

Verein Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter e.V.



Verein Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter e.V.
c/o Landesanstalt für Arbeitsschutz NRW,
Ulenbergstr. 127-131, 40225 Düsseldorf

Stellvertretender Vorsitzender
Dipl.-Ing. Klaus Lemanski
c/o Staatliches Amt für Arbeitsschutz
Ruhrallee 55-57
D-45138 Essen
Tel.: 0201-2767168
Fax: 0201-2767166
E-Mail: Lemanski@VDGAB.de

An das
Sekretariat des Ausschusses
für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform
z.Hd. Herrn Norbert Krause

Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Essen, den 23.10.2006

**Gesetzentwurf der Landesregierung zur Straffung der Verwaltungsstruktur in Nordrhein-Westfalen – Drucks. 14/2574 vom 19.09.2006
Anhörung am 08.November 2006**

Stellungnahme des stellvertretenden Vorsitzenden des Vereins Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter e.V., Herrn Dipl.-Ing. Klaus-Leo Lemanski

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachfolgend überreiche ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Straffung der Verwaltungsstruktur in Nordrhein-Westfalen (Drucks. 14/2574 vom 19.09.2006) im Rahmen der Anhörung vom 08.11.2006. Im Teil A der Stellungnahme wird die Position des VDGAB zu den von den Fraktionen der CDU und FDP sowie Bündnis 90/Die Grünen aufgeworfenen Fragen in Kurzform dargelegt. Im Teil B wird unmittelbar auf den Gesetzentwurf eingegangen. Mit der Weitergabe der Stellungnahme an die interessierte Öffentlichkeit bin ich einverstanden.

Teil A: Allgemeine Anmerkungen

Der VDGAB begrüßt Reformen, die dazu beitragen, dass der Staat handlungsfähig bleibt. Dazu gehört das Schaffen geeigneter Rahmenbedingungen ebenso wie das Wachen darüber, dass Grundrechte des Einzelnen nicht verletzt werden und dass wirtschaftlicher Wettbewerb nicht zu Lasten des Allgemeinwohls ausgetragen wird.

Behörden müssen hinreichend ausgestattet sein, um ihre Aufgaben zuverlässig zu erfüllen. Allein durch das Verfolgen von Einsparungszielen kann weder der Kernbestand staatlicher Aufgaben erhalten noch die für die Aufgabenerledigung optimalen Behördenstrukturen geschaffen werden.

Bei fast allen Aufgaben, die den Arbeitsschutz-, Umwelt- und Verbraucherschutzbehörden aufgrund von Europa- und Bundesrecht zugewiesen sind, besteht nach Auffassung des VDGAB ein hohes Interesse des Staates, die Entwicklung lenkend und steuernd zu beeinflussen. Dies entspricht dem Auftrag der Länder nach dem Grundgesetz. Die Übertragung an Dritte würde nicht nur den Verlust an direkter Steuerungsmöglichkeit bedeuten, sondern auch der Landespolitik Gestaltungschancen entziehen.

Die bereits abgeschlossenen Organisationsreformen in anderen Ländern zeigen, dass keines der verschiedenartigen Modelle zur spürbaren Entlastung des Haushalts bei den Personalkosten führt

(z. B. Berlin, Hessen, Niedersachsen). Hingegen sind durch die Umstrukturierung leistungsstarke Einheiten und ihre Fachkompetenz unwiederbringlich zerstört worden. Dies macht sich bereits an Qualitätsverlusten bei der Aufgabenerfüllung, z. B. abnehmende Präsenz in den Betrieben, deutlich bemerkbar.

Der Reformprozess in NRW wird schrittweise verlaufen. Nach dem Gesetzentwurf (Drucks. 14/12574) werden zunächst die Sonderbehörden, die in ihrer Substanz Fachbehörden sind, in die Bezirksregierungen eingegliedert. Das Prinzip eines dreistufigen Aufbaus der Verwaltung in NRW wird aber beibehalten. Denn anstelle der staatlichen Ämter sind kommunale Strukturen als untere Behörde vorgesehen, vgl. auch Artikel 8 des Gesetzentwurfs. Erst im zweiten Schritt werden die wesentlichen Entscheidungen getroffen, die Einfluss auf die Effizienz und Effektivität der Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung haben werden. Denn über die Aufgaben, die kommunalisierbar oder privatisierbar sind, wird erst im Rahmen der Aufgabenkritik und unter Berücksichtigung des Zaunprinzips (siehe Kabinettsbeschluss vom 02.05.2006) entschieden.

Weder der Gesetzentwurf noch seine Begründung lassen die mittel- bis langfristigen Auswirkungen erkennen, die das vom Kabinett vorgegebene Zaunprinzip auf die Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung haben werden. Gerade die Erfahrungen unserer Mitglieder aus Baden-Württemberg sprechen gegen diesen Ansatz. Nach dem vorliegenden Wissen rechnet der VDGB mit ernst zu nehmenden Folgen.

