukturdebatte in NRW (ab 1998)	68
6.1	Die Mittelinstanzmodelle	68
6.2	Das Eckpunktepapier	71
6.3	Das Gutachten des Bundes der Steuerzahler NRW e.V. (1999)	78
6.4	Zweites Modernisierungsgesetz (2.ModernG)	80
6.5	Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW (ab 2003)	88
6.6	Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW (2006)	97
6.7	Zusammenfassung und Auswirkungen	98
7.	Stand der Binnenmodernisierung	102
8.	Zwischenfazit zur Verwaltungsreformgeschichte	106

III. Analyse der Verwaltungsreform in NRW – Das Dilemma der Bezirksregierung **108**

1.	Analyse der Reformprozesse	110
1.1	Inhaltliche Kategorisierung der Reformphasen	110
1.2	Zusammenfassende Bewertung der Reformprozesse	113
2.	Kriterienkatalog für die allgemeine staatliche Mittelinstanz in NRW	121
3.	Grundmodelle für die allgemeine staatliche Mittelinstanz in NRW	124
3.1	Organisatorische Grundmodelle	126
3.2	Zusammenfassende Bewertungen der Grundmodelle	130
4.	Die Modernisierungslücke	133
4.1	Funktionsspektrum	135
4.2	Funktionsverlust	136

IV. Eine pragmatische Modernisierungsperspektive **140**

1.	Einsichten	141
1.1	Inhaltliche Handlungsfelder	143
1.2	Prozessuale Rahmenbedingungen	151
2.	Aussichten	154

Literaturverzeichnis

1.	Monografien und Aufsätze	158
2.	Gutachten, Drucksachen, Dokumente etc.	165

Abkürzungsverzeichnis **170**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	'Zwiebelmodell' der Verwaltungsebenen	9
Abbildung 2	Vereinfachte Darstellung des Prinzips der Bündelungsfunktion	14
Abbildung 3	Trennungsmodell (vereinfacht)	74
Abbildung 4	Trennungsmodell (Variante vereinfacht)	75
Abbildung 5	Integrationsmodell (vereinfacht)	76
Abbildung 6	Integrationsmodell (Variante vereinfacht)	77
Abbildung 7	Vernetzung der Module der Neuen Steuerung	103
Abbildung 8	Kommunalmodell	126
Abbildung 9	Regionalmodell	127
Abbildung 10	Traditionsmodell	128
Abbildung 11	Funktionsspektrum der Bezirksregierung	135
Abbildung 12	Aspekte eines pragmatischen Reformansatzes	144

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Strukturierung der Reformphasen in NRW	112
Tabelle 2	Funktionswandel der staatlichen Mittelinstanz über alle Reformphasen	118
Tabelle 3	Kriterienkatalog für die Modellbewertung	124
Tabelle 4	Grundmodelle der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz nach Reformphasen	130
Tabelle 5	Qualitative Bewertung der Grundmodelle der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz	131
Tabelle 6	Funktionen der Bezirksregierung	136
Tabelle 7	Aufgabenkritische Ansätze nach Funktionen	147

Liebe Leserinnen und Leser,

die drei Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, Baden-Württemberg und Niedersachsen, die wir gemeinsam mit dem Verein Westfalen-Initiative vorgelegt haben, tragen dazu bei, die Debatte um die Zukunft der Verwaltung in NRW zu versachlichen. Prof. Jörg Bogumil und seine jeweiligen Koautoren haben die Defizite der diskutierten Modelle und die Vorteile, die eine konzentrierte Dreistufigkeit für Flächenländer hat, herausgearbeitet. Die Westfalen-Initiative sieht es als ihre Aufgabe an, solcherlei Expertise für die Entwicklung in unserem Land zur Verfügung zu stellen.

Der vorliegende Band widmet sich einem speziellen Ausschnitt der Verwaltungsreform, nämlich der Zukunft der Bezirksregierungen. Er nimmt die staatliche Mittelebene unter die Lupe und überprüft sie auf Reformpotenziale. Ist diese über 200 Jahre alte Einrichtung noch zeitgemäß? Die Autorin kennt sie jedenfalls in- und auswendig, als ehemalige Mitarbeiterin, als Beraterin und als Referentin für Organisationsmanagement.

Die bisherigen Reformdiskussionen werden ausgewertet und die erfolgten Reformschritte bilanziert. Wo steht NRW mit seiner Mittelinstanz? Welche Einsparungen sind erzielt worden, wo gibt es noch Modernisierungspotenziale? Die Autorin stellt fest, dass es bisher keine Reform der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz gegeben hat und dass es bislang an Mut zur Dezentralisierung und Regionalisierung von Verantwortung fehlt. Die Debatte hat sich häufig zu sehr auf Strukturen anstatt auf Funktionen und Aufgaben konzentriert. Damit untermauert diese Analyse auch die Kritik der Westfalen-Initiative an der aktuellen Diskussion um die Verwaltungsstrukturreform.

Aus den bisherigen Reformbestrebungen lassen sich drei grundsätzliche Reformmodelle herauskristallisieren, die in dieser Untersuchung auf ihre Anwendbarkeit für NRW hin analysiert werden:

- a) das Kommunalmodell, bei dem die staatliche Mittelinstanz wegfällt,
- b) das Regionalmodell, bei dem sie mit den höheren Kommunalverbänden fusioniert wird, und
- c) die Binnenmodernisierung in den bestehenden Strukturen (Traditionsmodell).

Der Vergleich zeigt die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Ansätze auf, wobei sich einmal mehr herausstellt, dass die Einsparung einer Verwaltungsebene nicht automatisch zu finanziellen Einsparungen führt. Deutlich wird außerdem, dass sich vor allem Oppositionsparteien für grundsätzliche Veränderungen der Verwaltungsstruktur wie etwa Zweistufigkeit oder die Zusammenführung kommunaler und staatlicher Aufgaben stark machen.

Demgegenüber sieht die Autorin in der momentanen Situation der Bezirksregierung – eingeschränkte Bündelungsfunktion, häufig reine Ausführungsinstitution und blasses öffentliches Image – das Ergebnis von Reformversagen. Sie hält es für notwendig, eine für das regionale Management so zentrale Institution politisch-administrativ zu stärken. Den Vorteil der staatlichen Mittelinstanz sieht sie in der Orts- und Sachnähe bei gleichzeitiger Ferne von örtlichen Leidenschaften und politischen Machtstrategien auf Landesebene. Stärkung bedeutet aber keinesfalls einen Zuwachs an Aufgaben, sondern vielmehr eine Konzentration auf die bündelungsrelevanten Kernfunktionen. Die Stärkung der Bündelungsfunktion wäre die modernere Alternative zum bestehenden Steuerungssystem des „Durchregierens“.

Aus dem Reformversagen der Vergangenheit können Lehren für zukünftige Reformen gezogen werden. Birgit Anne Pickenäcker plädiert dafür, Binnenmodernisierung und Strukturmodernisierung als Reformperspektiven zu harmonisieren, wobei erstere eine Daueraufgabe ist, zweitere beizeiten entschieden sein muss. Ausgangspunkt

muss in beiden Perspektiven eine dezidierte Aufgabenkritik sein. Ein wichtiger Erfolgsfaktor für eine ernsthafte Reform liegt dabei in der Gestaltung des Reformprozesses, denn die Durchsetzungsmöglichkeiten sind realistisch in die Planung einzubeziehen: Was nützen die schönsten Modelle, wenn ihre Durchsetzungskosten höher sind als die erzielten Effizienzgewinne?

Ein regionales „Verantwortungszentrum“, das bündelt und Interessen ausgleicht, könnte nach der hier vorgelegten Analyse den Anforderungen an regionales Regieren im globalisierten und europäisierten Kontext gerecht werden. Ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips begreift die Autorin dabei Dezentralisierung und Eigenverantwortung als handlungsleitende Prinzipien. Nur damit können Transparenz, Effizienz und weitgehende demokratische Legitimität gewährleistet werden.

Mit der Veröffentlichung dieser Untersuchung will die Stiftung Westfalen-Initiative nicht unbedingt für den Erhalt der Bezirksregierung in der gegenwärtigen Form plädieren. Entscheidend ist, dass die Analyse differenziert ist und sich an den gleichen handlungsleitenden Prinzipien orientiert, die Verein und Stiftung Westfalen-Initiative bewegen haben, sich in die Debatte um die zukünftige Verwaltungsstruktur einzubringen. Dabei sehen wir es als unsere ureigenste Aufgabe als Stiftung an, der interessierten Öffentlichkeit auch eine solche differenzierte Analyse zur Verfügung zu stellen. So wollen wir unseren Beitrag leisten, die Verwaltungsstruktur unseres Landes so effizient und bürgernah – eben subsidiär – wie möglich zu gestalten.

Münster, im Februar 2007

Franz-Josef Hillebrandt
Vorstandsvorsitzender

"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 Verwaltungsstrukturreform immer wieder gestellt. Dabei stand die allgemeine staatliche Mittelinstanz des Landes in der Organisation der Bezirksregierungen regelmäßig auf dem Prüfstand.

Das Ziel der Regierungskoalition von CDU und FDP² 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.

Am 2. Mai 2006 hat das Innenministerium NRW³ die nächsten Maßnahmen zum Bürokratieabbau bekannt gegeben. Darin wird u.a. die Zusammenlegung der fünf Bezirksregierungen und der drei Kommunalverbände in drei Regionalverwaltungen angekündigt, die mit einer Neuordnung aller Aufgaben der Bezirksregierungen in Angriff genommen werden soll.

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 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.

3 Innenministerium NRW, Pressereferat: Bürokratieabbau in Nordrhein-Westfalen: 46 Sonderbehörden werden eingegliedert. Presse-Information. Düsseldorf, 02.05.2006.

Das Strukturkonzept⁴ der Regierungspräsidenten vom 04.Juli 2006 zu zukünftigen staatlichen Kompetenzen der Mittelinstanz in NRW und das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW, in dem 37 Sonderbehörden wie z.B. die Staatlichen Umweltämter, die Ämter für Agrarordnung, ab dem 01.Januar 2007 in die Bezirksregierungen eingegliedert werden sollen, stellen den aktuellen Stand der Verwaltungsstrukturreform dar.

Diese Untersuchung soll Hinweise und eine Prognose für eine erfolgreiche Reform der Mittelinstanz in NRW geben, da sie insbesondere die Pfadabhängigkeit der Verwaltungsorganisation und die Verwaltungsstrukturreformgeschichte des Landes NRW berücksichtigt.

1. Einführung in die Problematik

Die Bezirksregierung ist die regionale Landesmittelbehörde der allgemeinen Verwaltung. In diesem Behördentyp werden die Angelegenheiten der Mittelstufe der Landesverwaltung konzentriert, soweit nicht ausnahmsweise Sonderbehörden zuständig sind. 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.

Die Bezirksregierung ist Aufsichtsbehörde für ihren Bezirk, d.h. "vorgesetzte Dienststelle, politische Leitstelle für nachgeordnete Behörden, Beschwerde- und Rechtsmittelinstanz. Ihre Tätigkeit auch für andere Fachministerien ist als sogenannte Bündelungs-

4 Regierungspräsidenten NRW: Strukturkonzept der Bezirksregierungen zur Verwaltungsreform. Ergebnis des Arbeitskreises „Zukünftige staatliche Kompetenzen der Mittelinstanz“. Brief an den Ministerpräsidenten Dr. Rüttgers. Düsseldorf. 04.07.2006.

funktion zu verstehen."⁵ Einer der Ausgangspunkte für die Diskussionen um den Bestand der Bezirksregierung war die vielzitierte "administrative Übermöblierung"⁶ 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 Kreise⁷ zeigt:

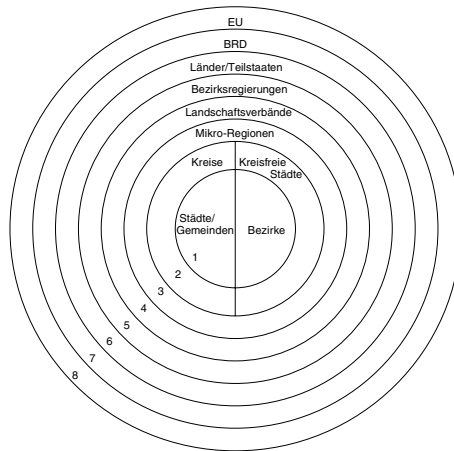


Abb.1 'Zwiebelmodell' der Verwaltungsebenen

- 5 Eichhorn, Peter; Carl Böhret et.al. (Hg.): Verwaltungslexikon. Baden-Baden 1991. S. 133f. S. 706f.
- 6 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.
- 7 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. In: Westfälischer Heimatbund (Hg.): Westfalen – eine Region mit Zukunft. Münster 1999. S. 11-28.

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 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. 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. 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".⁸ Die Mittelinstanz in der Form der Bezirksregierung stellt die dekonzentrierte Staatsverwaltung im Sinne der horizontalen Konzentration der unteren Stufe dar. Sie realisiert mit dieser Struktur das Prinzip der Einheit der Verwaltung.

⁸ 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 in fast allen Bundesländern mit einem dreistufigen Aufbau der Landesverwaltung unternommen.⁹

Es lassen sich drei Modelle möglicher Reformansätze für die Landesverwaltung herausarbeiten:¹⁰

1. Die staatliche Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit, d.h. Landesoberbehörden werden konzentriert, die untere Landesverwaltung reduziert und es findet eine weitgehende Kommunalisierung von Aufgaben statt (in Niedersachsen seit 2005).
2. Der Erhalt der Dreistufigkeit bei gleichzeitiger Bündelung auf der Ebene der Mittelinstanz stärkt die Bezirksregierungen in ihrer Bündelungsfunktion, u.a. durch die Integration von Sonderbehörden (Bsp. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg).
3. Die Regionalisierung beinhaltet die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanz. Sie soll durch Regionalverbände ersetzt werden, die eine demokratisch legitimierte Versammlung haben. Dieses Modell ist bisher ein theoretisches, wird aber seit den 1990er Jahren in NRW diskutiert.

⁹ Vgl. Bogumil, Jörg und Steffen Kottmann: Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 11. Ibbenbüren 2006. S. 60-62 und S. 85ff.

¹⁰ Dazu und zum konkreten Stand der Verwaltungsreformen in weiteren Bundesländern siehe: Bogumil, Jörg, Patricia Siebart und Christoph Reichard, Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 8. Ibbenbüren 2004. S.22-53.

Mit der Bestätigung der staatlichen Mittelinstanz im nordrhein-westfälischen Verwaltungsgefüge, unter Stärkung ihrer traditionellen Bündelungsfunktion, hat die Landesregierung den Reformansatz der konzentrierten Dreistufigkeit eingeschlagen.¹¹

1.1 Die historische Entwicklung der Bezirksregierung

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)¹² 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

11 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. 2003. S. 13.

12 Vgl. König von Preußen, Friedrich Wilhelm: No. 59 Publikandum. In: Kommission des Innenministers NRW: Arnsberger Gutachten. Bd. I-V. o.O. 1955. Bd.V. Textanlage zu Band I (Geschichte). Auszug S. 3-6.

Jahren 1815-1816.¹³ 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. Erstmals 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.¹⁴

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

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

Die Bildung dieses Behördentyps folgte der Einschätzung, dass die ausdifferenzierten Vorgaben der Einzelressorts auf einer regionalen Ebene wieder gebündelt werden müssten. Das Prinzip der Bündelung unterschiedlicher ressortspezifischer Entscheidungslagen stand am Anfang der staatlichen Mittelinstanz. Damit ist die *Bündelungsfunktion* der historische Kern des Funktionsspektrums der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz, die bis heute ihre Stellung im Aufbau der Landesverwaltung bestimmt.

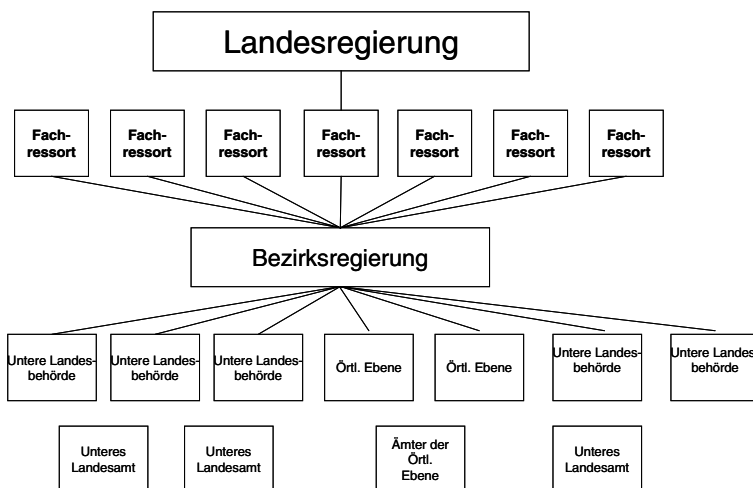


Abb. 2 Vereinfachte Darstellung des Prinzips der Bündelungsfunktion

Obschon sich das administrative Gewicht der Bezirksregierung im Laufe der Jahre und der unterschiedlichen politischen Systeme gewandelt hat, gleich geblieben 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."¹⁵

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.

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. 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."¹⁶

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"¹⁷ oder aber das Konzept

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

16 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.

17 von Bandemer, Stephan und Josef Hilbert: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: von Bandemer, Stephan; Bernhard Blanke; Frank Nullmeier und Götrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998. S. 25-32. S.25. Künftig zitiert als: von Bandemer, Stephan et.al.: a.a.O.

des "funktionalen Staates"¹⁸, allen gemein ist eine funktionale Neuausrichtung des Staatsverständnisses und der Steuerung des Staates. In diesem Zusammenhang hat auch die regionale Ebene als Steuerungsebene eine Renaissance durch die "Wiederentdeckung des Raumes"¹⁹ Mitte der 1980er Jahre erfahren. Mit dem Begriff Regionalisierung wird der Prozess des Bedeutungszuwachses der Region als Bezugsrahmen von Politik beschrieben.²⁰

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. Daneben kommt der historischen Bündelung als Ausgangspunkt für das Funktionsspektrum 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.

