

Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?

(erscheint in Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 2/2007)

Zusammenfassung

Im Rahmen der Diskussion um die aktuellen Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern werden die unterschiedlichen Strategien in Bezug auf die staatlichen Mittelinstanzen näher betrachtet. Von besonderem Interesse ist dabei der niedersächsische Weg der Abschaffung der Bezirksregierungen. Erste Analysen bezüglich der in Niedersachsen anzutreffenden Problemlagen bestätigen jedoch die These, dass sich für die großen Flächenländer das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit als die angemessene Organisationsform bewährt hat. Die Strategie einer konzentrierten Dreistufigkeit ist nach der Reform in Baden-Württemberg am weitestgehendsten verwirklicht, aber auch in Bayern und Hessen orientiert man sich in diese Richtung. Auch in NRW, wo es bereits sehr gute Ausgangsbedingungen gibt, zielt der erste Reformschritt der Landesregierung zum 1.1.2007 mit der Verlagerung einiger Sonderbehörden an die Bezirksregierungen durchaus in diese Richtung. Allerdings sollte die Landesregierung von weitergehenden Plänen in Richtung einer Regionalverwaltung an nur drei Standorten Abstand nehmen, da dieses neue Modell ein Bündel ungelöster Problemlagen mit sich bringt.

In den 1990er Jahren war die allgemeine nationale und internationale Diskussion um Verwaltungsreformen vor allem durch das „Paradigma“ des New Public Managements geprägt¹. Konkrete Reforminitiativen sind in Deutschland in dieser Zeit vor allem auf der kommunalen Ebene im Bereich von Binnenmodernisierungsmaßnahmen zu beobachten. Die Aktivitäten der zweiten zentralen Verwaltungsebene, der Länder, können in diesem Bereich eher als zurückhaltend interpretiert werden². Zu Beginn des 21. Jahrtausends aber beginnen in den Bundesländern - von vielen Beobachtern relativ unerwartet - verstärkte Diskussionen und Aktivitäten im Bereich der Verwaltungsstrukturen und der Verwaltungsverfahren. Hintergrund dieser aktuellen Verwaltungsstrukturreformen in allen deutschen Bundesländern ist die Finanzknappheit der öffentlichen Kassen.

Im Folgenden soll nun keine Darstellung aller Maßnahmen oder Auswirkungen dieser Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern erfolgen³, sondern ein Blick auf die

¹ Vgl. Naschold/Bogumil, Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen, 2. Aufl. 2000; Jann/Bogumil/Bouckaert/Budäus/Holtkamp/Kißler/Kuhlmann/Reichard/Wollmann, Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 24, Berlin, 2004.

² Vgl. Reichard, Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: Jann u.a. (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, 2004, S. 87-100.

³ Vgl. Bogumil/Reichard/Siebart, Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Bd. 8, Ibbenbüren, 2004; Bogumil/Ebinger, Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW, Schriftenreihe der Stiftung

oftmals im Mittelpunkt der Diskussion stehenden allgemeinen Mittelinstanzen⁴ geworfen werden. Dazu werden zunächst überblicksartig der Verwaltungsaufbau der Flächenländer und die aktuellen Veränderungstendenzen dargestellt, anschließend die Aufgaben und Funktionen der Bezirksregierungen betrachtet, bevor der niedersächsische Reformweg der Abschaffung der Bezirksregierungen näher betrachtet wird. Abschließend erfolgt ein Fazit und Ausblick.

1 Verwaltungsstrukturen in den Flächenländern

Die Diskussion um die Reform der Verwaltungsstrukturen und –verfahren in den Bundesländern hat eine lange Tradition, denn seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Diskussionen, Ansätze und Vorstöße, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu ändern, zu optimieren, zu straffen und effizienter zu gestalten, allerdings selten mit durchgreifendem Erfolg. Neu sind nun die gegenwärtige Intensität und das Ausmaß der praktischen Reformmaßnahmen. Alle Länder bemühen sich – wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten – zu einer Konzentration und Straffung der unmittelbaren Staatsverwaltung zu kommen und dabei insbesondere

- Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanzen abzubauen,
- Kommunalisierungspotentiale auszuschöpfen
- dort, wo möglich, Aufgaben zu privatisieren und
- die Verfahrenswege und Verfahrenszeiten kunden- und bürgerorientierter zu gestalten.

Im Kern der Reformbemühungen stehen dabei häufig die allgemeinen Mittelinstanzen. Grob lassen sich in den 13 Flächenländern folgende Reformpfade unterscheiden:

a) Staatliche und kommunale Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit

Kennzeichen der zweistufigen Konzentration ist es, dass es keine allgemeine Mittelinstanz mehr gibt (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern) oder sie

Westfalen-Initiative, Bd. 9, Ibbenbüren, 2005; *Bogumil/Kottmann*, Verwaltungsstrukturenreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Bd. 11, Ibbenbüren, 2006; *Brenski*, Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und bei Bund, Speyerer Forschungsberichte, 203, 2004; *Hesse/Götz*, Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), ZSE 4/2003, S. 579-612; *Hesse/Götz*, Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), ZSE 1/2004, S. 106-143; *Reichard* (Fn. 2); *Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig*, Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin, 2007 sowie diverse Hesse-Gutachten zu den einzelnen Bundesländern, die allerdings stärker auf der konzeptionellen Diskussionsebene zu verorten sind.

