

Regierungspräsidium
Kassel

WIR MACHEN STAAT.KLAR



WIR MACHEN STAAT.KLAR

Eine Veröffentlichung des Regierungspräsidiums **Kassel**

Regierungspräsidium Kassel
Am alten Stadtschloss 1
34117 Kassel
Telefon: 0561-106-0
Fax: 0561-106 1611
E-Mail: poststelle@rpks.hessen.de

Konzept, Texte, Redaktion
Michael Conrad, Pressesprecher des Regierungspräsidiums Kassel
Claus Peter Müller von der Grün, Publizist

Satz und Gestaltung
Werbeagentur Wunschvater
www.wunschvater.de

Fotografie
Jürgen Emde
www.j-em.de
weitere Bilder siehe Bildunterschrift

Druck
Grafische Werkstatt von 1980 GmbH
www.grafische.net

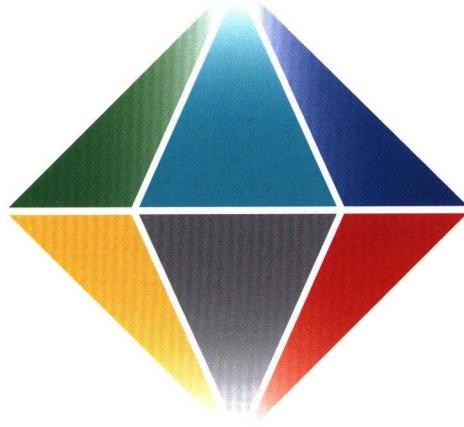
Auflage
3.000 Stück

Oktober 2017

Inhalt

	Vier Ziele, die uns leiten	2
	Editorial	3
	Regierungspräsidien sind ein wichtiger Bestandteil moderner Landesverwaltung! Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum	4
	Die starke Region noch stärker machen Regionalplanung im RP Kassel	14
	Das Bewährte für eine gute Zukunft sichern Regionalplanung bewahrt alte Infrastruktur als Option	22
	Zusammenspiel auf hohem Niveau Mitglieder des Präsidiums der Regionalversammlung im Interview	32
	Kompetenz-Netzwerk unterm Schuttschirm Regierungspräsidium bringt kommunale Finanzen auf Kurs	36
	Gut gemacht: Für die Jüngsten in ganz Hessen Vom RP Kassel kommen die Mittel für die Kinderbetreuung im Lande	46
	Komplexes Verfahren sicher im Hafen Der RP navigiert und bündelt im hohen Norden des Regierungsbezirks	52
	Innovation leben und Transformation begleiten Die kasseler Verwaltungswissenschaftlerin Prof. Dr. Sylvia Veit über Zukunftsthemen für die Regierungspräsidien	62
	Die Politik kommt wirklich im Alltag an Claus Peter Müller von der Grün	72
	Organisation und Ausbildung	76





Regierungspräsidien sind ein wichtiger Bestandteil moderner Landesverwaltung!

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum

Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien bestehen in Deutschland im Prinzip seit nahezu 200 Jahren. Diese sogenannten Mittelbehörden der allgemeinen Verwaltung wurden zunächst in Preußen im Rahmen der Stein/Hardenberg-Reformen 1808 eingeführt und in den folgenden Jahren und Jahrzehnten auch in zahlreichen anderen deutschen Staaten als regionale Bündelungsbehörden eingerichtet. In dem Begriff „Regierung“ wird die Stellvertreterfunktion deutlich. Die **Bündelung ressortspezifischer Entscheidungen** war von Anfang an eine **Kernfunktion** der Bezirksregierungen.

„Bündelung war von Anfang an eine Kernfunktion der Bezirksregierungen.“

Nach dem Zweiten Weltkrieg entschlossen sich alle bundesdeutschen Flächenländer mit Ausnahme der kleinsten Flächenländer Schleswig-Holstein und Saarland, allgemeine Verwaltungsbehörden der Mittelinstanz einzurichten. Nach der Wende wurde in Ostdeutschland in den einwohnermäßig kleinsten Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg auf Regierungspräsidien verzichtet. Zur Zeit gibt es, nachdem in Niedersachsen die Bezirksregierungen im Jahr 2005 aufgelöst wurden, in acht von 13 Flächenländern verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen (regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen, Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen, mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland Pfalz). Vor diesem Hintergrund

lassen sich die 13 Flächenländern grob in zwei Aufbaumodelle unterscheiden:

