



## **Landkreisversammlung am 30. September 2003 im Rhein-Kreis Neuss, Grevenbroich**

### **Gemeindefinanzreform – Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen**

**Bewertung der bisherigen Ergebnisse aus Sicht des  
Landkreistages Nordrhein-Westfalen**

**Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink**

Meine Damen und Herren,

wir kommen jetzt zum nächsten Thema unserer diesjährigen Landkreisversammlung. Es geht um die aktuellen Reformen, die auf der Bundes- und Landesebene diskutiert werden und die erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben werden. Wie jeder von uns weiß, wird auf der Bundes- und der Landesebene mit manchmal hektischer Betriebsamkeit an einer Vielzahl von Reformen gearbeitet:

- Gesundheitsreform,
- Gemeindefinanzreform,
- Reform des Arbeitsmarktes,
- Reform der Verwaltungen in Nordrhein-Westfalen.

Das sind nur einige der Reformen, die derzeit auf der politischen Tagesordnung stehen und die für die Kommunen von besonderer Bedeutung sind.

Um es vorweg zu sagen: In den meisten Fällen können die Ergebnisse, die bei den Reformen bislang erreicht worden sind, keinesfalls befriedigen.

#### **1. Zur Gemeindefinanzreform**

Lassen Sie mich mit der Gemeindefinanzreform beginnen:

Dass eine Reform der Gemeindefinanzen dringend notwendig ist, um die strukturellen Unterfinanzierungsprobleme der Kommunen insgesamt zu lösen, hat sich inzwischen allgemein herumgesprochen. 11 Mrd. € Fehlbeträge bei den Kommunen allein im Jahre 2002 zeigen, dass die kommunale Ebene deutlich unterfinanziert ist. Allein mit einem Aufgabenabbau und durch Sparmaßnahmen ist die desaströse Finanzsituation nicht mehr zu bewältigen. Die Bundesregierung hat im vergangenen Jahr eine Reformkommission eingesetzt, die Vorschläge für eine Reform des Kommunalfinanzsystems unterbreiten und für die Einnahmeseite Verbesserungsvorschläge machen sollte. In der Diskussion waren dabei im wesentlichen zwei Modelle, nämlich

- eine Modernisierung der Gewerbesteuer und
- ihre Ablösung durch ein neues kommunales Steuermodell, nämlich kommunale Zuschläge auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer.

Beide Modelle sind in der Kommission intensiv diskutiert worden. Eine Einigung konnte angesichts der unterschiedlichen Interessen der Vertreter in der Kommission dabei nicht erzielt werden. Mehrheitlich hat sie sich jedoch für eine Modernisierung der Gewerbesteuer ausgesprochen. Die kommunalen Spitzenverbände auf der Bundesebene haben ein solches Modell einmütig unterstützt. Ihnen ging es dabei vor allem um vier Aspekte, nämlich

- eine Verstetigung der Steuereinnahmen,
- eine Verbesserung der Steuereinnahmen,
- einen Ausbau der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten sowie
- eine Aufrechterhaltung, nach Möglichkeit Verstärkung des kommunalen Bandes zur Wirtschaft.

Die Bundesregierung hat inzwischen einen Vorschlag zur Reform der Gewerbesteuer vorgelegt. Dieses Modell, meine Damen und Herren, ist weit entfernt von den Forderungen, die die Kommunen erhoben haben. „So nicht“ lautet die übereinstimmende Aussage der kommunalen Spitzenverbände zu diesem Modell. „Gewerbesteuer light“ ist eine treffende Kennzeichnung für die Lösung, die auf der Bundesebene jetzt vorgeschlagen worden ist. Zu erwarten ist danach keine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung der Einnahmesituation. So haben wir uns den Vorschlag der Bundesregierung zur Modernisierung der Gewerbesteuer nicht vorgestellt. Wir nehmen vielmehr den Bundeskanzler beim Wort, der in seiner Regierungserklärung vom 13. März diesen Jahres angekündigt hat, die Finanzsituation der Kommunen solle deutlich verbessert werden. Das und nichts weniger erwarten wir angesichts der kommunalen Finanzkrise.

Warum sind wir mit dem Vorschlag der Bundesregierung nicht einverstanden? Die Gründe dafür liegen auf der Hand:

Wesentliche Elemente für die kommunalen Spitzenverbände bei einer Modernisierung der Gewerbesteuer waren

- eine Verbreiterung des Kreises der Steuerzahler durch Einbeziehung der Freiberufler und
- eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Einbeziehung gewinnunabhängiger Elemente, wie Mieten, Pachten und Leasing-Raten.

Erst hierdurch wäre die Gewerbesteuer konjunkturunabhängig geworden; hierdurch wäre es möglich geworden, zu Mehreinnahmen in nicht unbeträchtlicher Größenordnung zu kommen.

Diesen Forderungen trägt der Gesetzentwurf des Bundes in keiner Weise Rechnung: Zwar soll es hiernach zu einer Einbeziehung der Freiberufler und damit zu einer Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen kommen. Es ist jedoch nicht nur keine Verbreiterung der gewinnunabhängigen Elemente, sondern ihre Streichung, Eliminierung mit der Folge vorgesehen, dass nicht Mehr-, sondern Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuerreform die Folge sein werden. Die Hinzurechnungen sollen künftig völlig entfallen; die letzten ertragsunabhängigen Elemente sollen damit gekappt werden. Darüber hinaus sollen die Steuermesszahlen auf einheitliche 3 % gesenkt und der Anrechnungsfaktor nach § 35 EStG auf 3,8 % erhöht werden.

Diese Lösung verbessert die Einnahmesituation bei der Gewerbesteuer für die Kommunen nicht. Deutlich wird dies daran, dass der Bund gleichzeitig vorgesehen hat, zur Finanzierung der Kommunen ihren Anteil an der Umsatzsteuer zu erhöhen. Allein diese Maßnahme macht 1,8 von 2,5 Mrd. € des Finanztableaus der Gewerbesteuermodernisierung aus. Problematisch ist dies vor allem deshalb, weil die Kommunen dadurch an Einfluss auf ihre Steuereinnahmen verlieren und noch mehr in die Abhängigkeit von Bund und Ländern gerieten.

Die vom Bund vorgeschlagene Lösung lehnen wir auch deshalb ab, weil sie die Gewerbesteuer vollends konjunkturabhängig machen. Den Kommunen würden damit Steine statt Brot gegeben. Was wir angesichts der teuren sozialen Aufgaben der Kommunen, die insbesondere bei schwacher Konjunktur zu steigenden Ausgaben führen, brauchen, ist eine verlässliche und damit konjunkturunabhängige Steuerquelle. Das aber ist die Gewerbesteuer nur, wenn sie auch gewinnunabhängige Elemente enthält.

Die Lösung des Bundes würde weiter zur Folge haben, dass Großunternehmen erneut entlastet und der Mittelstand belastet würde. Das wäre die Folge der geplanten Absenkung der Steuermesszahlen. Auch diese Mittelstandsfeindlichkeit des Reformmodells des Bundes lehnen wir ab. Diese Wirkung würde nicht eintreten, wenn, wie von uns vorgeschlagen, Zinsen, Mieten und Pachten in die Bemessungsgrundlagen einbezogen würden.

Insgesamt führen die angekündigten Maßnahmen nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums zu kommunalen Mehreinnahmen in Höhe von lediglich 450 Mio. €. Das ist zu wenig. Wir erwarten eine deutliche Einnahmesteigerung aus einer modernisierten Gewerbesteuer. Würden die Zinsen, Mieten und Pachten zum Gewerbeertrag hinzugerechnet, könnten weitere 3,5 Mrd. € Mehreinnahmen realisiert werden.

So, meine Damen und Herren, haben wir uns die Gemeindefinanzreform nicht vorgestellt. Wir bekommen nicht wesentlich mehr Geld; der Vorschlag des Bundes führt durch die Beseitigung von Hinzurechnungen zu einer Erhöhung der Konjunkturanfälligkeit und damit keinesfalls zu einer Verstärkung der kommunalen Steuerbasis. Das neue System ist für uns schlechter als das bisherige. Eine solche Reform sollte es nicht geben.

Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag hat insoweit allerdings Nachbesserung versprochen. Insbesondere sollen die gewinnunabhängigen Elemente verbreitert und damit die Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer beseitigt werden. Wir hoffen, dass sich die SPD-Fraktion auf diesem Weg gegenüber der Bundesregierung aber auch den Oppositionsparteien durchsetzen wird. Wir können sie nur ermuntern, dieses Ziel hartnäckig weiter zu verfolgen, damit die Gemeindefinanzreform nicht für uns in einem finanziellen Desaster endet.