1. Faktisch würden nach dem Zaunprinzip nur noch wenige überwiegend Großbetriebe - nach Schätzungen des VDGB nicht mehr als 1,5 % der Betriebe in NRW - von den Bezirksregierungen als staatliche Behörde überwacht. Für die übrigen Betriebe (das ist die große Masse der kleinen und mittleren Unternehmen) müssten die Kommunen eigene Strukturen aufbauen. Dadurch würden neue Doppelstrukturen entstehen, Synergieeffekte können über die erneute Zersplitterung der Aufgaben nicht erzielt werden.
2. Das Einsparungspotential der Verlagerung von Aufgaben auf kommunale Strukturen ist für das Land verhältnismäßig niedrig – im Bereich der Sonderbehörden geht es um maximal 2 % der insgesamt für das Land anfallenden Personalkosten. Demgegenüber stehen erhebliche Kosten zur Gestaltung des Reformprozesses (direkte Kosten durch Weiterbildungsmaßnahmen, Anpassungen im IT-Bereich, Umzüge sowie indirekte Kosten durch Produktivitätsabfall aufgrund von Motivationsverlusten der Beschäftigten etc.). Gerade die geplante Einrichtung des Personaleinsatzmanagements ist ein nicht zu unterschätzender Kostenfaktor, dessen Nutzen nach bisheriger Erfahrung aus anderen Ländern sehr gering ist.
3. Für die Kommunen (Kreise und kreisfreie Städte) werden die Kosten erheblich steigen. Die Verteilung der Ressourcen auf 54 Kreise und kreisfreie Städte (z. B. stünden derzeit für alle Aufgaben des Arbeitsschutzes ca. 8-10 Fachbeamtinnen und -beamte pro Kommune zur Verfügung) wird zwangsläufig zur Zersplitterung der Fachkompetenz und - bei der Aufgabenbreite - zur Überforderung des Fachpersonals führen. Zugleich nimmt die Anzahl der Schnittstellen zu, Abstimmungs- und Koordinationsaufwand, z. B. zur Sicherung einheitlicher Aufsichtsstandards oder zur Umsetzung bundesweiter Strategien bei der Marktüberwachung oder im Arbeitsschutz, steigen um das Vielfache. Ohne erhebliche Aufstockung des Personals werden die kommunalen Strukturen handlungsunfähig sein. Dieses Reformmodell ist schlichtweg unwirtschaftlich.
4. Das Risiko ist sehr groß, dass bei Kommunalisierung Interessenkollision die Entscheidungen der Behörden in Bereichen mit direkten Auswirkungen auf den Menschen, z. B. im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz, beeinflussen kann. Es geht um die Grundwerte „Gleichbehandlung und Rechtsschutz“. Durch Ungleichbehandlung in der Region verringern sich einerseits die Wettbewerbschancen der Unternehmen und andererseits werden Menschen im Kampf um den Ausgleich häufig als Verlierer hervorgehen.
5. Verwaltungshandeln muss sich in erster Linie an Kunden- und Bürgerbedürfnissen orientieren. Es geht besonders darum, dass der Staat Schritt hält mit der wachsenden Komplexität in allen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft. Für den Standort wichtige Entscheidungen, z. B. im Genehmigungsverfahren, erfordern eine Verwaltung mit hoher Spezialisierung und fachlicher Breite. Daraus ergeben sich hohe Anforderungen an die Qualifikation des Personals, die Arbeitsprozesse und die Organisation staatlicher Verwaltung. Nach bisheriger Erfahrung werden bestmögliche Ergebnisse durch das Zusammenführen von Fach- und Ressourcenverantwortung erzielt. Demgegenüber schränken sowohl die Kommunalisierung als auch die Eingliederung der

Ämter in die allgemeine Verwaltung (Bezirksregierungen) die direkten Gestaltungsmöglichkeiten im jeweiligen Politikfeld stark ein. Der gewählte Reformansatz wird faktisch zur Entkoppelung von Fach- und Ressourcenverantwortung mit hohen Verlusten an Fachkompetenz, Effizienz und Effektivität führen. Eine bedarfsgerechte Personalentwicklung wird sich kaum noch verwirklichen lassen. Die qualitative Verschlechterung der Aufsichtarbeit im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz in NRW ist vorprogrammiert.

Teil B: Stellungnahme zu Artikel 1 Gesetz zur Eingliederung von Landesoberbehörden, Unteren Landesbehörden und Einrichtungen des Landes

Ich schlage vor, Artikel 1, § 11 wie folgt zu ändern:

Es wird ein neuer Absatz 2 eingefügt:

(2) Über Art und Umfang des Einsatzes der Mittel zur Erfüllung der auf die Bezirksregierungen durch §§ 1 bis 9 übertragenden Aufgaben entscheidet das für das jeweilige Schutzziel zuständige Ministerium abschließend.