- Kennzeichen der **zweistufigen Konzentration** ist es, dass bei Abwesenheit von Regierungspräsidien versucht wird, die dadurch in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen seit 2005). Zudem wird eine Rückführung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise verlagert werden. Letzteres wiederum ist abhängig von der Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften.
- Das Modell der Dreistufigkeit

„Bezirksregierungen müssen lokale und regionale Akteure aktivieren sowie zum Ausgleich von Interessen beitragen.“

zeichnet sich durch eine bündelnde staatliche Mittelinstanz aus, die jedoch verschiedene Formen annehmen kann: Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen, ein funktionaler Aufgabenzuschnitt in Rheinland-Pfalz und die regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen. Der Trend der letzten Jahre geht zur Integration von unteren und oberen Sonderbehörden in Kommunen und staatlichen Mittelinstanzen. Dieses Modell wird als **konzentrierte Dreistufigkeit** bezeichnet.

Regierungspräsidien als staatliche Mittelinstanzen stehen zwischen den obersten Landesbehörden, den Ministerien, und den Kommunen. Sie sollen Ministerien entlasten, kommunale Aufgaben koordinieren helfen und zugleich als Aufsichtsbehörde und Widerspruchsinstanz

kontrollieren. Im Einzelnen geht es um folgende Funktionen:

- **Aufsicht:** Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über nachgeordnete staatliche Behörden (Behörden des Arbeits- und Immissionsschutzes, Polizei, Schulen, Stiftungen) sowie Fach- und Rechtsaufsicht gegenüber den Kommunen, insbesondere auch die Genehmigung der kommunalen Haushalte.
- **Ordnung:** Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Brand- und Katastrophenschutz, Verkehrssicherheit, Lebensmittelüberwachung oder Bauaufsicht.
- **Bewilligung:** Bewilligung und Kontrolle von Fördermitteln aus Landes- und Bundesprogrammen in verschiedenen Bereichen wie Gesundheit, Städtebau, Krankenhausbau, Wirtschaftsförderung, Sport und Kulturpflege.
- **Genehmigung:** Genehmigungen für die Errichtung und den

Betrieb technischer Anlagen und für sach- und personenbezogene Angelegenheiten.

- **Planung:** Planungsfunktionen in der Raumordnung durch die Konkretisierung von Landesvorgaben und die Koordinierung örtlicher Planungen.

Im Rahmen dieser Aufgaben müssen die Regierungspräsidien bei divergierenden Zielen verschiedener Ministerien eine **Bündelungsfunktion** wahrnehmen, zur optimalen Umsetzung staatlicher Ziele manchmal lokale und regionale Akteure **aktivieren** sowie vertikal und regional zum **Ausgleich** von Interessen beitragen. Die Bündelungsfunktion wird häufig als zentrale Funktion der Bezirksregierungen angesehen. Die Aufgaben der Landesverwaltung, die in den Ministerien nach funktionalen Kriterien getrennt sind, werden in den Mittelbehörden zusammengeführt und koordiniert.

„Vor allem die koordinierende und bündelnde Funktion der Regierungspräsidien ist schwer zu ersetzen.“

Bündelung bedeutet dabei die Betrachtung eines Problems aus unterschiedlichen Blickwinkeln sowie den Versuch der Koordination und, wenn nötig, die Suche nach einem Kompromiß. Ein schönes Bild für diese Funktion stellt das Modell des Prismas dar, wonach in den Mittelinstanzen eine brennpunktartige Bündelung der Staatsfunktionen stattfindet, während sich die Regierung in der zentralen Ebene und die Verwaltung in der Unterstufe arbeitsteilig auffächern.

Die Frage, ob man in Flächenländern Bezirksregierungen braucht, hängt von den Alternativen ab. Ohne Bezirksregierungen müssen deren Aufgaben von den Ministerien und Oberbehörden und von den Kommunen wahrgenommen oder gestrichen werden. Insofern wird allgemein davon ausgegangen, dass vor allem die koordinierende und bündelnde Funktion von Regierungsprä-

sidiem schwer zu ersetzen ist, da in ihnen Aufgaben aus verschiedenen Ressorts zusammenlaufen und ein Interessenausgleich stattfindet.