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen steht nach wie vor hinter dem Ziel einer Modernisierung der Gewerbesteuer. Wir haben Ihnen für die heutige Sitzung einen Beschlussvorschlag unterbreitet, der das deutlich zum Ausdruck bringt. Wir wollen damit Irritationen begegnen, die es in der vergangenen Woche nach einem Interview des Hauptgeschäftsführers des Deut

schen Landkreistages mit der FAZ gegeben hat. Dort wird festgestellt, dass eine Modernisierung der Gewerbesteuer nach dem Kommunalmodell wenig wahrscheinlich ist. Vorgeschlagen wird statt dessen, ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer und eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils. Dieses Interview hat zu einer erheblichen Missstimmung auf der Bundesebene geführt und die Durchsetzungsfähigkeit des Kommunalmodells zur Modernisierung der Gewerbesteuer erheblich beeinträchtigt. Wir stehen nach wie vor zu der Position, die die kommunalen Spitzenverbände auf der Bundesebene seit fast 2 Jahren vehement vertreten: Was wir brauchen und was uns am meisten helfen würde, ist eine Modernisierung der Gewerbesteuer. Es ist für uns keineswegs ausgemacht, dass dieses Modell gescheitert ist. Zwar hat sich die CDU/CSU für eine andere Lösung ausgesprochen. Der Bundesrat hat am Freitag dem Gemeindefinanzgesetz der Bundesregierung nicht zugestimmt. Wir glauben aber nach wie vor, dass die Gewerbesteuermodernisierung eine Mehrheit finden kann. Denn anders als alle anderen Reformvorschläge kostet sie die Länder kein Geld. Wir können uns deshalb sehr gut vorstellen, dass sie auch die Unterstützung der unionsregierten Länder finden wird. Zum Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer ist im Übrigen anzumerken, dass die Berechnungen in der Gemeindefinanzreformkommission ergeben haben, dass hierdurch die Finanzierungslasten der Kommunen von den Gewerbebetrieben auf die Einkommensteuerzahler verschoben würden. Auch das können wir nicht akzeptieren, denn das würde das Band der Kommunen zur Wirtschaft schwächen und damit erhebliche negative Folgen für die kommunale Gewerbepolitik haben. Den wirklich armen Kommunen würde durch ein solches Modell auch keineswegs geholfen. Insgesamt halten wir es für verfehlt, einer solchen Lösung zum jetzigen Zeitpunkt das Wort zu reden.

Für den Fall allerdings, dass eine Gewerbesteuermodernisierung scheitert, könnten wir uns mit der Übergangslösung anfreunden, die die CDU-Fraktion und die CDU-regierten Bundesländer in die Diskussion gebracht haben. Sie treten für die Ablösung der Gewerbesteuer und ihre Ersetzung durch eine andere kommunale Steuer ein. Da sich inzwischen insbesondere in der Gemeindefinanzreformkommission gezeigt hat, dass das Modell der Zuschläge auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer weder kurzfristig realisierbar ist, noch kommunalen Interessen vom Volumen her gerecht wird, noch zu einem gerechteren Steuersystem beiträgt, strebt die CDU jetzt an, innerhalb eines Zeitraumes von zwei Jahren neue Modelle auf ihre Tragfähigkeit für eine dauerhafte konjunkturunabhängige und stetige Finanzierung der Kommunen zu überprüfen. Für die Übergangszeit wird vorgeschlagen, die Gewerbesteuerumlage auf 20 Punkte abzusenken und den kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer von jetzt 2,3 % auf 3 % zu erhöhen. Eine solche Lösung würde sofort Geld in kommunale Kassen spülen. Die Mehreinnahmen für die Kommunen würden 3,5 Mrd. € ausmachen. Für den Fall, dass die Bemühungen um eine Reform der Gewerbesteuer endgültig scheitern, sollten wir als Kommunen uns einem solchen Weg nicht versperren. Angesichts eines Fehlbetrages für die Kommunen in Deutschland von insgesamt 11 Mrd. € im Jahre 2002 und einer voraussichtlichen Erhöhung dieses Betrages im Jahre 2003 brauchen wir nämlich eines: Schnelle und nachhaltige Hilfe. Wenn es nicht gelingt, jetzt zu einer Modernisierung der Gewerbesteuer zu kommen, die uns dauerhaft hilft, ist der Weg über ein Notprogramm mit dem Versprechen, die nächsten zwei Jahre dazu zu nutzen, wirklich tragfähige Modelle zu suchen und im Konsens zu verabschieden, für uns der bessere Weg.

Nur noch hinweisen möchte ich darauf, dass es bei der Gemeindefinanzreform nicht damit getan ist, die Gewerbesteuer zu modernisieren. Auf dem Prüfstand müssen vielmehr alle kommunalen Steuerquellen. Das gilt insbesondere auch für die Grundsteuer. Auch hier erwarten wir durch eine Reform des Systems Verbesserungen in den Einnahmen.

Darüber hinaus – und das ist für uns in Nordrhein-Westfalen besonders wichtig – muss endlich das strikte finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip auf allen Ebenen verankert

werden. Es muss für das Land Nordrhein-Westfalen bei einer Beauftragung der Kommunen genauso gelten wie für den Bund, wenn er den Kommunen neue kostenträchtige Aufgaben aufbürdet.

Als letztes brauchen wir als Kreise in Nordrhein-Westfalen endlich eine eigene Steuerquelle, damit wir nicht in ständigen Auseinandersetzungen mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden einen unfruchtbaren Streit über die Finanzierung der Kreise führen müssen. Denn die Gemeinden sind die falsche Ebene für diese Auseinandersetzung. Wir als Kreise haben genauso wie alle anderen kommunalen Ebenen auch einen Anspruch auf unmittelbare Finanzierung aus einer Steuerquelle und ergänzend dazu aus Finanzaufweisungen des Landes. Das jetzige System ist nicht mehr geeignet, den vielfältigen immer neuen kostenträchtigen Aufgaben, die auf die Kreisebene verlagert worden sind, Rechnung zu tragen. Land und Bund sind für unsere Finanzierung der richtige Ansprechpartner, nicht aber die kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Zusammenfassend haben wir folgende Forderungen an eine Gemeindefinanzreform:

- 1. Die Gemeindefinanzreform muss eine deutliche Verbesserung der kommunalen Finanzsituation zur Folge haben durch**
  - Verstärkung der Steuereinnahmen,
  - Verbesserung der Steuereinnahmen,
  - Ausbau der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten und
  - Aufrechterhaltung des Bandes zur Wirtschaft.
- 2. Eine Modernisierung der Gewerbesteuer nach dem Kommunalmodell ist dazu der beste Weg, der unverzüglich realisiert werden muss. Notwendige Elemente sind danach eine Verbreiterung sowohl des Kreises der Steuerpflichtigen durch Einbeziehung der Freiberufler als auch der Bemessungsgrundlage durch Einbeziehung gewinnunabhängiger Elemente. Der Entwurf der Bundesregierung zur Reform der Gewerbesteuer trägt diesen Forderungen nur in beschränktem Umfang Rechnung. Diesen Entwurf lehnen die Kreise in Nordrhein-Westfalen als völlig unzureichend ab.**
- 3. Sollte sich bis zum 01.01.2004 das Kommunalmodell zur Modernisierung der Gewerbesteuer nicht durchsetzen lassen, benötigen die Kommunen für die Dauer von maximal zwei Jahren ein Sofortprogramm auf der Grundlage des vom Bundesrat beschlossenen Soforthilfegesetzes für die Gemeinden vom 20. Juni.**
- 4. Darüber hinaus ist das strikte finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip auf der Bundesebene und in Nordrhein-Westfalen in der Verfassung zu verankern.**
- 5. Den Kreisen in Nordrhein-Westfalen muss zukünftig jenseits der Kreisumlage eine eigene Steuerquelle erschlossen werden.**

## **2. Zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe**

Ich komme zu einem weiteren Thema, der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

Auch bei diesem Thema, das wir ja bekanntlich seit langem intensiv diskutieren, ist eine Lösung, die kommunalen Vorstellungen voll gerecht wird, immer noch nicht in Sicht. Das Bun

desministerium für Wirtschaft und Arbeit hat mit dem Entwurf eines 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – kurz: Hartz IV -eine Lösung vorgeschlagen, die unseren Belangen in keiner Weise in ausreichendem Umfang Rechnung trägt:

Als Grundsicherung für Arbeitssuchende sieht der Entwurf eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem Arbeitslosengeld II vor, das erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten sollen. Nicht erwerbsfähige sollen Sozialgeld bekommen. Dabei soll die Bundesagentur für Arbeit Träger der Aufgabe der Grundsicherung im Auftrag des Bundes werden. Sie soll auch die Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen treffen. Die Kreise sollen übergangsweise im Auftrag des Bundes Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende erbringen. Dafür sollen ihnen 2/3 der Aufwendungen sowie die Verwaltungskosten vom Bund erstattet werden. Zum Ausgleich der finanziellen Mehrbelastung des Bundes ist die Erhöhung des Umsatzsteueranteils des Bundes um 3,3 % im Jahre 2004 und um 7,2 % ab dem Jahr 2005 vorgesehen.

