

---

Achim Hildebrandt · Frieder Wolf  
(Hrsg.)

# Die Politik der Bundesländer

Zwischen Föderalismusreform  
und Schuldenbremse

2., aktualisierte und erweiterte Auflage



Springer VS

*Herausgeber*  
Achim Hildebrandt  
Universität Stuttgart  
Deutschland

Frieder Wolf  
Universität Heidelberg  
Deutschland

ISBN 978-3-658-08302-1

ISBN 978-3-658-08303-8 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-08303-8

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2008, 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel, Stefanie Loyal

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

---

# Inhalt

<i>Achim Hildebrandt und Frieder Wolf</i> Politik in den Bundesländern unter reformierten institutionellen Rahmenbedingungen . . . . .	1
<i>Frieder Wolf und Dominic Heinz</i> Schulpolitik: neue Koordination <i>und</i> neue Unterschiede . . . . .	11
<i>Ute Lanzendorf und Peer Pasternack</i> Landeshochschulpolitiken nach der Föderalismusreform . . . . .	35
<i>Bernhard Frevel und Hermann Groß</i> „Polizei ist Ländersache!“ – Polizeipolitik unter den Bedingungen des deutschen Föderalismus . . . . .	61
<i>Carolyn Rowe and Ed Turner</i> Justice and prisons policy . . . . .	87
<i>Achim Hildebrandt</i> Die Finanzpolitik der Länder nach den Föderalismusreformen: Begrenzte Spielräume, fortdauernde Unterschiede . . . . .	115
<i>Falk Ebinger und Jörg Bogumil</i> Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit. Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern . . . . .	139
<i>Maximilian Grasl</i> Neue Möglichkeiten: Die Bundes- und Europapolitik der Länder . . . . .	161

---

<i>Iris Reus</i>	
Die Wirtschaftspolitik der Länder . . . . .	183
<i>Oliver Schwedes und Lisa Ruhrort</i>	
Länderverkehrspolitik . . . . .	209
<i>Stefan Ewert</i>	
Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer . . . . .	233
<i>Michael Böcher und Annette Elisabeth Töller</i>	
Umwelt- und Naturschutzpolitik der Bundesländer . . . . .	259
<i>Stefan Wurster und Christina Köhler</i>	
Die Energiepolitik der Bundesländer. Scheitert die Energiewende am deutschen Föderalismus? . . . . .	283
<i>Karsten Zimmermann</i>	
Regionalpolitik und Stadtentwicklungspolitik . . . . .	315
<i>Volquart Stoy</i>	
Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer . . . . .	339
<i>Ursula Münch</i>	
Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch . . . . .	365
<i>Frieder Wolf und Achim Hildebrandt</i>	
Länderpolitik revisited. Zwei Föderalismusreformen und ihre Folgen . . . . .	391
Autorenverzeichnis . . . . .	401

---

# Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit

Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen  
in den Bundesländern

Falk Ebinger und Jörg Bogumil

---

## 1 Einleitung

In der ersten Auflage dieses Bandes konstatierten wir den Anbruch einer neuen Epoche in der Verwaltungspolitik der Länder: Nach Jahrzehnten der Stagnation und allenfalls inkrementeller Veränderung rückte das Politikfeld überraschend ins Zentrum des politischen Interesses (vgl. Bogumil/Ebinger 2008a). Inspiriert von den (hinsichtlich ihres Umfangs) als ‚große Würfe‘ bezeichneten, umfassenden Verwaltungsreformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006) konnte sich kaum ein Land der Debatte um eine grundsätzliche Neugestaltung seines Verwaltungsaufbaus entziehen. Trotz auf den ersten Blick identischer Reformziele (Abbau von Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanz, Kommunalisierungen, Privatisierungen, Normenabbau) hat sich in den letzten Jahren im Zuge dieser Verwaltungsstrukturereformen die Variation der ohnehin vielgestaltigen föderalen Verwaltungspraxis verstärkt. Große Flächenländer mit ähnlichen Problemlagen restrukturieren ihre Landesverwaltungen keineswegs einheitlich oder an einer nachvollziehbaren *best practice* orientiert. Offenbar ist die in anderen Ländern zu beobachtende Entwicklung, aus Vergleich, *benchmarking* und Wettbewerb optimale funktionale Lösungen zu entwickeln (vgl. Kuhlmann et al. 2010), für die Landesregierungen weder verbreitet noch attraktiv.

Ein Jahrzehnt nach dem Inkrafttreten der ersten großen Reformvorhaben hat sich nicht nur die Verwaltungslandschaft in weiteren Ländern grundlegend verändert, auch nahm durch die unterschiedlichen Zielstrukturen die Heterogenität der Strukturen weiter zu (vgl. Bogumil 2015). Vier Punkte wurden offensichtlich und sollen im folgenden Beitrag näher thematisiert werden: Erstens nehmen die Befürchtungen rapide zu, Verwaltungsstrukturereformen könnten die kommunalen Selbstverwaltung bedrohen – durch die Erschwerung kommunalen Ehrenamts

in vergrößerten Gebietsstrukturen (vgl. Bull 2008) oder die Überfrachtung der Selbstverwaltungskörperschaften mit staatlichen Vollzugsaufgaben (Hesse/Götz 2008, S. 10). Zweitens bringen radikale Reformmodelle wie bspw. der Verzicht auf eine Bündelungsebene in Flächenländern oder die weitgehende Kommunalisierungen staatlicher Aufgaben ohne eine analoge Stärkung der Verwaltungskraft der aufnehmenden Gebietskörperschaften nicht unerhebliche Vollzugsprobleme mit sich (vgl. Bauer et al. 2007; Ebinger/Bogumil 2008; Kuhlmann et al. 2011). Drittens beeinflussen derartige Eingriffe in die Verwaltungsstruktur grundsätzlich Modus und Qualität der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Ebinger 2013). Schließlich lässt sich über das vergangene Jahrzehnt eine bemerkenswert schnelle Entwicklung der von den Ländern verfolgten Reformstrategie beobachten. Wir argumentierten bereits 2008, dass nicht die Inhalte, d. h. ein spezifisches Modell der Verwaltungsorganisation, sondern die gewählte Reformstrategie den Schlüssel zum Erfolg der genannten Reforminitiativen darstellte (Bogumil/Ebinger 2008a, S. 284 ff.). Unsere Vermutung, dass Landesregierungen und Landesverwaltungen in hohem Grad voneinander lernen, scheint sich auf den ersten Blick zu bestätigen: Nachdem die Vollzugsprobleme der ‚großen Würfe‘ sichtbar wurden, die auf die anfangs euphorisch imitierte ‚magische‘ Erfolgsformel der politikzentrierten „Verwaltungspolitik mit unechter Aufgabenkritik“ (Ebinger/Bogumil 2008, S. 165) zurückzuführen sind, entwickelten reformwillige Landesregierungen ihre Vorgehensweise weiter und integrierten kooperative Merkmale in die hierarchische Strategie.

Im Folgenden wird ein Überblick über Verwaltungsaufbau und Stoßrichtung der jüngeren Reformen gegeben. Nach dieser Heranführung wird das strategische Vorgehen der Länder in der Entwicklung und Umsetzung der Reformen skizziert. Hierbei erfolgt für den Fall der politisch getriebenen ‚großen Würfe‘ ein Exkurs in deren Auswirkungen. Anschließend werden die jüngsten Entwicklungen in der strategischen Reformentwicklung präsentiert. Zusammenfassung und Ausblick schließen die Ausführungen ab.