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.

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

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

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

Zur allgemeinen Entwicklung der öffentlichen Verwaltung existieren zwei konkurrierende Hypothesen, die bereits von Jann²¹ 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 Bürokratie hätten sich die Strukturmerkmale der Landesverwaltung in den Bereichen Personal (Berufsbeamtentum), Makro- und Mikroorganisation (Dreistufigkeit, Linienorganisation), Verfahren (Rechtsförmigkeit, Justizialibilität) und Finanzen (Kameralistik²²) während der langjährigen Reformgeschichte nicht grundsätzlich verändert.²³

Demgegenüber steht die *Wandlungshypothese*, die besagt, dass die Verwaltung des 19. Jahrhunderts nicht mit der des 21. Jahrhunderts gleichzusetzen sei.²⁴ 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, wirt-

21 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.

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

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

24 Vgl. ebd.

schaftlichen 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. 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 als die Bezirksregierung ist in NRW in der Verwaltungsreformgeschichte derart durch Kontinuität und Wandel geprägt. Die Analyse macht deutlich, welche Rolle Tradition, Wandel und Reform als Entwicklungskategorien für die Verwaltung einnehmen.

1.3 Tradition, Wandel und Reform

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 Jahren 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.

Wandel 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* 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.²⁵ Die Wertung als Reform 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.²⁶

25 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.

26 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 Untersuchung 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.

Es wird untersucht, inwieweit die Bezirksregierung im Untersuchungszeitraum bewusst verändert, 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 Diskussionslinien 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. Zudem 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.

Dennoch 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 einerseits 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 in NRW. Es ist ein externer und interner Problemdruck auf dieser Ebene entstanden, der aufgelöst werden muss. Da bei 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.

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 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 dekonzentrierte 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. Aufbau der Untersuchung und methodische Vorgehensweise

Diese Untersuchung ist auf NRW begrenzt, das als Flächenland mit seiner spezifischen Struktur sowohl große ländliche Räume als auch Ballungsgebiete umfasst und eine der längsten Traditionen dieses Behördentyps aufweisen kann. Neustrukturierungsansätze aus anderen Bundesländern werden nur berücksichtigt, sofern diese dem Untersuchungsziel dienen.

Da die öffentliche Verwaltung in der Literatur als Produkt der historischen Entwicklung betrachtet wird, aber eine Entwicklungstheorie weitestgehend fehlt, stellt sich die Entwicklung der

Verwaltung als das Ergebnis von Reformen dar.²⁷ Diese Perspektive bildet die Grundlage für die nachfolgende Darstellung und Analyse der Verwaltungsreformgeschichte in NRW.

Der Ansatz dieser Untersuchung, die historischen Erfahrungen aus der Entwicklungsgeschichte der Landesmittelbehörde aufzugreifen, erlaubt Rückschlüsse über das politisch Machbare in Bezug auf zukünftige Reformvorhaben. In einem Ländervergleich wird deutlich, dass es angemessener Strategien bedarf, um wirksame Veränderungsmaßnahmen implementieren zu können.²⁸

Die deskriptive Darstellung (Abschnitt II) der Verwaltungsreformgeschichte (1946-2005) folgt dem Ansatz, dass die Entwicklung der heutigen Verwaltungsstrukturen nur als kumulativer Prozess verstanden werden kann.

Im Anschluss werden die Reformphasen aus prozessualer und inhaltlicher Perspektive aufbereitet (III). Die alternativen Mittelinstanzmodelle der jeweiligen Reformphase werden extrahiert und anhand des entwickelten Zielkriterienkataloges bewertet.

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

In dieser Untersuchung soll eine Verbindung von Analyse und Beratung der Politik und Verwaltung vollzogen werden, indem sie einer-

²⁷ Vgl. Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band I. Speyerer Forschungsberichte 149. 3. Auflage. Speyer 1998. S. 1. Vgl. Becker, Bernd: Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Ellwein, Thomas; Joachim Jens Hesse; Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 2/1988. S. 13-68. S.30f.

²⁸ Vgl. Konzendorf, Götz (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen – Konzeption und Umsetzung. Speyerer Forschungsberichte 210. Speyer 2000. S. VIII.

seits konzeptionell Handlungsoptionen aufzeigt und andererseits das politische Handeln als auf verwaltungswissenschaftliche Arbeiten und die Entwicklungsgeschichte der Verwaltung angewiesen definiert. Die Erarbeitung der spezifischen Reformgrundmodelle für NRW sowie der Bewertungskriterien für eine Reform erlaubt eine Ableitung von Rahmenbedingungen für Handlungsanweisungen.

Die regionale Verwaltungsebene und damit konkret die Bezirksregierung waren bisher nur selten Gegenstand einer wissenschaftlichen Diskussion. Auch die vielzitierte Mittelinstanzproblematik stellt nach Jahrzehnten der Reformdiskussion weiterhin ein wissenschaftlich weitgehend unerforschtes Gebiet dar. Gleichwohl stützt sich diese Untersuchung 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 Fonk²⁹ bis hin zu Wagener, der das wohl umfassendste Werk zu dieser Thematik in seiner Habilitationsschrift "Neubau der Verwaltung"³⁰ verfasste.

Anfang der 1990er Jahre hat Ellwein³¹ die organisatorische Konkurrenz zwischen den Landschaftsverbänden und den Regierungspräsidien gutachterlich bewertet und ein neues Modell für die Mittelebene entwickelt. Schließlich veröffentlichte die Stiftung Westfalen-Initiative im Jahre 2004 das Bogumil-Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform, das die jüngste Reformdebatte ebenso wie das Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Baden-

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

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

31 Vgl. Ellwein-Gutachten. a.a.O.

Württemberg und das Gutachten zur Evaluation der Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen beeinflusste.³²

Die entwicklungsgeschichtlich orientierte Herangehensweise der vorliegenden Untersuchung 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. Die Dokumentenanalyse wurde durch qualifizierte Interviews mit Führungskräften aus der Landesverwaltung NRW ergänzt. 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.

II. Verwaltungsreformgeschichte in NRW

Der Prozess der Verwaltungsreformen in Nordrhein-Westfalen kann chronologisch nach Themenkonjunkturen in sechs Phasen strukturiert werden.³³

32 Bogumil, Jörg, Patricia Siebart und Christoph Reichard: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 8. Ibbenbüren 2004; Bogumil, Jörg und Falk Ebinger: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 9. Ibbenbüren 2005. ^Bogumil, Jörg und Steffen Kottmann: Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 11. Ibbenbüren 2006.

33 Vgl. Landtag NRW: Schriften des Landtages: Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Band 8. Düsseldorf 1995. S. 20.

Im Rahmen der **Rehierarchisierung und Restauration (1946-1962)** 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 Management ab den 1990er Jahren und waren geprägt von **Organisationsuntersuchungen und Aufgabenkritik**. Die **aktuelle Verwaltungsstrukturdebatte (ab 1998)** wurde von der Verabschiedung der beiden Modernisierungsgesetze³⁴ NRWs, die eine Neustrukturierung der Sonderverwaltungen und der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz zum Ziel hatten bestimmt. Nach dem Regierungswechsel in 2005 entbrannte die Diskussion um die Mittelebene erneut und mündete im August 2006 in einen Gesetzentwurf zur Straffung der Behördenstruktur in NRW.

1. Rehierarchisierung und Restauration (1946-1962)

Die grundlegenden Rahmenbedingungen für die Entwicklung der

34 Vgl. Landtag NRW: Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. (Erstes Modernisierungsgesetz – 1.ModernG). GV.NW 1999. S. 386ff. Sowie Landtag NRW: Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. (Zweites Modernisierungsgesetz – 2.ModernG). GV.NW 2000. S. 562ff

Verwaltungsorganisation wurden in den Jahren nach 1946 gesetzt. 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.³⁵ Damals lag die eigentliche praktische Verwaltungstätigkeit bei den kommunalen Verwaltungen, der "auch ideell die Liebe der britischen Militärregierung galt ('local government')"³⁶. 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.³⁷

Bestimmt wurde die öffentliche Diskussion um die (sachliche) Notwendigkeit der staatlichen Mittelinstanz von der Denkschrift "Über allgemeine Fragen des Verwaltungsaufbaues"³⁸ des Deutschen Städtetages.

1.1 Die Denkschrift des Deutschen Städtetages

Der Deutsche Städtetag forderte in dieser Denkschrift, möglichst alle Verwaltungsaufgaben der örtlichen Ebene zu überlassen. Eine

35 Vgl. Wahl, Rainer: Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und Berlin. In: Jeserich, K.G.A.; G. Pohl und G. von Unruh: Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band IV. Stuttgart 1985. Kapitel VIII. S. 208-268. S. 262.

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

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

38 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.

staatliche Mittelinstanz in Ländern mit durchschnittlich 5 bis 6 Millionen Einwohnern bei gleichzeitig leistungsfähigen Landkreisen und Großstädten war danach nicht notwendig.³⁹ 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.⁴⁰

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. Die Auseinandersetzung um den Neubau der Mittelebene führte letztendlich zur Existenzberechtigung der staatlichen Mittelinstanz. Es wurde deutlich, dass das Aufgabenspektrum der Bezirksregierung nicht restlos auf die Landesregierung und die Kommunen verteilt werden konnte.

1.2 Das Arnsberger Gutachten

Im Zuge der Überlegungen über den Aufbau einer leistungsfähigen staatlichen Verwaltung wurde 1955 die mittelgroße Bezirks-

³⁹ Beuster, Horst: a.a.O. S. 401.

⁴⁰ Inkrafttreten der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen am 12.05.1953. GV.NW 1953 S. 271. Dem Argument, gewisse kommunale Selbstverwaltungsaufgaben an landsmannschaftlich 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

regierung Arnsberg mit ihren Aufgaben, Funktionen und der inneren Organisation als Behörde der staatlichen Mittelinstanz von einer Kommission des Innenministeriums untersucht. Die Ergebnisse liegen als Manuskriptvervielfältigungen vor und werden in der Literatur als "Arnsberger Gutachten"⁴¹ 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. Es wurde ein Musterorganisationsplan und -geschäftsverteilungsplan entwickelt. 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.⁴² 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.⁴³

1.3 Zusammenfassung und Auswirkungen

Die stabilisierende Wirkung der Bezirksregierung als Bestandteil eines funktionsfähigen Verwaltungsaufbaus führte zur Aufrechter-

41 Kommission des Innenministers NRW: Arnsberger Gutachten. Bd. I-V. o.O. 1955. Vgl. auch Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, a.a.O. S. 132.

42 Das entspricht einer in Arnsberg gefundenen Verhältniszahl von 5.290 Einwohner je Dienstkraft. Vgl. Arnsberger Gutachten: a.a.O. Bd. IV. S. 66.

43 Vgl. Hillmann, Gert: a.a.O. S. 96.

haltung dieses Behördentyps. Insbesondere die Mittlerfunktion in horizontaler und vertikaler Richtung machte sie und ihre Leistungen beim Aufbau eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens unentbehrlich.

Mit der Übertragung der Bezirkswirtschaftsämter⁴⁴, 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. 1950 erfolgte schließlich die Überleitung der Forstverwaltung⁴⁵ in die Abteilung fünf der Bezirksregierung. Gleichzeitig fand eine enorme Ausweitung des Aufgabenbestandes statt.⁴⁶ Die Polizei wurde mit dem Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Land NRW mit Wirkung vom 01. Oktober 1953⁴⁷ verstaatlicht. Im Zuge der Neuorganisation wurden Polizeibezirke gebildet sowie Landespolizeibehörden und Kreispolizeibehörden geschaffen. Damit wurden die Bediensteten des bisherigen Polizeiausschusses und des Chefs der Polizei in die Bezirksregierung eingegliedert.⁴⁸ 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 Arnberger Gutach-

44 Vgl. RdErl. des Innenministers und des Wirtschaftsministers. GV.NW 1949. S. 307.

45 Vgl. RdErl. des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. MBl. NW 1950. S. 351.

46 Vgl. Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen 1816-1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991. S. 334.

47 Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Land NRW. GV.NW 1953. S. 330 und die ergänzende Verwaltungsverordnung. MBl.NW 1953. S. 1573.

48 Vgl. Romeyk, Horst: Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens. Sieburg 1988. S 38f.

tens konzipierte das Innenministerium einen Mustergeschäftsverteilungsplan mit sechs Abteilungen und 34 Dezernaten⁴⁹. 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 Geschäftsordnung, die den inneren Behördenablauf im Sinne einer einheitlichen, effektiven und wirtschaftlichen Verwaltungsführung sichern sollte, erlassen.

Die Reformziele 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.

Die vorgestellten Veränderungen auf der Ebene der Bezirksregierung können nicht als Folge einer bewussten Veränderung dieses Behördentyps verstanden werden, obwohl über eine grundlegende Neuorganisation der Landesverwaltung seinerzeit diskutiert wurde.

2. Gebietsreform (1964-1975)

Die Kommunen erfuhren aber erst nach 1946 in der zweiten Entwicklungslinie⁵⁰ 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

49 Vgl. Innenministerium NRW: Innere Organisation der Bezirksregierungen; hier: Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl. vom 08.06.1956. - I - Prüf. Gr./15-30.30. MBl.NW Ausgabe A. 1955. S. 1398ff.

50 Erste Entwicklungen zu einer Gebietsreform gab es schon 1815, die zu einer Einbindung der Gemeinden und Ihrer Selbstverwaltung in das Staatsgefüge führten. Vgl. Ellwein, Thomas: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland. Mannheim; Leipzig; Wien; Zürich 1994. S. 69

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 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. Das identifizierte Stadt – Land – Gefälle in Bezug auf die Dienstleistungsangebote und Unstimmigkeiten im Planungsrecht zwischen benachbarten Gemeinden beeinträchtigte 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.

Unter den 33 Regierungsbezirken der Bundesrepublik⁵¹ belegten die sechs nordrhein-westfälischen Regierungsbezirke nach der Einwohnerzahl die ersten Plätze.

Nachdem die sogenannte Stadt-Umland-Problematik nicht durch Sondergesetze 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

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

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.

Eine Gesetzesinitiative⁵² der Fraktionen der Regierungskoalition aus CDU und FDP strebte die Errichtung eines weiteren siebten Regierungsbezirkes für das Ruhrgebiet an, mit der die Regierungspräsidenten in die Lage versetzt werden sollten, ihre Strukturpolitik regional-spezifischer ausüben zu können. Nach einer lebhaften öffentlichen Diskussion sprachen sich die Fraktionen der Regierungskoalition für eine Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz aus.⁵³ 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.⁵⁴ Sie entsprachen damit nicht den bestehenden Verwaltungsräumen.

Aufgrund heftiger Kritik von seiten der Opposition wie auch aus der Öffentlichkeit sah sich die Landesregierung veranlasst, Neugliederungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten auf allen Ebenen der kommunalen und staatlichen Verwaltung, mit Ausnahme der oberen und obersten Landesbehörden, durch eine Sachverständigenkommission analysieren zu lassen. Zur Untersuchung und Beschleunigung einer Verwaltungsneugliederung und einer Verwaltungsreform in der Mittelebene wurde 1967 zusätzlich die Rietdorf-Kommission gegründet.

52 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.

53 Vgl. LT-Dr NW 1965. S. 1911-1952.

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

2.2 Das Rietdorf-Gutachten und alternative Vorschläge

Das Ergebnis der Sachverständigen- und der Rietdorf-Kommission umfasst insgesamt drei Teilgutachten.⁵⁵ Die beiden ersten Teilgutachten A und B beruhten 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 NRWs 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. 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

⁵⁵ 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.

Kommission ging davon aus, dass es keine verfassungsrechtliche institutionelle Garantie der Bezirksregierung gebe. Die Behörde sei als Mittler zwischen Bürger und Staatsverwaltung aber gleichwohl im Staatsaufbau weiterhin notwendig.⁵⁶

Den Vorschlag für die 'Dreier-Lösung' begründete die Kommissionsmehrheit 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"⁵⁷.

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.⁵⁸ 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"⁵⁹.

Letztlich war die sogenannte 'Dreier-Lösung' des Rietdorf-Gutachtens wegen der Schwierigkeiten der Abgrenzung des Ruhrgebietes nach Süden zum Scheitern verurteilt. Da die Landesplanung

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

57 Mattenklodt, Herbert-Fritz: Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 21.

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

59 Köstering, Heinz: Gebiets- und Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. a.a.O. S. 70f.

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. Das Rietdorf-Gutachten wurde nach seiner Veröffentlichung abgelehnt. Es führte jedoch zu weiteren Vorschlägen, die in mehreren Neugliederungsplänen wiederzufinden sind. 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 Regionalkreisvorschlag⁶⁰ 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 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"⁶¹.

Eine weitere Alternative zum Rietdorf-Gutachten sah der "Bäumer-Plan"⁶² des Düsseldorfer Regierungspräsidenten vor. Danach sollte die Zahl der Bezirksregierungen auf vier reduziert und der

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

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

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

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. Ziel sollte es sein, nur noch eine zweigeteilte anstelle der bisherigen dreiteiligen Zuständigkeit für das Ruhrgebiet zu gewährleisten.

Das "*Ascheberger Papier*"⁶³ 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 erreichen"⁶⁴. Dieser Vorschlag konnte sich im Landtag nicht durchsetzen, die Koalitionsfraktionen SPD und FDP hielten an einer Trennung von staatlicher Mittelinstanz und höheren Kommunalverbänden fest.