Den Gesetzentwurf in der vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit vorgelegten Form lehnen alle kommunalen Spitzenverbände ab. Wir als Landkreistag Nordrhein-Westfalen sehen das nicht anders als alle anderen. Dafür gibt es folgende Gründe:

- Eine Beauftragung durch die Bundesanstalt für Arbeit, mit denen bislang von uns erbrachten Leistungen lehnen wir entschieden ab. Leistungen für Langzeitarbeitslose haben wir, egal um welche es sich dabei handelte, stets im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erbracht. Dabei sollte es bleiben, damit die Steuerung durch uns selbst, nicht aber durch Dritte erfolgt. Eine Beauftragung durch die Bundesanstalt für Arbeit stellt es im Übrigen auch in deren Belieben, ob sie auf die Hilfeleistungen der Kommunen zurückgreifen wollen und wie sie sie finanzieren wollen. Auch das ist aus unserer Sicht nicht akzeptabel. Im Interesse der Langzeitarbeitslosen kommt es vielmehr darauf an, dass die Einrichtungen, die die Kommunen hierfür allein oder im Zusammenwirken mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege geschaffen haben, auch weiter existieren. Ansonsten wird die Situation für die Langzeitarbeitslosen nach der Reform schlechter als vorher sein. Das aber sollte kein Ergebnis einer Arbeitsmarktreform sein, die den Namen auch wirklich verdient.
- Ein weiteres Problem haben wir mit der vorgesehenen Feststellung der Erwerbsfähigkeit. Diese soll ausschließlich durch die Arbeitsverwaltung erfolgen. Der Bund soll näheres durch eine Rechtsverordnung regeln können. Für den Fall der Nichteinigung soll eine Schiedsstelle eingeschaltet werden. Dieser Mechanismus droht für uns zu einem Verschiebebahnhof zu werden. Dem Bund wird hierdurch ein Mittel an die Hand gegeben, selbst darüber zu entscheiden, wer als erwerbsfähig gilt und wer nicht. Bei dieser Lösung werden wir es erleben, dass aus vielfältigen Gründen, sei es um die Zahl der Arbeitslosen zu reduzieren, sei es um die Kostenlast des Bundes zu minimieren, immer mehr Langzeitarbeitslose als arbeitsunfähig dem kommunalen Sozialsystem überantwortet werden, ohne dass wir die Möglichkeit hätten, für diesen Personenkreis wieder Eingliederungsleistungen in den Arbeitsmarkt zu erbringen. Auch dies können und wollen wir nicht akzeptieren. Hier sind Verbesserungen dringend notwendig.
- Was wir weiter nicht akzeptieren können, sind die finanziellen Kompensationsmaßnahmen. In seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 hat der Bundeskanzler ausdrücklich zugesagt, dass die Operation der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer nachhaltigen Entlastung der Kommunen in Milliardenhöhe führen soll. Insgesamt geht es um ein Einsparvolumen von ca. 6,5 Mrd. €. Wir erwarten nicht, dass dieser Betrag insgesamt als Einsparvolumen den Kommunen verbleibt. Dafür sind die Staatsfinanzen auf allen Ebenen zu angespannt. Bei dem jetzigen Gesetzentwurf des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit bleibt uns als Kommunen aber überhaupt nichts

von den Einsparungen. Der Bund finanziert sich vielmehr durch eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils in vollem Umfang zu Lasten der Kommunen. Denn eines ist sicher: Wird die Lösung, wie von Minister Clement vorgeschlagen, getroffen, werden die Länder die Reduzierung des Umsatzsteueranteils über den kommunalen Finanzausgleich in vollem Umfang an die Kommunen weitergeben. Dies, meine Damen und Herren, wird für uns ein böses Erwachen geben. Wir werden dann zwar eine Aufgabe verloren haben, die erhebliche Finanzmittel bindet. Finanziell stehen wir nachher aber mindestens schlecht wie vorher dar. Dafür hätten wir die ganzen Anstrengungen zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe dann aber nicht unternehmen müssen. Hinzuweisen ist auch darauf, dass der Bund sich durch eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils durch eine dynamische Steuerquelle refinanziert. Für den Bund ist dies eine günstige, für uns als kommunale Familie ebenso wie für die Länder, eine denkbar schlechte Lösung.

Noch nicht angesprochen hatte ich die Frage der Trägerschaft des neuen Leistungsrechts für Erwerbsfähige. Wir als Landkreistag Nordrhein-Westfalen haben in der Vergangenheit zwar den Deutschen Landkreistag stets unterstützt, in dem wir an die Spitze unserer Beschlüsse zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe die Forderung gestellt haben, diese Aufgabe bei den Kommunen zu verankern. Dabei haben wir auch eine verfassungsrechtliche Absicherung der Finanzierung gefordert. Angesichts der Probleme, die die Realisierung des Vorschlags macht, haben wir allerdings auch gesagt, dass wir mit einer Lösung leben können, die auf eine Kooperation zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Kommunen setzt. Denn eines weiß heute jeder: Weder die Kommunen noch die Bundesanstalt für Arbeit werden die Aufgabe alleine erfüllen können. Für solche Vorschläge der Kooperation zwischen beiden Beteiligten sind wir nach wie vor offen. Dabei spielt es für uns keine entscheidende Rolle wer Träger des Systems ist, die Kommunen oder die Bundesanstalt für Arbeit. Wichtig für uns ist, dass beide gleichgewichtig die Aufgaben gemeinsam erfüllen können, für die sie am besten geeignet sind, und dass eine ausreichende Finanzierung dieser Aufgaben durch den Bund erfolgt. Eine solche Lösung stellt der Entwurf von Bundesarbeitsminister Clement nicht dar. Wir erwarten erhebliche Nachbesserungen. Ansonsten ist er für uns nicht akzeptabel.

Wie Sie alle wissen, haben die CDU-Bundestagsfraktion und die Bundesländer inzwischen ein Alternativmodell in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Der Bundesrat hat es in seiner Sitzung am vergangenen Freitag verabschiedet. Dieses Modell, das möchte ich hier ausdrücklich betonen, ist für uns sehr viel akzeptabler als das Modell des Bundes. Der Entwurf eines Existenzgrundlagengesetzes der CDU/CSU enthält im einzelnen folgende Komponenten:

- Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollen ebenfalls auf Sozialhilfeniveau zusammengeführt werden. Künftiger Trägers des Systems sollen die Kreise und kreisfreien Städte sein. Sie sollen dafür nach einem neu einzuführenden Artikel 106 b des Grundgesetzes eine verfassungsrechtlich abgesicherte Finanzierung erhalten. Sie werden dabei allerdings keine Vollfinanzierung bekommen, sondern nach den Vorstellungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2/3 der Kosten für die neue Leistung erhalten. Die bestehende Kompetenz der Kommunen für die Betreuung der Langzeitarbeitslosen soll so erhalten bleiben. Mit der Zwei-Drittel-Finanzierung durch den Bund sollen die Kosten erstattet werden, die den Kommunen insgesamt durch eine Übernahme der Aufgabe für die Arbeitslosenhilfempfänger entstehen. Dies soll mit Ausnahme eines Eigenanteils der Kommunen erfolgen, damit diese einen Anreiz haben, die Leistung kostengünstig und mit dem Ziel einer Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt wahrzunehmen. Dabei soll die Finanzierung so erfolgen, dass das Geld auch dort hingelangt, wo es gebraucht wird, nämlich zu den Kommunen mit einer hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen. Die Länder sollen verpflichtet werden, die Erstattungen, die sie nach dem Schlüssel der Belastung mit

Langzeitarbeitslosen vom Bund erhalten, in vollem Umfang an die Kommunen weiterzuleiten.

- Der finanzielle Ausgleich wird allerdings nur zwischen Bund und Ländern im einzelnen geregelt, während keine detaillierten Aussagen zur Weiterleitung an die Kommunen unter belastungsorientierten Indikatoren getroffen werden. Allein die Tatsache, dass die Verteilung der Bundeserstattung auf die Länder von ihrem Verhältnis an der Zahl der bisherigen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger abhängig gemacht wird, führt zu einer Benachteiligung der strukturschwachen Länder und damit auch der dortigen Kommunen.
- Ein weiteres Bedenken ergibt sich daraus, dass die Kommunen nach dem Gesetzentwurf jedem Arbeitslosen, sofern er nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden kann, eine kommunale Beschäftigung anbieten müssen. Wegen der derzeitigen Arbeitsmarktsituation ist mit großen Vermittlungserfolgen in den ersten Arbeitsmarkt nicht zu rechnen, so dass eine große Zahl - angesichts der vorliegenden Daten bis zu zwei Millionen - Arbeitsplätze von kommunaler Seite zur Verfügung gestellt werden müssten. Diese kommunalen Beschäftigungsangebote sind nicht an Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit gebunden. Deshalb besteht die Gefahr von Verdrängungseffekten im ersten Arbeitsmarkt. Vor allem aber ist darauf hinzuweisen, dass die Kommunen hoffnungslos überfordert wären, für jeden Langzeitarbeitslosen einen Arbeitsplatz bereitzustellen. Das können wir nicht leisten. Das kann keine kommunale Aufgabe sein.