⁴ Die allgemeinen Mittelinstanzen werden in Baden-Württemberg und Sachsen als Regierungspräsidien bezeichnet, in Nordrhein-Westfalen und früher Niedersachsen als Bezirksregierungen, Hessen nennt sie Regierungsbezirke und Bayern Regierungen. Thüringen und seit 2004 Sachsen-Anhalt verfügen über je ein Landesverwaltungsamt, das Aufgaben der allgemeinen Mittelbehörde wahrnimmt, Rheinland-Pfalz hat Direktionen eingerichtet und die Mittelstufe nach funktionalen Kriterien gliedert. Falls nicht im Zusammenhang mit einem konkreten Land genannt, werden hier die Begriffe „Regierungspräsidien“ und „Bezirksregierungen“ austauschbar verwendet.

abgeschafft wird (Niedersachsen im Jahr 2005). Es wird versucht, die dadurch in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Zudem wird eine Reduzierung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise (als Auftragsangelegenheit oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung) verlagert werden. Die kommunale Konzentration ist in Mecklenburg-Vorpommern und Saarland am fortgeschrittensten.

b) Staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit

Dieses grundsätzliche Modell wird vertreten von Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz. Hier gibt es verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgabenwahrnehmung noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Grob lassen sich drei Typen unterscheiden:

- der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt⁵ und Thüringen⁶
- der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland Pfalz⁷
- der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen⁸.

⁵ Ein Landesverwaltungsamt (LVwA) in Halle mit Außenstellen in Magdeburg und Dessau wurde zum 01.01.2004 in Sachsen-Anhalt eingerichtet, da eine Kreisgebietsreform, die zu ausreichend großen Kreisen führen und damit die Abschaffung der 1990 eingerichteten Regierungspräsidien ermöglichen sollte, gescheitert war (Vgl. *Bock*, Von den Bezirksregierungen zum Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt, in: *Konzendorf* (Hrsg.), Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeption und Umsetzung, Speyer/Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 2000, S. 67.). Im Zuge der geplanten Funktionalreform soll es jedoch in Folge von Kommunalisierungen und Privatisierungen zu einer Aufgabenreduktion kommen (Vgl. *Leimbach/Borschel*, Das neue Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt, in: LKV 2004, Heft 11, S. 486f.).

⁶ Von Stellung und Aufgaben her ähnelt das LVwA weitgehend den Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen in anderen Ländern (*Peter*, Thüringen, in: *Wehling* (Hrsg.), Die deutschen Länder. Geschichte, Politik und Wirtschaft, Wiesbaden, 2004, S. 307.). Es ist jedoch für das gesamte Territorium des Freistaats Thüringen zuständig; insofern stellt es nach diesem Kriterium eine Landesoberbehörde dar (Vgl. *Helbing*, Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. Speyerer Forschungsbericht 188, Speyer/Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1998, S. 76.).

⁷ Rheinland-Pfalz verfügte bis zum Jahr 2000 über einen dreistufigen, an regionalen Kriterien orientierten Verwaltungsaufbau mit drei Bezirksregierungen in Neustadt an der Weinstraße, Koblenz und Trier. Diese wurden im Rahmen des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwORG) durch so genannte Direktionen mit funktionalem Aufgabenzuschnitt ersetzt (Vgl. *Stadelmaier/Konzendorf*, Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 17, September 2004, S. 730; *Bogumil et al.* (Fn. 3), S. 48.). Die Standorte der Mittelbehörden blieben dabei erhalten, sie erhielten jedoch ortsweise andere Zuständigkeiten; außerdem wurden 30 Sonderbehörden in sie integriert.

⁸ In Hessen soll bis zum Jahr 2008 ein Gesamtkonzept umgesetzt werden, das zu einer Stärkung der drei Regierungspräsidien als Bündelungs- und Einheitsbehörden führen soll, indem eine organisatorische Straffung und Verschlinkung der Behörden sowie eine Beschränkung auf die Kernfunktion der Bündelung realisiert wird (Vgl. *Brenski* (Fn. 3), S. 192.). In Sachsen wurde im März 2004 ein umfangreiches Verwaltungsmodernisierungsgesetz verabschiedet. Ziel war es, die Verwaltungsorganisation zu straffen, Vorschriften und Verfahren zu deregulieren und Aufgaben

Ausgehend von diesem dreistufigen Aufbau wird in der Regel eine Fokussierung der Mittelinstanzen versucht, indem diese einer Aufgabenkritik unterzogen, entbehrliche Aufgaben teils privatisiert, teils an Kreise und Kommunen abgegeben werden, sie z.T. funktional neu ausgerichtet oder durch die Integration von unteren und oberen Sonderbehörden in ihrer Aufgabenwahrnehmung sogar gestärkt werden (Baden-Württemberg).

2 Aufgaben und Funktionen der Bezirksregierungen

Mittelbehörden der allgemeinen Verwaltung bestehen in Deutschland seit nahezu 200 Jahren. Sie wurden 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, um die Vorgaben einzelner Ressorts auf regionaler Ebene wieder zusammenzuführen. In dem Begriff „Regierung“ wird die Stellvertreterfunktion deutlich. Die **Bündelung ressortspezifischer Entscheidungen** war von Anfang an eine **Kernfunktion** der Bezirksregierungen. Sie verweist auf die Einheit des Staates und die Notwendigkeit einer Mindestkoordination⁹. Nach dem Zweiten Weltkrieg entschlossen sich alle bundesdeutschen Flächenländer mit Ausnahme der kleinsten Flächenländer Schleswig-Holstein und Saarland, allgemeine Verwaltungsbehörden der Mittelinstanz einzurichten.

Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanzen stehen zwischen den Obersten Landesbehörden, den Ministerien, und den Unterbehörden, also den Kommunen. Sie haben insbesondere Bündelungs-, Koordinierungs- (Entlastung von Ministerien, Hilfe bei politischer Leitung, Koordinierung kommunaler Aufgaben) und Kontrollfunktionen (Aufsichtsbehörde und Widerspruchsinstanz). Bezogen auf die Aufgabenwahrnehmung werden in der Literatur den Bezirksregierungen in der Regel folgende Funktionen zugeordnet¹⁰:

- **Aufsicht:** Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über nachgeordnete staatliche Behörden (Behörden des Arbeits- und Immissionsschutzes, Polizei, Staatshochbau, Schulen, Stiftungen) sowie Fach- und Rechtsaufsicht gegenüber den Kommunen, insbesondere auch die Genehmigung der kommunalen Haushalte. Ebenfalls zur Aufsichtsfunktion zu zählen ist, dass der Regierungspräsident als Rechtsmittelinstanz über Widersprüche gegen Entscheidungen nachgeordneter Behörden fungiert. Insgesamt sind die Aufsichtsfunktionen allerdings, je nach Bundesland, in manchen Bereichen zwischen Bezirksregierungen, Sonderbehörden und Ministerien aufgeteilt.
- **Ordnung:** Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Brand- und Katastrophenschutz, Verkehrssicherheit, Lebensmittelüberwachung oder Bauaufsicht.

auf die Kommunen zu übertragen (vgl. *Brenski* (Fn. 3), S. 337.). Hiervon waren auch die allgemeinen Mittelbehörden betroffen.

⁹ Vgl. *Ellwein*, Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, 1994, S. 56.

¹⁰ Vgl. *Stöbe/Brandel*, Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, Berlin, 1996, S. 16.

- **Bewilligung:** Funktionen bei der Bewilligung und Kontrolle von Fördermitteln aus Landes- und Bundesprogrammen im Bereich 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.

Diese Aktivitäten sollen die Richtlinienkompetenzen der Ressorts ergänzen. Im Rahmen dieser Steuerung müssen die Bezirksregierungen 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. Diese Bündelungsfunktion wird häufig als zentrale Funktion der Bezirksregierungen angesehen¹¹. Die Aufgaben der Landesverwaltung, die in den Ministerien nach funktionalen Kriterien getrennt sind, werden in den Mittelbehörden zusammengeführt und koordiniert.

„Bündelung bedeutet [dabei] die Aufarbeitung eines Problems aus den unterschiedlichen Blickwinkeln unter Einbeziehung der verschiedenen Fachrichtungen. Es bedeutet das Einbringen vielfältigster Sachkenntnis, Koordinierung, aber auch Suche nach einem Kompromiß“ (Hämmerle 1997: 424).

Durch Bündelungsbehörden kann das Auseinanderfallen der staatlichen Verwaltungsorganisation in untereinander beziehungslose Systeme differenzierter Zuständigkeiten verringert werden¹². Ein schönes Bild für diese Funktion stellt das Modell der Sanduhr 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.

Zur Zeit gibt es in acht von 13 Flächenländern staatliche Mittelinstanzen:

Abbildung: Staatliche Mittelinstanzen im Vergleich

Ort	Bundesland	Einwohner	Einwohner je km ²
Mittelfranken	BY	1,7 Mio.	231 je km ²
Schwaben	BY	1,7 Mio.	173 je km ²
Oberbayern	BY	4 Mio.	228 je km ²
Niederbayern	BY	1,2 Mio.	112 je km ²
Oberfranken	BY	1,1 Mio.	154 je km ²
Unterfranken	BY	1,3 Mio.	155 je km ²
Oberpfalz	BY	1 Mio.	109 je km ²
Arnsberg	NRW	3,8 Mio.	478 je km ²

¹¹ Vgl. Miller, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Speyerer Forschungsberichte Nr. 149, 1995, S. 69 und Hämmerle, Verwaltungsaufbau – brauchen wir eine mittlere Verwaltungsebene in einem Flächenstaat wie Baden-Württemberg, in: Die Gemeinde 13/97, S. 423-426.

¹² Vgl. Miller (Fn. 11), S. 168.

Detmold	NRW	2,06 Mio.	375 je km ²
Düsseldorf	NRW	5,3 Mio.	1000 je km ²
Köln	NRW	4,2 Mio.	572 je km ²
Münster	NRW	2,6 Mio.	375 je km ²
Freiburg	Ba-Wü	2,1 Mio.	224 je km ²
Tübingen	Ba-Wü	1,7 Mio.	195 je km ²
Karlsruhe	Ba-Wü	2,7 Mio.	384 je km ²
Stuttgart	Ba-Wü	3,9 Mio.	368 je km ²
Kassel	He	1,3 Mio.	154 je km ²
Darmstadt	He	3,7 Mio.	496 je km ²
Gießen	He	1 Mio.	197 je km ²
Trier	RPf	0,5 Mio.	103 je km ²
Neustadt	RPf	2 Mio.	291 je km ²
Koblenz	RPf	1,5 Mio.	186 je km ²
Chemnitz	Sachsen	1,5 Mio.	254,8 je km ²
Dresden	Sachsen	1,7 Mio.	210,3 je km ²
Leipzig	Sachsen	1,1 Mio.	245,1 je km ²
LVwA Halle	S-Anhalt	2,5 Mio.	121,5 je km ²
LVwA Weimar	Thüringen	2,4 Mio.	145,6 je km ²

Die staatlichen Mittelbehörden sind in der Regel für 1 Mio. Einwohner zuständig. In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen variiert die Größe zwischen 1,1 Mio. und 3,9 Mio. Einwohner, in NRW zwischen 2 Mio. (Detmold) und 5,3 Mio. Einwohnern (Düsseldorf).