63 CDU-Landtagsfraktion: Verwaltungsreform im Lande Nordrhein-Westfalen. ("*Ascheberger Papier*"). Düsseldorf Dezember 1970. Benannt nach dem Tagungsort der CDU-Landtagsfraktion.

64 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

In der Grundsatzdebatte des Landtages über die Gebiets- und Verwaltungsreform am 30.06.1971 trug Innenminister Weyer einen Sieben-Punkte-Katalog 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. 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. Die Chance, Planungs- und Verwaltungsräume bzw. eine Region neu zu definieren, konnte nicht verwirklicht werden.

2.3 Ziele und Ergebnisse der Gebietsreform

Hauptziel der kommunalen Gebietsreform war es zunächst, durch eine Vergrößerung der Leistungsfähigkeit die Wahrnehmung bestehender Aufgaben durch die Gemeinden zu verbessern, sowie weitere Aufgaben nach 'unten' zu geben, d.h. die Gemeinden erst zu stärken, um dann Aufgaben delegieren zu können.

Als einzige Verwaltungsreform ist die Gebietsreform "im Bewußtsein der kommunalen Verwaltungseliten ebenso wie der breiten Bevölkerung als die Verwaltungsreform schlechthin haften geblieben"⁶⁵. Dieser Eindruck erscheint nur allzu verständlich, wenn man sich die quantitativen Ergebnisse der Reform vergegenwärtigt:

65 Seibel, Wolfgang: Verwaltungsreformen. In: König, Klaus und Heinrich Siedentopf (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden 1996/97. S. 87-105. S. 94.

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%.⁶⁶

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 – sozusagen als 'Abfallprodukt' der Kreisreform – die Verschmelzung des Regierungsbezirkes Aachen mit dem Regierungsbezirk Köln⁶⁷ statt.

Ellwein⁶⁸ bezeichnet die kommunale Neugliederung insgesamt als wirtschaftlich sowie kostengünstig und stellt damit ihre wesentlichen Vorteile heraus. Man sparte zwar nicht an Personal, 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. Die ehemalige Laienverwaltung in den ländlichen Gebieten wurde gleichzeitig durch hauptamtliches Verwaltungspersonal des gehobenen Dienstes ersetzt. Durchgesetzt worden ist diese Gebietsreform letztendlich von der Landespolitik, die oftmals gegen den erbitterten Widerstand betroffener Kommunen mit dem Argument entschieden hat: "Modernisierung statt Tradition, Bürgernähe durch Leistung gegen Bürgernähe durch Ortsnähe."⁶⁹

66 Vgl. Thieme, Werner u. Günther Prillwitz: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden 1981. S. 406 ff.

67 Aufgrund der "Verordnung über die Bezirke der Regierungspräsidenten Aachen und Köln vom 14.12.1971".GVBl.NW 1971. S. 524.

68 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.

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

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. 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. Einen 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.

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 Neugliederungsprogramms⁷⁰ diskutiert worden war. Gleichzeitig 'krankte' die Territorialreform bereits daran, dass sie durchgeführt wurde, ohne die Eckpunkte der Funktionalreform zu kennen.

2.4 Zusammenfassung und Auswirkungen

Aufgrund der radikalen Veränderungen der kommunalen Selbstverwaltung und der Diskussion um eine Funktionalreform in der zweiten Periode der Gebietsreform wurden berechtigte 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 Regie-

⁷⁰ Vgl. Thieme, Werner und Günther Prillwitz: a.a.O. S. 362ff mit weiteren Nachweisen.

rungsbezirke 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.

Reformziele 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-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. Die Gebietsreform wurde zu diesem Zeitpunkt als Grund für die Funktionalreform angeführt, später betrachtete man die Funktionalreform als Kompensation der Gebietsreform.

3. Funktionalreform (1976-1985)

Mit der Regierungserklärung vom 29.01.1976⁷¹ stellte die Landesregierung klar, dass Gebietsreform und Funktionalreform *zwei Seiten einer Medaille* seien, wobei die funktionalreformerischen

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

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 Verwaltungswissenschaftler 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.

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.

3.1 Ansatzpunkte

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

3.2 Der Mittelinstanzbericht (1973)

Einen maßgeblichen Einfluss auf die Diskussion um die Neuorganisation der Mittelebene in NRW hatte der sogenannte Mittelinstanzbericht vom April 1973⁷², 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 Flächenländern.

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.⁷³ Hieraus abgeleitet wurde die Forderung nach einer Beibehaltung bzw. Stärkung der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz in Flächenländern, wohingegen einer kommunalisierten Mittelinstanz eine klare Absage erteilt wurde.

Bemerkenswert ist, dass im Bericht keine Trennung der Aufgabengebiete der Leistungs- und der Ordnungsverwaltung empfohlen

72 Vgl. Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanzbericht). Düsseldorf April 1973. Künftig zitiert als Mittelinstanzbericht.

73 Vgl. Mittelinstanzbericht S. 2.

wird, denn eine Beschränkung der staatlichen Mittelinstanz allein auf die Ordnungsverwaltung hätte ihre Stellung im Instanzengefüge geschwächt. Die Aufgaben der Landes- und Stadtentwicklung sowie des Umweltschutzes und der Bildungsreform begründeten nach Ansicht des Sonderarbeitskreises die Notwendigkeit der staatlichen Mittelinstanz.

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.

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

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"⁷⁴.

74 Schleberger, Erwin: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz. In: Der Städtetag. 1973. S. 418-421. S. 419.

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

3.3 Ziele und Leitlinien

In der Regierungserklärung vom 29.01.1976⁷⁵ 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"⁷⁶ für die Bezirksregierungen angesprochen. Als Antwort darauf "gab es im März 1976 eine Gesetzesinitiative zur Aufrechterhaltung der 'Dreiteilung' des Ruhrgebietes"⁷⁷, 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 29.01.1976⁷⁸ gebilligten acht Leitlinien wider, die richtungs-

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

76 "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.

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

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

weisend 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 Sachverstandes notwendig ist."⁷⁹

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.

⁷⁹ Kruse, Wilfried: Die kommunale Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Abhandlungen zur Kommunalpolitik. Band 10. Köln; Hannover u.a. 1978. S. 29.

Die grundsätzliche Schwierigkeit hinsichtlich der Umsetzung der Leitlinien in praktikable Konzepte bestand in der neu zu schaffenden Aufgabenzuordnung. Es musste die Frage beantwortet werden, ob der – bereits in der Gebietsreform favorisierte Grundsatz der Effektivität ("Spezialistenmodell"⁸⁰) oder die orts- und bürgernahe Aufgabenerledigung ("Integrationsmodell"⁸¹) den Vorrang haben sollte. Das Innenministerium favorisierte das Integrationsmodell, während Wissenschaftler mit Effektivitätsargumenten das Spezialistenmodell präferierten.

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.

3.4 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 vier⁸² 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 Zusammenlegungen bei den Landesbehörden, den Trägern der funktionalen Selbstverwal-

80 Köstering, Heinz: Das Konzept der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Tagungsbericht. Berlin 1977. S. 162.

81 Ebd.

82 Beschluss der Landesregierung vom 25.01.1977 (n.v.). Zitiert nach Köstering, Heinz: Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: DÖV.1985. S. 850.

tung und den Gerichtsbezirken, die allein nach quantitativen Maßstäben eine bemerkenswerte Leistung darstellten.

Eine Projektgruppe der Staatssekretärskonferenz der Landesregierung legte ihren zweiten Bericht im Mai 1978 vor. Er enthielt eine einzigartige systematische Übersicht über das Aufgabenspektrum der Bezirksregierungen. Insgesamt wurden in diesem Bericht allein 700 Einzelzuständigkeiten in den fünf untersuchten Dezernaten festgestellt. Die Mitglieder plädierten in den meisten Fällen für eine Beibehaltung der jeweiligen Aufgabe. Diese Ergebnisse bestimmten die Überlegungen zur Aufgabendelegation im Rahmen des *Ersten* und *Zweiten Funktionalreformgesetzes*. Eine Aufgabenverlagerung aus den Ministerien auf Landesober-, Landesmittel- oder untere Landesbehörden hat – gemessen an den Veränderungen im kommunalen Bereich – damit kaum stattgefunden. Die beiden entscheidenden Änderungen im Zuge des *Dritten Funktionalreformgesetzes*⁸³ 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 Landesplanung⁸⁴, wie sie bereits im *Mittelinstanzbericht* vorgeschlagen worden war. Die Landesplanung war eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staats- und Selbstverwaltung und musste daher nach dem 'Gegenstromverfahren' organisiert werden. 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 Landesplanungsgesetz⁸⁵ kein Regionalparlament war, hatte er bei

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

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

85 Landesplanungsgesetz.GVBl.NW 1975. S. 450.

den Bezirksregierungen die Sach- und Verfahrensherrschaft über die Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne. Diese Einrichtung der Bezirksplanungsräte wird häufig als die erste 'Parlamentarisierung' der staatlichen Mittelinstanz gewertet.

Trotz aller Kritik hat sich die Regionalplanung im Laufe der Zeit zur Bezirksplanung gewandelt. Die Bezirksregierung wurde dadurch in ihrer Bündelungsfunktion gestärkt.

3.5 Zusammenfassung und Auswirkungen

Die Zielkriterien der Funktionalreform waren Transparenz und Einheit der Verwaltung ebenso wie die räumliche Identität der Bürger mit den Behördenstrukturen. Weder ein Umbau der bisherigen Verwaltungsgliederung noch eine grundsätzliche Neuverteilung der öffentlichen Aufgaben ist im Rahmen der Funktionalreform durchgesetzt worden. Mit dem Dritten Funktionalreformgesetz wurde die Zuständigkeit der Landschaftsverbände zwar neu geordnet, substantielle Veränderungen wurden jedoch kaum verwirklicht. 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, sollten in der Funktionalreform die obersten Landesbehörden sich selbst und ihren administrativen Unterbau reformieren. Daneben trifft 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 die 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. 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"⁸⁶ bezeichnet.

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.

86 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. Künftig zitiert als Zündel-Gutachten.

4. Deregulierung und Entbürokratisierung

Mit der Regierungserklärung vom 04.06.1980⁸⁷ 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"⁸⁸ sollte eine Verwaltungsvereinfachung erreicht werden. Die Reduzierung von Ausstattungsstandards wurde erfolgreich durchgeführt und eröffnete den Kommunen größere Entscheidungsspielräume. 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.

4.1 Die Ellwein-Kommission

Als besonders schwierig erschien die Umsetzung der Vorschläge aus dem für diese Phase hervorzuhebenden "Ellwein-Bericht"⁸⁹ zur

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

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

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

Verwaltungsvereinfachung. Die Ellwein-Kommission⁹⁰ sollte als unabhängiges Gremium Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften daraufhin überprüfen, ob sie nötig, sinnvoll anzuwenden und verständlich waren. 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 folgerte die Kommission, dass die Entwicklung von Zielen zur Verwaltungsvereinfachung ebenfalls als Aufgabe verstanden werden müsse. 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. Damit einher ging die Forderung der Kommission nach einem 20%igen Organisationsverzicht 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. 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 Poli-

90 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.

tikvollzug⁹¹ grundsätzlich abzubauen, plädierte die Kommission für eine "Änderung der Mentalität in Politik und Verwaltung"⁹².

4.2 Zusammenfassung und Auswirkungen

Die Landespolitik griff die unterbreiteten Vorschläge – insbesondere in Bezug auf die Stärkung der kommunalen Ebene – kaum auf. 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.⁹³ 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.

Die Ergebnisse dieser Phase wirkten 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.

91 Ellwein, Thomas (Hg.): Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung a.a.O.S. 260.

92 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.

93 Vgl. Innenminister NRW: Innere Organisation der Behörden der Regierungspräsidenten; Organisationsplan und Mustergeschäftsverteilungsplan. RdErl.SMBI.NW 1981.S. 2051 und MBI.NW 1981.S. 454ff.

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"⁹⁴ der Bürger-Kommission bereitete die Landesverwaltungsreform der elften Legislaturperiode in NRW vor.

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

94 Die Kommission wurde vom Landtag eingesetzt und nach ihrem Vorsitzenden, dem Kölner Oberbürgermeister Norbert Burger benannt. Bürger-Kommission: Effizienzsteigerung der Landesverwaltung. Bericht vom 05.11.1987. LT-Dr NW 10/1292.

verstoße. Im Ergebnis konstatierte sie, dass die Aufgaben im Rahmen von Förderprogrammen nicht von einer obersten Landesbehörde, gleichwohl aber zentral wahrgenommen werden müssen. Daher wurde die Errichtung eines Landesverwaltungsamtes geprüft.⁹⁵

Die Vorschläge zur Entlastung der obersten Landesbehörden, die diese Projektgruppe unterbreitete, wurden kaum realisiert.⁹⁶ 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.⁹⁷

Des Weiteren konstatierte die Bürger-Kommission in ihrem Bericht, dass *Aufgabenkritik* eine Daueraufgabe für eine effiziente Verwaltung sei,⁹⁸ ähnlich wie es bereits die Ellwein-Kommission wenige Jahre zuvor formuliert hatte. Die Landesregierung 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"⁹⁹ ein.

5.2 Der Arbeitsstab Aufgabenkritik – das Zündel-Gutachten

Der Arbeitsstab Aufgabenkritik (AStA) wurde am 01.10.1989 im

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

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

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

98 Nr. I 3 der Beschlussempfehlung (LT-Dr NW 10/2787.S.2). Zitiert nach Miller, Manfred: a.a.O. S. 780.

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

Finanzministerium NRW außerhalb der Linie weisungsfrei angesiedelt. Praktisch bestand die Aufgabe des Arbeitsstabes darin, die Landesverwaltung in allen Bereichen durch Organisationsuntersuchungen von externen Beratern überprüfen zu lassen. Ziel dieser Untersuchungen sollten sowohl die Zweck- als auch die Vollzugskritik sein. 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"¹⁰⁰.

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. Dadurch konnten mehr als 22.000 (Plan-) Stellen mit kw-Vermerken versehen werden, von denen rund 10.000 bis Ende 2001 realisiert worden sind.¹⁰¹

Als Referenzbehörde wurde die Bezirksregierung Arnsberg einer Vollprüfung unterzogen, während bei den übrigen Bezirksregierungen nur Querschnittsprüfungen stattfanden.

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

101 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 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 in 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%.

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"¹⁰² eingerichtet, die zu den Vorschlägen des Organisationsgutachtens eigene Verbesserungsvorschläge einbrachte. Neben aufbauorganisatorischen Veränderungen in einigen Bereichen¹⁰³ sollte mit Hilfe des Einsatzes von IuK-Technologien im Rahmen der sogenannten IT-Machbarkeitsstudie¹⁰⁴ des DEBIS Systemhaus versucht werden, die Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten.

Die Bezirksregierungen bewerteten und erweiterten die Vorschläge des Zündel-Gutachtens selbständig, indem sich die Mitarbeiter

102 Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort der Landesregierung: Erneuerung der Landesverwaltung. Antwort auf die Große Anfrage 41 der SPD Fraktion. LT-Dr NW 11/8568.S. 15.

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

104 Debis Systemhaus/Diebold: Management-Summary der IT-Machbarkeitsstudie für die Bezirksregierungen im Land Nordrhein-Westfalen. o.O. 22.04.1996.

in eigenen Projekt-, Arbeitsgruppen und Workshops unter externer Moderation zu den Themen Aufgabenkritik, Organisation und Verbesserung von Führung und Kommunikation trafen. 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."¹⁰⁵

Die Landschaftsverbände erteilten aufgrund dieser Stimmungslage Ellwein den Gutachtenauftrag zur "Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen"¹⁰⁶. Ellweins gutachterliches Interesse lag nicht in einer detailgetreuen Analyse, sondern darin, einen Überblick und eine Darstellung des

105 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.

106 Ellwein-Gutachten. a.a.O.

Gesamtzusammenhanges sowie der Entwicklung einer Strategie für die Mittelebene zu präsentieren.

Die "Vereinfachung der Zwischenebene"¹⁰⁷ bildete das Kernstück des Gutachtens. Mögliche Maßnahmen, eine Vereinfachung zu erreichen, stellte der Verzicht auf Gewährleistungsaufgaben, Aufgabenverlagerung, Personaleinsparung und Organisationsvereinfachung sowie Verfahrensvereinfachung und Entflechtung dar. Im Abschnitt über die "Organisationsvereinfachung in der Zwischenebene"¹⁰⁸ 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"¹⁰⁹ 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.

Auf dieser Basis entwickelte Ellwein eine Liste der Dezernate, die als ganz oder teilweise entbehrlich klassifiziert wurden, "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"¹¹⁰ werde. Als Aufgaben verblieben danach die Kommunalaufsicht und die Polizeiführung, die durch die Mittelebene wahrgenommen werden sollten, da

107 Ebd. S. 127 ff.

108 Ellwein-Gutachten: a.a.O. S. 187.

109 Ebd. S. 188.

110 Ebd. S. 190.

das Innenministerium diese nicht übernehmen könne. Die Aufgaben des Dezernates 62 zur "Durchsetzung der Ziele der Landesplanung und die Aufgabe der Bezirksplanung"¹¹¹ erschienen Ellwein sowohl in Anbetracht des aufwendigen Planungsverfahrens als auch unter Zweckmäßigkeitaspekten 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. So könnten drei Planungsregionen in NRW entstehen. Die historisch zugesprochene Bündelungsfunktion der Bezirksregierung wird von Ellwein relativiert, da sie nur dort wirksam werde, wo die Bezirksregierung erstinstanzlich tätig werde. Darüber hinaus sei der hierarchische Aufbau dieser Behörde zu unflexibel und die organisatorische Größe lasse kaum eine Bündelung zu.

