

Dieter Schimanke (Hrsg.)

Verwaltung und Raum

Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und
Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten



Nomos

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

ISBN 978-3-8329-5224-2

1. Auflage 2010

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
Eröffnung der Tagung <i>Dr. Hans Bernhard Beus, Berlin</i>	11
Wie zeitgemäß ist die Verwaltung in Deutschland? <i>Henning Heidemanns, Potsdam</i>	15
Themenfeld I: Nachhaltige territoriale Gliederung im Informationszeitalter	
Moderation <i>Prof. Dr. Werner Jann, Potsdam</i>	37
Braucht die öffentliche Verwaltung den Raumbezug und welche Bedeutung hat er für die Zukunft? <i>Prof. Dr. Arthur Benz, Hagen</i>	39
Raumbindung der Verwaltung in Zeiten des E-Government <i>Prof. Dr. Utz Schliesky, Kiel</i>	49
Nachhaltige Raumentwicklung als Staatsaufgabe <i>Prof. Dr.-Ing. Michael Wegener, Dortmund</i>	63
Themenfeld II: Funktionalreformen kritisch betrachtet	
Moderation <i>Dr. Albert Schmid, Nürnberg</i>	75
Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik <i>Prof. Dr. Jörg Bogumil, Bochum</i>	77

Die Defizite der Umweltverwaltungen <i>Prof. Dr. Christian Hey, Berlin</i>	89
Siegeszug der Territorialität? Dezentralisierungsprofile und –wirkungen in Westeuropa <i>PD Dr. Sabine Kuhlmann, Speyer</i>	101
Themenfeld III: Gebietsreformen als Auseinandersetzung um die kommunale Selbstverwaltung	
Moderation <i>Prof. Hans-Joachim Hilbertz, Köln</i>	127
Kommunale Selbstverwaltung als Schule der Demokratie <i>Prof. Dr. Hans Peter Bull, Hamburg</i>	131
Kommunale Selbstverwaltung und Sozialstaatlichkeit <i>Prof. Dr. Martin Burgi, Bochum</i>	143
Autorenverzeichnis	159

Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Bochum

In dem Beitrag geht es um den Spannungsbogen zwischen grundsätzlichen Überlegungen über den Aufbau, die Ebenen und die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Bundesstaat, der realen Verwaltungspolitik und der Frage, welche Rolle der Verwaltungswissenschaft in diesem Zusammenhang zukommt. Da der Verwaltungsaufbau des Bundesstaates als weitgehend bekannt vorausgesetzt werden kann, werde ich vorab nur einige wenige Überlegungen zur Verwaltungsorganisation und den Verwaltungsaufgaben im Bundesstaat resümieren (I.). Anschließend erfolgt ein Blick auf die reale Verwaltungspolitik anhand des Beispiels neuerer Verwaltungsstrukturereformen anhand ausgewählter Bundesländer wie Baden-Württemberg, Niedersachsen, NRW und Sachsen (II.). Herausgearbeitet wird hier die Strategie der sogenannten unechten Aufgabenkritik und die mit ihr verbundenen Problemlagen und Möglichkeiten (III.), bevor abschließend auf die Frage nach der Aufgabe der Verwaltungswissenschaft Bezug genommen wird (IV.).

1. *Verwaltungsorganisation und Verwaltungsaufgaben im Bundesstaat*

Grundsätzlich kann zwischen zwei denkbaren theoretischen Grundmodellen der Staatsorganisation, einer horizontalen gebietsbezogenen und einer vertikalen funktionsbezogenen, Verwaltungsorganisation unterschieden werden¹.

- *Horizontal* organisiert heißt, dass es in der Regel keinen durchgängigen Behördenapparat von der Bundes- bis zur Ortsebene gibt, sondern jede Verwaltungsebene ihren abgegrenzten und gebündelten Aufgabenbereich hat. Alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt, deshalb nennt man dieses Modell auch Gebietsorganisationsmodell. Es kommt hier zu einer

1 *Wagener, Frido*, Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: *Wagener, Frido* (Hrsg.): *Verselbständigung von Verwaltungsträgern*, 1976, Bonn: Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, S. 31-51.; *Benz Arthur*, Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: *König, Klaus* (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, 2002, S. 207-229.; *Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. völlig überarbeitete Auflage, 2009, Wiesbaden.S.85f; *Wollmann, Hellmut*, Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: *Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier* (Hrsg.), 2006, Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, 424-452.

Bündelung von Verwaltungsaufgaben und einer einheitlichen Verwaltung. Zu diesem Organisationsmodell gehören Stichworte wie „Universalität des Wirkungskreises“ und „Einheit der Verwaltung.“ Diese Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen ist ein Grundprinzip föderalstaatlicher Systeme und eine Voraussetzung der verfassungsrechtlich garantierten lokalen Selbstverwaltung (Art 28, Abs. 2 GG). Institutionell findet es seinen Niederschlag in der Staffelung von Gemeinden, Kreisen, staatlichen Bezirksregierungen und Ländern.