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 ihre koordinierende Funktion schwer zu ersetzen ist, da in ihnen Aufgaben aus verschiedenen Ressorts zusammenlaufen und ein Interessenausgleich stattfindet. Allerdings wurde der Zuschnitt der Bezirksregierungen immer wieder diskutiert. Insgesamt finden sich in der schon länger andauernden Diskussion für oder gegen die Bezirksregierungen meist folgende Argumente¹³:

- Unstrittig ist die Notwendigkeit einer Bündelfunktion, bestritten wird indes, ob die Bezirksregierungen diese auch 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

¹³ Vgl. *Stöbe/Brandel* (Fn. 10), S. 23.

einer Verschlankung der Bezirksregierungen führen könnte. Allerdings wird davor gewarnt, staatliche Aufgaben an die Kommunen zu delegieren, da dies die kommunale Selbstverwaltung schwächen würde.

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.

Die wesentlichen Kritikpunkte an den Mittelbehörden sind ihre Defizite bei der Wahrnehmung der Koordinierungs- und Bündelungsfunktion. Gründe für diese Defizite können im Auseinanderfallen von allgemeiner Verwaltung und Fachverwaltung – erkennbar an der großen Anzahl von Sonderbehörden – oder in inneren Strukturen der Mittelbehörden liegen¹⁴. Die Existenz zahlreicher Sonderbehörden auf der Mittelebene verhindert eine vollständige Bündelung und Koordinierung in den Bezirksregierungen¹⁵. Zudem führt sie zu einer „Doppelverwaltung“ zwischen allgemeinen und besonderen Behörden auf der Mittelstufe, so dass gleiche Aufgaben sowohl von einer allgemeinen als auch einer Fachbehörde wahrgenommen werden und so Ineffizienzen entstehen.

In der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion gibt es sowohl Befürworter¹⁶ als auch Gegner bzw. Skeptiker¹⁷ von allgemeinen Mittelbehörden. Eine mittlere Position in dieser Debatte nimmt Joachim Jens Hesse ein. Er argumentiert, dass derzeit ein dreistufiger Aufbau der allgemeinen Landesverwaltung in den großen Flächenländern der Bundesrepublik unabdingbar ist (Notwendigkeit einer Bündelungsbehörde, Ministerien können dies in großen Flächenländern nicht leisten). In kleinen und mittleren Flächenländern – und dazu zählt Hesse neuerdings (seit der niedersächsischen Verwaltungsmodernisierung) alle Länder mit Ausnahme von Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen – könne jedoch auf Regierungspräsidien verzichtet werden¹⁸.

Zudem existieren nicht nur die Möglichkeiten „Beibehaltung“ oder „ersatzlose Abschaffung“ der Bezirksregierungen, sondern es werden auch Alternativmodelle erwogen. Dazu gehören unter anderem die Gestaltung der Mittelinstanz nach funktionalen Kriterien (Center-Modell), die Einrichtung eines einheitlichen Landesverwaltungsamts sowie das Regionalkreismodell. Die ersten beiden Modelle werden in Rheinland-Pfalz bzw. in Thüringen und Sachsen-Anhalt bereits praktiziert. Die derzeit in der Diskussion stehenden Regionalkreismodelle gehen üblicherweise von im Vergleich zum vorherigen Zuschnitt vergrößerten Kreisen mit eigener

¹⁴ Vgl. *Helbing* (Fn. 6), S. 53.

¹⁵ Vgl. *Ellwein* (Fn. 9), S. 79 und *Häusler*, Zur Abschaffung der Bezirksregierungen – oder: ein Jahr Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 6/2004, S. 145-149.

¹⁶ Vgl. *Wagner*, Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv 73. Band 1982, S. 153-166; *Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder 1973*, Neuordnung der Staatlichen Mittelinstanz, vorgelegt im April 1973; *Becker*, Zur Bündelung und Koordinierungsfunktion der Bezirksregierungen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 4/2004, S. 89-91; *Hämmerle* (Fn. 11).

¹⁷ Vgl. *Ellwein*, (Fn. 9), *Häusler* (Fn. 15) und *Reffken*, Verwaltungsreform in Niedersachsen – Eine Zwischenbilanz, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 12/2003, S. 313-322.

¹⁸ Vgl. *Hesse*, Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“- Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems, 2004b, S. 24.

Selbstverwaltungskörperschaft aus. Als staatliche Parallelkonstruktion zu einem kommunalen Regionalkreis wäre dann die Einrichtung von Regionalämtern denkbar, die staatliche Zuständigkeiten von mittleren und unteren Sonderbehörden mit den Aufgaben und Zuständigkeiten der Bezirksregierungen vereinigen¹⁹.