Der bisherige §11 wird zu § 11, Absatz 1.

Begründung:

Die Aufgabenübertragung und die Überleitung der Beschäftigten der Sonderbehörden und Einrichtungen auf die Bezirksregierungen gemäß Artikel 1 des Gesetzentwurfs hebt die zur Zeit gegebene Einheit von Dienst- und Fachaufsicht der zuständigen Ressorts auf. Zur Steuerung stünde dann dem jeweils zuständigen Ressort nur die Fachaufsicht (Bezirksregierungen) bzw. Rechtsaufsicht (Kommunen) zur Verfügung.

Eine derartige Zersplitterung ist weder fach- noch sachgerecht und bewirkt im Ergebnis – an den Erfordernissen einer kundenfreundlichen Verwaltung gemessen – eine erhebliche Minderung der Qualität staatlicher Dienstleistungen in der Aufsicht. Der Trennung von Fach- und Dienstaufsicht wird deshalb mit Nachdruck widersprochen.

Zu den Gründen im Einzelnen

Organisationen können nur dann bestmögliche Leistungen erbringen, wenn sie über die richtigen Fachleute verfügen, mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sind und den Beschäftigten Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Für gute Dienstleistungsqualität gibt es keine Unterschiede im Anforderungsprofil zwischen privaten Unternehmen und Behörden.

1. Zu den fachlich inhaltlichen Anforderungen

Die Bearbeitung komplexer Zusammenhänge im Rahmen der Aufsichtstätigkeit, z. B. Bewertung von Risiken, Ermessensentscheidungen im Genehmigungsverfahren, erfordert besonderen Fachverstand. Weitere fachlich inhaltliche Anforderungen an das Aufsichtspersonal ergeben sich aus internationalen, von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Übereinkommen. Am Beispiel des Arbeitsschutzes soll das Anforderungsprofil verdeutlicht werden.

1. Die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) fordert als allgemeine Mindestnorm innerhalb der EU die integrierte Betrachtung aller von den Arbeitsmitteln und Anlagen sowie den Arbeits- und Fertigungsverfahren ausgehenden Risikofaktoren am Arbeitsplatz. Diese Richtlinie wurde 1996 mit dem Arbeitsschutzgesetz in nationales Recht umgesetzt und damit gleichzeitig der Tatsache Rechnung getragen, dass die Arbeitswelt in Deutschland gravierenden Veränderungsprozessen unterworfen ist. Neben den klassischen technischen und stofflichen Belastungen treten in zunehmendem Maße ergonomische und psycho-soziale Belastungen und Gesundheitsgefahren auf. Durch fachliche Prioritätensetzung und adäquaten, zielgerichteten Personal- und Ressourceneinsatz muss sich die Arbeitsschutzaufsicht neuen Herausforderungen stellen und die Unternehmen in NRW durch

effektives, kundenorientiertes Verwaltungshandeln bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen zum Schutz der Beschäftigten unterstützen

2. Wesentliche Anforderungen sind im Übereinkommen Nr. 81 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) enthalten und vom Ausschuss der hohen Arbeitsinspektoren in der EU (SLIC) bestätigt worden. Nach Artikel 6 der ILO-Konvention hat das Aufsichtspersonal für den staatlichen Arbeitsschutz aus öffentlichen Beamten zu bestehen, „...deren Stellung und Dienstverhältnisse ihnen Stetigkeit der Beschäftigung und Unabhängigkeit von Veränderungen in der Regierung und von unzulässigen äußeren Einflüssen verbürgen.“ In Artikel 7 ist festgelegt, dass die Aufsichtspersonen für die Überwachung der staatlichen Gesetzgebung im Arbeitsschutz befähigt sein müssen und zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine geeignete Ausbildung erhalten. Artikel 9 verlangt, dass für die Ausführung der Aufsicht im staatlichen Arbeitsschutz „...gründlich befähigte technische Sachverständige und Fachleute..., einschließlich von Fachleuten auf dem Gebiet der Heilkunde, des Ingenieurwesens, der Elektrotechnik und der Chemie“ eingesetzt werden müssen. Artikel 10 und 11 gehen auf die notwendige Ressourcenausstattung ein. Nach Artikel 19 ff. hat die Behörde einen Jahresbericht über die Tätigkeit der ihr unterstellten Dienststellen der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht zu erstellen und vorzulegen.

Die fachlich inhaltlichen Anforderungen der Aufsichtstätigkeit, die spezifischen Kenntnisse und Qualifikationen des Aufsichtspersonals sowie die Ergebnisverantwortung der obersten Behörde (Ministerium) können am besten erfüllt und dabei Synergien genutzt werden, wenn Fach- und Dienstaufsicht in einer Hand vereint sind. Aufwändige Abstimmungen zwischen den verschiedenen Ebenen sind dann entbehrlich.