---

## 2 Ziele

Betrachtet man die jüngsten Verwaltungsreformen auf der Ebene der Bundesländer, so erreichen diese 2005 mit den Reformen in Baden-Württemberg (vgl. Bogumil/Ebinger 2005) und Niedersachsen (Bogumil/Kottmann 2006) ihren ersten Höhepunkt und ziehen nun in Form von Territorial- und Funktionalreformen ihre Kreise in der Mehrheit der bundesdeutschen Flächenstaaten (vgl. Reiners 2008; Hesse 2012; Bogumil/Ebinger 2012, 2013). Der Grund für diese intensive Reformtätigkeit liegt zumindest den Verlautbarungen der Regierungen nach in der prekären Situation der Länderhaushalte. Der hohe Druck durch explodierende

Pensionslasten, demographische Entwicklung, Schuldenbremse und Auslaufen des Solidarpakts II eröffnet den Regierungen ein Möglichkeitsfenster um jedwede Reform ihrer Apparate durchzusetzen. Weitere Gründe sind ideologischer oder politischer Natur und zielen auf die Schwächung oder Auflösung als schlecht zu steuernd angesehener Verwaltungseinheiten oder Ebenen, insb. nach Regierungswechseln. Darüber hinaus erwiesen sich Verwaltungsreformen als verhältnismäßig dankbares Feld, um dem Wahlvolk Tatkraft und Durchsetzungsfähigkeit zu demonstrieren (vgl. Bogumil 2007; Bogumil/Ebinger 2008a, Ebinger/Bogumil 2008). In dieser Fokussierung liegt ein gravierender Unterschied zu den früheren Reformprojekten: Es wird nicht mehr die Optimierung in funktionaler, sondern vor allem jene in fiskalischer oder machtpolitischer Hinsicht angestrebt. Welche Faktoren den Reformeifer der Länder befeuern, analysieren die Studien von Reiners (2008) und Götz et al. (2015). Während ersterer ein differenziertes, an Interessen, Interaktionen, Ressourcen und Handlungsorientierungen der Akteure anknüpfendes Bild über vier Bundesländer zeichnet, das wesentlich vom institutionellen Rahmen geprägt wird, sehen letztere in quantitativer Betrachtung einen wesentlichen ideologischen Einfluss der Parteipolitik auf Reformeifer und Stoßrichtung.

---

### 3 Verwaltungsstrukturen in den Bundesländern

Bevor wir uns mit Strategien und Auswirkungen der Reformen in den Ländern befassen, soll zuerst ein allgemeiner Überblick über die Entwicklung der Verwaltungsstrukturen und ihre Bedeutung für die Performanz des Verwaltungsvollzugs gegeben werden.

#### 3.1 Zweistufiger versus dreistufiger Aufbau

In Deutschland existiert ein Mischsystem aus Gebiets- und Aufgabenorganisationsmodell, ursprünglich mit dem Vorrang der Gebietsorganisation, in dem Sinne, dass „nach Möglichkeit der größere Teil der öffentlichen Aufgaben vor Ort und auch noch auf der mittleren Ebene gebündelt (wird d. V.), es aber für bestimmte Aufgaben eine spezielle Organisation (gibt)“ (Ellwein 1993, S. 166). Der zweistufige Verwaltungsaufbau stärkt eher die Fachverwaltung, der dreistufige eher die allgemeine Verwaltung. Bei aller Unübersichtlichkeit lassen sich in den 13 Flächenländern zwei Reformmodelle unterscheiden, die *Konsequente Zweistufigkeit* und die *Konzentrierte Dreistufigkeit* (vgl. Tabelle 1). Die Bundesländer unterscheiden sich jedoch nicht nur hinsichtlich ihrer Ausgangslage, insb. bezüglich

**Tabelle 1** Reformmodelle auf Landesebene

Verwaltungsebene	Konsequente Zweistufigkeit	Konzentrierte Dreistufigkeit
Landesregierung (Staatskanzleien, Fachministerien)	Sechs bis acht Ministerien (in der Regel: Staatskanzlei, Innenministerium, Finanzministerium, Justizministerium, Wirtschaftsministerium, Sozial-/Arbeitsministerium, Kultus-/Wissenschaftsministerium; Landwirtschafts-/Verbraucher-/Umweltministerium)	
Obere Verwaltungsebene (Landesoberbehörden, Landesbetriebe)	Konzentration	Reduzierung, Verlagerung in allgemeine Mittelinstanzen
Mittlere Verwaltungsebene (Regierungspräsidien, fachliche Mittelinstanzen)	(-)	Integration von Aufgaben der oberen und unteren Verwaltungsebene
Untere Verwaltungsebene (untere Behörden und nachgeordnete Einrichtungen)	Konzentration und Reduzierung durch Kommunalisierung, jedoch weiterhin starke Präsenz	Weitestgehende Reduzierung durch Verlagerung in Mittelinstanz und Kommunalisierung
Kommunale Kreisstufe (Landkreise, kreisfreie Städte bzw. Stadtkreise)	Aufgabenübernahme staatlicher Aufgaben, ggf. Gebietsreformen	
Kreisangehörige Kommunen (Städte, Gemeinden, Ämter, Verbands-/Samtgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften)	Kapazitätssteigerung für Aufgabenübernahme, ggf. Gebietsreformen, Bildung von Einheitsgemeinden, Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	
Länderzuordnung	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein	Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Anmerkung: Die Variante der Regionalisierung ist bisher in keinem Bundesland verwirklicht, deshalb wird sie hier nicht berücksichtigt.

Quelle: Überarbeitung von Hesse 2012, S. 26

des Konsolidierungsgrades der Gemeinde- und Kreisebene, sondern orientieren sich auch in unterschiedlich starkem Ausmaß an den Modellen.

Eine *zweistufige Verwaltung* ohne allgemeine Mittelinstanz findet sich (mit der Ausnahme von Niedersachsen) vornehmlich in den einwohnermäßig kleinen Bundesländern. Alle Bundesländer unter 3 Millionen Einwohner habe mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und Thüringen eine zweistufige Verwaltung. Hier wird versucht, die durch das Fehlen der Mittelinstanzen in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. 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.

In den meisten Bundesländern (vor allem den größeren Bundesländern, Ausnahme Niedersachsen) dominiert dagegen eine *dreistufige Verwaltung*. Allerdings gibt es verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgaben noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Es lassen sich drei Modelle unterscheiden: Der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen, der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland-Pfalz und der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen<sup>1</sup> und Nordrhein-Westfalen. In allen drei Modellen wird versucht, eine weitgehende Konzentration staatlicher Aufgabenwahrnehmung auf der Mittelebene (staatliche Bündelung) vorzunehmen, indem insbesondere die Aufgaben der unteren Landesbehörden hierhin verlagert – oder kommunalisiert werden. Durch diese Integration ist häufig sogar ein Aufgabenzuwachs auf der Mittelebene zu beobachten (z. B. in Baden-Württemberg).

Insbesondere in den neuen Bundesländern (Sachsen, Sachsen-Anhalt, nur auf Kreisebene Mecklenburg-Vorpommern, in der Diskussion Brandenburg) sind die Reformen der staatlichen Verwaltung mit Gebietsstrukturreformen auf der kommunalen Ebene verknüpft. Angesichts der schwierigen Lage der öffentlichen Haushalte vor dem Hintergrund der kommenden Schuldenbremse, dem demografischen Wandel und der anhaltenden Strukturschwäche mancher Regionen soll kommunalpolitisches Handeln in großräumigeren Strukturen gefasst werden, um dadurch Synergieeffekte zu erzeugen und Effektivitätspotenziale zu aktivieren. Auch in westdeutschen Bundesländern, in denen es in den 1970er Jahren die letzten großen Gebietsreformen auf der kommunalen Ebene gab, verstärken sich die

---

1 Die drei Regierungspräsidien wurden 2008 in *Landesdirektionen* umbenannt. Diese wurden zum 1. 3. 2012 formal zur (weiterhin regional strukturierten) *Landesdirektion Sachsen* zusammengefasst.