- Das funktionsbezogene oder *vertikale* Modell legt besonderen Wert auf die optimale Erfüllung von öffentlichen Teilfunktionen. Es ist gekennzeichnet durch einen durchgängigen Behördenapparat. Für jede abgrenzbare Fachaufgabe wird eine spezielle Organisation geschaffen (z.B. staatliche Sonderbehörden). Hier dominiert die sektorale, spartenhafte Betrachtungsweise und ein aufgabenbezogenes Organisationsmodell. In Deutschland waren z.B. der Auswärtige Dienst, Eisenbahn, Post und Militär schon immer funktional organisiert, aber Beispiele wären auf Landesebene auch staatliche Bereiche wie Forstwirtschaft, Gewerbeaufsicht, Polizei oder Schule².

Grundsätzlich erleichtert das Gebietsorganisationsmodell eher die Harmonisierung und den Ausgleich sich tendenziell störender Aufgaben und die demokratische Kontrolle „vor Ort“ und gilt daher als angemessen bei Hoheitsbefugnissen und gebietsbezogenen öffentlichen Gütern. Vorrang der Bündelung von Aufgaben, Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung sind die entscheidenden Vorteile. Allerdings geht mit diesen Vorteilen auch die eher suboptimale Erfüllung von Aufgaben aus fachlicher Sicht einher. Das Aufgabenorganisationsmodell führt dagegen zur Spezialisierung und Professionalisierung, damit aber auch zur Zentralisierung und erschwerten Kontrolle:

„Die Entscheidenden und Durchführenden im Aufgabenorganisationsmodell neigen aus fachlicher Einseitigkeit zur Überschätzung der Bedürfnisse und damit zur überzogenen Erfüllung ihrer sektoral abgegrenzten öffentlichen Aufgaben. Sie orientieren sich säulenartig in der Form von Fachleuten, Oberfachleuten und Superfachleuten“³.

In der Bundesrepublik wurde eine Mischform zwischen einer Gebiets- und einer Aufgabenorganisation etabliert, ursprünglich mit dem Vorrang der Gebietsorganisation. Aber bereits Frido Wagner führte in dem ersten von der Deutschen Sektion herausgegebenen Band im Jahr 1976 aus, dass es im 20. Jahrhundert eine deutliche Zunahme des Typus der Aufgabenorganisation gab, insbesondere durch die Ausweitung von Verselbständigungen⁴ der Verwaltung. Im Ergebnis wurde die Gebietsor-

2 *Wagner, Frido* 1982: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv. Bd. 73, S. 153-166.

3 *Wagner* (Fn. 1) S. 36.

4 Verselbständigungsgrade sind für Wagner präzisere Bezeichnungen für Dezentralisierung und Dekonzentration (*Wagner* 1976, S. 46). Gründe für die Organisation nach dem Aufgabenorganisationsmodell sind organisatorischer Art: technische und fachliche Spezialisierung, Ent-

ganisation zunehmend verwässert. Arthur Benz griff dieses Argument wieder auf und zeigte, dass durch Globalisierung, Liberalisierung und Regionalisierung eine weitere Deterritorialisierung der Verwaltung stattfand⁵. Hierbei ist natürlich zwischen den unterschiedlichen Aufgabenfeldern zu differenzieren. Aber einiges spricht für diese These, denkt man an die Vielzahl der Regulierungsverwaltungen und den Regionalisierungstrend – der mit Ausnahme von Hannover zu von den Gebietsgrenzen entkoppelten Formen der Verwaltung führt.

Diese Tendenz bestätigt sich, wenn man nur einen Blick auf das Personal im öffentlichen Dienst wirft. Zunächst ist festzustellen, dass in den Gebietskörperschaften noch 83% des Personals im öffentlichen Dienst beschäftigt ist (davon 86% auf Landes- und Kommunalebene), sich aber auch eine immer stärkere mittelbare Verwaltung mit immerhin schon 17% des Personals entwickelt⁶. Aber auch innerhalb der Gebietskörperschaften dominiert auf den staatlichen Ebenen die funktionale Organisation. Wenn man die Gebietskörperschaften näher betrachtet, so ist beim Bund fast alles nach dem Aufgabenorganisationsprinzip organisiert (Bundeswehrverwaltung, Finanzverwaltung, Bundespolizei = 81% des Personals), was nicht weiter verwunderlich ist. Aber auch in den Ländern sind diese Bestandteile der Verwaltung stärker geworden, betrachtet man die allesamt funktional organisierte Schul- und Hochschulverwaltung, den Rechtsschutz, die Polizei und die Finanzverwaltung (insgesamt 82% des Personals). Am ehesten ist das Grundprinzip der Gebietsorganisation noch auf der Ebene der Kommunen verwirklicht, hier ist das Vordringen des Prinzips der Aufgabenorganisation am wenigsten bereitet.