3 Das Beispiel Niedersachsen

Das einzige Land, das den „Systemwechsel“ von der drei- zur zweistufigen Gliederung vorgenommen hat, ist Niedersachsen. Wie ist dieser Weg nun zu bewerten? Niedersachsen hat im Jahr 2005 durch die Auflösung der Bezirksregierungen auf eine fachübergreifende Bündelungsinstanz der mittleren Ebene verzichtet. Neue Ansprechpartner auf der unteren Stufe sollen die Landkreise werden, auf der oberen Ebene soll durch eine Zusammenarbeit von Sonderbehörden eine Bündelung angestrebt werden. Zudem wurden vier Regierungsvertretungen eingerichtet. Darüber hinaus ist man der Meinung, dass sich die Bedeutung und Wirksamkeit der durch die Bezirksregierungen wahrgenommenen Bündelungs- und Koordinationsfunktion reduziert habe und dieser Bedeutungswandel durch die wesentlichen Eckpunkte der Reform (u.a. Einstufigkeit des Widerspruchsverfahrens, Wegfall bzw. Verlagerung von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren, veränderte Fach- und Kommunalaufsicht) verstärkt werde.

Die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen ist vielfach kritisiert worden. Neben den Oppositionsparteien hat vor allem der Niedersächsische Landesrechnungshof in einer Stellungnahme zur Verwaltungsmodernisierung grundsätzlich auf die fehlende Aufgabenkritik hingewiesen:

„Die Entscheidung zum zweistufigen Verwaltungsaufbau ist eine politische Vorgabe aus der Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten vom 4.3.03. Deshalb sind bei der Erarbeitung der Verwaltungsmodernisierungsschritte – anders als in der Kabinettsvorlage vom 1.3.2004 Anlage 1 Seite 2 dargestellt – die „bewährte(n) Organisationsprinzipien und Ordnungskriterien des Staates“ nicht „auf den Prüfstand“ gestellt worden. Auch ist „kein Vergleich zwischen einem zweistufigen und einem dreistufigen Verwaltungsaufbau angestellt worden“²⁰.

Gesicherte Erkenntnis über die realen Auswirkungen des niedersächsischen Weges sind nach etwas mehr als einem Jahr Erfahrungen mit der neuen Struktur noch nicht zu gewinnen. Der Autor hat jedoch in einem Gutachten eine erste vorläufige Zwischenbilanz gezogen²¹ und den Wegfall der Bezirksregierungen als eher problematisch dargestellt. Wesentliche Gesichtspunkte dabei sind:

¹⁹ Vgl. *Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder 1973* (Fn. 16), S. 62; *Bulling*, Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, in: *Die öffentliche Verwaltung* Heft 10/197, S. 329-344; *Helbing* (Fn. 14), S. 62.

²⁰ *Landesrechnungshof (LRH)*, Stellungnahme zur Verwaltungsmodernisierung vom 18.03.2004, 2004a, S. 1.

²¹ Vgl. *Bogumil/Kottmann* (Fn. 3).

Gefahr eines wachsenden Ressortegoismus durch fehlende Bündelung

Über die Auswirkung der fehlenden Bündelung durch eine allgemeine Mittelbehörde auf die Qualität der Landesverwaltung liegen bisher aufgrund der Kürze des Zeitraums erst wenige Erkenntnisse vor. Auf jeden Fall bedeutet das Fehlen einer allgemeinen Mittelbehörde für die Ministerien mehr Freiräume, da die von den Ministerien wenig geliebte Bündlungsfunktion entfällt. Hintergrund ist die Tatsache, dass eine Koordinierung von unterschiedlichen Interessen (Bündelung) nun nicht mehr institutionell vorhanden ist (Bezirksregierungen), so dass die Ressorts direkt (und eigentlich ausschließlich) über ihre Sonderverwaltungen („Fachschiene“) agieren können. Es besteht also die Gefahr, dass die „Gesamtschau“ über alle Ressorts hinweg verloren geht und einzelne Fachinteressen in der Landespolitik ein Übergewicht gewinnen (Problem der „Fachbruderschaften“). Zur Zeit ist noch nicht endgültig abzusehen, ob eine vernünftige ressortübergreifende Bündelung und Koordination oberhalb der kommunalen Ebene – beispielsweise in Form von Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Sonderbehörden oder von interministeriellen Arbeitskreisen – erreicht werden kann.

Anwachsen und Verfestigung von Sonderbehörden

Eine unmittelbare Wirkung des Wegfalls der Bezirksregierung in Niedersachsen ist das Anwachsen und die Verfestigung von Sonderbehörden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass entgegen den Zielvorgaben nur knapp 10% der Aufgaben der Bezirksregierungen kommunalisiert wurden. Die Standorte und Zuständigkeitsbereiche der Behörden sind nun sehr unterschiedlich. Insbesondere durch die Integration in bestehende bzw. durch die Schaffung neuer Sonderbehörden, z. B. in den Bereichen Vermessung und Kataster, Schule, Forst und Kommunalaufsicht, ist der Aufbau der Landesverwaltung eher unübersichtlicher geworden. Vor diesem Hintergrund können die bei der Organisation von Verwaltungsstrukturen wichtigen Grundsätze der Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung in Niedersachsen kaum als verwirklicht gelten²². Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung besagt, dass es aus organisatorischer Sicht vorteilhaft ist, Aufgaben, die Berührungspunkte haben, unter dem Dach einer Behörde zu bündeln. Insofern sollte die Landesverwaltung möglichst nicht in diverse Sonderverwaltungen aufgesplittet werden. Bei den übertragenen Landesaufgaben, die die Landkreise und die kreisfreien Städte auf der unteren Ebene wahrnehmen, sind die Einheit und die Einräumigkeit weitgehend verwirklicht. Zwingende Gründe, diese Prinzipien nun auf der Landesebene aufzugeben, kann der LRH nicht erkennen.