Von einer Auflösung der Landschaftsverbände riet Ellwein ab, da auf diesem Wege nur geringe Synergieeffekte erzielt werden könnten, sie seien flexibel strukturiert und hätten sich aufgrund ihrer Nähe zur kommunalen Ebene bewährt. Als reformbedürftig wurden 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."¹¹²

111 Organisationsplan der Bezirksregierung. Stand 3. Februar 1998.

112 Ellwein-Gutachten: a.a.O. S. 204.

5.3.1 Präferenzmodell

Auf der Basis der vorgestellten Überlegungen entwickelte Ellwein drei Neuordnungsmodelle¹¹³:

- Aufgabenverzichtmodell,
- Staatsmodell,
- Kommunalmodell.

Im Rahmen der Modellbewertung kam Ellwein zu dem Ergebnis, dass das *Aufgabenverzichtmodell* 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 Bündelungsaufgaben 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 Stellenabbau¹¹⁴ 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 selbstreferentiell agiert.

In der Diskussion wurde Ellweins differenzierte Einschätzung der Bezirksregierungen missverständlich als Aufforderung interpretiert, diesen Behördentyp abzuschaffen. Die Regierungspräsidenten konnten aufgrund der kritischen Ansätze das Gutachten nicht

113 Die Titel verdeutlichen den strategischen Schwerpunkt des jeweiligen Modells. Vgl. ebd. S. 205-213.

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

unkommentiert lassen und verfassten am 22.11.1993 eine Stellungnahme der Regierungspräsidenten¹¹⁵ zum Ellwein-Gutachten.

5.3.2 Die Stellungnahme der Regierungspräsidenten zum Ellwein-Gutachten

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 habe.¹¹⁶ 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. Aber Ellwein verkenne das volle Funktionsbild der Behörde, das auch heute noch durch die "Universalität des Wirkungskreises"¹¹⁷ geprägt sei. Der empfohlenen Rückführung der Bezirksregierung auf ihre Kernfunktionen widersprachen die Regierungspräsidenten damit.

Die Regierungspräsidenten ignorierten in ihren Thesen, dass Ellwein die genannten Funktionen der Planung, Integration und Bündelung allen Behörden der Zwischenebene zugewiesen hatte.

115 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.

116 Vgl. Stellungnahme der RP'en. S. 1f.

117 Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. In: Verwaltungsarchiv. 1982. S. 153-166. S. 156.

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.

Der berechtigten Frage des Gutachters nach der demokratischen Kontrolle und Legitimation der Bezirksregierung wurde entgegengehalten, dass die staatliche Mittelinstanz als "verlängerter Arm der Landesregierung"¹¹⁸ wirke, deren Kontrolle durch das Innenministerium sowie speziell durch die Fachministerien gewährleistet sei. Ein politisch legitimes 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, liege dabei sehr nah.¹¹⁹

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.

Vor diesem Hintergrund übernahm das Innenministerium die Steuerung der Reform der Mittelinstanz mit dem "Strategiepapier Bezirksregierung 1994"¹²⁰.

118 Thiele, Willi: Die staatliche Mittelinstanz und die parlamentarische Kontrolle. In: DVBl.1967. S. 502-506. S. 502.

119 Vgl. Stellungnahme der RP'en.S. 18.

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

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.

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.

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.

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

- Aufgabenkritik, Ablauforganisation und Delegation,
- Infrastruktur/Technik
- Organisationsentwicklung.¹²¹

121 Vgl. Strategiepapier Bezirksregierung.S. 2-6.

Als Folge des Strategiepapiers wurden die Organisationseinheit Dezernat 14 (Organisationsangelegenheiten, Informationstechnik, Innenrevision) mit Personal- und Sachressourcen erweitert und Instrumente der 'Neuen Steuerung' in den jeweiligen Bezirksregierungen entwickelt. 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 er eine entscheidende Rolle bei der Frage, "ob die staatlichen Mittelinstanzen als Behördentypus sui generis tatsächlich für die Neugestaltung der Zwischenebene zur Disposition gestellt"¹²² 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 Verwaltungsstrukturreform"¹²³ ein. In der konstituierenden Sitzung 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 kam es zu einer ersten Entscheidung, die durch den Antrag der SPD-Fraktion "Aufbau der Landesverwaltung"¹²⁴ vom 27.09.1993 vorbereitet wurde. Kernaussage des Antrages ist die Beibehaltung einer staatlichen Mittelinstanz

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

123 Ebd. S.412.

124 SPD-Landtagsfraktion: Aufbau der Landesverwaltung. Antrag vom 27.09.1993. LT-Dr NW 11/6060.

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. 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.

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"¹²⁵ seien. Gleichzeitig war jedoch erkennbar, dass sich die parlamentarischen Ziele *von einer Verwaltungsstrukturereform zu einer Verwaltungsreform* entwickelt hatten.¹²⁶

125 Ausschuss für Verwaltungsstrukturereform: Beschlußempfehlung und Bericht. LT-Dr NW 11/8582. S. 33.

126 Vgl. Landtag NRW: Schriften des Landtages: Verwaltungsmodernisierung in NRW. a.a.O. S. 194ff. Der von SPD und FDP (LT-Dr NW11/8551) 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 Enthaltung der "Grünen" angenommen.

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.

Der Gedanke, die Bezirksregierung auf ihre originären Aufgaben der Kommunal- und Rechtsaufsicht sowie der Polizei zu begrenzen, wurde u.a. 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.¹²⁷

Die Diskussion in der Anhörung wurde interessengeleitet geführt. Das erscheint insoweit verständlich, als die Existenz der Bezirksregierung als Bündelungsbehörde bereits im Mai 1993 von Ministerpräsident Rau und im Dezember 1993 vom Landtag des Landes NRW nicht mehr zur Disposition gestellt wurde. So wurde auch in der Koalitionsvereinbarung¹²⁸ 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

127 Vgl. Klein, Martin: Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Teil 2. In: Eildienst Städtetag NRW.1997. S. 302-311. S. 304ff.

128 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.

eher über eine Kommunalisierung und Aufgabenreduzierung als über eine Auflösung der Bezirksregierung debattiert wurde.

5.6 Zusammenfassung und Auswirkungen

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 orientieren sich ausschließlich an ökonomischen Rationalitäten Effizienz und Effektivität waren die maßgeblichen Reformbegriffe zu dieser Zeit.

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

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 Kon-

zepte 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 Gebietszuschchnittes für die Landschaftsverbände und die entsprechenden Bezirksregierungen. Die Überlegungen reichten dabei von drei bis zu 15 kommunalen Verbänden. 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 Regionalverwaltungsmodell¹²⁹. 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. 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 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 ope-

129 Vgl. Klein, Martin: Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Teil 1. In: Eildienst Städtetag NRW.1997. S.275-283. S.276.

rativen 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%.¹³⁰ 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.

Der SPD-Landesverband legte dagegen ein Papier der Kommission "Moderner Staat"¹³¹ vor, das drei Alternativen zur Neugestaltung der Mittelebene vorsah:

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

Das *Integrationsmodell* sah eine Eingliederung der Landschaftsverbände in die 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.

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

131 Klein, Martin: Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Teil 1. a.a.O. S. 276ff.

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 hier durch staatliche Dominanz eine Mammutbehörde geschaffen würde. Auf Basis dieser Überlegungen ist einer klaren organisatorischen Trennung von kommunal verfassten und rein staatlichen Aufgaben der Vorzug zu geben.

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 Eckpunktepapier¹³² des Ministeriums für Inneres und Justiz abgelehnt. Darüber hinaus wurden 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.

6.2 Das Eckpunktepapier

Die vorgestellten Modelle der Fraktionen 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*¹³³

132 Vgl. Ministerium für Inneres und Justiz des Landes NRW: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Eckpunktepapier. Düsseldorf 11.11.1998. Zukünftig zitiert als: Eckpunktepapier.

133 Vgl. Eckpunktepapier.

die breitgefächerte Diskussion zu konzentrieren. Eine Reorganisation des KVR wurde darin von vornherein ausgeschlossen, da das zukünftige Gesamtkonzept davon nicht wesentlich tangiert werde.

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

Alle Behörden, Einrichtungen und Organisationen zwischen der Landesverwaltung und den Städten und Gemeinden sollten erneut auf den Prüfstand gestellt werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte eine größtmögliche Kommunalisierung der Aufgaben vorgenommen werden. Eine Neuausrichtung der Verwaltungsreformdebatte in NRW erfolgte damit jedoch 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 Modelle 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.

6.2.1 Das Reformgrundmodell

Ausgehend von der Erhaltung des Status quo, d.h. Beibehaltung sowohl der Bezirksregierungen als auch der Landschaftsverbände, wurde im Reformgrundmodell¹³⁴ 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

134 Ministerium für Inneres und Justiz des Landes NRW: Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf. Stand 16.12.1998. S.2. Künftig zitiert als Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung.

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 Landesoberbehörden¹³⁵ 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 die Ziele einer klaren Trennung kommunaler und staatlicher Aufgaben, die Einhaltung des Prinzips der Einheit der Verwaltung auf allen Ebenen sowie des Bündelungsprinzips auf der Ebene der Bezirksregierung. Schließlich sollten die Verwaltungsverfahren durch Schnittstellenreduzierung auf der Mittelebene optimiert werden.

6.2.2 Das Trennungsmode

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

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

Mittelinstantz 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.

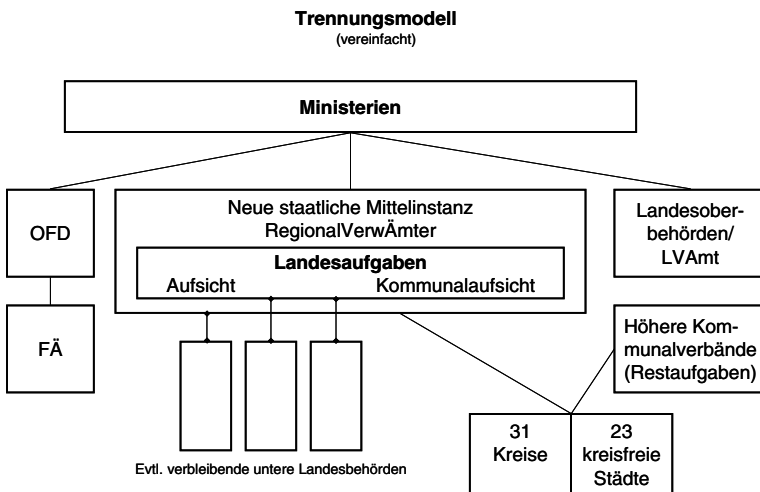


Abb. 3: Trennungsmodell (vereinfacht) Quelle: Ministerium für Inneres und Justiz/-V-AG VR: Beratungsgrundlage nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf 16.12.1998

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 sollten sechs Regional-Verwaltungsämter als untere Landesbehörden, mit vergleichbaren Aufgabenbeständen gebildet werden. Zusätzlich sollten sechs Ämter für Landesplanung und Straßenbau errichtet werden. Landesoberbehörden, die als unverzichtbar bewertet wurden, sollten bestehen bleiben.

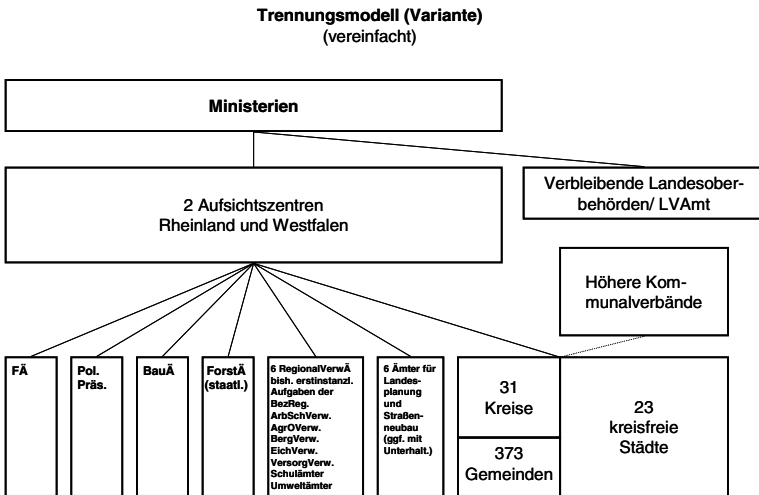


Abb. 4: Trennungsmodell (Variante vereinfacht). Quelle: Ministerium für Inneres und Justiz/-V-AG VR: Beratungsgrundlage nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf 16.12.1998

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 Ämtern 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.

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 erset-

zen 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.

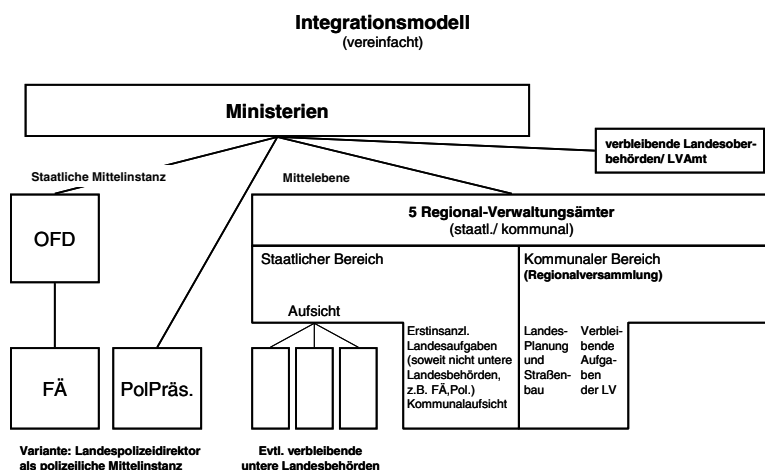


Abb. 5: Integrationsmodell (vereinfacht). Quelle: Ministerium für Inneres und Justiz/-V-AG VR: Beratungsgrundlage nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf 16.12.1998

Hinsichtlich der rechtlichen Schwierigkeiten¹³⁶ in Bezug auf die staats- und kommunalverfassungsrechtliche Bewertung dieses Modells wurde in der Variante zum *Integrationsmodell* eine Auflösung der Landschaftsverbände unter Bildung eigenständiger Regio-

¹³⁶ wie Rechtscharakter, Umlagefinanzierung, Leitungsspitze etc. Vgl. Beratungsgrundlage zur Verwaltungsmodernisierung:a.a.O. S. 4f.

nalverbände 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 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.

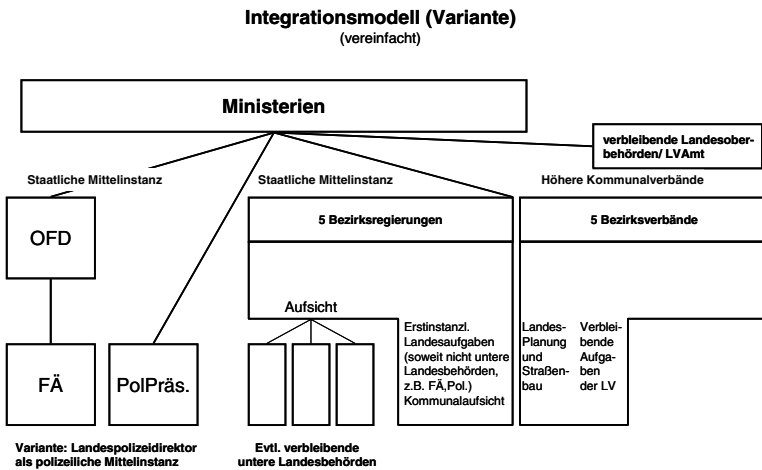


Abb. 6: Integrationsmodell (Variante vereinfacht). Quelle: Ministerium für Inneres und Justiz/-V-AG VR: Beratungsgrundlage nach Kabinettsbefassung. Düsseldorf 16.12.1998

Das *Integrationsmodell* könnte wegen mangelnder wirtschaftlicher Leistungskraft der kommunalen Selbstverwaltung zu einem 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 würde 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. 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 ungeklärt.¹³⁷

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 Modernisierungsgesetzes 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 Gutachtenauftrag an Professor Hesse zur Entwicklung eines ganzheitlichen Reformansatzes für die Landesverwaltung NRW erteilt. Die Empfehlungen des Gutachters umfassten dabei:

¹³⁷ Vgl. Klein, Martin: Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Teil 1. a.a.O. S. 282.

- 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.¹³⁸

Den Schwerpunkt der gesamten Untersuchung und so auch der Empfehlungen des Gutachters bildete die konsequente Vereinfachung der Mittelebene. Ausgehend von der Entwicklung der Bezirksregierungen erkannte der Gutachter diese als den Kern der mittleren Staatsverwaltung an. Im Gutachten werden fünf Varianten für eine anzahlmäßige Verringerung und Stärkung der Bezirksregierungen vorgestellt.¹³⁹

Das Präferenzmodell des Gutachtens war die Variante, die eine räumliche Deckungsgleichheit zwischen den Landschaftsverbänden und den beiden verbleibenden Bezirksregierungen – Rheinland und Westfalen – vorsah. Außenstellen an den ehemaligen Bezirkssitzen sollten dabei die bürgernahe Verwaltung und eine funktionale Arbeitsteilung gewährleisten. 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.

Darüber hinaus forderte Hesse eine Konzentration und Vereinfachung der Landesverwaltung auf der Ebene der unteren Fachbehörden, deren Aufgabenwahrnehmung unmittelbar mit der Bezirksregierung abzustimmen sei. Ein wesentliches Ziel sollte es dabei sein, Schnittstellen eindeutig zu definieren und redundante Aufgabenwahrneh-

138 Vgl. Hesse, Joachim Jens: *Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V.* Düsseldorf 1999. S. 9.

139 Vgl. ebd. S. 167ff.

mungen aufzulösen. Mit diesem Modell werde, nach Auffassung des Gutachters, Staatsvereinfachung praktiziert und die Zukunfts- sowie Europafähigkeit der Landesverwaltung NRW sichergestellt.