Nun soll diese abstrakte Debatte um Vor- und Nachteile im Mischungsverhältnis zwischen Gebiets- und Aufgabenorganisation nicht weitergeführt werden, zumal man diese Debatte über das richtige Mischungsverhältnis gar nicht abstrakt führen kann, sondern im Kern nur aufgabenbezogen. Die Frage, die sich aber stellt, ist, ob die Debatte über Vor- und Nachteile von Verwaltungsorganisationsprinzipien irgendeine Rolle in den zurzeit stattfindenden realen aktuellen Verwaltungspolitikprozessen spielt. Meine Antwort wird sein: nein und dies stellt ein Problem dar.

II. Neue Verwaltungsstrukturereformen

Die Diskussion um die Reform der Verwaltungsstrukturen und -verfahren in den Bundesländern hat eine lange Tradition. Seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Ansätze und Vorstöße, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu ändern, zu optimieren und effizienter zu gestalten, allerdings so gut wie nie mit durchgreifen-

politisierung, hierarchische Kommandostruktur, Mitbestimmung der Mitglieder, Freiheit von Forschung und Lehre.

5 Benz (Fn. 1).

6 Bogumil/Jann (Fn. 1), S. 114.

dem Erfolg⁷. Deshalb überraschen die seit Anfang des 21. Jahrhunderts tatsächlich realisierten Reformmaßnahmen in ihrem Ausmaß und in der Intensität der Veränderungen. Alle Länder bemühen sich – wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten – zu einer Konzentration und Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung zu kommen. Ansätze sind der Abbau von Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanz, Kommunalisierungen, Privatisierungen und der Abbau bürokratischer Normen.

Die Reformwelle erreicht 2005 mit den Reformen in Baden-Württemberg⁸ und Niedersachsen⁹ ihren ersten Höhepunkt und zieht nun in Form von Territorialreformen, Verwaltungsstrukturreformen und Funktionalreformen ihre Kreise in der Mehrheit der bundesdeutschen Flächenstaaten¹⁰.

Einer der Hauptgründe für diese Aktivitäten liegt in der Notwendigkeit, die Länderhaushalte zu entlasten. Deren dringend notwendige Konsolidierung kann selbst in den süddeutschen Bundesländern nicht mehr weiter ignoriert werden. Angesichts explodierender Pensionslasten, der absehbaren demographischen Entwicklung sowie in Vorausschau auf das Ende der Mittelzuflüsse aus dem Solidarpakt II in den östlichen Bundesländern werden Mittel und Wege gesucht, die Personalkosten zu senken. Mit einem Anteil von über 40 Prozent an den Gesamthaushalten aller Länder stellen diese den Schlüssel zur Haushaltskonsolidierung dar. In dieser Fokussierung liegt ein gravierender Unterschied zu den früheren Reformprojekten: Es wird nicht

- 7 *Ellwein, Thomas*, Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, 1994, Mannheim: Bibliographisches Institut.
- 8 *Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*, Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Gutachten im Auftrag von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative, 2005, Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei.
- 9 *Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen*, Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen, 2006, Ibbenbüren: Stiftung Westfalen-Initiative, 11.
- 10 *Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia*, Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 8, 2004, Ibbenbüren.; *Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander*, Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), in: ZSE 4, 2003, S. 579-612.; *Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander*, Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), in: ZSE 1/2004: 106-143.; *Reiners, Markus*, Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, 2008, VS Verlag.; *Mehde, Veith*, Aktuelle Entwicklungslinien der Verwaltungsreform. Prinzipien, Folgen, Probleme. In: Verwaltung und Management Heft 1, 2009, S. 19-33; Zur Umweltverwaltung *Bauer, Michael W.* u.a., Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30), 2007, Berlin: edition sigma.; *Benz, Arthur/Suck, André*, Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz, 2007, Natur und Landschaft 82/8, 353-357.; Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2007: Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin; *Bogumil, Jörg*, Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?, in: Bandelow, Nils C./Bleck, Wilhelm (Hrsg.) 2007a: Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmayer, Wiesbaden, S. 111-123.

mehr die Optimierung in funktionaler, sondern vor allem jene in fiskalischer Hinsicht angestrebt¹¹.