Trotz dieser Bedenken trägt diese Lösung der Union eher als der Entwurf des Bundes kommunalen Belangen Rechnung. Er sichert die kommunale Zuständigkeit bei gleichzeitiger Finanzierung der Aufgabe, wobei hier noch - wie aufgezeigt - nachgesteuert werden muss. Wichtig ist dabei, dass der Forderung nach einer verfassungsrechtlichen Absicherung der Finanzierung in vollem Umfang Rechnung getragen wird und eine belastungsorientierte Weiterleitung der Mittel an die Kommunen gewährleistet wird. Wir könnten uns allerdings eine bessere Finanzierung durch eine größere Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer vorstellen. Nach den jetzigen Überlegungen können wir allerdings auch mit der vorgesehenen Finanzierung über einen neuen Art. 106 b des Grundgesetzes leben. Denn die Finanzierung soll so erfolgen, dass ein dauerhafter, dynamisierter Belastungsausgleich zwischen dem Bund auf der einen Seite und Länder und Kommunen auf der anderen Seite stattfindet. Die Leistungen des Bundes sollen jährlich überprüft und dem Bedarf angepasst werden. Die Länder, die das Geld nach Art. 106 b des Grundgesetzes vom Bund erhalten werden, sollen verpflichtet werden, es in vollem Umfang an die Kommunen nach dem Maß der jeweiligen Belastung weiterzuleiten. Damit, meine Damen und Herren, wird die Aufgabe so finanziert, dass wir sie weiter mit eigenen Kräften wahrnehmen können.

Allerdings enthält auch der Entwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion bzw. der Bundesländer noch einige Klippen, die es zu überwinden gilt, sollte er wirklich verabschiedet werden:

- Im Entwurf ist geregelt, dass die Kreisebene Träger des neuen Leistungsrechts werden soll, soweit die Bundesländer nichts anderes bestimmen. Die letzte Einschränkung, meine Damen und Herren, ist für uns nicht akzeptabel. Die Aufgabenträgerschaft muss der Bund - gerade wenn er auf einen einheitlichen Gesetzesvollzug abzielt - eindeutig und ohne Abweichungsmöglichkeit der Kreisebene zuordnen, wenn er denn - was der Gesetzentwurf der Union beabsichtigt - eine Kommunalisierung will.
- Der Entwurf sieht weiter keine Verpflichtung der Bundesanstalt für Arbeit zur Kooperation vor. Was wir brauchen, ist aber ein Kontrahierungszwang der Bundesanstalt für Arbeit. Wir müssen sicher sein, dass Vermittlungsleistungen, die wir bundesweit nicht erbringen

können oder Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose, die die Bundesanstalt für Arbeit anbietet, ihnen auch zugute kommen können. Es darf nicht vom Goodwill der Bundesanstalt für Arbeit abhängen, die sich lieber auf leicht vermittelbare Arbeitslose konzentriert, nach freiem Gutdünken darüber zu entscheiden, ob und welche Leistungen sie für Langzeitarbeitslose erbringt.

Meine Damen und Herren, welches der beiden vorgestellten Modelle letztlich verwirklicht werden wird, kann heute niemand sagen. Dasselbe gilt für die Gemeindefinanzreform. Alle rechnen damit, dass erst in einem Vermittlungsverfahren eine Lösung gefunden wird. Wir können deshalb heute nicht sagen, ob die Kommunen oder die Bundesanstalt für Arbeit Träger des neuen Systems für Langzeitarbeitslose wird. Das steht heute in den Sternen. Wir als Landkreistag Nordrhein-Westfalen haben aber stets betont, dass bei dem Reformvorhaben folgende Grundanforderungen erfüllt sein müssen, ohne die das neue System für uns als Kreise nicht akzeptabel ist:

1. Wir treten prinzipiell für eine kommunale Trägerschaft des neuen – aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengeführten – Leistungsrechts (Arbeitslosengeld II) für erwerbsfähige Personen unter verfassungsrechtlich abgesicherter Finanzierung ein. Sollte sich diese nicht realisieren lassen, ist der LKT NRW für eine arbeitsteilige Lösung offen, bei der die Bundesanstalt für Arbeit grundsätzlich das neue Arbeitslosengeld II (ALG II) vollzieht und die Kommunen mit den bei ihnen gebündelten Kompetenzen in fest umschriebenen Fällen für definierte Personengruppen auf vertraglicher Basis die Integration und Vermittlung in den Arbeitsmarkt eigenverantwortlich übernehmen. Voraussetzung ist eine ausreichende Finanzierung durch den Bund. Zudem muss das neue Leistungsrecht eine erhebliche finanzielle Gesamtentlastung der Kommunen mit sich bringen. Der Aufbau von Job-Centern muss in jedem Fall unter Wahrung der Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung erfolgen. In Abhängigkeit von den Aktivitäten und dem Erfolg der Kommunen bei der Integration von Arbeitslosen müssen den Kommunen finanzielle Anreize verbleiben.
2. Wir lehnen eine einseitige Definition der Erwerbsfähigkeit durch die Arbeitsverwaltung strikt ab. Neue Verschiebepunkte zu Lasten der Kommunen darf es nicht geben.
3. Ganz wichtig ist für uns die unverzügliche Schaffung von Planungssicherheit, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Aufstellung der Kreishaushalte für das Jahr 2004: Wir fordern die Bundesregierung auf, unverzüglich eine verbindliche Zusage zur Übernahme der Finanzlasten für bislang von den Kommunen finanzierte aktive und passive Leistungen der Arbeitsmarktpolitik für das Jahr 2004 abzugeben. Im Interesse der Planungssicherheit, aber auch der im Bereich der Beschäftigungsförderung tätigen kommunalen Fachkräfte und Institutionen müssen strukturelle Brüche infolge der Gesetzgebung verhindert werden, die sich vor allem zu Lasten der betroffenen erwerbslosen Menschen auswirken würden. Wir erwarten von der Landesregierung, dass sie sich gegenüber dem Bund entsprechend einsetzt.

Diese Kernforderungen und einige zusätzliche Anliegen haben wir in dem Ihnen vorliegenden Papier zu den Reformvorhaben in der Arbeitsmarktpolitik und in der Sozialhilfe zusammengestellt. Der Vorstand des Landkreistages hat ihnen einstimmig zugestimmt. Durch einen Beschluss der Landkreisversammlung möchten wir unsere Forderungen nochmals bekräftigen. Wir bitten Sie, diesen Vorschlägen nach der Diskussion zuzustimmen.

### **3. Zur Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen**

Ich komme damit zu einem weiteren Schwerpunkt unserer heutigen Beratungen, dem Düsseldorfer Signal. Politisch bekanntlich geboren, um die Koalitionskrise zwischen der SPD und

BÜNDNIS 90/Die Grünen in Nordrhein-Westfalen zu beenden, enthält es einen weitreichenden Ansatz zur Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Es beschränkt sich nicht allein darauf, die Verwaltungsabläufe und die Verwaltungsorganisation zu verbessern und neu zu gestalten. Es enthält vielmehr auch weitreichende Überlegungen zur Veränderung landesrechtlicher Vorschriften, mit denen auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Schullandschaft in NRW, die sozialen Sicherungssysteme, den ÖPNV, die Energiepolitik, die Landesplanung, die kommunale Finanzausstattung und die Innere Sicherheit eingewirkt werden soll.

Zentrale Inhalte des Düsseldorfer Signals sind dabei folgende Einzelvorhaben:

- Mehr Raum für wirtschaftliche Unternehmungen – Standortbedingungen und Beschäftigung

Die regionale Strukturpolitik soll neu definiert werden. Es soll nicht mehr vordringlich um die Verteilung öffentlicher Subventionen gehen. Vielmehr soll angesetzt werden an den endogenen Stärken der regionalen Wirtschaft; diese soll gezielt gefördert werden. Dabei sollen Moderation und Beratung in Zukunft stärkere Bedeutung zukommen. Weiter soll das OWL-Modell zur Entbürokratisierung zügig realisiert und auf das ganze Land übertragen werden. Das Tariftreuegesetz soll innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten überprüft werden. Die Arbeitsmarktprogramme des Landes sollen auf ihre Wirksamkeit, Ausgestaltung und Übernahme/Beteiligung durch Dritte überprüft werden. Bei der Umsetzung der Hartz-Reform will die Landesregierung eine koordinierende und begleitende Funktion bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe übernehmen. Sie will sich dafür einsetzen, dass alle Kommunen in NRW auch nach der Neuordnung der Zuständigkeiten für erwerbsfähige Personen freiwillige Beschäftigungsförderung durchführen können.

- **Schule und Bildung**

Die Schul- und Bildungspolitik soll zukünftig einer der politischen Schwerpunkte in Nordrhein-Westfalen sein. Hierzu sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Fortbildung der Schulbausanierung über die Schulpauschale,
- Forcierung der Selbständigkeit von Schulen,
- Zusammenfassung der Schulgesetze und zahlreiche Rechtsverordnungen in einem schlanken Schulgesetz bis 2005,
- Reform der Schulaufsicht u. a. durch Reduzierung der Ebenen der staatlichen Schulaufsicht,
- Konzentration der Aufgaben auf den Kern staatlicher Verantwortung und Aufgabendelegation auf die Schulleitung,
- zügiger Ausbau der Offenen Ganztagschule,
- flächendeckender Ausbau von Förderangeboten in der deutschen Sprache,
- mehr Freiräume für die Kommunen zur Gestaltung der Schulträgerschaft.

- **Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau**

Einer der zentralen Kerne des Düsseldorfer Signals stellt das Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung und des Bürokratieabbaus dar. Dabei sollen folgende Leitlinien verfolgt werden:

- Die Schnittstellen innerhalb der Staatlichen Verwaltung sollen optimal gestaltet,
- Behörden mit einer effizienten Größe und Binnenstruktur geschaffen und
- die Kundenorientierung zum durchgängigen Prinzip gemacht werden.