Tabelle 2 Verwaltungsstrukturen in den Flächenländern

Bundesland (sortiert nach EW-Zahl)	Einwohner (in Mio.)	Mittelinstanz	Kreise – Anzahl und durch- schnittliche EW-Zahl	Kreise unter 150 000 EW	Kreisfreie Städte – Anzahl und EW-Zahl	Kreisfreie Städte unter 100 000 EW	Durchschnitt- liche EW-Zahl pro Gemeinde
Nordrhein- Westfalen	17,64	Fünf regional ausgerichtete Be- zirksregierungen	31 339 330	3 10%	22 323 583	2 9%	44 545
Bayern	12,69	Sieben regional ausgerichtete Regierungen	71 126 310	57 80%	25 148 940	17 68%	6 172
Baden- Württemberg	10,72	Vier regional aus- gerichtete Regie- rungspräsidien	35 248 980	8 23%	9 222 490	1 11%	9 736
Niedersachsen	7,83	Teilweise* – fünf regional ausge- richtete Ämter für regionale Landes- entwicklung (ab 2014)	38 179 950	21 55%	8 123 580	4 50%	8 063
Hessen	6,09	Drei regional aus- gerichtete Regie- rungsbezirke	21 220 640	4 19%	5 292 070	0	14 295
Sachsen	4,06	Landesdirektion mit drei regiona- len Standorten	273 100	0	3 441 440	0	9 463

Bundesland (sortiert nach EW-Zahl)	Einwohner (in Mio.)	Mittelinanz	Kreise – Anzahl und durch- schnittliche EW-Zahl	Kreise unter 150 000 EW	Kreisfreie Städte – Anzahl und EW-Zahl	Kreisfreie Städte unter 100 000 EW	Durchschnitt- liche EW-Zahl pro Gemeinde
Rheinland Pfalz	4,01	Drei funktional ausgerichtete Direktionen	24 123 910	18 75 %	12 86 480	8 67 %	1 739
Schleswig- Holstein	2,83	–	11 201 000	3 27 %	4 155 000	2 50 %	2 549
Brandenburg	2,46	–	14 147 550	6 43 %	4 98 050	3 75 %	5 899
Sachsen- Anhalt	2,26	Landesverwal- tungsamt	11 153 430	5 45 %	3 182 610	1 33 %	10 366
Thüringen	2,16	Landesverwal- tungsamt	17 94 480	17 100 %	6 91 750	4 67 %	2 544
Mecklenburg- Vorpommern	1,60	–	6 217 140	0 0 %	2 148 150	1 50 %	2 124
Saarland	0,99	–	6 164 840	4 67 %	–	–	19 038

<sup>a</sup> In Niedersachsen hat die schwarz-gelbe Landesregierung im Jahr 2005 die Bezirksregierungen abgeschafft. Die seit Ende 2012 amtierende neue rot-grüne Landesregierung hat zum 1. 4. 2014 vier Ämter für regionale Landesentwicklung an den Standorten der ehemaligen Bezirksregierungen bzw. später Regierungsvertretungen eingerichtet, die einen Teil der Aufgaben der ehemaligen Bezirksregierungen wieder wahrnehmen.

Quelle: Destatis, Grundlage: Zensus 2011, Gebietsstand: 31. 12. 2014; eigene Recherchen.

Überlegungen zu Gebietsreformen (Rheinland Pfalz, Schleswig-Holstein). Notwendig wäre eine Gebietsreform auch in Niedersachsen. Das Bundesland ist ähnlich kleinteilig organisiert wie Bayern und Baden-Württemberg, jedoch mit deutlich ausgeprägterem sozio-ökonomischen Handlungsdruck.

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur ist man sich weitgehend einig, dass Kommunen den genannten Herausforderungen desto besser begegnen können, je finanzkräftiger und verwaltungsstärker sie sind. Zumindest die Verwaltungsstärke lässt sich beeinflussen. Zwar ist eine ‚optimale Größe‘ nicht ohne Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten und nie passgenau für das gesamte Portfolio an Aufgaben zu benennen. Auch garantiert Größe allein weder Finanzkraft noch Verwaltungseffizienz, allerdings ist sie eine gute Voraussetzung dafür.<sup>2</sup> Aus vorliegenden Untersuchungen lässt sich ableiten, dass aus diesen Gründen für Kreise eine Mindestgröße von 150 000 Einwohnern und eine Zielgröße von 200 000 Einwohnern und für Einheits- bzw. Samtgemeinden Mindestgrößen von 10 000 bis 13 000 Einwohner anzustreben sind (Junkernheinrich et al. 2010, Kuhlmann 2013, Westphal et al. 2013).<sup>3</sup> Dass großflächige kommunale Strukturen sowohl technisch als auch hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimität grundsätzlich möglich sind, zeigen nicht nur Studien aus Deutschland (vgl. Seitz 2007; Ewer 2007; Freiherr von Gayl 2010), sondern auch ein Blick in europäische Nachbarländer, bspw. Schweden und Dänemark – beide Länder mit ausgesprochen stark ausgeprägter kommunaler Selbstverwaltung.<sup>4</sup>

- 
- 2 Die ‚optimale Betriebsgröße‘ einer bestimmten Art von Kommune (Landkreis, Gemeinde, Samtgemeinde) lässt sich nur schwer bestimmen. Sie hängt nicht nur von der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung ab, sondern auch vom Aufgabenbestand und dem Ausmaß von Bürgerbeteiligung und Bürgerbezug. Allerdings sinken in der Regel die notwendigen Ausgaben für die Aufgabenerfüllung pro Kopf mit zunehmender Einwohnerzahl bis zu einer ‚optimalen Größe‘ trotz gleichbleibender Leistungsqualität. Dies zeigt sich in der Regel schon an einfachen Personalstellenvergleichen (Junkernheinrich et al. 2010, Westphal et al. 2013).
- 3 Für Kreisfreie Städte kann eine Größe unter 100 000 Einwohnern ebenfalls als kritisch angesehen werden. Hier müssen jedoch individuelle Faktoren wie die wahrgenommene zentralörtliche Funktion, Stadt-Umland-Problematiken und die landesspezifische Sonderstellung bei Finanzausgleich und Zuweisungen berücksichtigt werden.
- 4 Im benachbarten Dänemark wurde 2007 die Zahl der Kreise von 13 auf 5 Regionen reduziert, von denen die beiden größten nun gut 12 000 und 13 000 qkm umfassen (vgl. Seitz 2007, S. 142 ff.).

## 4 Reformstrategie: Von großen Würfeln zur neuen Behutsamkeit

### 4.1 Die Strategie der großen Würfel

Verwaltungspolitik war in den Ländern bis vor wenigen Jahren ein für die Politik extrem risikoreiches und damit wenig lohnendes, gar gefährliches Politikfeld (zu den Ursachen und Hintergründen vgl. Bogumil/Ebinger 2008a). Erst mit Beginn des 21. Jahrhunderts änderte sich dies grundlegend. Hinsichtlich des Umfangs der Reformmaßnahmen gehen die Länder sehr unterschiedlich vor. So können Bayern, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, das Saarland und Thüringen aufgrund des geringen Umfangs bisher als ‚inkrementalistische Reformer‘ bezeichnet werden. Baden-Württemberg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt hingegen versuchten oder versuchen also (mit unterschiedlichem Erfolg<sup>5</sup>) in einem oder wenigen Schritten große Reformpakete durchzusetzen.