Betrachtet man die inhaltliche Ausgestaltung der Reformkonzepte, d.h. der Anlagerung von Aufgaben im Verwaltungsgefüge, so ergeben sich jedoch wenige Ähnlichkeiten zwischen vergleichbaren Bundesländern. Bei der Umsetzung 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 oder der behutsamen Entwicklung und Umsetzung der Reformschritte derzeit als „inkrementalistische Reformer“ bezeichnet werden. Baden-Württemberg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Sachsen und Sachsen-Anhalt hingegen verfolgen tendenziell eine Strategie eines „großen Wurfes“, versuchen also (mit unterschiedlichem Erfolg) gegen starken Widerstand in wenigen Schritten große Reformpakete durchzusetzen. Betrachtet man die letztgenannte Gruppe der Länder, welche die Strategie eines großen Wurfes verfolgten, so zeigen sich zwar große Ähnlichkeiten in der Umsetzungsstrategie, aber starke Unterschiede in der inhaltlichen Ausrichtung.

So wurde z.B. in Baden-Württemberg (großes Flächenland) unter einer CDU-FDP-Koalition noch während der Regierungszeit von Ministerpräsident Erwin Teufel beschlossen, zum 1.1.2005 über 350 Sonderbehörden abzubauen, zusammenzulegen oder in die allgemeine Verwaltung einzugliedern. Von den Maßnahmen waren ca. 20.000 Beschäftigte betroffen, eine der umfassendsten Reformen, die überhaupt in der Nachkriegsgeschichte stattfand. In der Regel wurden die oberen Sonderbehörden in die allgemeinen Mittelinstanzen und die unteren Sonderbehörden in die Kommunen verlagert, so dass man sich hier eindeutig am Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit orientierte. Machtpolitisch wurde dieser Reformprozess vom Ministerpräsident ohne Einbeziehung der Ministerialverwaltung vorbereitet in einem Bündnis mit den Regierungspräsidien und den Landkreise. Auch nach dem Grundsatzbeschluss ist des dem MP durch intelligenten mikropolitischen Einsatz gelungen, diese Reform „durchzuziehen“. Der Kompromiss mit den Landräten bein-

11 Daneben werden in den Ländern in unterschiedlicher Kombination weitere Ziele verfolgt, bspw. die Veränderung der Machtkonstellationen zwischen Verwaltungsebenen (wie der Stärkung der Ministerien oder der Landkreise) bzw. die Schwächung von Veto-Spielern, die ideologiegetriebene Beförderung marktliberaler Vorstellungen oder lediglich purer Aktionismus aus wahltaktischem Kalkül. Vgl. hierzu im Folgenden *Bogumil, Jörg*, Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 3, 2007, S. 246-257.; *Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*, Verwaltungspolitik in den Bundesländern - Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: *Hildebrandt/Wolf* (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik*. Wiesbaden, 2007 VS: 275-288.; *Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg*, Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: *Vetter/Heinelt* (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute. Reihe: „Stadtforchung aktuell“*, 2008, Wiesbaden: VS, S. 165-196.

haltete die Absage an eine Territorialreform (obwohl nötig) und den Beschluss einer Einsparrendite von 20% innerhalb von 5 Jahren für den Landeshaushalt¹².

In Niedersachsen (großes Flächenland) ist mit dem Regierungsantritt von Ministerpräsident Wulff (CDU/FDP Koalition) der genau entgegen gesetzte Weg gegangen worden, indem ebenfalls zum 1.1.2005 die Auflösung der fünf Regierungspräsidien und die Verteilung ihrer Aufgaben auf Ministerien, Sonderbehörden und Kommunen beschlossen wurde, eine klare und für ein Flächenland völlig neue Ausrichtung an der Zweistufigkeit. Wenn man die Regierungspräsidien abschafft, kann man parallel eigentlich nicht Sonderbehörden dramatisch reduzieren. Deshalb ist man auf den Trick verfallen, Sonderbehörden dadurch zu reduzieren, dass man sie in eine oder mehrere große, neue Sonderbehörden integriert, so dass es in der Summe weniger Sonderbehörden gibt, zumindest auf dem Papier. In diesem Sinne hat man in Niedersachsen 121 Sonderbehörden abgeschafft, zusammengelegt oder verlagert und insgesamt 21 neue Sonderbehörden gegründet. Die machtpolitische Vision hier war eine Stärkung der Ministerien und der Sonderbehörden, die Beseitigung der von vielen als lästig empfundenen Regierungspräsidien, die Vermeidung einer Gebietsreform (obwohl sehr nötig), begrenzte Kommunalisierungen und die Einsparung von ca. 6000 Stellen innerhalb von 5 Jahren (für den Landeshaushalt). Die Kontrolle des Entscheidungsprozesses fand ebenfalls hierarchisch durch die Landesregierung statt¹³.