Bis Mitte 2004 sollen alle staatlichen Aufgaben umfassend überprüft werden und soweit möglich an Dritte und/oder Kommunen/Kommunalverbände unter Wahrung des Konnexitätsprinzips abgegeben werden. Die verbleibenden Restzuständigkeiten sollen entweder auf oberster staatlicher Ebene wahrgenommen oder auf der Ebene der Mittelinstanz gebündelt werden. Die staatliche Verwaltung soll auf die Wahrnehmung staatlicher Kern- und Gewährleistungsaufgaben beschränkt werden.

Angestrebt wird, die kommunale Zusammenarbeit zu stärken und die Dezentralisierung von öffentlichen Aufgaben durch überörtliche Kommunalverbände in Westfalen, im Rheinland und im Ruhrgebiet zu fördern. Weiter soll die staatliche Mittelinstanz zusammengefasst und in drei Bezirke Westfalen, Rheinland und Ruhrgebiet neu gegliedert werden. Dabei sollen die Aufgaben der Bezirksregierungen auf den Kernbestand hoheitlicher Tätigkeit zurückgeführt werden.

Als konkrete Schritte sollen u. a. die beiden Landesjugendämter neugeordnet, die Forstverwaltung zu einem Landesbetrieb oder einer Landesanstalt umgestaltet und die verbliebenen Fachämter der Landesverwaltung (Bergämter, Versorgungsämter, Staatliche Umweltämter, Ämter für Agrarordnung, Ämter für Arbeitsschutz) bis Ende der Legislaturperiode gebündelt werden, soweit sie nicht an Kommunen/kommunale Verbände und Dritte abgegeben werden.

Bestehende neue Gesetze und Verordnungen sollen auf die Möglichkeit der Aufhebung oder Befristung geprüft werden; bei Verwaltungsvorschriften sollen bis zum 30. 06.2004 insgesamt um 25 % reduziert werden. Das Landesplanungsrecht soll modernisiert werden. Im Ruhrgebiet sollen modellhaft flächendeckend regionale Flächennutzungspläne eingeführt werden. Regionale Masterpläne sollen ergänzend hinzukommen.

#### • **Finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes**

Angesichts der Finanzmisere des Landes ist vorgesehen,

- die institutionelle Förderung deutlich herunterzufahren,
- die einzelbetriebliche Förderung auslaufen zu lassen,
- Einschnitte in Leistungsgesetze vorzunehmen.

Finanzielle Schwerpunkte sollen die Unterrichtsversorgung und der Ausbau der Ganztagsbetreuung sein.

#### • **Innere Sicherheit**

In organisatorischer Hinsicht ist vorgesehen, die Organisation der Kreispolizeibehörden und des Technischeinsatzes in der Polizei mit dem Ziel zu optimieren, möglichst viele Kräfte für operative polizeiliche Aufgaben zur Verfügung zu haben.

#### **Ein Anfang ist gemacht**

Dem Düsseldorfer Signal kommt für die Frage einer Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen eine wichtige Initiativfunktion zu. Ein fertiges Modell oder gar in allen Einzelheiten festgezurrt politisches Vorhaben enthält es allerdings nicht. Freilich bietet es die Chance, eine Reform der staatlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen an Haupt und Gliedern anzugehen und dabei bessere Ergebnisse als bei der Verwaltungsstrukturreform der vergangenen Legislaturperiode zu erzielen. Die Verwaltungsmodernisierung ist hierdurch auf die

politische Tagesordnung gesetzt worden. Auch die Regierungskoalitionen haben sich diesem Thema – nach langem Zögern – geöffnet. Dazu zwingt vor allem das Diktat der leeren Kassen, das die Landesregierung dazu nötigt, alle Möglichkeiten zur Kostenreduzierung und – einsparung auszuschöpfen. Von daher besteht die berechtigte Hoffnung, dass die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen zügig Schritte zur Umsetzung der im Düsseldorfer Signal angedeuteten Verwaltungsmodernisierung unternehmen wird. Dazu wird sicher auch beitragen, dass die oppositionellen Parteien im nordrhein-westfälischen Landtag sich dieses Thema schon seit längerem auf ihre Fahnen geschrieben haben und dass die Koalition auf einige dieser Forderungen durch das Düsseldorfer Signal reagiert, ja sie zum Teil auch akzeptiert und als eigene politische Vorhaben charakterisiert. Fazit: Ein Anfang ist gemacht – und das ist aus unserer Sicht auch gut so. Es kommt jetzt darauf an, das Grundgerüst mit Leben zu erfüllen und Lösungen zu finden, die die Verwaltung in Nordrhein-Westfalen wirklich zukunftsfähig macht.

### **Grundforderungen für eine Verwaltungsreform**

Alle kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen haben sich in der Vergangenheit für eine Reform der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen eingesetzt. Sie haben dabei allerdings stets gefordert, dass

- Verwaltungsreformen eine aufgabenkritische Betrachtung vorausgehen muss
- Aufgabenabbau und Kommunalisierung von Aufgaben zunächst durchgeführt werden müssen
- Erst danach kann aufgrund einer intensiven und sorgfältigen Analyse entschieden werden, welcher Behördenaufbau sinnvoll ist.

Daran ist festzuhalten. Zunächst darüber zu diskutieren, wie viele Bezirksregierungen wir brauchen oder ob die Bildung von Regionalverbänden sinnvoll ist, ist der falsche Weg. Am Anfang muss eine Diskussion um die Aufgabe stehen. Wir müssen zunächst entscheiden, welche Aufgaben nicht mehr erledigt werden sollen, welche zukünftig Private wahrnehmen werden und welche kommunalisiert werden. Das gilt für alle Ebenen der Verwaltung und damit nicht nur für die Bezirksregierungen, sondern auch für die Ministerialbürokratie. Erst dann wissen wir, welche Aufgaben eine für Nordrhein-Westfalen sicherlich erforderliche Mittelinstanz noch wahrnehmen muss.

### **Unsere erste Feststellung ist deshalb:**

- 1. Eine Strukturreform der nordrhein-westfälischen Verwaltung ist dringend erforderlich. In einem ersten Schritt sind alle öffentlichen Aufgaben kritisch daraufhin zu überprüfen, ob sie noch von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden müssen. Leitbild muss eine öffentliche Verwaltung sein, die sich auf die unabweisbar in öffentlicher Trägerschaft wahrzunehmenden Aufgaben beschränkt und bei der die Gewährleistungsverantwortung gegenüber der Vollzugsverantwortung im Vordergrund steht.**
- 2. Eine Reform der Mittelebene der Verwaltung kann erst nach einer aufgabenkritischen Analyse und einer weitgehenden Kommunalisierung und Dezentralisierung der Aufgaben durchgeführt werden. Erst wenn feststeht, welche Aufgaben zukünftig noch in der Mittelebene erledigt werden müssen, kann eine Entscheidung über Struktur und Zahl der Behörden in der Mittelebene getroffen werden.**

- **Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen und/oder Schaffung von Regionalverbänden**

Neben der Beamtenbesoldung hat in der öffentlichen Diskussion nach Bekanntwerden der Inhalte des Düsseldorfer Signals vor allem das Thema „Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen auf drei und Schaffung eines Regierungsbezirks Ruhrgebiet“ die Gemüter bewegt. Dabei spielten in allen Regionen des Landes Standortfragen eine herausragende Rolle. Ingesamt wird man sagen können, dass jede Region sich intensiv dafür eingesetzt hat, den jeweiligen Standort zu erhalten. Insbesondere in Westfalen gab es landauf/landab Resolutionen, die sich für den Erhalt des jeweiligen Standorts eingesetzt haben. Das Engagement in Münster, Arnsberg und Detmold war dabei in etwa gleich groß. Zusätzlich haben sich andere hervorgetan, die Standort einer Bezirksregierung werden wollten. Für das Ruhrgebiet etwa haben Dortmund und Essen Ansprüche angemeldet; der stellvertretende Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Minister Dr. Vesper, hat für Westfalen Bielefeld als Standort in die Diskussion gebracht.

So wichtig die Standortfragen vor Ort auch sein mögen, bevor über Standorte diskutiert wird, sollte zunächst geklärt werden, ob es überhaupt sinnvoll ist, die Zahl der Bezirksregierungen von fünf auf drei zu reduzieren.

Begründet wird dieses Vorhaben mit dem Ziel,

- den staatlichen Verwaltungsapparat zu verkleinern und auf die Wahrnehmung staatlicher Kern- und Gewährleistungsaufgaben zu beschränken; als Effekt wird eine Einsparung von 15 % bis 20 % des Verwaltungspersonals erwartet.
- Ein weiterer Grund liegt in der Stärkung der Administration des Ruhrgebietes, die bislang insgesamt zersplittert und als wenig effizient angesehen wurde.

Ob diese Gründe eine Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen auf drei wirklich rechtfertigen und ob hiermit eine bessere Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen erreicht werden kann, erscheint indessen zweifelhaft.