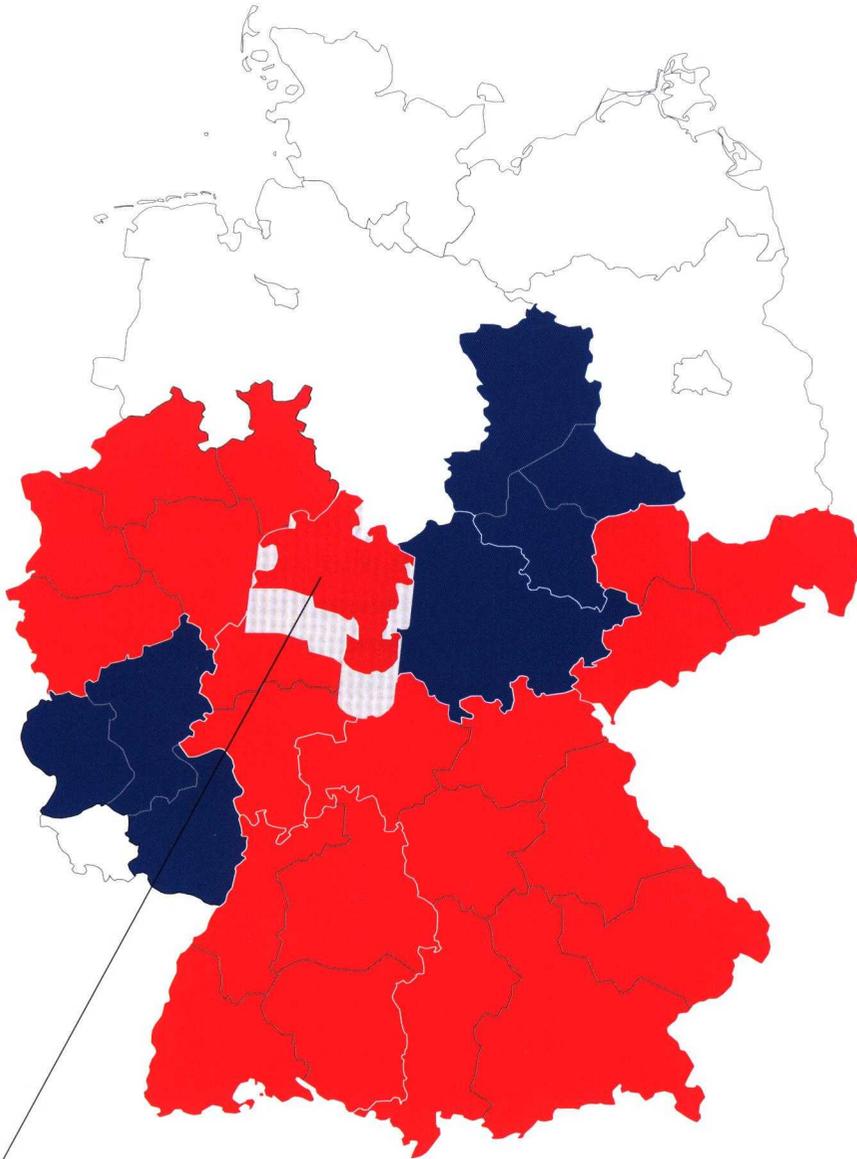
Allerdings wurde der Zuschnitt der Bezirksregierungen immer mal wieder diskutiert und auch die Aufgabenbereiche unterscheiden sich z.T. zwischen den Bundesländern. Insgesamt finden sich in der schon länger andauernden Diskussion um die Rolle der Bezirksregierungen folgende Argumente:

- Unstrittig ist die Notwendigkeit einer Bündelungsfunktion, bestritten wird indes, ob die Bezirksregierungen diese auch angemessen ausüben, und diskutiert, ob diese nicht auch von anderen Institutionen wie höheren Kommunalverbänden erfüllt werden können.
- Sonderbehörden werden in der Regel als Gefahr für Verwaltungseffizienz angesehen und

insofern in Zeiten zunehmender Haushaltskonsolidierung immer mehr in Frage gestellt. Dies beinhaltet in der Regel eine Zuweisung eines Teils ihrer Aufgaben an die Bezirksregierungen. Kritisiert wird jedoch, dass dies zu Implementationsdefiziten bei der Erfüllung von Fachaufgaben führt.