6.4 Zweites Modernisierungsgesetz (2.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 Verwaltung vollzogen werden sollte.

Mit dem 2. ModernG¹⁴⁰ sollten die Ziele der Landesregierung, die im Eckpunktepapier zur Optimierung des Verwaltungsaufbaus und der Behördenstrukturen diskutiert worden waren, umgesetzt werden. Zentrales Ziel dieses Gesetzes sollte die Reform der staatlichen Mittelinstanz sein. 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 in sechs Kernbereiche:

- Neustrukturierung der Verwaltung des Landes (6.4.1),
- Binnenorganisation der Bezirksregierungen (6.4.2),
- Landesbetriebe gem. § 14 a LOG (6.4.3),
- Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung (6.4.4),
- die neuen Regionalräte (6.4.5),
- Neuordnungsversuche für das Ruhrgebiet (6.4.6).

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

140 Vgl. 2. ModernG.

6.4.1 Neustrukturierung der Verwaltung des Landes

Grundsätzlich 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. 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"¹⁴¹.

Sah der Gesetzentwurf noch die Integration der Ämter der benannten 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

141 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.

Kriegsopferversorgung und der Flurbereinigungsbehörde, da bundesgesetzliche Vorschriften hierfür eine zweistufige Verwaltung vorsehen, die mit der Eingliederung der Ämter nicht mehr gegeben wäre.

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 "Viererbändenpapier"¹⁴² der Kompromiss unterbreitet wurde, die Landschaftsverbände zu erhalten und den Straßenbau zu verstaatlichen. 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.

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

6.4.2 Binnenorganisation der Bezirksregierungen

Im Rahmen der Änderungen des LOG NRW¹⁴³ wurde der Anspruch der Bezirksregierung als Bündelungsbehörde gesetzlich normiert

142 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: Verwaltungssstrukturreform in Nordrhein-Westfalen: Ziele – Ergebnisse – Zukunft. In: ED LKT NW. Januar 2002. S.8-13. S. 10.

143 Vgl. GV.NW 1962 S. 421 zuletzt geändert durch Artikel 10 des 2. ModernG.

(§ 8 Abs. 2 LOG NRW). Zur Begründung wurde angeführt, dass die ohnehin vorhandene Bündelungsfunktion der Bezirksregierung mit der Integration weiterer Bereiche eine Spannbreite der Zuständigkeiten erreicht hätte, die eine Verdeutlichung des Charakters als Bündelungsbehörde erfordere.

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"¹⁴⁴ zu verbessern. Die, auf dieser Grundlage neu formulierte Geschäfts-

144 Ebd. S. 61.

ordnung¹⁴⁵ für die Bezirksregierungen (GeschO BezReg), wurde in langwierigen Verhandlungen entwickelt und berücksichtigt den vorgenannten Aspekt in §5 Abs. 2 GeschO BezReg.

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.

6.4.3 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 §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 Landshaushaltsordnung (LHO)¹⁴⁶ vorgesehen. Mit der Legaldefinition des §14 a LOG haben die Landesbetriebe 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

145 Vgl. Innenministerium NRW: Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen zum 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. MBl. NRW 2004, S. 864. Künftig zitiert als: GeschO BezReg NRW.

146 Landshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.1999.GV.NRW 2002, S. 158.

§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.

6.4.4 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 bezirkswisen 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-

Kreisstraßen sowie für Gemeindestraßen im Außenbereich obliegen danach der jeweiligen Bezirksregierung für ihren Bezirk.

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

6.4.5 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 in 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 Bezirksregierungen zu stärken. Mit der Aufwertung des Bezirksplanungsrats zu einem Regionalrat sollten weitere Ansätze zur Regionalisierung umgesetzt werden.

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

Dieses Konzept wurde erwartungsgemäß von den politisch maßgeblichen Ruhrgebietskommunen abgelehnt. 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), die 1999 beendet wurde. Sie wurde mit, für die Agentur Ruhr eingeplanten, 30 Mio. DM ausgestattet. Der KVR wurde im Herbst 2004 durch den Regionalverband Ruhrgebiet abgelöst, der u.a. für die Regionalplanung zuständig ist und auf freiwilliger Mitgliedschaft basiert.¹⁴⁷

147 Landtag NRW: Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG). GV.NW 2003.S.808. Siehe auch Horn, Ulrich: Rot-Grün billigt Revier-Plan der Oberbürgermeister. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung. 11.02.2003. Nr. 35. S. 1.

6.5 Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW (ab 2003)

Das 2.ModernG führte umgehend zu einer Anschlussdiskussion, die mit dem Koalitionspapier des sogenannten "Düsseldorfer Signals"¹⁴⁸ startete. Daraufhin wurde von der Staatskanzlei das Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen – Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen als Neuauflage des Gutachtens aus 1999 von Hesse beauftragt. Die Westfalen-Initiative hat im Jahre 2004 an Bogumil das Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW in Auftrag gegeben.

6.5.1 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 neugegli-

148 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.

ederten Bezirken der staatlichen Mittelinstanz Westfalen, Rheinland und Ruhrgebiet zusammengefasst werden.

Die CDU Landtagsfraktion¹⁴⁹ 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,¹⁵⁰ hat die Stadt Arnsberg eine Studie in Auftrag gegeben. Diese verfolgt das Ziel, einen Beitrag "zu den messbaren und nicht messbaren wirtschaftlichen Effekten der Bezirksregierung Arnsberg für die Region und die Stadt Arnsberg zu geben".¹⁵¹ 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.

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

150 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.

151 Empirica Qualitative Marktforschung, Stadt und Strukturforchung GmbH: Wirtschaftliche Effekte der Bezirksregierung Arnsberg. Endbericht. Bonn 2003. S. 1.

6.5.2 Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform

Die Staatskanzlei hat 2003 das Gutachten "Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen"¹⁵² in Auftrag gegeben.

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

- *Modell 1: Konsequente Zweistufigkeit*, d.h. staatliche und kommunale Konzentration mit der Rückführung der staatlichen Institutionen aus der Fläche und 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 Hesse heraus, dass das Modell der konsequenten Zweistufigkeit nur unter der Voraussetzung starker Kreise mit dem Erfordernis einer nach-

152 Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen.

haltigen Kommunalisierung erfolgen könne. Der Dezentralisierungsgrad im Modell 2 sei durch die Bündelung in der verstärkten Mittelinstanz deutlich geringer als im Modell 1. Die Bündelung ermögliche einen konsequenten Rückbau der Sonderbehörden. Das Modell 2 stelle eine strukturelle Vereinfachung dar.

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"¹⁵³ bei der neu zu schaffenden Regionalbehörde, wobei Konkurrenzsituationen zur Kreisstufe dabei nicht immer ausgeschlossen werden könnten.

6.5.2.1 Das Regierungs- und das Oppositionsmodell

Im Gutachten wird als *Regierungsmodell* die Variante definiert, die im Wesentlichen durch das Düsseldorfer Signal, das Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen Lippe (Bürokratieabbaugesetz OWL)¹⁵⁴ und das Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit in NRW beschrieben wird.

Die CDU-Opposition hält das Regionalverwaltungsmodell unter Auflösung der Regierungsbezirke und Bezirksregierungen, das kommunal verfasst ist, seit 1996 aufrecht. Sie hat es aber im Zuge der Diskussion bis in das Jahr 2004 nicht weiter in der Ausgestaltung konkretisiert.¹⁵⁵

153 Ebd. S. 17.

154 Gesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen Lippe (Bürokratieabbaugesetz OWL). GV.NW. 2004. S. 134.

155 Vgl. Hesse, Joachim Jens: *Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen*. 2003. a.a.O. S. 23f.

6.5.2.2 Vergleich der Modelle

Hesse bewertete die Modelle nach den Kriterien der "Effizienz, Effektivität, Bürgernähe und Realisierbarkeit"¹⁵⁶. 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. 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 Kompetenzausweitungs- und Aufgabenfindungstendenzen von Regionalverwaltungen stärker ausgeprägt sei als im Modell der konzentrierten Dreistufigkeit. Im Ergebnis unterstellte Hesse für das Regionalisierungsmodell einen höheren Ressourcen- und Personalaufwand. Die Steuerungsfähigkeit von Landes- und Kommunalpolitik ist einer der drei Aspekte, die unter dem Effektivitätskriterium geprüft wurden. Nach der prinzipiellen Teilung in Steuerungs- und Entwicklungsfragen als Aufgabe der Landesregierung sowie der Gestaltung und den Vollzug vor Ort als kommunale Aufgabe, könnten Konkurrenzen durch die demokratisch legitimierte Regionalverwaltung "um Zuständigkeiten, Regelungsmacht und Ressourcen eintreten"¹⁵⁷. Demgegenüber könnte im Modell der konzentrierten Dreistufigkeit eine Reduzierung des Koordinations- und Wettbewerbsaufwandes zwischen den Ebenen erfolgen. Unter Berücksichtigung des vermuteten

156 Ebd. S. 25.

157 Ebd. S. 28.

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. 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 einer Delegitimation von Landtag sowie der übrigen Wahlgremien. Abschließend konstatierte Hesse, dass das Regionalisierungsmodell zwar strukturell einfach sei, die Praxis aber vermuten lasse, dass es zu funktional komplexeren Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren führen werde.

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.

6.5.3 Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW (2004)

Im Februar 2004 hatte die Westfalen-Initiative ein Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform an Bogumil¹⁵⁸ 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.

158 Bogumil, Jörg et al.: a.a.O.

Nach einem kurzen, aber prägnanten Überblick über den Stand der Verwaltungsstrukturreformen in einigen Flächenländern¹⁵⁹ wird eine aufgabenkritische Betrachtung der Bezirksregierung in NRW vorgenommen. 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.

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.¹⁶⁰

Aber auch der Regierungsvorschlag mit einer Reduzierung der Anzahl der Bezirksregierungen in NRW hat den Nachteil, dass so große Regierungsbezirke entstehen, dass diese wahrscheinlich den regionalen Bezug zu Firmen und Kommunen verlieren könnten. Unter den Annahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung¹⁶¹ der Reformmodelle, liegt das größte Einsparvolumen 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.

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

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

161 Vgl. Bogumil, Jörg; Christoph Reichard und Patricia Siebart: a.a.O. S. 181ff.

Er fordert ein modernes Aufsichtsverständnis, das im Sinne eines modernen Controllings, einer Beratung, der Forcierung von Wirkungsanalysen öffentlicher Programme mithin Effektivitäts- und Wirtschaftlichkeitsgewinne entstehen lasse.¹⁶²

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

Den Wechsel der Organisationsform der Landschaftsverbände wie es Hesse im Sinne einer Kulturstiftung (1999) vorgeschlagen hatte, oder eine Veränderung der Aufgabenwahrnehmung hält Bogumil für nicht erforderlich, weil durch die Verstaatlichung des Straßenbaus nach dem 2. ModernG die redundante Schnittstelle zwischen den Landschaftsverbänden und der Bezirksregierung bereinigt worden sei. Er 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. 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.

¹⁶² Vgl. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 109f.

6.5.4 Strukturkonzept der Regierungspräsidenten (2006)

Sowohl die Regierung als auch die Opposition hatten bereits im Januar 2004 für das Jahr 2008 radikale Reformen angekündigt. Der Koalitionsvertrag von CDU und FDP sieht eine Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform bis 2012 vor. Im Mai 2006 wurde die Eingliederung von weiteren Sonderbehörden in die Bezirksregierung beschlossen.

Zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit des Landes haben die Regierungspräsidenten am 04. Juli 2006 ein Strukturkonzept¹⁶³ der Bezirksregierungen vorgelegt. Vorgeschlagen wird eine Aufgabenkonzentration in der Mittelinstanz sowie die Reduzierung, Kommunalisierung und Privatisierung von Aufgaben. Das angebotene Einsparpotenzial von 1.100 Stellen soll durch folgende Maßnahmen erzielt werden:

- Verzicht auf fast ein Drittel der bisherigen Produkte
- Zusammenführung aller Querschnittsbereiche nach Integration der Sonderbehörden (01.01.2007)
- Bildung von Großdezernaten und Auflösung einer Abteilung
- geschäftsprozessorientierte Aufgabenerfüllung
- Zentralisierung von Aufgaben mit hohem Spezialisierungsgrad bei einer Bezirksregierung.

Im Ergebnis soll sich die Bezirksregierung bei der Wahrnehmung der Kernaufgaben auf sechs Funktionen konzentrieren:

- Bündelung in ressort- und fachübergreifenden Angelegenheiten
- Sicherstellung der ausgewogenen Versorgung der Schulen mit Lehrern

163 Regierungspräsidenten NRW: Strukturkonzept der Bezirksregierungen zur Verwaltungsreform. Ergebnis des Arbeitskreises „Zukünftige staatliche Kompetenzen der Mittelinstanz“. Brief an den Ministerpräsidenten Dr. Rüttgers. Düsseldorf. 04.07.2006.

- Entlastung der Ministerien
- Beratung der kommunalen Ebene
- Vermittlung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und Landesregierung
- Aktivierung regionaler Kooperationen.

Das Strukturkonzept stellt einen sehr handlungs- und ergebnisorientierten Beitrag zur aktuellen Verwaltungsstrukturreform dar, so dass dieses unmittelbar umgesetzt werden kann.

6.6 Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW (2006)

Der im August 2006 vorgelegte Entwurf, mit dem 37 Sonderbehörden zum 01. Januar 2007 in die Bezirksregierungen eingegliedert werden, sieht eine Verschiebung von 4.000 Mitarbeitern in der Landesverwaltung vor. Eingegliedert werden:

- die Staatlichen Umweltämter,
- die Ämter für Agrarordnung,
- die Ämter für Arbeitsschutz,
- die Bergämter
- das Staatliche Amt für Umwelt- und Arbeitsschutz OWL.

Darüber hinaus wird eine Landesanstalt für Naturschutz, Umwelt und Verbraucherschutz gegründet, die die Aufgaben des Landesamtes für Ernährungswirtschaft und Jagd, der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten und des Landesumweltamtes teilweise in Arbeitsteilung mit der Bezirksregierung übernimmt. Darüber hinaus wird das Landesinstitut für Schule/Qualitätsagentur in Soest aufgelöst. Die Aufgaben werden auf das Ministerium für Schule und Weiterbildung und die Bezirksregierung übertragen. Diese Integration der Sonderbehörden soll allerdings nur eine

Übergangslösung darstellen, bis Mitte der kommenden Legislaturperiode (2012) eine Reform der Mittelinstanz umgesetzt wird.

Der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag wird so Rechnung getragen. Weitere Aufgaben sollen – unter Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips – auf die Kommunen übertragen werden.

6.7 Zusammenfassung und Auswirkungen

Eine Bewertung der Ergebnisse des Reformprozesses ab 1998 in NRW kann zunächst auf der Basis eines Abgleiches der im *Eckpunktepapier* formulierten Ansprüche und deren Realisierung im 2. ModernG erfolgen. 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 die Landesverwaltung 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 Implementierung unternehmerischer Grundsätze.

Der Schwerpunkt dieser Ziele lag im Bereich ökonomischer ebenso wie organisatorisch-technokratischer Rationalitäten. Die

Struktur der Landesverwaltung hat sich seit dem 2. ModernG im Wesentlichen bei der Bezirksregierung 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 überschreitend erhalten geblieben. Diese überbezirkliche Zuständigkeit für das gesamte Land durchbricht das bisherige territoriale Prinzip der Bezirksregierung und führt eine ansatzweise funktionale Aufgabenzuordnung bei der Bezirksregierung 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.

Die Integration von staatlichen Sonderbehörden durch das 2. ModernG, 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"¹⁶⁴ bewertet werden. Hinsichtlich der Integration in die Bezirksregierung und der Reichweite der Auflösung staatlicher Sonderbehörden orientierte man sich im Wesentlichen am Status quo.

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

164 Landtag NRW: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verwaltungsstruktur. 2. Lesung. 2. ModernG NRW. LT-Dr NW 12/4700. S. 119.

Ansätzen umgesetzt wurden. Im Ergebnis hat in NRW Aufgabenkritik und Kommunalisierung von Aufgaben weder zu Zeiten der Funktionalreform noch mit dem 2. ModernG stattgefunden.

Das 2. ModernG hat die Ruhrgebietsproblematik nicht 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. Schink¹⁶⁵ 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, dass die übrigen Regionen des Landes ihren Einfluss nur in geringem Maße geltend machen könnten.

Vergegenwärtigt man sich die ersten Diskussionen im Rahmen des *Eckpunktepapiers*, in denen es noch Überlegungen zu einer kommunal strukturierten Mittelebene gab (*Integrationsmodell*), so kann man die Relikte dieser Überlegungen nur noch in der Konstituierung der Regionalräte wiederfinden. Eine Entflechtung regionaler Strukturen zur Bewältigung regionaler Probleme und zur Nutzung von Entwicklungschancen ist hiermit nicht realisiert worden.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass keine Reform im Sinne der Definition stattfand. Die Integration der Sonderbehörden (2002) stellt keine grundlegende Erneuerung der Struktur dar, sondern vielmehr eine Anpassung an die vorhandene Bündelungsfunktion der Bezirksregierung. Der Mut zur Dezentralisierung und Regionalisierung von Verantwortung ist auch in dieser jüngsten Reformphase in NRW nicht vorhanden. Demgegenüber

165 Vgl. Schink, Alexander: Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen: Ziele – Ergebnisse – Zukunft. In: ED LKT NW.S.8-13.S.11.

dominieren Reformrhetorik und die stete Suche nach einer optimierten Verwaltungsstruktur in NRW.