- Die wichtigsten Effekte bei der Effizienzsteigerung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen dürften nicht von der Verringerung der Zahl der Bezirksregierungen, sondern von einem Aufgabenabbau und/oder einer Kommunalisierung von Aufgaben der bisherigen staatlichen Mittelinstanz ausgehen. Eine Reduzierung von fünf Bezirksregierungen auf drei dürfte wenig Synergieeffekte bringen. Die Zahl der Mitarbeiter wird hierdurch kaum zu reduzieren sein. Ich wiederhole deshalb an dieser Stelle noch einmal: Bevor wir uns über die Zahl der Bezirksregierungen unterhalten, müssen wir eine Entscheidung darüber treffen, welche Aufgaben sie zukünftig wahrnehmen sollen.
- Fraglich ist auch, ob die neuen Einheiten, die entstehen werden, noch steuerungsfähig sind. Bekanntlich sind in die Bezirksregierungen über Vor-Ort-Zuständigkeiten, durch das 2. Modernisierungsgesetz zahlreiche obere Landesbehörden mit einer erheblichen Mitarbeiterzahl eingegliedert worden. Manche Bezirksregierungen haben heute unter Einschluss der nachgeordneten Behörden eine Mitarbeiterzahl von 3000 und mehr. Werden die Bezirksregierungen von fünf auf drei reduziert, stellt sich die Frage nach der administrativen Steuerungsmöglichkeit der dann entstehenden Mammutbehörden.
- Die Schaffung von drei Regierungsbezirken könnte im übrigen zu starken Ungleichgewichten in Nordrhein-Westfalen führen. Während der Bezirk Rheinland und der Bezirk Ruhrgebiet sowohl von der Fläche als auch von der Einwohnerzahl ungefähr gleichgewichtig sind, würde der Bezirk Westfalen einwohnermäßig hinter den anderen beiden zurückfallen, zugleich aber die größte Fläche haben. Wichtig ist weiter, dass Strukturprobleme in Nordrhein-Westfalen sich vor allem im Ruhrgebiet, aber auch in den Großstädten der Rheinschiene kumulieren. Der zu bildende Bezirk Westfalen wäre davon weniger betroffen. Dies birgt die Gefahr einer politischen Schwerpunktsetzung in Nordrhein-

Westfalen für das Ruhrgebiet und die Rheinschiene. In Westfalen gibt es jedenfalls die Sorge, dass etwa staatliche Förderprogramme auch angesichts der knappen Finanzmittel nur noch auf die Problemlagen in den Ballungskernen zugeschnitten werden und Westfalen zu Restfalen mutiert und in der Landespolitik allenfalls noch eine untergeordnete Rolle spielt.

- Schließlich stellt sich die Frage, ob die Verwaltung des Ruhrgebietes durch Schaffung eines Regierungsbezirks für das Ruhrgebiet wirklich verbessert wird. Probleme im Ruhrgebiet bestehen sicherlich in der interkommunale Kooperation, etwa bei der Wirtschaftsförderung, der Wohnbaupolitik, der kulturellen Zusammenarbeit oder in anderen Bereichen. Dies alles sind keine Aufgaben der Bezirksregierungen. Soweit es um Planungszuständigkeiten in der Regionalplanung geht, lässt sich sicherlich vertreten, dass ein einheitlicher Regierungsbezirk für das Ruhrgebiet diese Planungszuständigkeiten besser koordinieren und aufeinander abstimmen kann. Fraglich ist nur, ob damit im Vergleich zum bisherigen Modell sehr viel gewonnen ist. Denn eine Abstimmungsverpflichtung zwischen den Gebietsentwicklungsplänen benachbarter Bezirke gibt es schon heute. Es lässt sich auch kaum sagen, dass die Inhalte der Gebietsentwicklungspläne so voneinander divergieren, dass hierdurch eine regionale Entwicklung des Ruhrgebietes nicht mehr möglich wäre. Schließlich ist zu bedenken, dass die Landesregierung sich vorgenommen hat, über regionale Flächennutzungspläne nach § 10 a eines modernisierten Landesplanungsgesetzes die Gebietsentwicklungsplanung gerade für das Ruhrgebiet aus der Zuständigkeit der Bezirksregierungen herauszulösen und – wenn auch auf freiwilliger Basis – in die Hände von interkommunalen Verbänden zu geben. Was, so lässt sich fragen, ist dann aber mit einem Regierungsbezirk Ruhrgebiet gewonnen? Ein Imagegewinn für das Ruhrgebiet ist damit sicherlich verbunden. Administrative Vorteile größeren Umfangs sind hingegen kaum zu erkennen. So spielt es etwa für die vielfältigen Genehmigungszuständigkeiten der Bezirksregierungen keine Rolle, ob es einen Regierungsbezirk Ruhrgebiet gibt oder ob das Ruhrgebiet nach wie vor dreigeteilt ist. Schließlich ist zu bedenken, dass durch die vorgesehene Bildung eines Regierungsbezirks Ruhrgebiet wiederum wirtschaftlich zusammengehörende Räume verschiedenen Bezirksregierungen zugeschlagen würden. So gibt es etwa enge Verflechtungen von Duisburg mit dem Niederrhein, Krefeld und Düsseldorf. Diese Räume würden unterschiedlichen Bezirken zugeordnet werden müssen. Ähnliches gilt für das Bergische Städtedreieck und Düsseldorf auf der einen Seite und Duisburg, Mülheim, Essen und Bochum auf der anderen Seite. Dortmund hat sicherlich mehr wirtschaftliche Verknüpfungen zu den Kreisen Unna und Soest und dem Hochsauerlandkreis als mit Duisburg oder Essen. Die Beispiele ließen sich vermehren. Insgesamt ist durchaus fraglich, ob unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Wirtschaftsräumen die neue Organisationsstruktur besser als die alte ist. Neue Trennlinien ersetzen die alten. Damit aber ist nicht wirklich etwas gewonnen.
- Letztlich muss auch die Standortfrage mit in die Diskussion gebracht werden. Mindestens zwei wahrscheinlich aber sogar drei der bisherigen Behördenstandorte werden diese Funktion verlieren. Für Städte, die traditionell Standort einer Bezirksregierung waren, ist dies eine strukturell nur schwer verkraftende Last. Das gilt insbesondere für Mittelstädte wie Detmold und Arnsberg, tendenziell aber auch für Münster. Auch die Frage der Bedeutung der Bezirksregierung für einen Verwaltungsstandort ist einschließlich der historischen Bezüge mit zu bedenken. Kann es gelingen, die bisherigen Arbeitsplätze durch Verlagerung in andere Behörden zu ersetzen und Funktionen der Bezirksregierungen in die jeweiligen Standorte in etwa zu kompensieren, kommt diesem Aspekt sicherlich nur eine geringe Bedeutung zu. Ob dies aber gelingt, erscheint angesichts der Schwierigkeiten und der Kosten der Verlagerung von Standorten von Behörden eher zweifelhaft.

Im Ergebnis lässt sich feststellen: Ein auf den ersten Blick strategisch kluges Vorhaben erweist bei näherem Hinsehen, dass hiermit nicht unerhebliche Fallstricke und Schwierigkeiten

verbunden sind, die es zumindest angeraten sein lässt, das Ziel der Reduzierung der Bezirksregierungen von fünf auf drei und der Schaffung eines Regierungsbezirks Ruhrgebiet gründlich zu überdenken.

### • **Regionalverbände**

Wie eingangs herausgestellt, ist nicht klar, was im Einzelnen mit der Förderung überörtlicher Kommunalverbände in Westfalen, im Rheinland und im Ruhrgebiet gemeint ist. Ein probates Modell bietet allerdings die CDU. Sie tritt dafür ein, drei Regionalverbände zu schaffen, in die die Aufgaben der Landschaftsverbände und der Bezirksregierungen integriert werden. Auch hier ist das Ziel, einen Regionalverband für das Ruhrgebiet und einen je für das Rheinland und Westfalen zu schaffen.

Ein solches Modell findet in Nordrhein-Westfalen bei vielen Zustimmung. Das gilt vor allem auch für die kommunale Ebene. Denn durch ein solches Modell könnte es gelingen, die nicht besonders beliebten Bezirksregierungen abzuschaffen und in eine kommunale Verwaltungsinstanz einzugliedern. Zurückdrängung Staatliche Gängelung und mehr Einfluss für die Kommunalpolitik sind Hoffnungen, die hiermit verbunden werden. Schließlich spielt zumindest unterschwellig auch eine Rolle, dass Kreise mancherorts ebenfalls in eine Regionalisierungsdiskussion verwickelt sind, wobei Städte und Umlandgemeinden offen fordern, die Kreise aufzulösen und sie in einem Regionalverband aufgehen zu lassen. Solche Diskussionen wären mit der Schaffung von drei Regionalverbänden sicherlich vom Tisch.