In NRW findet man ebenfalls eine CDU-FDP-Koalition und ein großes Flächenland vor und dennoch ist ein dritter Weg der Verwaltungsstrukturreform zu beobachten. Der Reformprozess der Regierung Rüttgers kann in zwei Phasen unterschieden werden. In der ersten Phase wurde ein identisches Ziel wie in Baden-Württemberg angestrebt, indem die in NRW schon immer ausgeprägtere konzentrierte Dreistufigkeit konsolidiert wurde. Hierzu sind zum 1.1.2007 35 Sonderbehörden (Gewerbeaufsicht, Agrarordnung, Bergämter) in die Regierungspräsidien verlagert worden und zum 1.1.2008 einige Kommunalisierungen (vor allem Versorgungsverwaltung, Teile der Umweltverwaltung) erfolgt. Hiervon sind insgesamt 4.400 Mitarbeiter betroffen und durch die Kommunalisierungen wurden 450 Stellen in der Versorgungsverwaltung und weitere 450 Stellen in den Bezirksregierungen gestrichen. Auch hier wurde der Entscheidungsprozess weitgehend durch die Landesregierung kontrolliert und zielte auf eine Stärkung der Bezirksregierungen und der Kommunen und die Schwächung der (vermeintlichen „grünen“) Sonderbehörden im Umweltbereich ab, wobei die bisherigen Veränderungen im Ausmaß nicht vergleichbar sind mit Baden-Württemberg und Niedersachsen. Das eigentliche zweite Ziel in NRW ist die Schaffung von drei Regionalpräsidien durch die Zusammenfüh-

12 *Bogumil/Ebinger* (Fn. 8); *Reiners* (Fn. 9); Landtag von Baden-Württemberg 2007a: Folgen der Verwaltungsreform. Große Anfrage der Fraktion der SPD und Antwort der Landesregierung. LT-Drs. 14/964.

13 *Bogumil/Kottmann* (Fn. 9); *Reiners* (Fn. 9); *Landesregierung Niedersachsen* 2004: Staatsmodernisierung in Niedersachsen: Auflösung der Bezirksregierungen. Unterrichtung des Landtags 07.07.2004. LT-Drs. 15/1183.

rung der höheren Kommunalverbände (insbesondere die beiden großen Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland) mit den fünf Bezirksregierungen. Hier gibt es allerdings erhebliche Widerstände seitens der Oppositionsparteien, der betroffenen Organisationen und Regionen, einschließlich regionaler Untergliederungen der CDU und der FDP. Zudem weiß niemand so genau, wie ein Regionalpräsidium kombiniert aus kommunalen und staatlichen Aufgaben funktionieren soll. Vor diesem Hintergrund wurde die Entscheidung in die nächste Legislaturperiode verschoben und es deutet sich möglicherweise ein Abrücken von diesem Plan an. Auf jeden Fall gibt es zurzeit keine ausreichenden Bündnispartner für dieses Ziel¹⁴.

Das vierte und letzte Beispiel ist Sachsen; ebenfalls ein großes Flächenland, aber eine parteipolitische Konstellation mit einer großen Koalition. Zudem liegt hier eine verschärfte Problemsituation durch das Auslaufen der finanziellen Besserstellung im Jahr 2019 und den verstärkten demografischen Wandel in Ostdeutschland vor. In Sachsen wurde zum 1.1.2008 eine starke Gebietsreform „durchgezogen“, indem aus 22 Landkreisen nunmehr 10 Landkreise wurden und aus sieben jetzt drei kreisfreie Städte. Vor allem im Umweltbereich fand eine sehr starke Kommunalisierung statt, die Regierungspräsidien wurden in Landesdirektionen umbenannt und mussten ebenfalls Aufgaben an die Kommunen abgeben. Für den Aufgabenzuwachs versprechen die Kommunen, hier vor allem die Landkreise, eine Einsparrendite von 29% bis 2014 für die übertragenen Aufgaben. Machtpolitisch gab es eine explizite Kopplung der weitreichenden Kommunalisierungen an die Zustimmung zur Gebietsreform durch die kommunalen Spitzenverbände mit und eine nur leichte Schwächung der Regierungspräsidien. Der Entscheidungsprozess wurde ebenfalls weitgehend durch die Landesregierung in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden kontrolliert. Jede Form einer sachlichen Abwägung, insbesondere bei der Frage, ob es sinnvoll ist, nahezu die gesamte Immissionsschutzverwaltung an die Kommunen zu geben, wurde mit dem Argument, entweder die Reform finde wie intern besprochen einschließlich Gebietsreform statt, oder gar nicht, zur Seite gewischt (Protokoll der Landtagsanhörung vom 3.9.2007).¹⁵

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass sich die oben erwähnte, einheitliche Zielstruktur aus Privatisierung, Kommunalisierung und Straffung der Strukturen bei näherer Betrachtung als Fassade erweist. Selbst Regierungskoalitionen

14 *Bogumil/Reichard/Siebart* (Fn. 9); *Bogumil/Ebinger* (Fn. 11); Bezirksregierungen NRW 2006: Strukturkonzept der Bezirksregierungen zur Verwaltungsreform - Ergebnis AK „Zukünftige staatliche Kompetenzen der Mittelinstanz“; *Burgi, Martin/Palmen, Manfred* (Hrsg.), Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen, 2008, Düsseldorf.