Der Koalitionsvertrag von CDU und FDP versucht dieser Reformrhetorik ein Ende zu setzen und sieht eine Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform bis 2012 vor. Durch die Eingliederung von Sonderbehörden mit dem Gesetzentwurf zur Straffung der Behördenstruktur erfolgt ein erster Reformschritt, der allerdings nur mittelbar dem gesetzten Zielmodell aus dem Koalitionsvertrag entspricht. Mit der Ankündigung, dieser Reformschritt sei lediglich eine Übergangslösung auf dem Weg zu einer Reform der Mittelinstanz in 2012, wirkt diese erweiterte Integration konzeptlos, und es steht zu befürchten, dass dies den Umsetzungswillen beeinträchtigt.

Das Strukturkonzept der Regierungspräsidenten stellt demgegenüber einen umsetzungsorientierten Ansatz in der Verwaltungsstrukturdebatte dar und kann unmittelbar realisiert werden. Der hiermit vorgenommene aufgabenkritische Ansatz hätte allerdings auch in den Sonderverwaltungen durchgeführt werden sollen, und zwar bevor diese am 1.1.2007 in die Bezirksregierungen integriert wurden.¹⁶⁶

166 Vgl. Schnoor, Herbert: Verwaltungsstrukturreform in NRW, eine kritische Untersuchung der von der CDU/FDP-Landesregierung beabsichtigten Organisationsreform. o.O.09.06.2006. S. 1 u. 27.

7. Stand der Binnenmodernisierung

"Der Rohbau unseres Gebäudes der modernen Verwaltung steht, jetzt ist der Innenausbau an der Reihe."¹⁶⁷

Die Bezirksregierungen beschäftigen sich bereits seit Anfang der 1990er Jahre mit ihrer Binnenmodernisierung im Sinne einer Neuen Steuerung. Damit wurde unter anderem die Absicht verfolgt, die ewige Strukturdebatte um die Existenz der Bezirksregierung im Landesverwaltungsaufbau 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 einen eigenen Schwerpunkt für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente gesetzt. Die unterschiedlichen Instrumente der Binnenmodernisierung veranschaulicht folgende Grafik:

167 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.

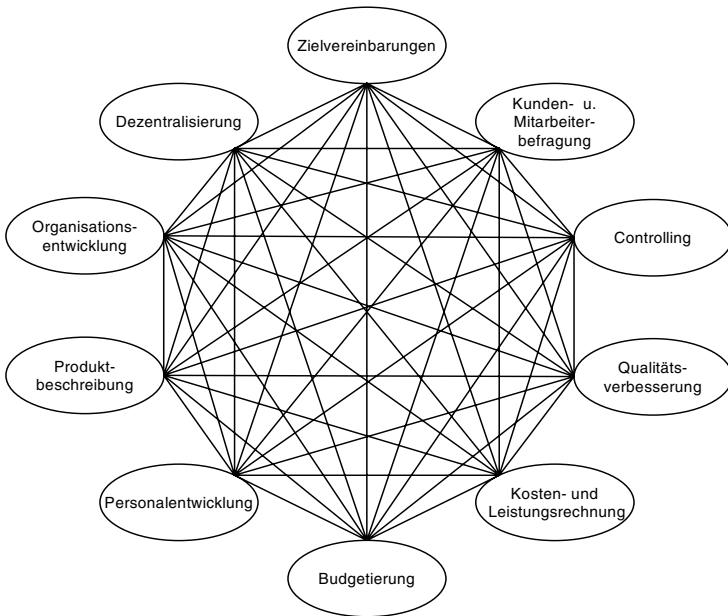


Abbildung 7: Vernetzung der Module der Neuen Steuerung

Aus der Datenbank der Staatskanzlei zum Stand der Binnenmodernisierung über alle Ressorts und ihrer nachgeordneten Bereiche 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. 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, 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,
- Zustimmung- und Umsetzungsvorbehalte der jeweiligen Ressorts im Hinblick auf aufgabenkritische Vorschläge der Bezirksregierungen,
- begrenzte Möglichkeiten zum Aufbau einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung innerhalb der Behörde durch die Haushaltssystematik und die 'Versäulung' der Abteilungen der Bezirksregierungen in Abhängigkeit von den obersten Landesbehörden.

Diese Aufzählung 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 Innovationsbremse.¹⁶⁸

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

168 Vgl. Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz. Band 9. Berlin 1996. S. 78.

über den Output, Outcome und/oder Impact-Indikatoren misst.¹⁶⁹ 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"¹⁷⁰ (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.

Eine dezentrale Verantwortungszuweisung erfordert aber notwendigerweise eine zentrale Steuerung. Ob diese zentrale Steuerung auf der Ebene der obersten Landesbehörden, im Innenministerium, in den jeweils zuständigen Fachressorts oder auf der Ebene der Bezirksregierungen angesiedelt sein soll, kann zunächst vernachlässigt werden. Entscheidend ist vielmehr, 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,

169 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.

170 Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen EPOS.NRW: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Neues Haushalts- und Rechnungswesen. Stand: 2005. Düsseldorf 2005. S. 4f.

sondern durch vereinbarte Ziele, beabsichtigte Ergebnisse und Wirkungen.

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 Hill¹⁷¹ 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 erwiesen hat.

Die aufgezeigten Grenzen der Binnenmodernisierung erfordern weitere Überlegungen hinsichtlich der zentralen Steuerung der dezentralen Bezirksregierungen, die als maßgebliche Verwaltungsebene der Zukunft in NRW angesehen wird. Bereits mit dem 2. ModernG wurden mit dem 'Rohbau' der Verwaltungsstruktur jedoch enge Grenzen für den anstehenden 'Innenausbau' gesetzt.

8. Zwischenfazit zur Verwaltungsreformgeschichte

Verwaltungsreform ist in NRW ein Dauerthema ohne weitreichende Konsequenzen. 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.

171 Vgl.: Hill, Hermann: Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung. In: Morlok, Martin; Rupert Windisch und Manfred Miller (Hg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung. Berlin 1997. S. 18-47 S. 46f.

Gleichwohl hat sich das Funktionsspektrum der Bezirksregierung 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 Verwaltungsstrukturreform 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 Einzelfallentscheidungen 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 und von den Forderungen der Kommunen nach Freiräumen. Darüber hinaus führt die Gestaltung dieser Schnittstelle mit einer traditionellen Behörde gegenüber einer durch die Reformgeschichte professionalisierten und modernisierten Kommunalverwaltung 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 seiner 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 sollte nicht in erster Linie eine Änderung der Aufbaustruktur sein, 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.

Das Strukturkonzept der Regierungspräsidenten weist einen solchen Weg, allein dessen konsequente Umsetzung steht noch aus.

III. Analyse der Verwaltungsreform in NRW – Das Dilemma der Bezirksregierung

Die reine Darstellung der Reformgeschichte der staatlichen Mittelinstanz erlaubt noch keine Zukunftsprognose für diesen Behördentyp. Gleichwohl macht diese Retrospektive die dauerhaften

und strukturellen Probleme der Bezirksregierung sowie ihre jeweiligen zeitgebundenen Erscheinungsformen deutlich.¹⁷²

In einem ersten Schritt werden die unter II. dargestellten Reformprozesse kategorisiert und analysiert (1.).¹⁷³

Die Ziele und Bewertungskriterien der Landesverwaltungsreformen NRWs im betrachteten Reformzeitraum werden mit dem umfassenden Kriterienkatalog zur Neuordnung der Mittelebene von Helbing¹⁷⁴ zusammengeführt. Auf diese Weise entsteht ein spezifischer Kriterienkatalog für die Reform der Mittelinstanz in NRW (2.).

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. Abschließend werden die Funktionen und die Modernisierungslücke (4.) im Bereich der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz diskutiert. Auf dieser Basis wird ein pragmatischer Modernisierungsansatz für NRW entwickelt (IV).

172 Vgl. Wahl, Rainer: Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und Berlin. a.a.O. S. 210f.

173 Ausführlicher dazu in der ungekürzten Fassung der Dissertation.
Pickenäcker, Birgit Anne: Das Dilemma der Bezirksregierung in NRW zwischen Tradition und Transformation: Ansätze für eine pragmatische Modernisierungsperspektive. URN: urn:nbn:de:hbz:6-93619506683. URL: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:6-93619506683>.

174 Zur Herleitung des Kriterienkataloges siehe Helbing, Hans: Alternative Möglichkeiten zur Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz. Speyerer Forschungsberichte 188. Speyer 1998. S. 77ff.

1. Analyse der Reformprozesse

Um die Reformprozesse analysieren zu können, muss neben der chronologischen Einteilung der Phasen der Reformgeschichte 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 das Leitziel der Effizienzerhöhung subsumieren. Erst durch eine genauere Betrachtung werden die unterschiedlichen Zielsetzungen der jeweiligen Reformakteure offensichtlich. Dabei können divergierende Zielsetzungen, die miteinander konkurrieren und sich gegebenenfalls neutralisieren, den Reformenerfolg oder die Reformwirkung beeinflussen.

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.

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.

Die folgende inhaltliche Kategorisierung¹⁷⁵ soll einen Überblick über den Untersuchungszeitraum geben und den Zusammenhang von Problemdruck über Reformfunktion bis zur Reformleistung für NRW deutlich machen.

175 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.

Kategorie Phase	Problemdruck	Reformfunktion	Reformobjekt	Reformleistung
Rehierarchisierung/ Restauration	verwaltungsextern	Ordnung bildend, Integration fördernd	gesamter Landesverwaltungs- aufbau unter besonderer Berücksichtigung der Struktur der Mittel- ebene	Aufbau einer funktions- fähigen Landesver- waltung mit einer Mit- telebene, bestehend aus zwei Landschafts- verbänden und sechs Bezirksregierungen
Gebietsreform	verwaltungs- extern, verwaltungsintern nur insoweit, als die kleinen Kom- munen an die Grenzen ihrer Leistungsfähig- keit gelangt wa- ren	Effizienz steigernd	verwaltungs- technische Neustruk- turierung der Organi- sation über alle Ebe- nen Sonderproblem: Ge- bietszuordnung der Verwaltungsträger im Ruhrgebiet	Erhöhung der kom- munalen Leistungs- kraft durch Vergrö- ßerung der Kommunen, bei Verlust der bishi- gen integrationsför- dernden Orts- und Bür- gernähe, Verringerung der Bezirksregierungen auf fünf
Funktionalreform	verwaltungsintern als Konsequenz aus der Gebiets- reform	Ordnung bildend (bzgl. Funktionen/ Aufgaben), Effizienz steigernd	Aufgaben und Funk- tionen aller (Verwal- tungs-) Ebenen	Einführung des Integra- tionsmodells (monisti- sche Aufgabenstruktur durch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Wei- sung); Stärkung der Bündel- ungsfunktion der Be- zirksregierung mit der Zuständigkeit für die Bezirksplanung
Deregulierung/ Entbürokratisierung	verwaltungsintern	Effizienz steigernd, Transparenz schaffend	Gesetze, Verordnun- gen, Verwaltungsvor- schriften des Landes	Zwei Rechtsberei- nigungs-, ein Buß- geldbereinigungs- gesetz sowie eine libe- ralere Bauordnung; Verringerung kommu- naler Ausstattungs- standards
Aufgabenkritik/ Organisationsunter- suchungen	verwaltungsintern	Effizienz steigernd	Oberste Landesbe- hörden und Binnenorganisation der Landesverwal- tung	Erstes Verwaltungs- strukturreformgesetz mit der Bildung der Umweltverwaltung; 88 Organisations- untersuchungen
Verwaltungsstruktur- debatte ab 1998	verwaltungsintern	Effizienz steigernd, Ordnung bildend, Transparenz schaffend	Struktur- und Binnen- organisation, insbe- sondere auf der Mit- telebene	Integration von Landes- ober- und Sonderbe- hörden in die Bezirks- regierungen

Tab. 1: Strukturierung der Reformphasen in NRW

1.2 Zusammenfassende Bewertung der Reformprozesse

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.¹⁷⁶ Bei aller "Unruhe" sind folgende grundsätzlichen Schwerpunkte zu identifizieren, die den generellen drei Schritten einer Verwaltungsreform folgen:¹⁷⁷

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. Demgegenüber waren die 1980er Jahre durch Externalisierungstendenzen gekennzeichnet. Mit diesem Schritt der Verwaltungsreform wurde versucht, 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 nicht materiellen Privatisierung von Staatsaufgaben, zum anderen durch wirkungsorientierte Effizienzsteigerungen. 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

176 Ellwein, Thomas: Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Bd. II. a.a.O. S. 470.

177 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 und Policy-Forschung. In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen 2001. S. 321-344. S. 333.

wurden die beiden nächsten Schritte gemacht. Im Ergebnis wurde aber in jeder Phase erfolglos versucht, diesen notwendigen ersten Schritt nachzuholen. Zur abschließenden Wertung der einzelnen Reformphasen wurden diese aus der prozessualen Perspektive im Folgenden schematisch betrachtet und bewertet.

Reformprozess

Das Reformklima sowie die Reformfreudigkeit haben 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, die verhinderte, dass dieser Prozess ergebnisorientiert angelegt und beendet werden konnte. Hier liegt seither eines der Kernprobleme der Verwaltungsreform in NRW und der Verwaltungspolitik generell begründet, das es zu lösen gilt.¹⁷⁸ 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 Reformphasen fast ausnahmslos die ungelösten Handlungsfelder der ihr vorgelagerten Reformphase. Allerdings lag den anvisierten Zielen jeder Phase immer weniger eine ausgereifte Problemdiagnose zugrunde. Parallel dazu wurden

178 Vgl. ebd.S. 330.

die Reformen 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.

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. 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 Reformaktionismus, 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 Modellalter-

nativen 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 Reform neu aufgelegt wurden. Durch diese zeitliche Verschiebung 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.

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"¹⁷⁹ für einen Reform Erfolg erforderlich. So erklärt sich auch die mangelnde Wirkung der Phasen nach der Gebietsreform, in denen der Problemdruck fast ausschließlich ein interner 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

179 Seibel, Wolfgang: a.a.O. S. 102ff.

Reformankündigung im Rahmen der jeweils aktuellen Phase. 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 Jahren 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. 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 können. Dieses optimale Zusammenspiel ist für die abschließende Lösung der Mittelinstantzproblematik 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 darf man auch die Intentionalität von Reformen nicht überschätzen.

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 Aufgabewahrnehmung bei der Bezirksregierung unter teilweiser Aufhebung des Prinzips der Einräumigkeit der Verwaltung

Tabelle 2: Funktionswandel der staatlichen Mittelinstantz über alle Reformphasen

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.¹⁸⁰ 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 Steuerung und die Qualifikation der Mitarbeiter eine Veränderung hervorgerufen. Diese Feststellung stützt die Wandlungshypothese. Gleichzeitig wurde jedoch die tra-

¹⁸⁰ Ähnlich argumentieren Mecking, Christoph: a.a.O. S. 33. Fonk, Friedrich: a.a.O. S.130ff.

dierte Steuerungsstruktur¹⁸¹ 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 Untersuchung 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"¹⁸², 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 Wagener¹⁸³ 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.

181 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)

182 Ellwein, Thomas: Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Bd. II. a.a.O. S. 470.

183 Vgl. Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 154.

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),
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).

Beiden Zielrichtungen von Verwaltungsreformen, einerseits der Entflechtung der "rationalisierungsfeindlichen Beziehungen innerhalb des politisch-administrativen Systems und andererseits der Abschwächung rechtlicher Steuerungs- und Kontrollinstrumente (Steuerungsverzicht)"¹⁸⁴ konnte in NRW weder mit den

184 Miller, Manfred: a.a.O. S. 173.

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. Ein pragmatischer Modernisierungsansatz für NRW sollte die benannten Zielrichtungen, die offenen Diskussionslinien sowie die drei Schritte der Verwaltungsreform (Verwaltungsstruktur, Effektivität, Wirkung) abschließend behandeln.

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 dem herrschenden Reformtrend zu gelangen.

In der Fortentwicklung der Systematik, die Frido Wagener¹⁸⁵ in seiner Habilitationsschrift erstmals anwandte, haben Eichhorn und Siedentopf¹⁸⁶ 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.

185 Vgl. Wagener, Frido: *Neubau der Verwaltung*. a.a.O. S. 284ff.

186 Vgl. Eichhorn, Peter und Heinrich Siedentopf: *Effizienzeffekte der Verwaltungsreform*. Gutachten. Baden-Baden 1976. S. 31-35.

Eine andere wirkungsorientierte Herangehensweise haben Reichard und Siebart¹⁸⁷ 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 regional-ökonomischen Effekten und (De-) Zentralisierungseffekten durch Reorganisation, sowie nach Effekten der Reorganisation.

Unter Berücksichtigung der differenzierten Diskussion zu Kriterien und Maßstäben entwickelte Helbing¹⁸⁸ 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 Realisierbarkeit¹⁸⁹:

1. Maßstäbe organisatorisch-technokratischer Funktion,
2. Maßstäbe ökonomischer Rationalität,
3. Maßstäbe integrativer Funktion,
4. Maßstäbe politisch-administrativer Realisierbarkeit.

Die Maßstäbe der organisatorisch-technokratischen Funktion umfassen Kriterien wie die Einheit der Verwaltung, Transparenz

187 Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph und Patricia Siebart: a.a.O. Zusammenfassende Bewertung. S. 208f.

188 Helbing greift dabei auf die Grundsystematik im Bereich der Kategorien von Reulen zurück. Vgl. Helbing, Hans: Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. a.a.O. S. 77ff.