Gegen die Bildung von drei Regionalverbänden lassen sich zunächst dieselben Gegenargumente wie gegen eine Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen auf drei vorbringen. Allerdings hätte eine solche Organisationsstruktur sicherlich auch einige Vorteile:

- Durch die Zusammenführung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen könnten regionale Aufgaben, die von einer überörtlichen Verwaltungseinheit wahrgenommen werden müssen, bei einer Behörde zusammengefasst werden. Der Overhead würde sich erheblich reduzieren. Die Verwaltungsorganisation in Nordrhein-Westfalen würde verschlankt und erheblich gestrafft.
- Angesichts der oben angesprochenen Probleme von Mammutbehörden müsste eine Zusammenfassung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen zu einer Regionalbehörde allerdings mit einem erheblichen Aufgabenabbau der staatlichen Mittelinstanz, aber auch der Landschaftsverbände einhergehen. In der Bildung von Regionalverbänden liegt deshalb noch mehr als bei der Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen von fünf auf drei die Chance einer Aufgabenverlagerung auf Dritte und/oder die kommunale Ebene. Dieses Modell bietet die Chance, mit einem Aufgabenabbau wirklich ernst zu machen und eine Dezentralisation staatlicher Aufgaben ernsthaft zu betreiben.
- Ein solches Modell hätte schließlich den Vorteil einer größeren demokratischen Durchdringung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Bei der staatlichen Mittelebene findet diese – sieht man von den Regionalräten mit ihrer auf Planung und Strukturentwicklung beschränkten Kompetenz ab – derzeit nicht statt. Würden Regionalverbände geschaffen, könnten diese in ihrem gesamten Aufgabenbestand einer demokratischen Lenkung und Kontrolle aus der Region unterliegen.

Diesen Vorteilen stehen allerdings auch Nachteile oder besser Schwierigkeiten bei der Bildung einer solchen Regionalverwaltung gegenüber:

- Die Landschaftsverbände müssten von zwei auf drei aufgespalten werden. Technisch ist dies sicherlich möglich. Folgewirkungen hätte dies allerdings hinsichtlich des Vermögens

der Landschaftsverbände, das auf die drei neu entstehenden Regionalverwaltungen aufgeteilt werden müsste. Dafür lassen sich – wie die Erfahrungen aus der kommunalen Gebietsreform zeigen – sicher Mittel und Wege und Schlüssel finden. Schwieriger zu beurteilen ist die Frage des bisherigen mittelbaren Finanzausgleichs durch die Landschaftsverbände. Tendenziell haben von den Leistungen in der Eingliederungshilfe, aber auch in der Hilfe zur Pflege durch die Landschaftsverbände die kreisfreien Städte finanziell profitiert. Das gilt insbesondere für das Ruhrgebiet. Wird ein Regionalverband Ruhrgebiet geschaffen, müssen dort erheblich größere finanzielle Lasten zur Finanzierung des Regionalverbandes und seiner Aufgabe „Eingliederungshilfe“ geschultert werden als in der Vergangenheit. Aus Sicht des kreisangehörigen Raumes mag dies zu begrüßen sein. Sicher ist, dass eine neue Diskussion um eine gerechte Verteilung der Mittel durch das GFG erneut aufbrechen wird und zu neuen politischen Zerwürfnissen in Nordrhein-Westfalen führen kann.

- Schwierigkeiten bereitet auch die Binnenstruktur einer Regionalbehörde, in der Landschaftsverbandsaufgaben mit solchen der Bezirksregierungen kombiniert werden: Soll es eine staatlich dominierte oder eine kommunal dominierte Behörde geben. Diese Frage muss bei der Binnenstruktur im Vordergrund stehen. Nicht denkbar ist dabei, beide Behörden einfach unter einem Dach zusammenzuführen. Denn staatliche Aufgaben haben eine andere Struktur als kommunale. Am sinnvollsten erschiene es, nach dem bisherigen baden-württembergischen Kreismodell einer kommunal gelenkten und geleiteten Behörde eine staatliche Abteilung anzugliedern, deren Behördenleiter durch das Land bestellt werden sollte. Dass der Chef des Regionalverbandes von der – in mittelbarer Wahl – bestellten Regionalversammlung zu wählen wäre, liegt bei einem Kommunalverband auf der Hand. Denn eine höhere demokratische Legitimation als der vom Landtag gewählte Ministerpräsident sollte der Chef eines Regionalverbandes sicherlich nicht haben.
- Aus Sicht der Landespolitik ist zu bedenken, dass die Steuerungsmöglichkeiten bei einem Regionalverband für den Vollzug staatlicher Aufgaben schwinden würden. Die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch die Kreise und kreisfreien Städte verdeutlicht dies. Nicht umsonst hat das Umweltministerium in Nordrhein-Westfalen ebenso wie andere Ministerien ein erhebliches Interesse daran, für wichtig gehaltene Verwaltungsaufgaben mit eigenen Vollzugsbehörden wahrzunehmen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Bildung von drei Regionalverbänden, in die die Landschaftsverbände und die Bezirksregierungen aufgehen, gegenüber einer bloßen Reduktion der Zahl der Bezirksregierungen auf drei sicherlich erhebliche Vorzüge hat. Auch dieses Modell bedarf jedoch näherer intensiver Prüfung und Diskussion sowohl hinsichtlich seiner Aufgaben als auch seiner Standorte und Zahl sowie seiner Binnenstrukturierung, ehe es in die Tat umgesetzt wird.

Zur Diskussion um die Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen und die Bildung von Regionalverbänden stellen wir fest:

**Die im Düsseldorfer Signal vorgeschlagene Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen oder die ebenfalls in der Diskussion befindliche Bildung von Regionalverbänden, sind Modelle für eine Neustrukturierung der Mittelebene, die noch einer vertieften Analyse und Konkretisierung bedürfen, bevor sie abschließend bewertet werden können. Die Bildung von Regionalverbänden, bei denen die oberhalb der Kreisebene wahrzunehmenden kommunalen Aufgaben und die staatlichen Aufgaben der Mittelebene zusammengefasst werden, vermeidet, dass in der Mittelebene zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und Landesregierung weiterhin zwei getrennte Träger öffentlicher Aufgaben bestehen. Deshalb bietet sie vermutlich gegenüber der bloßen Verkleinerung der Zahl der Bezirksregierungen administrative und Kostenvorteile. Insbesondere die**

**Bildung von Regionalverbänden, aber auch eine Verringerung der Zahl der Bezirksregierungen darf nicht zu neuen finanziellen, administrativen und politischen Ungleichgewichten im Land Nordrhein-Westfalen führen. Die Reform der Verwaltungsstrukturen des Ruhrgebiets darf nicht alleinige Triebfeder und bestimmender Maßstab für eine Reform der Organisationsstruktur der Mittelebene im Land Nordrhein-Westfalen sein. Wirtschaftsräumliche Vernetzungen sind ebenso wie die Aufgabenstruktur der Bezirksregierungen und Landschaftsverbände, die Auswirkungen auf die bisherigen Behördenstandorte und das Gleichgewicht der Regionen in Nordrhein-Westfalen in die Überlegungen einzubeziehen.**

• **Abbau von Sonderverwaltungen, Aufgabenabbau und Kommunalisierung**

Der Abbau von Sonderverwaltungen und staatlichen Vollzugsbehörden steht in Nordrhein-Westfalen seit langem auf der Tagesordnung. Wesentliche Schritte in diese Richtung sind durch das 2. Verwaltungsstrukturreformgesetz im Jahre 2000 unternommen worden, als zahlreiche staatliche Sonderbehörden, wie die Versorgungsverwaltung, die Bergämter und die Agrarordnungsverwaltung in die Ebene der Bezirksregierungen eingegliedert wurden. Seit dem sind bestimmte Bezirksregierungen im Wege der Vor-Ort-Zuständigkeit für bestimmte Verwaltungsaufgaben, die in der Vergangenheit von oberen Landesbehörden wahrgenommen wurden, zuständig. Die Bereinigung der Vielzahl der staatlichen Mittel- und Vollzugsbehörden ist indessen nur Stückwerk geblieben. Im Wesentlichen gibt es noch zwei Bereiche, in denen Fortschritte bislang nicht erzielt worden sind:

- Nach wie vor bestehen eine Vielzahl staatlicher Vollzugsbehörden der Ortsebene, die heute den Bezirksregierungen nachgeordnet sind. Zu nennen sind die Staatlichen Umweltämter, die Versorgungsämter, die Ämter für Agrarordnung, die Forstämter und die Staatlichen Arbeitsschutzämter.
- Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Regionalsekretariaten, Agenturen und sonstigen Einrichtungen, die die jeweiligen Ministerien geschaffen haben, um ihre Fachpolitik insbesondere im Förderbereich auf der kommunalen Ebene unmittelbar umzusetzen.

In beiden Bereichen ist eine Bereinigung der Verwaltungsstrukturen angezeigt. Ähnlich wie dies derzeit in Baden-Württemberg unternommen wird, bietet es sich an, die staatlichen Vollzugsbehörden überall dort den kommunalen Verwaltungsbehörden der Kreisstufe anzugliedern, wo Aufgaben auch auf dieser Ebene wahrgenommen werden können. Dies trifft etwa für die Staatlichen Umweltschutzämter, die Ämter für Agrarordnung, die Versorgungsämter und die Ämter für Arbeitsschutz zu. Bei allen diesen Behörden bestehen enge Verknüpfungen zu den Aufgaben, die die Kreisebene im Bereich des Gesundheitsschutzes, der Umweltverwaltung und des technischen Umweltschutzes wahrnimmt. Allerdings sollte jede Aufgabe, die derzeit den staatlichen Vollzugsbehörden obliegt, sorgfältig daraufhin überprüft werden, ob sie sich für einen Vollzug auf der kommunalen Ebene angesichts ihrer Verwaltungsfrequenz oder der Notwendigkeit, einen besonderen technischen Sachverstand vorzuhalten, überhaupt eignet. Ggf. könnte bei Aufgaben, die unter diesen Aspekten nicht oder nur schwer kommunalisierbar sind, mit Vorort-Zuständigkeiten oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen gearbeitet werden, wie dies beispielsweise bei der Apothekenaufsicht der Fall ist. Eine andere Lösung bestünde darin, diese Aufgaben den Bezirksregierungen/Regionalbehörden zuzuordnen.