Letztere Gruppe zeichnet sich trotz unterschiedlichster inhaltlicher Ausrichtung durch die Übernahme der Umsetzungsstrategie des ‚großen Wurfes‘ aus. Diese erstmals von Baden-Württemberg und Niedersachsen bei ihren Reformen zum Jahr 2005 eingesetzte Strategie erklärt den überraschenden Erfolg der Initiativen und kann als *„Verwaltungspolitik mit unechter Aufgabenkritik“* bezeichnet werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2008a).<sup>6</sup> Konkret werden hierbei ohne Vorschaltung einer echten Aufgabenkritik politische Strukturentscheidungen mit massiven Sparvorgaben verbunden. Damit eignet sich die Politik die Entscheidung über die Grobkonzeption der Reformen wieder an und überlässt diese nicht mehr wie

---

5 In Nordrhein-Westfalen ließen sich die weitreichenden Pläne zur Umwandlung von Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden in Regionalverwaltungen bzw. zur Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen nicht durchsetzen. In Mecklenburg-Vorpommern scheiterte der erste Reformanlauf 2007 am Landesverfassungsgericht.

6 Die früher verfolgte und intuitiv ‚richtige‘ Reihenfolge einer Verwaltungsreform wird auf den Kopf gestellt: Statt zuerst mit der Verwaltung eine Aufgabenkritik durchzuführen, dann eine entsprechende Funktionalreform, d. h. die Neuverteilung von Zuständigkeiten zu entwickeln und schließlich eine differenzierte und an die neuen Aufgaben optimal angepasste Strukturreform durchzuführen, wird nun das grundlegende Strukturkonzept dogmatisch als Wert an sich durchgesetzt. Die Funktionalität der hierbei geschaffenen Strukturen ist nachrangig. Nach den politischen Grundsatzentscheidungen werden die betroffenen Verwaltungseinrichtungen i. d. R. selbst beauftragt, zeitnah Vorschläge für die Umsetzung dieser Maßnahmen vorzulegen. Dies beinhaltet, dass die Ressorts dann eine Aufgabenkritik vornehmen und ein Konzept zur Implementierung der politischen Leitlinien entwickeln müssen. Dieses politische Vorgehen wird als *„unechte Aufgabenkritik“* bezeichnet, da der Prozess nicht offen, sondern sowohl die zukünftigen Verwaltungsstrukturen als auch die zu erwirtschaftenden Einsparungen vorgegeben sind.

jahrzehntelang üblich der Ministerialbürokratie selbst. Die außerhalb der Verwaltung in geschlossenen politischen Gremien erstellte Blaupause der Reform wird mit festen Einsparzielen verbunden und dann unter hohem Druck umgesetzt. Die politisch vorgegebenen Eckpunkte der Reform werden als monolithische, nicht zu diskutierende *Reformpakete* dargestellt und entsprechend vermarktet. Mit dem Argument, dass die Reform nur als ganze umgesetzt und Ausnahmen nicht gemacht werden können, entziehen sich die Regierungen der bei inkrementalistischen Reformen üblichen, aufreibenden Kompromissuche auf fachlicher Ebene. Da man gelernt hat, dass durchgreifende Reformen *mit* der Verwaltung kaum zu machen sind, macht man diese *gegen Teile* der Verwaltung. Die Gangbarmachung der so entstandenen Strukturen sowie die Realisierung der Einsparziele obliegen dann wiederum der Verwaltung. Dies führt zu einem „kalten Aufgabenabbau“, da operativ Prioritäten gesetzt werden müssen (vgl. detailliert Ebinger 2010).

Entscheidend für die Ausrichtung der Reform sind landesspezifische strategische Bündnisse, wobei Parteipolitik diese nicht erklärt. So folgten die jeweils CDU-geführten Regierungen in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen zwischen 2005 und 2008 keiner einheitlichen Linie, sondern realisierten stark abweichende inhaltliche Konzepte (Stärkung der Mittelebene in Baden-Württemberg, ihre weitgehende Ausklammerung in Nordrhein-Westfalen, ihre langfristige Zusammenfassung in Sachsen, ihre Abschaffung in Niedersachsen). Ob bestimmte Aufgaben von der Landesverwaltung oder den Kommunen erledigt werden, ob sie in den Aufgabenbereich einer Landesoberbehörde, der Mittelinstanz, von staatlichen Unteren Sonderbehörden, eines Landesbetriebs oder gar Dritten fallen, erschien willkürlich. Landesspezifische Eigenheiten wie die politische Positionierung der jeweils amtierenden Regierungen, die Reputation einzelner Verwaltungsebenen, Akteurskonstellationen und Pfadabhängigkeiten in der Verwaltungsorganisation spielen eine wesentliche Rolle.

Die zentralen Streitpunkte im Kontext dieser Reformen waren zum einen die Rolle und Notwendigkeit der Mittelinstanzen sowie zum anderen das Ausmaß der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kreise und Kreisfreien Städte. Hier sollen exemplarisch die Auflösung der Mittelinstanz in Niedersachsen und die in mehreren Ländern vollzogenen, weitgehenden Kommunalisierungen betrachtet und die Auswirkungen dieser radikalen Wege analysiert werden.

#### **4.1.1 Die Folgen I: Reform der Mittelinstanz in Niedersachsen**

Da in vielen Bundesländern wiederholt die Existenz der staatlichen Mittelinstanzen in Frage gestellt wird – jüngst in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, ist der niedersächsische Reformfall von besonderem Interesse. Im Jahr 2005

wurden dort zum ersten Mal in einem großen Flächenland die Bezirksregierungen als fachübergreifende mittlere Bündelungsinstanz abgeschafft. Wesentlicher inhaltlicher Ausgangspunkt der Reform war die Neubewertung der klassischen Funktionen der Bezirksregierungen in einem Flächenland. Die *Aufsicht*, *Ordnung*, *Bewilligung*, *Genehmigung* und *Planung* sowie die hierbei notwendige *Bündelungs-* und *Koordinationsfunktion* bei divergierenden Zielen der Ministerien, die *Aktivierung* lokaler und regionaler Akteure sowie ein vertikaler und regionaler *Interessenausgleich* (vgl. Stöbe/Brandel 1996, S. 16) waren aus ideologischen Gründen bei der neu ins Amt gekommenen Landesregierung verpönt (vgl. Niedersächsisches Innenministerium 2005, S. 15 ff.; Bogumil/Kottmann 2006, S. 64; Seggermann 2009, S. 203).