Die Trennung von Fach- und Dienstaufsicht ist weder Ziel führend noch ökonomisch und wird entschieden abgelehnt. Deshalb muss der Gesetzentwurf entsprechend geändert werden.

2. Zu den Qualitätsanforderungen an das Verwaltungshandeln

Zukunftsfähig sind Verwaltungen, die ihr Handeln auch an Kundenbedürfnissen orientieren und Kundenzufriedenheit zum Qualitätsmaßstab ihrer Arbeit werden lassen.

Nach meiner Kenntnis sieht die Landespolitik in NRW – auch im Koalitionsvertrag verankert - die Erhöhung von Transparenz und Ergebnisverantwortung im Verwaltungshandeln vor. Der Wandel von der Input- zur Outputorientierung des Verwaltungshandelns ist ein richtiges Ziel. Dies hat zwei entscheidende Vorteile:

- Kundenorientierung wird zum zentralen Qualitätsmerkmal und
- Arbeitsergebnisse der Verwaltung (Produkte bzw. ihre Qualität) werden anders als bisher gesteuert.

Dazu gehört aber auch, dass die Tätigkeit staatlicher Behörden auf ihre Wirksamkeit geprüft wird. Diese, aus meiner Sicht zeitgemäße und Ressourcen sparende Form der Verwaltungssteuerung setzt voraus, dass Verwaltungseinheiten gebildet werden, deren Leitungen für das zielgerichtete Führen der Produktionsprozesse verantwortlich sind. Das kann nur funktionieren, wenn Fach- und Finanzverantwortung in einer Hand liegen. Es ist die Garantie dafür, dass die vom Landtag bereitgestellten Mittel für die Aktivitäten bzw. Produkte von der Verwaltung verantwortlich eingesetzt und damit die vereinbarten fachlichen Ziele erreicht werden.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird durch Trennung von Fach- und Dienstaufsicht genau das Gegenteil der angestrebten Ziele der Landespolitik in NRW bewirkt. Fachpersonal wird einem anderen Ressort oder den Kommunen dienstrechtlich unterstellt. Beide müssen ihre dienstrechtlichen Befugnisse nicht zwangsläufig an fachlichen Erfordernissen orientieren. Funktionierende Verwaltungen sind aber auf kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen. Die vom Kunden erwartete Qualität wird ganz entscheidend davon abhängen, dass ausreichendes und geeignet qualifiziertes Personal, d.h. ausgebildetes Aufsichtspersonal eingesetzt wird. Dies bestimmt maßgeblich den Arbeitserfolg und erhöht die Kundenzufriedenheit.

Das zuständige Fachressort ist gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in besonderer Weise verantwortlich und kann dieser Verantwortung nur gerecht werden, wenn es in seinem Ressortbereich eine entsprechende mittelfristige Personalentwicklung betreibt. Dies beinhaltet auch die Betrachtung

der unterschiedlichen Laufbahnen, die Rekrutierung von Nachwuchskräften, Nutzung der Möglichkeiten im Stellenplan sowie Organisation der Ausbildungslehrgänge und der Weiterbildungsmaßnahmen. Die Verantwortung des Fachressorts für die Ergebnisse (Produkte) einer seiner Verwaltungen umfasst daher ganz eindeutig auch die Bereitstellung und Qualifizierung des Fachpersonals.

Vor diesem Hintergrund ist es kontraproduktiv, die Verantwortung für Personal/Stellen zu teilen. Wenn z. B. fach- und ergebnisverantwortliche Aufsichtsbehörden die Dienstaufsicht über ihr Personal an die allgemeine Verwaltung (Bezirksregierungen) abgeben, steht zu befürchten, dass nicht mehr aus fachlichen Erwägungen und Prioritätensetzungen über Personaleinsatz, Personalqualifikation und Sachressourceneinsatz entschieden wird. Eine deutliche qualitative Verschlechterung der Facharbeit der Aufsichtsbehörden in NRW ist zu befürchten.

Fazit

Aus den oben genannten Gründen schlage ich vor, die Einheit von Fach- und Dienstaufsicht weiterhin bei den zuständigen Ministerien zu belassen. Eine moderne, leistungsfähige und fachlich hoch spezialisierte Verwaltung braucht eine moderne Ausrichtung von Fach- und Ressourcenverantwortung „in einer Hand“, damit sie den Kundenbedürfnissen optimal Rechnung tragen kann. Effizienz, Effektivität und Transparenz der Leistungserbringung sind nur mit fachlich kompetenten und motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglich.

Mit freundlichen Grüßen

Klaus-Leo Lemanski