- Umstritten ist die Mittlerfunktion zwischen Land und Kommunen angesichts des personellen Ausbaus von Ministerien und der Professionalisierung in den Kommunen. Insofern wird generell eine Kommunalisierung von Aufgaben als sinnvoll erachtet, was zu einer Verschlingung der Bezirksregierungen führen könnte. Allerdings wird davor gewarnt, zu viel staatliche Aufgaben an die Kommunen zu delegieren, da dies die kommunale Selbstverwaltung schwächen würde.

VERWALTUNGSBEHÖRDEN IN DEUTSCHLAND



Regierungspräsidium Kassel
Größter Regierungsbezirk in Deutschland

-  Flächenländer ohne Mittelinstanz
-  Flächenländer mit regionaler Mittelinstanz
-  Flächenländer mit Landesverwaltungsämtern
-  Regierungsbezirke

„Deutlich wird das Fehlen einer Bündelungs- und Koordinierungsbehörde in Niedersachsen.“

Letztendlich geht es bei der Diskussion um Regierungspräsidien in erster Linie darum, ob im jeweiligen Land eine **Bündelungs- und Koordinierungsbehörde unterhalb der Ministerienebene** und oberhalb der kommunalen Ebene **benötigt** wird oder nicht.

Je mehr Sonderbehörden in einem Bundesland bestehen, desto schwieriger ist die Bündelung und Koordinierung in den Bezirksregierungen. Zudem führt dies manchmal zu einer „Doppelverwaltung“ zwischen allgemeinen und besonderen Behörden auf der Mittelstufe, sodass gleiche Aufgaben sowohl von einer allgemeinen als auch einer Fachbehörde wahrgenommen werden und so Ineffizienzen entstehen.

Deutlich wird das Fehlen einer Bündelungs- und Koordinierungsbehörde am Beispiel von Niedersachsen, das einzige

Land, das den „Systemwechsel“ von der drei- zur zweistufigen Gliederung vorgenommen hat. Niedersachsen hat im Jahr 2005 durch die Auflösung der Bezirksregierungen auf eine fachübergreifende Bündelungsinstanz der mittleren Ebene verzichtet. Auf staatlicher Ebene wurde durch die verstärkte Zusammenarbeit von Sonderbehörden eine Bündelung angestrebt. Zudem wurden vier Regierungsvertretungen mit jeweils unter 50 Mitarbeitern eingerichtet. Diese strukturellen Veränderungen gingen Hand in Hand mit wesentlichen prozessualen Modifikationen (u.a. Einstufigkeit des Widerspruchsverfahrens, Wegfall bzw. Verlagerung von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren, veränderte Fach- und Kommunalaufsicht).

Bereits vor der Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen warnten zahlreiche Verwaltungs-

„Es ist nicht erstaunlich, dass der niedersächsische Weg keine Nachahmer gefunden hat.“

praktiker und Wissenschaftler vor diesem Schritt. Auch wies der Niedersächsische Landesrechnungshof auf die fehlende Grundlage einer solchen Entscheidung, eine Aufgabenkritik, hin. Mittlerweile liegen einige Informationen zu den Reformeffekten vor.

- Erklärtes Ziel der Reform war der Abbau von „Doppelstrukturen“. Ist mit Doppelstrukturen lediglich die Verfahrensbeteiligung mehrerer Behörden gemeint, so änderte sich daran durch die Auflösung der Bezirksregierungen kaum etwas: Reffken¹⁾ zeigt am Beispiel der Gewässerverwaltung eindrucklich, dass nach wie vor eine fast identische Zahl an Behörden und Verwaltungseinheiten mit den Verfahren befasst sind und faktisch die Dreistufigkeit weiterhin besteht. Das in der Vermarktung der Reform regelmäßig vorgebrachte Argument, dass eine Abschaffung der Mittelinstanzen zu mehr Klarheit im Verwaltungsaufbau führen

würde, bestätigte sich nicht. Im Gegenteil: Da die Zuständigkeitsverteilung keinem nachvollziehbaren Konzept folgte, ist für Außenstehende die Transparenz gesunken.

Mit der Auflösung der Mittelinstanzen sind Verantwortlichkeiten bei einem bunten Strauß von Institutionen (Sonderbehörden, Landesbetriebe, Kommunen bzw. kommunale Spitzenverbände, eine Bank, Kammern, Private) „abgeladen“ und neue Behörden geschaffen worden.