Die Reform im Ganzen, insb. aber der Verzicht auf die Bündelungsebene war von Anfang an umstritten und wurde nicht nur politisch, sondern auch von Praktikern und Wissenschaftlern stark kritisiert (vgl. bspw. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2004, S. 1; Bogumil/Kottmann 2006, S. 19 ff.; FES 2010; Janssen 2010). Von vorne herein war allen Beteiligten klar, dass das mit der Auflösung der Bezirksregierungen versprochene Einsparziel von 6 700 *Stellen* extrem geschönt und nicht einmal im Ansatz mit entsprechenden monetären Einsparungen einhergehen kann (Bogumil/Kottmann 2006, S. 76; Janssen 2010, S. 16 f.). Zum ersten wurde hier weder weiterhin notwendiges Landespersonal noch der bei Kommunalisierung, Verlagerung auf Dritte und Privatisierung für die Aufgabenerledigung fällige Kostenersatz belastbar gegengerechnet. Zum zweiten führte das Konzept ‚Personal folgt *nicht* der Aufgabe‘ dazu, dass aufgrund geringer Personalfuktuation die Liste der von ihren Aufgaben entbundenen Landesbediensteten nur schleppend kürzer wurde. Der Niedersächsische Landesrechnungshof warnte in seinem Jahresbericht 2008 vor dem Risiko, dass man „mehr als 1 000 Stellen nicht wie geplant bis zum Ende des Jahres 2010 wird abbauen können (2008, S. 14 ff.).

Auch bezüglich der operativen Auswirkungen der Abschaffung der Bezirksregierungen liegen zehn Jahre nach Inkrafttreten der Reform gesicherte Erkenntnisse vor. Zwar konnten vertikale ‚Doppelstrukturen‘ mit der Auflösung der Mittelinstanz abgebaut werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nun weniger Behörden an einem einzelnen Verfahren beteiligt wären. Reffken zeigt am Beispiel der Gewässerverwaltung, dass heute eine fast identische Zahl an Behörden und Verwaltungseinheiten mit den Verfahren befasst sind und faktisch die Dreistufigkeit weiterhin besteht (Reffken 2006). Für Bürger und Unternehmen ist mit der Fragmentierung der Zuständigkeiten auf zahlreiche Institutionen (Sonderbehörden, Landesbetriebe, Kommunen bzw. kommunale Spitzenverbände, eine Bank, Kammern, Private) die Nachvollziehbarkeit der Zuständigkeiten jedoch eher gesunken.

Für das Funktionieren der Verwaltung war der weitgehende Verzicht auf eine Bündelungs- und Koordinierungsinstanz sicherlich abträglich: Die Ressorts ha-

ben nun über die ‚Fachschiene‘ zwar unmittelbaren Zugriff auf ihre Sonderverwaltungen, die Gesamtschau über alle Ressorts hinweg und regionales Denken werden jedoch nicht mehr gefordert, worunter die Kompromissfähigkeit stark litt. In Planungs- und Genehmigungsverfahren sehen sich kommunale Entscheider nach eigener Aussage zahlreichen wenig koordinierten Landesbehörden gegenüber. Das Landesbüro Niedersachsen der Friedrich-Ebert-Stiftung (2010, S. 5) konstatierte in einem Arbeitspapier schonungslos:

„Es sind [...] erhebliche Defizite erkennbar, die sich auf die fehlende Abstimmung von Landespolitik in der Fläche und eine fachliche wie räumliche Überlastung dezentraler Einheiten beziehen. [...] Zugleich fehlt eine praktikable Rückkopplung mit der Landesebene. Ministerien werden zum Flaschenhals für regionale Entscheidungen.“

Die ressortübergreifende Verfahrenskompetenz der Mittelinstanz ist offensichtlich kaum zu ersetzen, zumindest nicht durch in jeder Beziehung beschränkte Einheiten wie die 2005 geschaffenen Regierungsvertretungen.

Die neue, ab 2013 regierende rot-grüne Landesregierung unternahm Schritte, um die diagnostizierten Defizite der fragmentierten zweistufigen Strukturen zu beheben: So wurden die Regierungsvertretungen ab dem Jahr 2014 in vier Ämter für regionale Landesentwicklung überführt und mit weiteren Aufgaben angereichert. Der in dieser Lösung inhärente Bündelungsaspekt ist unübersehbar. Die Verknüpfung staatlicher Aufgaben mit regionalentwicklerischen Bezügen in den Ämtern für regionale Landesentwicklung soll dazu beitragen, die Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung gezielt zu unterstützen und die Ministerien zugunsten der Wahrnehmung ihrer strategischen Aufgaben zu entlasten. Letztlich ging es jedoch auch insbesondere darum, die Handlungsfähigkeit der Landesregierung in der Fläche zu stärken.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die anderen großen Bundesländer sich bisher nicht vom niedersächsischen Weg in die Zweistufigkeit haben inspirieren lassen. Zwar hatte die neue grün-rote Regierung in Baden-Württemberg (Bündnis 90/Die Grünen 2011, S. 2; SPD 2011, S. 90) wie schon die 2005 ins Amt gekommene schwarz-gelbe Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (Reiners 2008, S. 182) angedacht, die Mittelinstanz abzuschaffen. Diese Idee kann jedoch als typisches ‚Oppositionsmodell‘ betrachtet werden, dass sich beim Hinewachsen in die Regierungsverantwortung schnell als (zu) riskanter Eingriff am Herzen der Landesverwaltung herausstellt. Entsprechend sind diese Diskussionen um die Reform der Bezirksregierungen zum Erliegen gekommen.

### 4.1.2 Die Folgen II: Kommunalisierung staatlicher Aufgaben

Ein wesentliches Merkmal der jüngsten Funktionalreformen ist die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Kommunen, die sog. *Kommunalisierung*.<sup>7</sup> Aufgabenübertragungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften können rechtlich unterschiedlich ausgestaltet werden: Als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, als Auftragsangelegenheit oder als staatliche Aufgabe in Form der Organleihe.<sup>8</sup>

Die Kommunalisierung von Zuständigkeiten wird aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes grundsätzlich positiv bewertet. Allerdings ist immer die Leistungsfähigkeit der Kommunen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das auf der kommunalen Ebene besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten (vgl. Bauer et al. 2007; Ebinger/Bogumil 2008; Ebinger 2013). Die Uneinheitlichkeit sowohl der Territorial- als auch der Funktionalreformen hat insgesamt zu einer starken Varianz hinsichtlich der Strukturen, der Einwohnerzahlen und auch den Aufgabenportfolien in den Kommunen geführt. Vor diesem Hintergrund sind einheitliche Aussagen zu den Problemlagen und Chancen von Kommunalisierungen nicht einfach.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Auswirkungen der Kommunalisierungen stark sowohl zwischen einzelnen Kommunen als auch zwischen Aufgabenfeldern variieren.<sup>9</sup> So scheint der Erfolg einer kommunalen Aufgaben-

- 
- 7 Unter Kommunalisierung wird die Überführung von Aufgaben aus der Trägerschaft des Landes in die Trägerschaft der Kommunen verstanden. Kommune in diesem Sinne umfasst sowohl die Landkreise und kreisfreien Städte als auch die Gemeinden und in bestimmten Bundesländern die Verwaltungsgemeinschaften, Verbandsgemeinden, Samtgemeinden oder Ämter.
  - 8 Juristisch werden die ersten beiden Formen als *echte* und die letzten beiden Formen als *unechte* Kommunalisierung bezeichnet (Burgi 2010). Bei der *echten* Kommunalisierung sollen die übertragenen Aufgaben den Charakter von Selbstverwaltungsaufgaben annehmen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird dagegen nur die Übertragung in Form von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben als echte Kommunalisierung angesehen, da nur hier die Kommunalvertretungen ein Mitentscheidungsrecht haben.
  - 9 In einer international vergleichenden Studie konnte gezeigt werden, dass mit Kommunalisierungen über Ländergrenzen hinweg die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs und die „Homogenität“ der Verwaltungsqualität abnehmen (Kuhlmann et al. 2011). Beispielhaft für den Bereich der Sozialverwaltung zeigte Richter (2014, S. 188 f.), dass nach der Kommunalisierung der Schwerbehindertenfeststellung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 eine Verdoppelung der Spannweite zwischen den hierfür zuständigen Ämtern bezüglich des prozentualen Anteils positiver Bescheide zu beobachten war. Baden-Württemberg wiederum kämpfte nach der Kommunalisierung mit einer zunehmenden Zahl von erfolgreichen bzw. teilerfolgreichen Widerspruchsverfahren im SGB IX, was das Landesversorgungsamt darauf