Dass die Fülle der Agenturen und anderen regionalen „Vollzugshilfeeinrichtungen“ der Fachministerien zu Gunsten einer Eingliederung ihrer Aufgaben in die Bündelungsbehörden der Kreisstufe bzw. der Bezirksregierungen aufgegeben werden sollte, ist eine alte Forderung der kommunalen Spitzenverbände. Ihre Realisierung ist bislang an Ressortegoismen geschei

tert. Das Düsseldorfer Signal mit seinem Aufruf, Verwaltungsstrukturen wieder stärker zu bündeln, bietet, wenn dieser Aufruf ernst gemeint sein sollte, die Chance, auch über eine Zusammenführung der Vollzugsaufgaben der Fachministerien, die derzeit in eigener Regie durch eigene Untergliederungen wahrgenommen werden, in der Kreisstufe nachzudenken und die Zahl der vielfältigen Verwaltungshelfer der Fachministerien so entscheidend zu reduzieren. Auch eine solche Reform wäre geeignet, die Verwaltungsstrukturen zu straffen, und dadurch die Kosten nachhaltig zu senken.

Versprochen im Düsseldorfer Signal wird auch ein Aufgabenabbau und eine Kommunalisierung bislang staatlicher Aufgaben. Aus kommunaler Sicht ist dieses Vorhaben nachhaltig zu begrüßen. In Nordrhein-Westfalen hat es nämlich in der Vergangenheit eine Kommunalisierung bislang staatlicher Aufgaben weder im Zusammenhang mit der Funktionalreform noch bei späteren Modernisierungsdebatten gegeben. Verlagert worden sind zwar eine Reihe von Vollzugsaufgaben, die die Landschaftsverbände bislang wahrgenommen haben. Zu erinnern ist etwa an die Hilfe zur Pflege oder an das Pflegewohngeld. Die Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene hat indessen in Nordrhein-Westfalen nicht stattgefunden. Grund hierfür sind vor allem Ressortegoismen. Sollen staatliche Aufgaben wirklich auf Dritte übertragen oder kommunalisiert werden, ist es als erstes notwendig, diese Ressortegoismen zu überwinden. Vertrauen in kommunale Vollzugsfähigkeit muss offensichtlich bei manchen Fachressorts erst noch geweckt werden. Dazu ist vor allem wichtig, das Verfahren bei der Diskussion um die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben so zu gestalten, dass das Letztbestimmungsrecht nicht bei den Fachbehörden liegt.

Welche Aufgaben kommen für eine Kommunalisierung in Betracht? Letztlich beantwortet werden kann diese Frage nur bei einer Einzelbetrachtung der jeweiligen Aufgabe. Es lassen sich jedoch folgende Aufgabenblöcke aus dem Bereich der Bezirksregierungen herauskristallisieren, die tendenziell für eine Kommunalisierung in Betracht kommen:

- Genehmigungs- und Überwachungszuständigkeiten im ImmissionsSchutzbereich,
- Aufgaben der Schulaufsicht und der Personalverwaltung für Lehrer,
- Überwachungs- und Genehmigungszuständigkeiten im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und der Ausländeraufsicht.

Daneben ist daran zu erinnern, dass eine Vielzahl von Überwachungszuständigkeiten der bisherigen staatlichen Vollzugsbehörden kommunalisiert werden können.

Eine Kommunalisierung muss dabei allerdings – dies bringt das Düsseldorfer Signal zum Ausdruck – unter voller Wahrung des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips erfolgen, damit hierdurch nicht eine – erneute – finanzielle Überforderung der Kommunen ausgelöst würde.

#### **Wir fordern:**

- 1. Die Wahrnehmung der verbleibenden Aufgaben muss weitestgehend kommunalisiert und dezentralisiert werden. Die bestehenden staatlichen Sonderbehörden sind möglichst in die kommunalen Bündelungsbehörden einzugliedern. Mit der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben muss endlich ernst gemacht werden. Die Funktion der Kreisebene als Bündelungsbehörde ist mit dem Ziel zu nutzen, die Entscheidungen über Fördermaßnahmen dort zusammenzuführen und die diffuse Zahl von Einrichtungen der Fachministerien auf örtlicher Ebene (Regionalsekretariate etc.) abzuschiefen. Die Ministerialverwaltung ist auf die Wahrnehmung strategischer Steuerungsaufgaben und politischer Grundsatzfragen zu beschränken.**

**2. Die Zuständigkeit für Aufgaben muss mit einer angemessenen Finanzausstattung und - soweit es sich um vom Land den kommunalen Gebietskörperschaften zur Erledigung übertragene Aufgaben handelt - mit einem angemessenen Kostenausgleich des Landes unter strikter Beachtung des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips einhergehen.**

- **Landesbetriebe**

Wirtschaftliche Aufgaben der Landesverwaltung in Organisationsformen wahrzunehmen, die nach betrieblichen Grundsätzen funktioniert, ist sicherlich ein Vorhaben, das nachhaltig zu begrüßen ist. Allerdings ist zunächst zu prüfen, ob sich eine bestimmte Aufgabe insgesamt überhaupt für die Aufgabenwahrnehmung in einem Landesbetrieb eignet. Die Überführung der Aufgaben des Straßenbaus von den Landschaftsverbänden zum Landesbetrieb Straßenbau und die hiermit verbundene Verteuerung der Aufgabenwahrnehmung sollte hierfür ein warnendes Beispiel sein. Die Probleme, die insbesondere diese Aufgabenverlagerung ausgelöst hat, sollten vor allem mit Hinblick auf das Thema der Kosteneffizienz zunächst sorgfältig geprüft werden, ehe eine Überführung weiterer Aufgaben, etwa derjenigen der Forstverwaltung in einen Landesbetrieb vorgenommen wird.

**Unsere Feststellung dazu:**

**Neue Landesbetriebe machen nur Sinn, wenn dadurch eine wirkliche Kostenreduzierung und Effizienzsteigerung erreicht werden kann. Ergebnisse wie beim Landesbetrieb Straßenbau dürfen sich nicht wiederholen.**

- **Veränderung im öffentlichen Dienstrecht**

Dass mit Verwaltungsreformen auch Veränderungen im öffentlichen Dienstrecht verbunden sein müssen, hat sich schon lange herumgesprochen. Leistungsgerechtere Bezahlung von Bediensteten, die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit und ähnliche Instrumente sind sicherlich Mittel, um die Leistungsbereitschaft und die Motivation der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes zu fördern und auf diese Weise den Verwaltungsvollzug nachhaltig zu verbessern. Auch die Verwirklichung dieses Ziels weist allerdings erhebliche Fallstricke auf. So ist etwa fraglich, nach welchen Kriterien eine leistungsgerechte Bezahlung bei der Vielzahl der Landesbeamten durchgeführt werden sollte. Wie etwa, so lässt sich fragen, soll dies im Polizeivollzugsdienst oder bei Justizvollzugsbeamten durchgeführt werden. Auch verfassungsrechtliche Fragen stellen sich im vorliegenden Zusammenhang. Wichtig ist, die auftretenden Probleme genau zu analysieren, um dann Anweisungen zu treffen, die wirklich durchschlagenden Erfolg haben.

**Unsere Forderung hierzu:**

**Eine Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts ist notwendig und richtig. Ziel muss eine leistungsgerechte Besoldungs- und Vergütungsstruktur, eine größere Durchlässigkeit zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft, eine stärkere Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung und eine Stärkung der Motivation der Bediensteten sowie ein deutlicher Effektivitäts- und Effizienzgewinn für die öffentliche Verwaltung sein.**

#### **4. Ausblick**

Das Düsseldorfer Signal, so wichtig es für die Fortsetzung der Koalition in Nordrhein-Westfalen auch gewesen sein mag, ist nicht mehr als ein Startschuss, ein Signal für eine Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen. Die darin enthaltenen Vorhaben müssen im einzelnen auf ihre Wirkung genau überprüft werden. Vorschnell sollten die Ziele, die sich das Düsseldorfer Signal setzt, nicht realisiert werden. Vielmehr bedarf es – wie stets bei Verwaltungsreformen – einer fachlichen Durchdringung und Analyse, bevor sie umgesetzt werden. Strukturreformen aus der Hüfte haben ihr Ziel in der Regel nicht erreicht. Es liegt deshalb auch in Nordrhein-Westfalen noch ein großes Stück Arbeit vor all denen, die sich mit den Verwaltungsstrukturüberlegungen des Landes und der Oppositionsparteien auseinandersetzen. Diese Arbeit muss zügig geleistet werden, sollen die Signale, die die Regierungsparteien gesetzt haben, nicht verpuffen.