15 Anhörungen im Landtag werden in einer solchen Situation völlig ad absurdum geführt, wie der Autor an verschiedensten Anlässen erleben durfte. Durch die klare Kontrolle des Entscheidungsprozesses seitens der Landesregierungen ist man in keiner Phase bereit, sich durch Argumente sachlicher Art „verwirren“ lassen – auch wenn diese von Duzenden von Sachverständigen unisono vorgebracht werden. Vgl. *Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*, Verwaltungspolitik in den Bundesländern - Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt/Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden, 2007 VS: 275-288; Staatsregierung Sachsen 2007: Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – (SächsVwNG). Entwurf der sächsischen Staatsregierung, Mai 2007.

nen mit identischer Parteienkonstellation wie Baden-Württemberg, Niedersachsen und NRW folgen keiner einheitlichen Linie und führen sich widersprechende Argumente für die Anlagerung von Zuständigkeiten ins Feld. 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, erscheint willkürlich. Es gibt also *keine Einigkeit über funktionale Lösungen* und in der Regel kein Lernen aus Erfahrung anderer Länder, zumindest bezogen auf die inhaltliche Ausrichtung der Reformen. Stattdessen ist offensichtlich, dass landesspezifische Eigenheiten bei diesen Entscheidungen eine wesentliche Rolle spielen. Diese ergeben sich aus der politischen Positionierung der jeweils amtierenden Regierungen – insbesondere der Reputation einzelner Verwaltungsebenen, aus Akteurskonstellationen, Vorlieben der Ministerpräsidenten, Pfadabhängigkeiten in der Verwaltungsorganisation und der Haushaltssituation.

III. Die Strategie der unechten Aufgabenkritik

Trotz der unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtung zeigen sich große Ähnlichkeiten in der Umsetzungsstrategie der Bundesländer. Sie kann als „Verwaltungspolitik mit unechter Aufgabenkritik“ bezeichnet werden und setzt auf eine Verbindung von politischen Strukturentscheidungen mit massiver (Personal-)Kostenreduktion ohne „echte“ Aufgabenkritik. Der Prozess der Aufgabenkritik wird nicht offen geführt, sondern bereits vorab sind sowohl die zukünftigen Verwaltungsstrukturen als auch die zu erwirtschaftenden Einsparungen vorgegeben (vgl. Bogumil/Ebinger 2008).¹⁶ Die Politik eignet sich damit die Entscheidung über die Grobkonzeption der Reformen wieder an und überlässt diese nicht mehr wie jahrzehntlang üblich der Ministerialbürokratie selbst. Die außerhalb der Verwaltung in 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

16 Normalerweise erarbeiten die einzelnen Verwaltungen aus Eigeninteresse in einer solchen Situation Hinweise, weshalb fachliche Belange die geplanten Reformmaßnahmen nicht zulassen. Dies wird hier durch gezieltes und institutionell abgesichertes Prozessmanagement (klare Aufgabenteilung und Verflechtung von Controllinginstanzen) verhindert. So werden prinzipiell nur Vorschläge akzeptiert, die auf der Linie des Gesamtpaketes liegen, egal ob sie inhaltlich angemessen sind oder nicht. Indem den Verwaltungen innerhalb der generellen Leitlinien keine weiteren inhaltlichen Details vorgegeben, wird die Aufgabe der Entwicklung des Feinkonzepts den Ressorts selbst übertragen. Dies sichert eine fachgerechtere Implementation und verlagert schwierige Aushandlungsprozesse wie auch die Verantwortung für die Funktionalität der gefundenen Lösungen von der Politik auf die Verwaltung. Vgl. hierzu *Bogumil/Ebinger* (Fn.15).

und Ausnahmen nicht gemacht werden können, entziehen sich die Regierungen der bei inkrementalistischen Reformen üblichen, aufreibenden Kompromissuche auf fachlicher Ebene. 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 Strukturen ist dabei nachrangig.

Nach den politischen Grundsatzentscheidungen werden die betroffenen Verwaltungseinrichtungen jeweils 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. Hierbei muss die Verwaltung dafür sorgen, dass in den neuen, oft wenig adäquaten Strukturen ein zumindest halbwegs funktionaler Vollzug möglich wird. Wenn man sich an ein Zitat von Thomas Ellwein erinnert, der gesagt hat, Verwaltungsreformen benötigen Zielvorstellungen und einen langen Atem und deshalb scheitern sie in der Regel, so kann dieses Problem nun als gelöst erachtet werden. Klare Zielvorstellungen liegen vor und den langen Atem braucht man nicht mehr, weil jetzt alles schnell und ohne störende Befassung mit Inhalten durchgezogen wird.