übernahme maßgeblich vom Geschick der Akteure vor Ort abzuhängen. Ein gelungenes Integrationsmanagement und eine klare *fachliche* Vision der Entscheider in der aufnehmenden Gebietskörperschaft sind hier wesentlich. Darüber hinaus scheinen regulative und technische Aufgaben wie der gesamte Umweltbereich eher schlecht für eine Kommunalisierung geeignet, während distributive und stark auf lokale Vernetzungen angewiesene Aufgaben insb. im sozialen Bereich unter den richtigen Rahmenbedingungen von der höheren Ortsnähe profitieren können (Kuhlmann et al. 2011). Als Ursache für diese sehr heterogene Entwicklung kann die unterschiedliche Verbreitung von drei Problemlagen identifiziert werden: Ungelöste *Schnittstellenproblematiken*, die größen- und ressourcenabhängige *Leistungsfähigkeit* der kommunalen Ebene und eine unterschiedlich stark praktizierte *Politisierung* von Verwaltungshandeln durch die fachfremde Einflussnahme von politischen Entscheidern.

Die *Schnittstellenproblematik* entsteht dadurch, dass durch die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene zwar durchaus Verfahrensabläufe durch eine Zusammenfassung ähnlicher Aufgaben optimiert werden können, gleichzeitig jedoch wiederum neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe entstehen. Da aufgrund des Fehlens einer echten Aufgabenkritik die weiterhin oder verstärkt notwendigen vertikalen und horizontalen Koordinierungsnotwendigkeiten beim Design der Reformen ebenso wenig berücksichtigt wurden wie die Erträge der bisherigen Aufgabenbündelung, kann entgegen der Erwartungen der Politik ein administrativer Mehraufwand anfallen.

Die Problematik der *Leistungsfähigkeit* der kommunalen Ebene – insbesondere der Kreisebene, welche den stärksten Aufgabenzuwachs durch den derzeitigen Kommunalisierungstrend erlebt – ist offensichtlich: Für eine effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen notwendig. Dies geschieht durch die Senkung der ‚Stückkosten‘ eines Verwaltungsvorgangs durch Routinen, Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung sowie durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Aufgaben. Das für viele der neuen Aufgaben notwendige Expertenwissen wie auch die notwendigen teure Arbeitsmittel (bspw. Software, Datenbanken und Messinstrumente) können nur bei einer entsprechend großen Fallzahl wirtschaftlich vorgehalten werden. Diese Voraussetzung ist bei vielen, gerade kleineren kommunalen Gebietskörperschaft nicht gegeben, sie erfüllen die Voraussetzungen für einen effizienten Vollzug nicht (vgl. Tabelle 2). Die wenigen Mitarbeiter stoßen bei einem zu breit gefächerten Aufgabenspektrum und zu ge-

---

zurückführte, dass die Beweiserhebung durch die Landkreise auf ein Mindestmaß reduziert worden war (Richter/Kuhlmann 2010, S. 406; Ebinger/Richter 2015).

ringer Ausstattung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit, die Qualität der Verwaltungsleistung droht zu sinken. Die notwendige Konzentration der Mitarbeiter auf die – zumindest für die politische Führung ihrer Behörde – drängendsten Probleme kann den empirischen Erkenntnissen zufolge leicht zu einem sog. ‚kalten Aufgabenabbau‘ führen. Wenig sichtbare und konfliktbehaftete Aufgaben werden nicht mehr fachlich zufrieden stellend erledigt (Ebinger 2009; Ebinger 2013).

Die Problematisierung der *Politisierung* von Verwaltungsentscheidungen zielt nicht darauf ab, die grundsätzliche Entscheidungskompetenz von gewählten Volksvertretern in Frage zu stellen. Vielmehr geht es darum, politische Eingriffe in solche Verwaltungsentscheidungen zu thematisieren, die auf fachlicher Rechtsanwendung basieren sollten. Am Beispiel der Umweltverwaltung lässt sich diese Problematik besonders gut darstellen. Hier stellen sich *Maßnahmen der Kommunalisierung* aus der Sicht des Umweltschutzes vielfach als problematisch dar. Die Konzentration der Kompetenzen für übergreifende Umweltbelange einerseits und lokale Wirtschaftsförderung andererseits beinhaltet zwangsläufig Konfliktpotential. So können sich die Kommunalverwaltungen einem starken Druck von Seiten der lokalen Wirtschaft und Öffentlichkeit bei Genehmigungen und Überwachung im Rahmen der Gewerbeaufsicht, bei der Ausweisung von Überschwemmungs- oder Naturschutzgebieten ausgesetzt sehen. Die *Politisierung* von Fachentscheidungen auf der Ebene der Kreise ist daher ein zentraler Aspekt bei der Debatte um die Neuorganisation der Umweltverwaltung und wird nicht nur von Umweltorganisationen sondern auch von Wirtschaftsverbänden und der Arbeitsebene der Kommunalverwaltung selbst sehr kritisch gesehen (vgl. Bauer et al. 2007; Kuhlmann et al. 2011).

## 4.2 Zurück in die Zukunft – die Rückkehr partizipativer Strategien

Mit den großen Verwaltungsreformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen war die Welt der Verwaltungspolitik aus den Angeln gehoben worden. Diese Stimmung des *everything goes* und der Wild-West-Methoden währte allerdings nur kurz. Grund für ihr Ende waren nicht die vielfältigen funktionalen Probleme der im Eiltempo entwickelten und umgesetzten Reformen. Der Angriff kam von einer anderen Seite: Am 26. Juli 2007 erklärte das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern das *Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern* als verfassungswidrig. Durch sein Urteil setzte das Gericht zwar keine materiellen Grenzen – wie bspw. maximale Kreisgrößen. Die Feststellung eines „Ermessensdefizits“ (Mehde 2007, S. 333) aufgrund der frühen Festlegung der neuen Kreisstruktur durch die Landesregierung macht jedoch deutlich, dass nicht lediglich ökonomische Kriterien, sondern auch die Sicherstel-

lung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger in den Abwägungsprozess einfließen müssen (vgl. BVerfGE S. 79, S. 127, S. 153; Bull 2007).<sup>10</sup> Dies gilt natürlich nicht nur für Territorialreformen, sondern auch für alle sonstigen Reformmaßnahmen, die einen Eingriff in die kommunalen Selbstverwaltungsrechte darstellen könnten. Damit wurde die Reformstrategie, politische Zielsetzungen handstreichartig und notfalls auch ohne Rücksicht auf die Interessen wichtiger – insb. der kommunalen – Akteure durchzusetzen, faktisch verunmöglicht, da letzteren immer der Klagewege mit guten Erfolgchancen offen steht. Der letzte ‚große Wurf‘ war entsprechend die zum 1. August 2008 in Kraft getretene *Verwaltungs- und Funktionalreform 2008* in Sachsen.<sup>11</sup>

Diese Veränderung der Rahmenbedingungen führte jedoch nicht dazu, dass die Landesregierungen ihr Engagement in der Verwaltungspolitik wieder eingestellt hätten. Vielmehr passen die reformwilligen Länder ihre Strategie an die neuen Gegebenheiten an. Um verfassungsrechtliche Gefahren zu minimieren, sind die Länder gut beraten, sich streng an eine schrittweise Vorgehensweise zu halten, die auch sichtbar und gerichtlich nachvollziehbar für alternative Modelle offen ist (vgl. Bogumil/Ebinger 2008b). Entsprechend werden Reformpläne nicht mehr *ad hoc* in kleinen Hinterzimmerkreisen entwickelt oder in Wahlprogrammen festgeschrieben. Genauso wenig kehrt man zu den alten, erfolglosen Mustern der verwaltungsinternen Aufgabenkritik zurück. Stattdessen zeichnen sich jüngere Reforminitiativen durch offene, strukturierte Verfahren aus, die von einem fraktionsübergreifenden Konsens getragen sind und teils auch frühzeitig Elemente der Bürgerbeteiligung integrieren.