189 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. Bogumil, Jörg; Christoph Reichard und Patricia Siebart. a.a.O. S. 101

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 für alle Kategorien statt. Unter Rückgriff auf diesen Kriterienkatalog für NRW lassen sich die Grundmodelle für die staatliche Mittelinstanz 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 Regelungs-dichte
	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, historisch-kulturelle Identität, Intensität des Gemeinschaftsbewusstseins, räumliche Verteilung der Behördenstandorte
Politisch-administrative Realisierbarkeit	Umsetzbarkeit	Reformwiderstände, Umstellungskosten
	Reformdauer	Zeitnahe Realisierung, Zeitraum für die Implementierung

Tab. 3: Kriterienkatalog für die Modellbewertung

3. Grundmodelle für die allgemeine staatliche Mittelinstanz in NRW

Die derzeitige Verwaltungsorganisation in NRW weist traditionelle Strukturen auf, die in ihrer Ausgestaltung verändert oder

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.¹⁹⁰ Diese Argumentation stützt die Kontinuitätshypothese. Allerdings musste diese im Ergebnis der Analyse bereits kritisch hinterfragt werden, da sich die Bezirksregierung gleichzeitig in Bezug auf ihre Aufgaben, ihr Funktionsspektrum, ihre Professionalisierung der Ressourcen gewandelt hat. Hier greifen 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.

Fast in jeder Reformphase wurden, auf der Basis der identifizierten Schwächen des Behördentyps, Modellalternativen entwickelt. Dabei waren die Variationen der Modelle endlich und führten über die Jahrzehnte immer wieder zu Modifikationen von Strukturmodellen¹⁹¹, die im Folgenden Grundmodelle genannt werden. Die

190 Vgl. Müller, Horst: Gestaltungsmuster staatlicher Aufbauorganisation. – Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Neuformation von staatlichen Verwaltungen in den Flächenländern der Bundesrepublik –. In: DÖV 1994. S. 533-543. S. 536.

191 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 Nordrhein-Westfalen. 2003. S. 13ff.

nordrhein-westfälische Reformdiskussion hat drei Grundmodelle – der Status quo wird dabei als ein Modell berücksichtigt – für die Mittelebene hervorgebracht:

3.1 Organisatorische Grundmodelle

1. Das *Kommunalmodell*, das im Grundsatz eine Auflösung der staatlichen Mittelinstanz unter weitgehender Delegation der wahr- genommenen Aufgaben auf die kommunale Ebene und die Über- tragung der dann noch verbleibenden Aufgaben auf die ministeri- elle Ebene vorsieht.

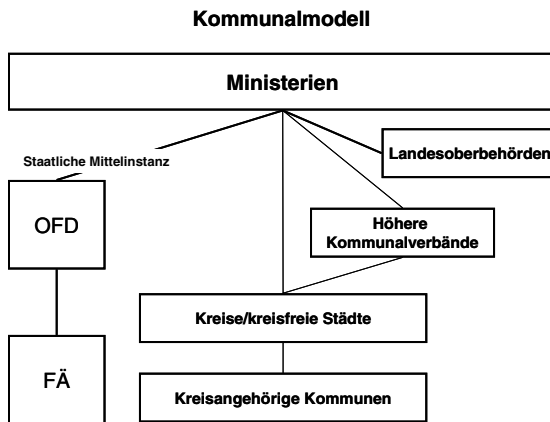


Abb. 8: Kommunalmodell

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 detail- liert, als den Regionalkreisen die Aufgaben der Kreise und der Mittelebene übertragen werden. Auf diesem Wege sollte die kon- sequente Straffung des Verwaltungsaufbaus mit einer Rückfüh- rung 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.

2. Das *Regionalmodell*, das eine Zusammenfassung der Aufgaben der Mittelebene in einer gemischten kommunal-staatlichen Verwaltungseinheit impliziert.

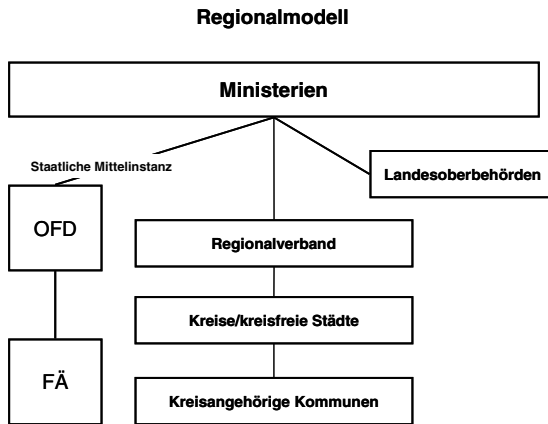


Abb. 9: Regionalmodell

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 Oppositionsmodell¹⁹².

3. Das *Traditionsmodell*, das ausgehend von den bestehenden Behörden der Mittelebene Optimierungen, alternativ oder kumulativ, in folgenden Bereichen unterbreitet:

- a. Binnenmodernisierung,
- b. Territoriale Neuabgrenzung,
- c. Neuverteilung der Aufgaben.

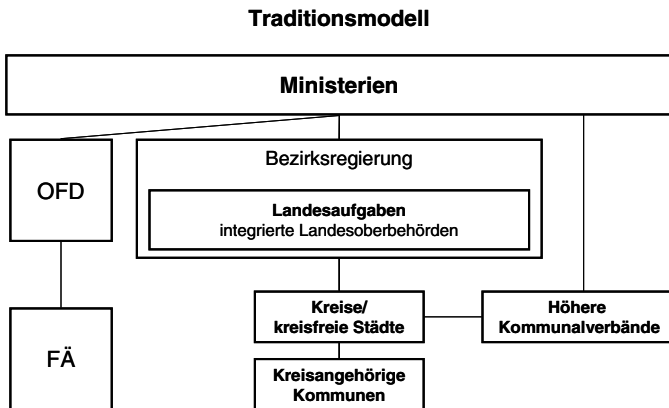


Abb. 10: Traditionsmodell

Dieses Modell ist dem Grunde nach keine Modellalternative zum Status quo, darf aber nicht unberücksichtigt bleiben, da eine Modernisierungsstrategie immer auch die Optimierung des Status quo berücksichtigen sollte. Dieser Ansatz ist in jeder Phase mit unterschiedlichen Modernisierungsaspekten gewählt worden. Einmal gibt es Ansätze mit dem Schwerpunkt auf einer konse-

¹⁹² So wird es auch im Vergleich mit allen Bundesländern bei Hesse und Bogumil benannt. Vgl. Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. 2003. a.a.O. S. 21 und Bogumil, Jörg, et al.: a.a.O. S. 3.

quenten Binnenmodernisierung, wie es z.B. im Zündel-Gutachten vorgeschlagen wurde. Andere Varianten konzentrieren sich auf eine reduzierte oder veränderte Aufgabenstruktur im Rahmen der Grundfunktionen der staatlichen Mittelinstanz, wie z.B. im Trennungs- oder Regionalisierungsmodell. Schließlich gibt es Reformmodelle, die eine Veränderung des räumlichen Zuständigkeitsbereiches beinhalten, wie es das Regierungsmodell (2003) vorrangig vorsieht. Viele Varianten des Traditionsmodells kombinieren zwei oder gar alle vorgestellten Modernisierungsaspekte.

Im Kern geht es bei allen um die Konzentration der Aufgaben im Rahmen eines dreistufigen Verwaltungsaufbaus. Dabei ist die Bündelungsfunktion auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz das strukturbestimmende Prinzip.

Die folgende 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	Regionalkreisvor- schlag	Bezirksverbandsmo- dell (Ascheberger Papier)	Sieben-Punkte-Katalog Weyer (a+c) Rietdorf-Gutachten (b) Bäumer-Plan (c)
Funktionalreform	-		Mittelinstanzbericht (a/b)
Deregulierung/ Entbürokratisierung	-	-	-
Aufgabekritik/ Organisations- untersuchungen	-	-	Ellwein-Gutachten: Aufgabenverzichtsmo- dell (b+c) Zündel-Gutachten (a)
Verwaltungs- strukturdebatte ab 1998	-	Regionalver- waltungsmodell, Integrationsmodell, Verknüpfungsmo- dell, Oppositionsmodell 2003	Modell des Bundes der Steuerzahler und Hesse 2003 (b/c) Trennungsmo- dell (c) Regionalisierungs- modell (c) Reformgrundmodell (c) Regierungsmodell 2003 (a/b/c) Bogumil (a/c)

Tab. 4: Grundmodelle der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz nach Reformphasen

3.2 Zusammenfassende Bewertungen der Grundmodelle

Es lassen sich folgende Stärken und Schwächen des jeweiligen Modells in der Zusammenfassung¹⁹³ darstellen:

¹⁹³ Eine ausführliche verbale Beschreibung der vorgenommenen Bewertung ist in der Dissertation zu finden. A.a.O. S. 177-188.

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

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 sind die Stärken dieses Grundmodells. 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 verstärkt 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 und 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.

Der Prozess der Verwaltungsmodernisierung und die Abhängigkeit von der aktuellen Reformphase führen jedes Mal zu einer anderen Gewichtung der Kategorien/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. 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.¹⁹⁴ Unterstellt man eine Gleichgewichtigkeit der Bewertungskategorien, so ist das Traditionsmodell das Präferenzmodell. Entscheidend ist, dass es ein ernst zu nehmendes Reformmodell darstellt, das nicht nur im Rahmen einer Phase der Binnenmodernisierung diskutiert werden sollte, sondern erst recht im Rahmen einer Verwaltungsstrukturreform.¹⁹⁵

4. Die Modernisierungslücke

Der konkrete Raumbezug, d.h. die Region des Regierungsbezirks, ist das bestimmende Element seit der Errichtung der Bezirksregierungen. Aus diesem Raumbezug entwickelten sich ihre Funktionen, die in den zahlreichen Phasen der Verwaltungsreform NRW eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung erhielten. Regionen sind hier zu verstehen als durch politisch-anthropologische Merkmale konstituierte emotionale Identifikationsräume, die entsprechend als

194 Einen bundesweiten Vergleich von Regierungs- und Oppositionsmodellen stellt Hesse an. Vgl. Hesse 2003.a.a.O. S. 19-21.

195 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." Bogumil, Jörg; Christoph Reichard und Patricia Siebart: a.a.O. S. 210.

funktionale, handlungsfähige Einheit zu gestalten sind.¹⁹⁶ 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 und in der Region wahrnimmt. Ihr Aufgabenfeld umfasst die wesentlichen Geschäftsbereiche der Landesregierung im regionalen Maßstab.¹⁹⁷ Damit bildet die Bezirksregierung eine einheitliche Gesamtverwaltung mit einem Funktionsbestand aus, der sich in unterschiedlichen Dezernaten und Sachgebieten widerspiegelt.¹⁹⁸

Trotz der Veränderungen in ihrem Aufgabenbestand seit 1946 sind die Kernbereiche der Bezirksregierung gleich geblieben. In diesem Zusammenhang identifizierte Thiele¹⁹⁹ drei Funktionsbereiche der staatlichen Mittelinstanz:

Zum einen die Wahrnehmung der erstinstanzlichen Aufgaben als *untere Verwaltungsbehörde*, 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.

196 von Ameln, Ralf: 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.

197 Vgl. Mecking, Christoph: a.a.O. S. 111.

198 Vgl. Fonk, Friedrich: a.a.O. S. 93ff.

199 Vgl. Thiele, Willi: Die staatliche Mittelinstanz und die parlamentarische Kontrolle. a.a.O. S. 505.

	Funktions- spektrum	Funktion	Aufgaben
Bündelfunktion	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-, bundesversorgung-, schwerbehindertenrechtliche 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. 6: Funktionen der Bezirksregierung²⁰¹

4.2 Funktionsverlust

Die Wirkung der Funktionen der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz wird in der Öffentlichkeit entweder kritisch betrachtet oder kaum wahrgenommen. 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

201 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.

Behördengröße – insbesondere seit der Integration einiger Sonderbehörden nach dem 2. ModernG und ab dem 1.1.2007 durch die weitere Integration von Sonderbehörden – die Koordinationsleistungen und beeinträchtigt die Wahrnehmung der Bündelungsfunktion durch die Behördenleitung.²⁰² 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.²⁰³ 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.

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 Bezirksregierung durchgeführt werden soll.

Die Wahrnehmung des eigenverantwortlichen Handelns einer Bezirksregierung wird zudem durch die Vermischung der Funktionen der Ebenen konterkariert. In vielen Fällen tritt die Bezirksregierung nicht als Konfliktlöser, sondern als "Briefträger"²⁰⁴ oder

202 Ellwein, Thomas: Ellwein-Gutachten. a.a.O. S. 63f.

203 So auch das Ergebnis einer umfassenden Studie. Vgl. Englich, Birte und Rudolf Fisch: Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte 198. 3. Aufl. 2002.

204 In diesen Fällen sprechen die Kritiker der Bezirksregierung von der Briefträger- oder Durchlauferhitzerfunktion. Köstering, Heinz: 175 Jahre Bezirksregierung. a.a.O. S. 230.

unselbständiger Erfüllungsgehilfe²⁰⁵ 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"²⁰⁶, 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.²⁰⁷ 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 Spitzenverbände²⁰⁸ als über die Bezirksregierung an die Ministerien herangetragen werden. Durch diese Praxis wird die Steuerungs-, Bündelungs- und Entlastungsfunktion der Bezirksregierung nivelliert.

205 Vgl. Freudenberg, Dierk: Die kranke Bezirksregierung. Teil 3. In: VOP.1993. S. 407-413. S. 413.

206 Freudenberg, Dierk: Die kranke Bezirksregierung. Teil 1. In: VOP.1993. S. 234-237. S. 234.

207 Ellwein, Thomas: a.a.O. S. 64.

208 Freudenberg, Dierk: Die kranke Bezirksregierung. Teil 1. a.a.O. S. 235.

Die vorgestellten Funktionsdefizite mindern das Ansehen des Behördentyps im öffentlichen Bewusstsein²⁰⁹ noch mehr. Unbeliebt sind sie insbesondere bei den politischen Kräften der Region, da die Bezirksregierung neutrale Sachentscheidungen, unabhängig von politischen Gemengelagen, treffen soll. Obgleich die Bezirksregierung als potenzieller „Träger regionaler Identität“²¹⁰ gewertet werden kann, sind ihre Kunden jedoch im Wesentlichen Kommunen und eben nicht Bürger, was sich auf die Publikumswirksamkeit ihres Verwaltungshandelns auswirkt. 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.²¹¹

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

209 Baron, Jo: Welche Zukunft hat die staatliche Mittelinstanz? Anmerkungen zum Mittelinstanzbericht der Innenministerkonferenz. In: DVBl. 1973. S. 913 - 916. S. 914; Woike, Ulrich: Die Bezirksregierung in Niedersachsen – gesetzliches Modell und Wirklichkeit –. In: DVP. 1983. S. 31 - 38. S. 31, 38; Freudenberg, Dierk: Die kranke Bezirksregierung. Teil 1. a.a.O. S. 234 f; Mecking, Christoph: a.a.O. S. 128.

210 Vgl. Mecking, Christoph: a.a.O. S. 130.

211 Vgl. Görlitz, Axel: Politische Steuerung. Ein Studienbuch. Opladen 1995. S. 38-43.

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.²¹²

Ziel einer Reform der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz sollte es sein, diesen Kristallisationspunkt im Sinne eines regionalen Verantwortungsmanagements wirkungsvoll politisch-administrativ abzubilden.

IV. Eine pragmatische Modernisierungsperspektive

In NRW ist es Zeit für Reformen, weil der externe wie der interne Problemdruck wächst.

Der *externe* Problemdruck wird gespeist von Entwicklungen auf europäischer Ebene, wie der Ratifizierung der EU-Verfassung, die beispielsweise im Rahmen der Umwelt- und Verkehrspolitik umfassendere Abstimmungen zwischen der EU und den Nationalstaaten vorsieht. 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.

212 Vgl. Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: a.a.O. S. 58. Ebenso Behrens, Fritz: Reform der allgemeinen inneren Verwaltung. In: Ders.; Rolf G. Heinze; Josef Hilbert; Sybille Stöbe und Ernst M. Walsken (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Sigma Edition. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 3. Berlin 1995. S. 320f.

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. Der Koalitionsvertrag von CDU und FDP sieht eine Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform bis 2012 vor und die Eingliederung von weiteren Sonderbehörden in die Bezirksregierung ist seit dem 01.01.2007 umgesetzt worden.

Die aktuelle Diskussion, die inhaltlich vom Strukturkonzept der Regierungspräsidenten geprägt ist, macht deutlich, dass die Zeiten der Reformrhetorik beendet sind. So heißt es in der Einleitung an den Ministerpräsidenten, dass dieses Konzept zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Landes dienen solle.

Welche inhaltlichen und prozessualen Aspekte eine Reform im Sinne einer pragmatischen Modernisierungsperspektive aufweisen sollte, wird im Folgenden dargestellt. Der Ausblick wagt eine Prognose für ein regionales Verantwortungszentrum 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."²¹³

Die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz ist durch die permanenten Reformversuche insofern beeinträchtigt worden, als dem gewandelten Funktionspektrum und Veränderungen auf kommunaler Ebene nicht mit einer zielgerichteten Umbildung der Bezirksregierung begegnet wurde. Verhindert wurde diese erforderliche Reform der Bezirksregierung aus zwei Gründen:

213 Vgl. Bogumil, Jörg et al.: a.a.O. S. 114.

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*strukturreform*debatte 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. Insofern macht eine Strukturreform die 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 überkommene 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 Umwelтанforderungen Rechnung zu tragen. Auf diese Weise eskalierte das Dilemma der Bezirksregierung und verschärfte den verwaltungsinternen wie auch externen Problemdruck.

Die skizzierten 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 letztendlich 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 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 Erfolg versprechende 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.