Bei sehr umfangreichen Reformvorhaben kann eine solche Strategie aber nicht gegen die gesamte Landesverwaltung durchgesetzt werden, weshalb *strategische Bündnisse verschiedener Verwaltungszweige* gegen andere geschlossen werden müssen. Beispielsweise verband sich in Baden-Württemberg Ministerpräsident Teufel mit den Landräten und den Regierungspräsidenten gegen die Ministerialverwaltung und deren (in der Reform weitgehend aufgelöste) nachgeordnete Geschäftsbeiräte. In Niedersachsen wurde ein Bündnis der Landräte und der Ministerialverwaltung gegen die Bezirksregierungen realisiert. In NRW scheitert die angestrebte Schaffung von drei Regionalpräsidien, welche die Landschaftsverbände und Bezirksregierungen ersetzen sollen, bisher auch daran, dass kein derartiges übermächtiges strategisches Bündnis zur Erreichung dieses Ziel geschlossen werden konnte. Sowohl den Landschaftsverbänden als auch den Bezirksregierungen ist es gelungen, ihrerseits entsprechende Abwehrbündnisse und damit Vetopositionen zu schaffen. In Sachsen gab es ein Bündnis aus Landesregierung und Landkreisen.

Dieser gemeinsame Strategiewechsel in der Verwaltungspolitik ist neu. Die Landesverwaltungen haben mikropolitisch extrem gelernt. Die funktionale Betrachtungsweise ist nachrangig, es geht den Landesregierungen vor allem um fiskalische Optimierung. Politisch legitim ist diese Strategie, denn letztlich handelt es sich um eine Wiederaneignung der Verwaltungspolitik durch die Landesregierungen und es kommt auch durchaus zur Realisierung von Einspargewinnen (zumindest für die Landesebene). Folge sind jedoch auch negative Auswirkungen wie fachliche Defizi-

te mangels Beteiligung der Fachseite, den Aufgaben unangemessene Anlagerungen, die Abwälzung von Kosten auf die Kommunen sowie kalter Aufgabenabbau durch Zwang zur Prioritätensetzung in der Verwaltung¹⁷.

IV Aufgabe der Verwaltungswissenschaft

In der Verwaltungspraxis ist eine weitere Ausdifferenzierung funktionaler und territorialer Wege zu beobachten. Wir haben mittlerweile verschiedenste Typen von Regierungspräsidien, wir haben unterschiedlichste Formen von Regionalverwaltungen, die Art und Weise, wie z.B. der Immissionsschutz organisiert ist, differiert von Bundesland zu Bundesland: Manchmal in Sonderbehörden, manchmal in Teilen bei den Kommunen, manchmal ganz bei den Kommunen. Ähnliches gilt für die Sozial- und Schulverwaltung. Zudem erfolgen ganz unterschiedliche Gebietsreformen, als Extremfälle müssen nur Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz verglichen werden. Insgesamt nimmt die Unübersichtlichkeit zu.

Auch wenn diese Reformen politisch legitim sind, ist es die Aufgabe der Verwaltungswissenschaft auf funktionale Missstände aufmerksam zu machen. Zudem stellt sich die Frage, ob es in der Verwaltungswissenschaft eine inhaltliche Einigkeit über gute oder weniger gute funktionale und territoriale Verwaltungslösungen gibt. Herrscht bspw. Einigkeit über die folgenden Punkte:

- Was sind unverzichtbare staatliche Verwaltungsbereiche?
- In welchen Bereichen benötigt man Sonderbehörden?
- Benötigen Flächenländer Mittelinstanzen und wenn ja, welchen Typ und welche Aufgaben?¹⁸
- Stellen regionale kommunale Verwaltungsstrukturen eine Alternative dar? Und wenn ja, wie sind diese zu organisieren und welche Rückwirkung ergeben sich für die bestehenden Strukturen?
- Was sind sinnvolle Einheiten für kommunale Gebietsstrukturen?
- In welchem Ausmaß und in welchen Bereichen sollte kommunalisiert werden und in welcher Form (übertragene Aufgabe, Selbstverwaltungsaufgabe)?