So beschloss der rheinland-pfälzische Landtag am 11. Dezember 2008 die Bürger in einem zweistufigen Verfahren Vorbereitungs- und Durchführungsphase der Kommunal- und Verwaltungsreform zu beteiligen (vgl. König et al. 2011). Die 2010 beschlossene Kommunal- und Verwaltungsreform sah Fusionen von Gemeinden und Verbandsgemeinden im Rahmen einer zweijährigen Freiwilligkeitsphase vor. Zur Weiterführung der Reform im Jahr 2016 setzt die Landesregierung auf die wissenschaftliche Ausarbeitung von Reformoptionen.

---

10 Allerdings kann das Vorgehen in Mecklenburg-Vorpommern insbesondere im Vergleich zu der Reform in Baden-Württemberg als behutsam beschrieben werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2008b). Auch dort wurde durch massive Aufgabenübertragungen der Charakter der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften grundlegend verändert und in Frage gestellt. Nur: In diesen Fällen wurde von keinem der beteiligten Akteure eine Verfassungsklage angestrengt. Die kommunalen Spitzenverbände waren dort nicht nur in die Konzeptentwicklung eingebunden, sondern selbst treibende Kraft.

11 Dabei ‚erkaufte‘ die Landkreisebene eine moderate Gebietsreform und die Übertragung eines weitreichenden Portfolios staatlicher Aufgaben mit der Zustimmung zu einer sehr hohen ‚Effizienzrendite‘ von 30 % durch Personalabbau (vgl. Bogumil/Ebinger 2007).

Auch Mecklenburg-Vorpommern gelang 2011 im zweiten Anlauf eine umfassende Verwaltungsreform – wenn auch mit leicht abgemildertem Großkreismodell und deutlich reduzierter Aufgabenübertragung auf die Kommunen. Bezeichnend ist der von Freiherr von Gayl (2010) beschriebene, sklavisch an den Vorgaben des Verfassungsgerichts orientierte, prozessuale Ansatz der Landesregierung, welcher erfolgreich gegen eine erneute Schlappe immunisierte.

In Brandenburg wurde zur Vorbereitung einer umfassenden Funktional- und Territorialreform im Frühjahr 2011 von allen bürgerlichen Parteien gemeinsam die Enquete-Kommission *5/2 Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020* eingesetzt. Nach gut zweieinhalb Jahren Arbeit legte diese einen Abschlussbericht vor (vgl. Enquetekommission 2013; Bogumil/Ebinger 2012, 2013). Dieser dient als Grundlage des im Mai 2015 präsentierten Leitbildentwurfs der Reform. Erst 2019 – so der Plan – sollen am Ende eines offenen Dialogprozesses neue Kreisstrukturen stehen (Schröter 2015).

Diese Beispiele zeigen, dass die Länder angesichts der verfassungsrechtlichen Risiken zurück zu einem integrativen Ansatz fanden, ohne jedoch in die Falle früherer Tage zu tappen und nach langwierigen Aushandlungsprozessen ohne nennenswertes Ergebnis abzuschließen. Zwar sind diese jüngeren Reformen deutlich langwieriger und tendenziell weniger weitreichend wie die vermeintlichen ‚großen Würfe‘, dafür sind sie von einem breiteren Konsens getragen und berücksichtigen auch funktionale und demokratietheoretische Aspekte.

---

## 5 Fazit und Ausblick: Systematisierung der Forschung zur Verwaltungsperformanz

Die Welle von Verwaltungsstrukturereformen führte trotz weitgehend identischer Reformziele zu einer *Heterogenisierung der Verwaltungsstrukturen in den Bundesländern*. So haben sich mittlerweile verschiedenste Typen von Regierungspräsidien und Sonderbehörden, unterschiedlichste Zuschnitte von Verwaltungseinheiten in substanziell ähnlichen Aufgabenfeldern und variierende Trägerformen von Verwaltungsfunktionen herausgebildet. Die institutionellen Formen, in denen die deutschen Bundesländer und Kommunen öffentliche Aufgaben erbringen und Recht vollziehen, driften zunehmend auseinander (Bogumil/Ebinger 2008a; Kuhlmann/Wollmann 2013, S. 136 ff.). Eine auch nur halbwegs konsistente Vorstellung über funktionale Organisationslösungen ist also nicht in Sicht. Neben dem faktischen Fehlen einer Wettbewerbskomponente im deutschen Föderalismus ist dies auch Genese und Strategie der Reformen zuzuschreiben. Durch die *unechte Aufgabenkritik* eignet sich die Politik die Entscheidung über die Grobkonzeption der Reformen wieder an und überlässt diese nicht mehr der Ministerial-

bürokratie selbst. Die inhaltliche Ausrichtung der Reformen orientiert sich indes nicht an bestimmten funktionalen Lösungen, sondern an landesspezifischen Eigenheiten wie die politische Positionierung der jeweils amtierenden Regierungen, die Reputation einzelner Verwaltungsebenen, Akteurskonstellationen und Pfadabhängigkeiten in der Verwaltungsorganisation.

Dass Strukturveränderungen in der öffentlichen Verwaltung – im Zusammenspiel mit weiteren Kontextfaktoren – Verschiebungen in der Leistungsfähigkeit und Vollzugsqualität mit sich bringen, ist belegt (vgl. Bogumil 2010). Es sollte also, abhängig von den Anforderungen der Aufgabe, bessere und schlechtere Verwaltungskonfigurationen geben. Lange konnte die Wissenschaft jedoch den politischen Entscheidern keine entsprechenden, belastbaren Handreichungen über Gestaltungsoptionen und Konsequenzen liefern (vgl. Ebinger 2013, S. 29 f.). Es fehlte an einem *übergreifenden Kausalmodell* und an *empirischen Untersuchungen*, die die Wirkung von Verwaltungsstrukturen systematisch und vergleichend über die Bundesländer hinweg analysieren.

Ein jüngst von uns vorgeschlagenes theoretisches Modell, welches erstmals Umweltfaktoren, äußere Strukturen und das Verhalten der Führungskräfte mit der Performanz einer Verwaltungseinheit verknüpft, schließt diese Lücke (vgl. Ebinger 2013, S. 104 ff.). Auch zur Frage der *systematischen Untersuchung der Auswirkungen unterschiedlicher Verwaltungsorganisationsmodelle auf die Performanz der Aufgabenerledigung* gibt es neue Erkenntnisse aus den Studien von Ebinger (2013) und Richter (2014; zusammenfassend Ebinger/Richter 2015). Diese zeigen, dass Vollzugsprobleme nicht allein auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sind, sondern erst im Zusammenspiel mit weiteren Kontextfaktoren wie Politikfeld, Steuerungsmodus und Ressourcenausstattung zu systematischen Mustern führen.