Regierungsvertretungen als Ersatzbehörden?

Die Stellung der Regierungsvertretungen wird unterschiedlich eingeschätzt. Als wichtig wird übereinstimmend angesehen, dass das Land weiterhin in der Fläche präsent ist, um regionale Entwicklungen zu unterstützen, zu koordinieren und zu initiieren. Als „harte“ Aufgabe ist ihnen nur die Landes- bzw. Raumplanung geblieben. Nach Hesse stellen die Regierungsvertretungen als dislozierte Regierungsstellen in der Fläche eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Reform dar²³. Sie sind angesichts der großen Fläche des Landes und einer demgegenüber uneinheitlichen Kreisstruktur notwendig, um die Risiken

²² Vgl. *Landesrechnungshof (LRH)*, Stellungnahme zur Verwaltungsreform im Umweltressort vom 28.05.04, 2004c, S. 5.

²³ Vgl. *Hesse* (Fn. 18), S. 26.

fachbereichsübergreifender und regionaler Koordinationsdefizite abzufangen²⁴. Sie können als verlängerter Arm und örtliche Repräsentanz der Ministerialverwaltung verstanden werden. Deshalb sollten, so Hesse, ihre Zuständigkeiten eher ausgebaut werden. Auf Seiten des Innenministeriums vertritt man dagegen eher die Position, dass die Regierungsvertretungen sich auf „weichere“ Aufgaben beschränken sollten. Die Anhänger des dreistufigen Aufbaus streben dagegen stärkere, auch mit „harten“ Kompetenzen ausgestattete Regierungsvertretungen an, die dann aber wieder in Richtung „neue Bezirksregierungen“ gehen würden.

Veränderungen im Bereich der Aufsichtsfunktionen

Ob durch den Wegfall der Aufsichtsfunktionen der Bezirksregierungen Probleme entstehen, darüber bestehen bisher keine gesicherten Erkenntnisse, aber doch erste Hinweise. Die Kommunalprüfung ist in eine neue Sonderbehörde transferiert worden, die Kommunalprüfungsanstalt, die Kommunalaufsicht in das Innenministerium. Dabei sind die 24 Stellen, die in den Bezirksregierungen für die Kommunalaufsicht zuständig waren (vor allem im Bereich der Haushaltsüberwachung der Kommunen), im Ministerium auf 14 Stellen gekürzt worden. Angesichts dieser doch drastischen Einsparung wird vermutet, dass künftig die Haushaltsüberwachung der Kommunen nur noch stichprobenartig erfolgen kann.

Die Aufsichtsfunktionen der Bezirksregierungen im Umweltbereich (Dezernate 501, 502, 503) wurden ebenfalls ins zuständige Ministerium verlagert, welches nun die Gewerbeaufsicht (Dienst- und Fachaufsicht), die Aufsicht über die Wasserwirtschaft (Fachaufsicht) und den Naturschutz (Fachaufsicht) wahrnimmt. Trotz dieser zusätzlichen Aufgaben sind auch hier überall Stelleneinsparungen beabsichtigt, so dass ebenfalls die Frage zu stellen ist, inwieweit die Aufsichtsfunktionen weiterhin wahrgenommen werden (sollen).

Insgesamt setzt die neue Landesregierung bewusst auf die Reduzierung der Aufsichtsfunktionen, insbesondere gegenüber den Kommunen (Schlagwort „Vertrauensaufsicht“) und im Umweltbereich. Zu welchen Konsequenzen dies führen wird, ist zur Zeit noch nicht abzusehen. Bisher sind keine größeren „Skandale“ bekannt geworden, allerdings ist das Zeitfenster bisher auch recht kurz. Insbesondere der Landesrechnungshof warnt davor, dass die Maßnahmen im Bereich Aufsichtsreduzierung sowie der Wegfall von Genehmigungsvorbehalten und Anzeigepflichten nicht zu einer Ausweitung der Verschuldung der Kommunen führen dürfen²⁵.

Abschaffung des Widerspruchsverfahrens und deutlicher Anstieg von Gerichtsverfahren

Mit der (teilweisen) Abschaffung des Widerspruchsverfahrens beschreitet Niedersachsen einen Sonderweg innerhalb der Bundesländer, der in dieser Form bisher lediglich in Sachsen-Anhalt seit dem 1. Dezember 2003 aufgrund der dortigen Gesetzesänderungen erprobt wird. Vor dem Hintergrund der wenig ermutigenden bisherigen Erfahrungen mit Versuchen zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens haben andere Bundesländer - mit Ausnahme

²⁴ Vgl. Hesse (Fn. 18), S. 26.

²⁵ Vgl. Landesrechnungshof (Fn. 20), S. 4.

Sachsen-Anhalts - bisher lediglich eine sektorale Abschaffung des Widerspruchsverfahrens für einzelne Rechtsbereiche vorgenommen (Bayern und Hessen) oder befristete „Modellversuche“ eingeleitet (Mecklenburg-Vorpommern, Bayern für den Bezirk des Verwaltungsgerichts Ansbach)²⁶.