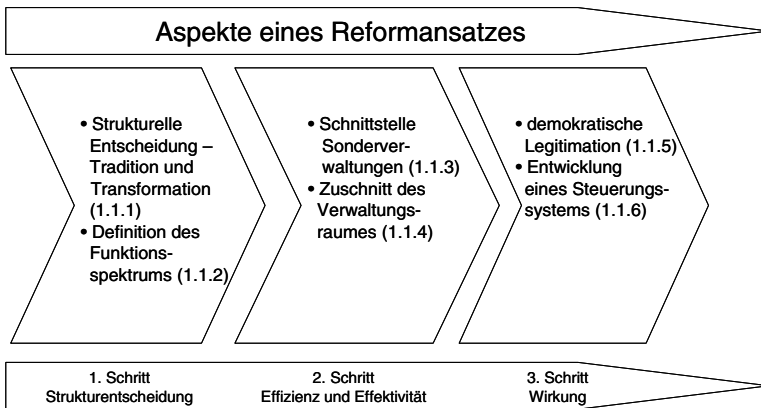


Abb. 12: Aspekte eines pragmatischen Reformansatzes

1.1.1 Strukturelle Entscheidung – Tradition und Transformation

Die Reformgeschichte hat ebenso wie die Modellbewertung deutlich gemacht, dass eine Modernisierung des Status quo ein ernst zu nehmendes Reformmodell und nicht ausschließlich ein Konsensmodell darstellt. 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. 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 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. Zum einen wird die Rückführung der Bezirksregierung auf die Aufsichts- und Ordnungsfunktion diskutiert, zum anderen eine Erweiterung der Funktionen im Hinblick auf Planung und Serviceleistungen. Bevor Maßnahmen zur Kommunalisierung von Aufgaben getroffen werden können, müssen 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 Ebene."²¹⁴

Die aus der Mittelstellung im Institutionengefüge resultierende Ortsferne einer Bezirksregierung ermöglicht eine Vermeidung von Interessenskonflikten. Gleichzeitig verfügt die Bezirksregierung über 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. So z.B. bei "Ermessensentscheidungen, für die in bestimmten Materien eine Devolution zur Gewährleistung des gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs erforderlich sein kann"²¹⁵.

214 Kilian, Michael: *Mittelinstanzen in Sachsen-Anhalt*. LKV 1994. S. 271-277. S. 274.

215 Vgl. Mecking, Christoph: a.a.O. S. 120.

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.²¹⁶ 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.

216 Vgl. Ellwein, Thomas: Ellwein-Gutachten. a.a.O. S. 58.

	Funktions- spektrum	Funktion	Aufgabenkritischer Ansatz
Bündelfunktion	Steuerungs-, Filter- und Beratungsfunktion	Aufsicht	<ul style="list-style-type: none"> • Ausrichtung der Dienst- und Fachaufsichten 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 Genehmigungsstatbestände (ggf. vorliegende Arbeitsergebnisse der Workshops Aufgabenkritik) • Weitgehende Kommunalisierung • Prüfung und Reduzierung der Schnittstellen im Umwelt- und Arbeitsschutzbereich
	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. 7: Aufgabenkritische Ansätze nach Funktionen

1.1.3 Schnittstelle Sonderverwaltungen

Die Integration von Sonderverwaltungen in die Bezirksregierung wird von Kritikern als 'Wegbündelung' der Fachverwaltung interpretiert. 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 Sonderverwaltungen mit ihren Aufgaben auf ihre Bündelungsrelevanz hin zu prüfen. Ist dies das wesentliche Entscheidungskriterium, so könnten z.B. im Bereich der Schulaufsicht 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.

1.1.4 Zuschnitt des Verwaltungsraumes

Seit der ersten Reformphase in NRW steht der territoriale Zuschnitt der Regierungsbezirke zur Disposition. Dabei stellt die Ruhrgebietsregion²¹⁷ mit den drei zuständigen Bezirksregierungen das

217 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.

politisch nicht lösbares Problem dar. Darüber hinaus wird auch der Regierungsbezirk Detmold aufgrund seiner Größe in Frage gestellt, hier allerdings greifen die Lippischen Punktationen, 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. Im Wesentlichen sollten zur Beantwortung des optimalen Verwaltungsraumchnitts 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. Eine Parlamentarisierung wird als Allheilmittel gegen die vermeintlichen Schwächen²¹⁸ der Bezirksregierung empfohlen.²¹⁹ Dagegen wird die Bezirksregierung von anderen als "die neutral urteilende hoheitliche Staatsmacht"²²⁰ gesehen, die keinem Eigeninteresse ausgesetzt ist und keine politische Profilierung anstreben muss. Im Traditionsmodell findet keine weitere Parlamentarisierung dieser Ebene statt. Die politische Kontrolle vollzieht sich allein im Rahmen des zu entwickelnden Steuerungssystems, auf der Basis von strategischen

218 Wie z.B. Ortsferne, lange Entscheidungsdauer, Schwerfälligkeit, Intransparenz etc. Vgl. Baron, Jo: a.a.O. S. 913ff.

219 Vgl. Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 164.

220 ebd. S. 158.

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 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"²²¹ belegt. 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 scheint 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.

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

221 Wagener, Frido: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. a.a.O. S. 156.

konzentrieren. Hierbei wird es wichtig sein, die Wirkungsorientierung des Verwaltungshandelns nachweisbar zu berücksichtigen, um so mögliche Fehlallokationen unmittelbar über ein Frühwarnsystem identifizieren und ihnen 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.

Mit entscheidend für den Erfolg des Prozesses sind die Zusammensetzung und die Größe der Verhandlungsgremien. Dabei sollte ein ausgewogenes Verhältnis von internen Promotoren und externen Spezialisten gewählt sowie möglicherweise eine Integration der Kundenperspektive ermöglicht werden.

Die jeweilige Arbeitsform in einem übergeordneten Arbeitsstab, einer behördenbezogenen Kommission oder in 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. ModernG 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.

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 ausgestaltet 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 es.

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.

2. Aussichten

Das Wagnis einer Verwaltungsreform auf der Ebene der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz wurde bis 2006 nicht eingegangen. Nach der jahrzehntelangen Reformdebatte spielen nach wie vor Konzepte eine maßgeblichere Rolle als deren Umsetzung und die damit verbundene Auseinandersetzung mit Reformresistenzen. 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 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 Bündelungspotenziale. 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 Mittelinstant 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 die 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 kooperativen Verhandlungen einen Steuerungsrückgewinn erzielen und als Impulsgeber für den regi-

onalen 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 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 folgen. 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 eher als je zuvor die Möglichkeit, außergewöhnliche Wege der Implementierung zu wählen.

Sollte die Aufbruchsstimmung, 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, wie sie im Strukturkonzept der Regierungspräsidenten (Juli 2006) vorgeschlagen wird.

Die Reform im Sinne des hier vorgestellten 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 Mittelinstantz 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 und Aufsätze

von Ameln, Ralf: Westfalen - eine europäische Region? In: Frey, Rainer und Wolfgang Kuhr (Hg.): Politik und Selbstverwaltung in Westfalen-Lippe. Festschrift für Herbert Neseke. Münster; Hamburg 1993. S. 373-396.

von Bandemer, Stephan und Josef Hilbert: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: von Bandemer, Stephan; Bernhard Blanke; Frank Nullmeier und Götztrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998. S. 25-32.

Baron, Jo: Welche Zukunft hat die staatliche Mittelinstanz? Anmerkungen zum Mittelinstanzbericht der Innenministerkonferenz. In: DVBl. 1973. S. 913-916.

Becker, Bernd: Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Ellwein, Thomas; Joachim Jens Hesse; Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 2/1988. S. 13-68. Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha 1989.

Behrens, Fritz: Reform der allgemeinen inneren Verwaltung. In: Ders.; Heinze Rolf G.; Josef Hilbert; Sybille Stöbe und Ernst M. Walsken (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Sigma Edition. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 3. Berlin 1995.

Benz, Arthur (Hg.): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen 1999.

Beuster, Horst: Die Probleme der staatlichen Mittelinstanz. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 78. Bd. 1952/53. S. 399-405.

Bogumil, Jörg; Christoph Reichard und Patricia Siebart:

Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 8. Ibbenbüren 2004.

Bogumil, Jörg und Falk Ebinger: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative. Band 9. Ibbenbüren 2005.

Bogumil, Jörg und Steffen Kottmann: Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen Initiative. Band 11. Ibbenbüren 2006.

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

Britz, Franz-Josef: Die Regionalverwaltung – Vorschlag zur Vereinfachung. In: Die innovative Verwaltung. 1997. S. 37-40.

Bürsch, Michael: Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen. Friedrich Ebert Stiftung (FES). Bonn 1996.

Eichhorn, Peter und Carl Böhret et al. (Hg.): Verwaltungsexikon. 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.): Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik. Baden-Baden 1985.

Der überforderte Staat. Baden-Baden 1994.

Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 8. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Band 1, Text. Opladen; Wiesbaden 1997.

Englich, Birte und Rudolf Fisch: Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle Verbreitung, Chancen, Modernisierungsaspekte. Speyerer Forschungsbericht 198. 3. unveränderte Auflage 2002.

Fonk, Friedrich: Die Behörde des Regierungspräsidenten. Funktionen – Zuständigkeiten – Organisation. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 36. Berlin 1967.

Freudenberg, Dierk: Die kranke Bezirksregierung. Teil 1. In: VOP.1993. S. 234-237. Die kranke Bezirksregierung. Teil 3. In: VOP.1993. S. 407-413.

Frey, Rainer und Wolfgang Kuhr (Hg.): Politik und Selbstverwaltung in Westfalen-Lippe. Festschrift für Herbert Neseke. Münster; Hamburg 1993.

Fürst, Dietrich: Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement? In: DÖV.1993. S. 552-559. Raum – die politikwissenschaftliche Sicht. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3. 1993. S. 293-315.

Görlitz, Axel: Politische Steuerung. Ein Studienbuch. Opladen 1995.

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

Helbing, Hans: Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. Speyerer Forschungsbericht 188. Speyer 1998.

Hill, Hermann: Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung. In: Morlok, Martin; Rupert Windisch und Manfred Miller (Hg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung. Berlin 1997. S. 18-47.

Hillmann, Gert: Der Regierungspräsident und seine Behörde. – Die staatliche Mittelinstanz in der Verwaltungsreform – Dissertation. Göttingen 1969.

Hoffschulte, Heinrich: Westfalen als europäische Region. In: Westfälischer Heimatbund (Hg.): Westfalen – eine Region mit Zukunft. Münster 1999. S. 11-28.

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.

Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik und Policy-Forschung. In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen 2001. S. 321-344.

Jeserich, Kurt G.A.; G. Pohl und Georg Christoph von Unruh (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band IV: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus. Stuttgart 1985.

Kilian, Michael: Mittelinstanzen in Sachsen-Anhalt. In: LKV.1994. S. 271-277.

Klein, Martin: Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Teil 1. In: Eildienst Städtetag NRW.1997. S. 275-283. Zur Zukunft der Mittelebene der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Teil 2. In: Eildienst Städtetag NRW.1997. S. 302-311.

König von Preußen, Friedrich Wilhelm: No. 59 Publikandum. In: Kommission des Innenministers NRW: Arnsberger Gutachten. Bd. I-V. o.O. 1955. Bd.V. Textanlage zu Band I (Geschichte). Auszug S. 3-6.

Konzendorf, Götz: Neuorganisation der Mittelinstanzen: Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Speyer 2000.

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

Tagungsbericht. Berlin 1977.

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

Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: DÖV.1985. S. 845-853.

175 Jahre Bezirksregierung. – Ein erfolgreiches Behördenmodell im Wandel der Zeiten –. In: Städte- u. Gemeinderat.1991. S.225-230.

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

Landtag NRW: Schriften des Landtages: Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Band 8. Düsseldorf 1995.

Lange, Hans-Jürgen; Norbert Kersting und Leo Kießler:

Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Einleitung. In: Kießler, Leo (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Baden-Baden 2000.

Leidinger, Adalbert: Region und Regionalisierung. In: ED LKT NW.1989. S. 363-371.

Region und Selbstverwaltung. In: NWVBl.1991. S.325-332.

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.

Mecking, Christoph: Die Regionalebene in Deutschland. Begriff – Institutioneller Bestand – Perspektiven. Dissertation. Stuttgart u.a. 1995.

Miller, Manfred: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Speyerer Forschungsberichte 149. Band 1 u. 2. 3. Auflage. Speyer 1998.

Müller, Horst: Gestaltungsmuster staatlicher Aufbauorganisation – Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Neuformation von staatlichen Verwaltungen in den Flächenländern der Bundesrepublik –. In: DÖV.1994. S. 533-543.

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.

Oebbecke, Janbernd:

Zum Stand der Diskussion über die Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Kurzvortrag auf der Personalversammlung der Bezirksregierung Düsseldorf am 4.12.2003 in Düsseldorf.

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.

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

Seibel, Wolfgang: Verwaltungsreformen. In: König, Klaus und Heinrich Siedentopf (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden 1996/97. S. 87-105.

Schink, Alexander: Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen: Ziele – Ergebnisse – Zukunft. In: ED LKT NW. 2002. S. 8-13.

Schleberger, Erwin: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz. In: Der Städte- tag.1973. S. 418-421.

„Die bunte Vielfalt der Behördenstruktur muß reduziert werden“. In: Städte- und Gemeinderat. 1993. S. 171-174.

Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen 2001.

Siemer, Ernst: 175 Jahre alt – Bezirksregierung in Ostwestfalen 1816-1991. Eine Dokumentation. Detmold 1991.

Stöbe, Sybille und Rolf Brandel: Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz. Band 9. Berlin 1996.

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

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

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.

Wagner, Frido: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 41. Berlin 1969.

Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. In: Verwaltungsarchiv. 1982. S. 153-166.

Wahl, Rainer: Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und Berlin. In: Jeserich, K.G.A.; G. Pohl und G. von Unruh: Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band IV. Stuttgart 1987. Kapitel VIII. S. 208-268.

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

Woike, Ulrich: Die Bezirksregierungen in Niedersachsen – gesetzliches Modell und Wirklichkeit –. In: DVP. 1983. S. 31-38.

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

2. Gutachten, Drucksachen, Dokumente der Landesverwaltung, Zeitungsartikel

Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform: Beschlußempfehlung und Bericht vom 14.03.1995. LT-Dr NW 11/8582.

Bewerunge, Lothar: Das gevierteilte Ruhrgebiet. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 04.01.1969.

Burger-Kommission: Effizienzsteigerung der Landesverwaltung. Bericht vom 05.11.1987. LT-Dr NW 10/1292.

CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsreform im Land Nordrhein-Westfalen. („Ascheberger Papier“). Düsseldorf Dezember 1970.
Diskussionspapier "Verwaltungsstrukturreform". Wir im Westen. Düsseldorf 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. Juli 1993.
Stellungnahme zur Anhörung „Reform der Mittelebene im Lande Nordrhein-Westfalen“. o.O. 01.06.1997.

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

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.

Hesse, Joachim Jens: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nord-rhein-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.

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.

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.

Pressereferat: Bürokratieabbau in Nordrhein-Westfalen: 46 Sonderbehörden werden eingegliedert. Presse-Information. Düsseldorf, 02.05.2006.

Kommission des Innenministers NRW: Arnsberger Gutachten. Bd. I-V. o.O. 1955.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Regierungserklärung. Düsseldorf 30.06.1971. LT-Dr NW 7/23.

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.

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: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform. LT-Dr NW 11/8582. Düsseldorf 14.03.1995.
Erneuerung der Landesverwaltung. Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 41 der Fraktion der SPD. LT-Dr NW 11/8568.

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.

Präsident des Landtages NRW: Sonderveröffentlichung: In der Debatte: Funktionalreform. Düsseldorf 1976.

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.

Strukturkonzept der Bezirksregierungen zur Verwaltungsreform. Ergebnis des Arbeitskreises „Zukünftige staatliche Kompetenzen der Mittelinstanz“. Brief an den Ministerpräsidenten Dr. Rüttgers. Düsseldorf, 04.07.2006.

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.

Schnoor, Herbert: Verwaltungsstrukturreform in NRW, eine kritische Untersuchung der von der CDU/FDP Landesregierung beabsichtigten Organisationsform. o.O. 09.06.2006.

Rede aus Anlaß des 40-jährigen Bestehens der Landschaftsverbandsordnung. In: Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland (Hg.): 1953-1993. 40 Jahre Landschaftsverbandsordnung. o.O. 1993.

Städte- und Gemeindebund NRW: Positionspapier des StGB NRW zur Verwaltungsstrukturreform. Düsseldorf 2003.

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>.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen Projekt Verwaltungsmodernisierung (Hg.): 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-Dr NW 11/6060.

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. Auflage, Düsseldorf 1995.

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

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.	das heisst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ED LKT NW	Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
et al.	et alii
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
GVBl	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 Verwaltungsmanagement
KVR	Kommunalverband Ruhrgebiet
kw-Vermerk	künftig wegfallend-Vermerk
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung, Verwaltungsrechtszeitschrift
LOG NW	Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen
LT-Dr NW	Landtagsdrucksache Nordrhein-Westfalen
MBI.NW	Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen
Nds.GVBl	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl	nordrhein-westfälisches Verwaltungsblatt
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
SGV.NW	Sammlung des Gesetz- und Verordnungsblatts Nordrhein-Westfalen
SMBI.NW	Sammlung des Ministerialblatts für Nordrhein-Westfalen
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
StGB NRW	Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VOP	Verwaltung-Organisation-Personal
z.B.	zum Beispiel

Die Autorin

Dr. Birgit Anne Pickenäcker

KGSt

Lindenallee 13-17

50968 Köln

Tel.: 0221/37689-55

E-Mail: Birgit.Pickenaecker@kgst.de

Westfalen- Initiative