Aufgabe der Verwaltungswissenschaft sollte zumindest sein, einen sachlichen und empirisch angereicherten Diskurs über gute funktionale und territoriale Verwaltungskonfigurationen zu organisieren. Dass in der realen Verwaltungspolitik eine machtpolitische *everything goes* Mentalität herrscht, wird auch dadurch vereinfacht, dass es keinen wahrnehmbaren Konsens in der Verwaltungswissenschaft über bessere und schlechtere Lösungen gibt. Natürlich gibt es immer unterschiedliche instituti-

17 Für den Umweltbereich vgl. *Ebinger, Falk*, Vollzug trotz Reform? Die Umweltverwaltungen der Länder im Wandel, in *VerwaltungsArchiv* Heft 1, 2009, S. 55-70; Positiv bezüglich der Kommunalisierungsmaßnahmen *Burgi, Martin*, Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und Selbstverwaltung, in: *Die Verwaltung*, Heft 2, 2009, 155-177.

18 *Bitter, Manfred*, Regionale Bündelungsbehörden: Notwendige staatliche Repräsentanz in der Fläche, in: *DÖV* 20/1997, 855-865.

onelle Wege, aber aus meiner Sicht gibt es bessere und schlechtere. Natürlich kann man die Probleme, die durch den Wegfall der Bezirksregierungen in Niedersachsen entstehen teilweise reduzieren, wenn man kommunale Gebietsreformen durchführt oder wenn man bereits eine Regionalverwaltung hat – wie es in Hannover der Fall ist. Aber dennoch sprechen nach wie vor viele Argumente dafür, dass in großen Flächenländern staatliche Mittelinstanzen sinnvoll sind. Hier ist die Verwaltungswissenschaft gefordert, so etwas wie eine empirisch gehaltvolle Neuauflage des „Neubaus der öffentlichen Verwaltung“ von Frido Wagner vorzulegen¹⁹. Notwendig sind vergleichende empirische Analysen funktionaler und territorialer Verwaltungskonfigurationen. Diese könnten folgendermaßen aussehen²⁰.

Da ein direkter Rückschluss von der *Aufbauorganisation* auf die Performanz von Verwaltungseinheiten kaum möglich ist, ist eine *aufgabenbezogene* Analyse (z.B. Zweck der Verwaltungstätigkeit, Häufigkeit, Spezifität der Aufgaben) unterschiedlicher Institutionalisierungsformen nötig. Es geht nicht, wie bestimmte Kollegen in der Föderalismuskommission vorgeschlagen haben, einen direkten Rückschluss von der Aufbauorganisation auf die Performance von Verwaltungseinheiten herzuleiten. Eine solche Strukturberichterstattung führt nicht weiter, sondern Verwaltungshandeln muss aufgabenbezogen analysiert werden, d.h. es muss immer betrachtet werden, welchen Zweck die Verwaltungstätigkeit hat, wie häufig bestimmte Vorgänge erledigt werden müssen, welche Spezifität die Aufgabe hat, welche unterschiedlichen Institutionalisierungsformen gibt es und welche sich im empirischen Vergleich als erfolgreicher erweisen. Wir könnten also z.B. in Niedersachsen untersuchen: Wie hat sich der Verwaltungsvollzug in einem bestimmten Bereich durch die Abschaffung der bisher zuständigen Regierungspräsidien verändert? Wodurch zeichnet sich die Aufgabenerledigung dort im Vergleich mit jener in anderen Bundesländern aus, in denen es eine andere Verwaltungskonfiguration gibt? Auf der Basis dieser empirischen Informationen müsste es möglich sein, wieder verstärkt zu einer multidimensionalen Diskussion über die Stärken und Schwächen einzelner Verwaltungsmodelle zu kommen. Bewertungskriterien von Verwaltungshandeln sind dabei vier gleichberechtigte Kriterien: Legalität, Effizienz, demokratische Legitimation und funktionale Aufgabenwahrnehmung. Da diese nicht gleichzeitig optimiert werden können, geht es immer um einen Kompromiss zwischen unterschiedlichen Rationalitätsansprüchen. Einfließen müssen in solchen Analysen immer die jeweiligen Ausgangssituationen, die Interessenlagen und die Transaktionskosten von Veränderungen.

In der Summe würde ich ein solches Vorgehen als Analyse funktionaler und territorialer Verwaltungskonfigurationen bezeichnen. Dies wäre eine wichtige Aufgabe der Verwaltungswissenschaft für die nächsten Jahre, da wir uns der Optimierungs-

19 *Wagner, Frido*, Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, 1969, Berlin.

20 Vgl. als Beispiel auch *Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan*, Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig, 2008, Manuskript, Bochum/Braunschweig.

diskussion kaum entziehen können – und dies auch nicht sollten. Ich hoffe mit diesem Beitrag darauf aufmerksam gemacht zu haben, dass es hier um eine unserer Kernaufgaben geht, um die wir uns interdisziplinär in Zukunft wieder stärker bemühen sollten.

Schriftenreihe der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 34