Von daher wundert es wenig, dass Kritik an der aus der Abschaffung der Bezirksregierungen (die in einer Vielzahl von Rechtsgebieten Widerspruchsbehörden waren) resultierenden weitgehenden Abschaffung des Widerspruchsverfahrens geäußert wird, insbesondere vom Präsidenten des OVG Lüneburgs, Dr. Herwig van Nieuwland:

- Diese Maßnahme führe zu einer **Überlastung der Verwaltungsgerichte** und sei teuer und aufwendig.
- Zweitens stelle die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens eine erhebliche **Verkürzung des Rechtsschutzes für die Bürger** dar, da verwaltungsgerichtliche Verfahren im Vergleich zum Widerspruchsverfahren mit höherem Aufwand und höheren Kosten verbunden sind²⁷. Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens bringe sowohl für den Bürger als auch die Verwaltung nach Ansicht von van Nieuwland negative Konsequenzen mit sich. Denn immerhin unterlagen die Behörden in den im Jahr 2003 entschiedenen Hauptsacheverfahren in 13,5% der Fälle vollständig und in 6,5% teilweise. Für den Rechtsschutz des Bürgers bringt das Widerspruchsverfahren ebenfalls entscheidende Vorteile. Zum einen ist es erheblich kostengünstiger als ein gerichtliches Verfahren; das gilt umso mehr, als der Bundesgesetzgeber durch das zum 1. Juli 2004 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts (KostRMoG) die in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zum 30. Juni 2004 grundsätzlich bestehende Möglichkeit der gerichtsgebührenfreien Klagerücknahme vollständig beseitigt hat. Zum anderen gibt das Widerspruchsverfahren den Betroffenen die Chance, einfacher und schneller zu ihrem Recht zu kommen²⁸. Immerhin liegt die „Erfolgsquote“ des Widerspruchsverfahrens im Jahr 2003 bei ca. 23%.
- Zudem zeigt sich aufgrund der Daten des OVG Niedersachsen, dass die Befürchtungen einer **Klagewelle** nicht unberechtigt waren und es zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte gekommen ist (Auskunft des OVG vom 2.12.05), obwohl es entgegen der ursprünglichen Absicht in der Umsetzung nun in einigen wichtigen Bereichen Ausnahmen von der Abschaffung der Widerspruchsverfahren gibt (Umwelt, Bauen, Teile des Beamtenrechtes). In der Summe ergibt sich ein durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens induzierter Klageanstieg von 39%.

4 Fazit und Ausblick

Prinzipiell gibt es immer mehrere Möglichkeiten der Organisation von Verwaltungsstrukturen. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen gab es in Wissenschaft und Praxis eine große Übereinstimmung, dass sich für die großen Flächenländer das Prinzip

²⁶ Vgl. van Nieuwland, Abschaffung von Widerspruchsverfahren: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen, Stellungnahme vom 19.05.04.

²⁷ Vgl. Lennartz, Reformprojekte in Niedersachsen. Zwischenbilanz der Verwaltungsreform der niedersächsischen Landesverwaltung, in: Neues Verwaltungsmanagement 09/05, S. 10f.; Landtags-Drs. 15/1121, S. 16ff.; van Nieuwland (Fn. 26).

²⁸ Vgl. van Nieuwland (Fn. 26), S. 4f.

der konzentrierten Dreistufigkeit als die angemessene Organisationsform bewährt habe. Dieses Prinzip besagt, dass

- mit Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben betraute Landesoberbehörden in die staatliche Mittelinstanz, ggf. als Vorort-Aufgabe, integriert werden sollten;
- bei den unteren Landesbehörden eine weitgehende Kommunalisierung, insbesondere bezüglich der Vollzugs- und Genehmigungsaufgaben, anzustreben ist und
- Behörden mit Fach- und Serviceleistungen weitestgehend zusammengefasst werden sollten und da, wo der Nutzen die Kosten übersteigt, in betriebliche Organisationsformen zu überführen sind.

Im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit wird 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. Die bisherigen - zugegebenermaßen noch nicht völlig abgesicherten - Erkenntnisse zum niedersächsischen Weg bestätigen diese Ansicht.

Die Strategie einer konzentrierten Dreistufigkeit ist zur Zeit in Baden-Württemberg am weitestgehenden verwirklicht (vgl. ausführlich Bogumil/Ebinger 2005). Aber auch in Bayern und Hessen orientiert man sich in diese Richtung. In NRW, wo es bereits sehr gute Voraussetzungen für die konzentrierte Dreistufigkeit gibt, hat die neue Landesregierung in einem ersten Schritt beschlossen, zum 1. Januar 2007 34 Sonderbehörden (10 Staatliche Umweltämter, 10 Ämter für Arbeitsschutz, 8 Ämter für Agrarordnung, 5 Bergämter, die Landesanstalt für Arbeitsschutz und das Staatliche Amt für Umwelt- und Arbeitsschutz OWL) als Außenstellen in die Bezirksregierungen einzugliedern²⁹, beabsichtigt aber bis 2012 die bestehenden fünf Bezirksregierungen mit den Landschaftsverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland zusammenzulegen und dann insgesamt drei Regionalverwaltungen (Rheinland, Ruhrgebiet, Westfalen) zu gründen. Das Zielmodell einer erweiterten Regionalisierung sieht vor, die Bezirksregierungen und Landschaftsverbände zugunsten einer neuen Bündelungsbehörde abzuschaffen, die sowohl staatliche als auch kommunale Aufgaben übernehmen soll. Entscheidungsorgan soll eine Regionalversammlung sein. Die Regionalpräsidien sollen mit einer Doppelspitze, mit einem „staatlichen“ und einem „kommunalen“ Repräsentanten, besetzt sein³⁰.