- Offiziell war man in Niedersachsen der Meinung, dass sich die Bedeutung der Bündelungs- und Koordinationsfunktion reduziert habe, was die Existenzberechtigung der Bezirksregierungen grundsätzlich in Frage stelle. Das Fehlen einer allgemeinen Mittelbehörde bringt für die Ministerien sicherlich mehr Freiräume: Eine institutionalisierte Koordination von unterschiedlichen

Interessen (Bündelung) ist nun nicht mehr vorhanden, sodass die Ressorts direkt über ihre Sonderverwaltungen („Fachschiene“) agieren können. Statt einer eher regionalen Perspektive, sind die Fachbehörden fach- oder klientelorientiert. Hauptverwaltungsbeamte aus den Kommunen berichten, dass die „Gesamtschau“ über alle Ressorts hinweg und damit die Kompromissfähigkeit verloren ging. Diese Verfestigung von „Fachbruderschaften“ ist in der Verwaltungswissenschaft lange bekannt, sinnvoll ist sie nicht.

- Auch die Koordination zwischen den in einem Verfahren beteiligten Akteuren verschlechterte sich nach Abschaffung der Bezirksregierungen. Kommunale Entscheider klagen insbesondere bei Planungs- und Genehmigungsverfahren über unkoordiniertes Handeln der nun zahlreicheren unmittelbar mit den Kommunen in Kontakt stehenden Landesbehörden. >

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist es nicht erstaunlich, dass der niedersächsische Weg keine Nachahmer gefunden hat, ganz im Gegenteil hat auch in Niedersachsen die rot-grüne Landesregierung zum 1.1.2014 vier neue Ämter für regionale Landesentwicklung geschaffen, um wenigstens für den Bereich der Regionalpolitik und EU-Förderung wieder zu stärkeren Bündelungsleistungen zu kommen.

Nach Ansicht des Autors hat sich also die Existenz der Regierungspräsidien in den größeren Flächenländern der Bundesrepublik bewährt. Zwar gibt es prinzipiell immer mehrere Möglichkeiten der Organisation von Verwaltungsstrukturen. Im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit wird aber mehr Wert auf Bündelung von Fachsträngen und Zuständigkeiten sowie auf die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung gelegt (horizontale Konzentration). Die ebenfalls notwendige Verringerung von Instanzen und Verflechtungen (vertikale Konzentration) steht etwas hinter diesen Zielen zurück. Dies scheint mir der richtige Weg für

die größeren Flächenländer, wie Hessen zu sein. Die Tatsache, dass kein anderes Bundesland dem niedersächsischen Weg gefolgt ist, bestätigt dies ausdrücklich. Das heißt nicht, dass sich die Regierungspräsidien nicht immer wieder hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung kritisch hinterfragen müssen. Aber als wichtiger Bestandteil einer modernen Landesverwaltung erscheinen sie mir unverzichtbar zu sein.

¹⁾Reffken, Hermann (2006): Die „Zweistufigkeit der Verwaltung in Niedersachsen“ – Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung. Niedersächsische Verwaltungsblätter 7/2006.



Prof. Dr. Jörg Bogumil,
Ruhr-Universität Bochum

Foto: privat

Prof. Dr. Jörg Bogumil, geboren am 19.12.1959, hat seit 2005 einen Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum (vorher Professur für Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz) inne. Prof. Bogumil hat an der Ruhr-Universität Bochum Sozialwissenschaft studiert und an der FernUniversität in Hagen im Bereich Politikwissenschaft promoviert. Seine ebenfalls an der FernUniversität Hagen erworbene Lehrbefugnis (Habilitation) erstreckt sich auf die Gebiete Politik- und Verwaltungswissenschaft.

Professor Bogumil ist Mitglied in diversen wissenschaftlichen Gremien, z.B. Vorsitzender der Fachgruppe Verwaltungswissenschaft in der Deutschen Sektion des inter-

nationalen Institutes für Verwaltungswissenschaft, und kann auf umfangreiche Erfahrungen als Berater und Gutachter für Bund, Länder und Kommunen zurückgreifen. Zu nennen sind hier insbesondere Gutachten und Stellungnahmen für Gesetzesanhörungen, Enquete-kommissionen und Ministerien in den Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, NRW, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen, einigen Bundesministerien sowie Beratungstätigkeiten für zahlreichen Kommunen im Bereich der Bürgerbeteiligung und der Verwaltungsmodernisierung.

Prof. Bogumil veröffentlichte zahlreiche Studien zur Verwaltungsorganisation bzw. -modernisierung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.