Zusammenfassend bestätigt sich durch Kausalanalysen die überkommene Vermutung, dass es keine ‚omnipotente Schlüsselvariable‘ und damit kein ‚ideales‘ Organisationsmodell gibt, welches auf allen Performanzdimensionen eine bessere Leistung aufweist (vgl. Bogumil/Jann 2009, S. 55 f.). Vielmehr sind je nach der Priorisierung der Legalität, Effizienz, Legitimität und Effektivität des Vollzugs andere Modelle zu bevorzugen. Verwaltungsorganisation bleibt also trotz allem eine politische Entscheidung. Eine Evidenzbasierung würde ihr jedoch angesichts ihrer Tragweite gut zu Gesicht stehen.

## Literatur

- Bauer, M., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S., Reißig, K. (2007). *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 30*. Berlin: Ed. Sigma.
- Bogumil, J. (2010). Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik. In: D. Schimanke (Hrsg.), *Verwaltung und Raum* (S. 77–88). Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J. (2015). Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: M. Döhler, J. Franzke, K. Wegrich, Kai (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann* (S. 273–299). Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J., Ebinger, F. (2005). *Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg*. Ibbenbüren: IVD.
- Bogumil, J., Ebinger, F. (2007). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Sächsischen Landtag, Ausschuss für Umwelt und Landwirtschaft zur Drs. 4/8373 „Verwaltungsreform – Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung gewährleisten!“ am 18. Juni 2007. Bochum.
- Bogumil, J., Ebinger, F. (2008a). Verwaltungspolitik in den Bundesländern – Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: A. Hildebrandt, F. Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik* (S. 275–288). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, J., Ebinger, F. (2008b). Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform. In: C. Büchner, J. Franzke, M. Nierhaus (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern* (S. 13–23). KWI-Gutachten 2.
- Bogumil, J., Ebinger, F. (2011). Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. In: B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard, G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 45–52). 4. akt. u. erg. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, J., Ebinger, F. (2012). *Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages*. Potsdam.
- Bogumil, J., Ebinger, F. (2013). *Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg. Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft*. Potsdam.
- Bogumil, J., Jann, W. (2009). *Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. 2. überarb. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, J., Kottmann, S. (2006). *Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen*. Ibbenbüren: IVD.

- Bull, H. P. (2007). *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein*. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Bull, H. P. (2008). Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung. *Dms* 2, 285–302.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg (2011). Programm zur Landtagswahl 2011.
- Burgi, M. (2010). Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht. In: J. Bogumil, S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa* (S. 23–47). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Ebinger, F. (2009). Völlzug trotz Reform? Die Umweltverwaltung der Länder im Wandel. *Verwaltungsarchiv* 1, 55–70.
- Ebinger, F. (2010). Aufgabenkommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gescheitert? In: S. Kuhlmann, J. Bogumil (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa* (S. 47–65). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Ebinger, F. (2013). *Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger, F., Bogumil, J. (2008). Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: H. Heinelt, A. Vetter (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute* (S. 165–195). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Ebinger, F., Richter, P. (2015). Decentralizing for Performance? A second look at Functional Reforms in the German Länder. *International Review of Administrative Sciences*. Online first published on Oct. 19, 2015. doi:10.1177/0020852315586916.
- Ellwein, T. (1993). *Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten*. o. O.
- Enquetekommission (2013). *Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020*. Potsdam.
- Ewer, W. (2007). Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform. <http://192.124.238.252/widut/PDFVZ/1226.pdf>
- Freiherr von Gayl, J. (2010). Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: J. Bogumil, S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel* (S. 125–142). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2010). *Künftige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen. Defizite und Handlungsbedarfe – Kriterien und Szenarien*. Hannover.
- Götz, A., Grotz, F., Weber, T. (2015). Party Government and Administrative Reform: Evidence From the German Länder. *Administration & Society*, Online First published on August 5, 2015. doi: 10.1177/0095399715597267.
- Hesse, J. (2012). *Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Zweite Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“; zugleich: Abschlussbericht*. Berlin.

- Hesse, J., Götz, A. (2008). *Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg*. Gutachterliche Stellungnahme.
- Jann, W. (2001). Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In: E. Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy und Verwaltungsforschung* (S. 321–344). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jann, W., Wegrich, K. (2008). Wie bürokratisch ist Deutschland? Und Warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. *Dms*, 1, 49–72.
- Janssen, A. (2010). Die Auflösung der staatlichen Organisationsstruktur durch die politischen Parteien. *Die Verwaltung* 1, 1–33.
- Junkernheinrich, M., Boettcher, F., Brand, S., Holler, B. (2010). *Ausgabenintensität und Gemeindegröße. Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz*. Kaiserlautern.
- König, W., König, M., Sarcinelli, U. (2011). Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Verwaltungsreform. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 7-8, 32–39.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., Ebinger, F., Grohs, S., Reiter, R. (2011). *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kuhlmann, S., Färber, G., Jansen, D., Kropp, S., Wieland, J. (2010). Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor. *Dms*, 2, 475–486.
- Kuhlmann, S., Richter, P., Schwab, C., Zeitz, D. (2012). *Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg, erstellt im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag*. Speyer.
- Kuhlmann, S., Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Eine Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2013). *Statistische Monatshefte* 6. Hannover.
- Mehde, V. (2007). Das Ende der Regionalkreise? – zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. *NordÖR* 9, 331–337.
- Niedersächsisches Innenministerium (2005). *Die Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen*. Hannover.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (2004). *Stellungnahme zur Verwaltungsmodernisierung*, 18. 03. 2004.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (2008). 53. *Jahresbericht 2008*. LT-Drs. 16/190.
- Reffken, H. (2006). *Die „Zweistufigkeit der Verwaltung in Niedersachsen“ – Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung*. Niedersächsische Verwaltungsblätter 7.
- Reiners, Markus (2008). *Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Richter, P. (2014). *Der äußere Aufbau der Landesverwaltung und sein Einfluss auf den Aufgabenvollzug. Territoriale, funktionale und politische Lösungen und Wirkungen in den deutschen Bundesländern am Beispiel der Versorgungsverwaltung*. Dissertation. Speyer.

- Richter, P., Kuhlmann, S. (2010). Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg. *Dms*, 2, 393–412.
- Schröter, K.-H. (2015). Brandenburg gestalten! Verwaltungsreform in Brandenburg. Vorwort des Leitbildes. Veröffentlicht am 19. 5. 2015. <http://www.verwaltungsreform.brandenburg.de/>. Zugegriffen: 21. September 2015.
- Seggermann, C. (2009). *Die Region.: Versuch einer strukturellen Rückkopplung im Zeichen von Europäisierung und Globalisierung am Beispiel des Flächenlandes Niedersachsen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Seitz, H. (2007). Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), *Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein* (S. 585–764). Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut.
- SPD Baden-Württemberg (2011). *Regierungsprogramm der SPD 2011–2016*.
- Stöbe, S., Brandel, R. (1996). *Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz*. Berlin: Ed. Sigma.
- Wagener, F. (1981). Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung. In: K. König, H. von Oertzen, F. Wagener (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 73–92). Baden-Baden: Nomos.
- Westphal, V.-G., Glapiak, T. Schrandt, F. (2013). Personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale im Fall der Reduzierung der Anzahl der Landkreise in Brandenburg. *Verwaltung & Management* 5, 237–244.