²⁹ Der Modus der Eingliederung dieser Außenstellen ist indes noch offen. Grundsätzlich geht es darum, ob die Sonderbehörden voll in die Bezirksregierungen eingegliedert werden oder als „Außenstellen neuer Art“ unter dem formalen Dach der Bezirksregierungen mit weitgehendem Zugriff ihrer Ministerien weiterexistieren. Zudem sind weitere Aufgaben von Sonderbehörden aus dem Geschäftsbereich des Umweltministeriums auf die Bezirksregierungen übertragen worden und die 11 Staatlichen Versorgungsämter sollen kommunalisiert werden (Vgl. *Innenministerium NRW*, *Verwaltungsmodernisierung in NRW. Erster Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung*, Düsseldorf, 2006, S. 8.).

³⁰ Vgl. *Landtagsinformation* 14/114 vom 02.08.2005.

Ein derartiges Modell ist bislang in keinem Land praktisch umgesetzt worden und bringt ein Bündel von Problemen mit sich.³¹ Stichpunktartig sind hier zu nennen: die Vermischung kommunaler und staatlicher Aufgaben, die Schaffung zu großer Verwaltungseinheiten, die Erhöhung der Kosten für die Ruhrgebietskommunen, keine Schaffung von Effizienzgewinnen unter Einbeziehung der Umstellungskosten sowie die Delegitimation des Landtages³². Sinnvoller wäre es in NRW bei Beibehaltung der grundsätzlich bestehenden Verwaltungsstruktur und der bereits erwähnten Eingliederung von Sonderbehörden zu einer Aufgabenkritik in den bestehenden fünf Bezirksregierungen (und auch den Ministerien) zu kommen, wie es der Autor bereits vor einiger Zeit vorgeschlagen hat³³. Dabei sollte konkret überlegt werden, wie in den Bezirksregierungen die in manchen Bereichen überkommenen Aufsichtsfunktionen verändert, die Zahl (unnötiger) Widerspruchsverfahren reduziert und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden können, ohne die Qualität des Rechtsschutzes für die Bürger zu vermindern und wie die Bündelungsfunktion in den Bezirksregierungen zu stärken ist.

Die fünf Regierungspräsidenten in NRW haben diese Überlegungen nun mittlerweile aufgegriffen und Ende Juni 2006 einen Vorschlag entwickelt, der eine Aufgabenkonzentration in der Mittelinstanz, die Reduktion staatlicher Aufgaben, Kommunalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen vorsieht und verspricht, bis zum Jahr 2012 zu einer Einsparung von 1100 Stellen in den Bezirksregierungen zu kommen, was einem Einsparvolumen von 26% entspricht³⁴ (vgl. Regierungspräsidenten NRW 2006). Erreicht werden soll dies durch eine deutliche Straffung der Produkte (Verzicht auf 230 der 659 Produkte), die Integration der Sonderbehörden und die Straffung der Organisation (Reduzierung von 37 auf 23 Dezernate). Dieser sehr weitgehende Vorschlag beinhaltet faktisch, ohne dass dieses explizit erwähnt wird, dass die fünf Standorte der Bezirksregierungen in NRW erhalten bleiben, was angesichts der Einwohnerzahlen in NRW und der regionalen Austarierung auch überaus sinnvoll wäre. Die Landesregierung wäre gut beraten, diesen Vorschlag aufzugreifen, erbringt er doch die von ihr anvisierten Einsparziele bei gleichzeitiger Berücksichtigung fachlicher Zusammenhänge. Die Idee der Regionalverwaltungen hätte sich damit zwar erledigt, aber es gibt ohnehin die weit verbreitete Ansicht, dass sich Regionalverwaltungen nur sehr schwer und unter großen „Verlusten“ im Lande durchsetzen lassen.

³¹ Hier zeigt sich einmal mehr, dass die zur Zeit stattfindenden Reformpolitiken der jeweiligen Landesregierungen sich nicht einer klaren Parteipolitik im ideologischen Sinne zuordnen lassen, orientieren sich doch Landesregierungen gleicher Couleur oft an sehr unterschiedlichen Reformmodellen (vgl. z.B. die diametral entgegengesetzten Reformvorschläge der CDU in Niedersachsen und der CDU in Baden-Württemberg sowie das neue Regionalisierungsmodell der CDU in NRW). Jenseits der Orientierung an der Effizienzsteigerung angesichts der Haushaltsnöte, die in allen Ländern allerdings nicht durch Aufgabenkritik, sondern durch vorgegebene Einsparquoten erzielt werden, scheinen vor allem die Konstellation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, die machtpolitische Wahrnehmung von einzelnen Verwaltungseinheiten und -ebenen und die Person des Ministerpräsidenten relevante Erklärungsfaktoren für die Ausrichtung der Reformpolitik zu sein (Vgl. *Bogumil/Ebinger* (Fn. 3)).

³² Vgl. *Bogumil/Reichard/Siebart* (Fn. 3).

³³ Vgl. *Bogumil/Reichard/Siebart* (Fn. 3).

³⁴ Vgl. *Regierungspräsidien NRW*, Strukturkonzept der Bezirksregierungen zur Verwaltungsreform, Münster, 2006.