

Jörg Bogumil

Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?

aus: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hrsg.) 2007: Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier, S. 111-123.

In den 1990er Jahren war die allgemeine nationale und internationale Diskussion um Verwaltungsreformen vor allem durch das „Paradigma“ des New Public Managements geprägt (vgl. Naschold/Bogumil 2000; Jann u.a. 2004). 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 werden (vgl. Reichard 2004). 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.

Ich möchte am Beispiel der jüngsten Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern die These begründen, dass es nicht mehr nur zu inkrementellen Veränderungen von Verwaltungsstrukturen kommt, die bisher in der Nachkriegszeit dominierend waren, sondern dass sich Tendenzen zur Realisierung von umfassenden Verwaltungsreformen abzeichnen. Dies kann einerseits als Folge eines Lernprozesses der Politik gedeutet werden und ist andererseits mit dem „Zwang“ zum Personalabbau verbunden. Die Wiederaneignung der Verwaltungspolitik durch die Politik ist aber nicht vorbehaltlos positiv zu werten, sondern kann durch die Ausblendung funktionaler und sachlicher Aspekte zu z.T. erheblichen Problemlagen führen.

Im Folgenden wird zunächst auf einige Besonderheiten des Politikfeldes Verwaltungspolitik eingegangen und die Frage der Reformfähigkeit öffentlicher Verwaltungen betrachtet. Anschließend werden die aktuellen Verwaltungsstrukturreformen und die Art der politischen Steuerung derselben näher betrachtet. Im dritten Teil wird dann diskutiert, welche Folgen die „Wiederaneignung“ der Verwaltungspolitik durch die Politik mit sich bringt.

1 Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen – Dominanz des Inkrementalismus

Versucht man sich den Erfolgsbedingungen von Verwaltungsreformen zu nähern, muss zunächst auf einige Besonderheiten des Politikfeldes Verwaltungspolitik hingewiesen werden. Verwaltungspolitik kann als der Versuch verstanden werden, durch Veränderungen der Strukturen des öffentlichen Sektors (z.B. Personal, Organisation und Verfahren) Verwaltungshandeln zu beeinflussen. Folgende Besonderheiten sind dabei zu beachten. So gibt es zum einen eine weitgehende Identität von Subjekt und Objekt der Verwaltungspolitik. Verwaltungspolitik ist eine Politik, welche die Verwaltung weitgehend selbst betreibt, weil sich die politische Führung diesem Thema ungern annimmt und weil die Eigeninteressen der Verwaltung und ihrer Mitglieder unmittelbar berührt sind. Dass sich die Verwaltung selbst grundlegend verändert und infrage stellt, ist bei Abwesenheit manifesten äußeren Drucks allerdings äußerst unwahrscheinlich.

Zum anderen handelt es sich bei Verwaltungspolitik um eine sehr indirekte Form politischer Steuerung. Verwaltungspolitik beruht auf einem Dreischritt. In einem ersten Schritt, der als Institutionenpolitik gekennzeichnet werden kann, ist sie unmittelbar auf die Veränderung organisatorischer, personeller und instrumenteller Strukturen gerichtet. Erst im zweiten Schritt und mittelbar strebt sie an, vermittels dieser institutionellen Änderungen die Leistungsfähigkeit (Effektivität) und Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Verwaltungshandelns zu beeinflussen und zu steigern. Schließlich und letztlich sollen diese institutionellen und Performanz-Veränderungen gesamtwirtschaftliche und sozialpolitische Effekte (outcomes) hervorbringen. Es gibt nun aber keine eindeutigen, einfachen und robusten Erkenntnisse über Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten (Instrumenten) und -ergebnissen. Stattdessen sind Strukturen, Verhalten und Ergebnisse allenfalls „lose gekoppelt“. Verwaltungspolitik zeichnet sich also dadurch aus, dass zwar Einigkeit über allgemeine Zielvorstellungen besteht (Effizienz, Effektivität, Legalität, Legitimität), die Instrumente zur Erreichung dieser Ziele aber überaus kontrovers diskutiert werden.

Vor diesem Hintergrund lassen sich aus der Sichtung der Literatur (Ellwein, Scharpf, Naschold, Jann, Benz, Seibel), angereichert durch eigene Erfahrungen mit den Reformen seit Anfang der 1990er, folgende Aussagen zum Erfolg oder Misserfolg thesenartig festhalten:

1) Reformabsichten werden immer massiv durch diejenigen beeinflusst, die sie umsetzen. Daher sei die *Festlegung der Umsetzungsprozesse* von gleicher Bedeutung wie die Festlegung der Ziele einer Verwaltungsreform, so Scharpf seine Erfahrungen resümierend (Scharpf 1987). Institutionelle Reformen beginnen also eigentlich erst nach der politischen Durchsetzung.

2) Je größer die Autonomie einer Verwaltung, als umso reformresistenter erweist sie sich. Dies lässt sich an vielen Beispielen aus dem Bereich der Ministerialverwaltungen zeigen. Am *reformfähigsten* ist hingegen generell die *kommunale* Ebene, da sie am wenigsten autonom ist und am stärksten unter Öffentlichkeitsdruck steht,

3) Zwischen der Art des Problemdrucks (verwaltungsextern, verwaltungsintern), dem Reformobjekt (Organisation, Recht, Personal, Finanzen) und dem Ausmaß der Reformunterstützung gibt es nach Seibel einen Zusammenhang. Reformbegünstigend wirken verwaltungsexterner Problemdruck und den Reforminstrumenten eher Ansätze zur Organisations- oder Rechtsreform als jene der Personal- oder Finanzreform sowie schlussendlich ein Elitenkonsens über die Reformnotwendigkeit (Seibel 1998).

4) Aufgaben- und institutionenspezifische *Differenzierungen* sind erfolgreicher durchsetzbar als Globalkonzepte, die bis in die jüngste Vergangenheit in der Regel scheiterten. Dies hat zum einen mit dem komplexen Anspruch des „großen Wurfs“ zu tun. Muss doch bei umfassenden Veränderungsprozessen in Organisationen muss immer ein vorübergehender *Funktionsverlust* in Kauf genommen werden. Dies hat sich gerade in öffentlichen Verwaltungen eine wesentliche Reformsperre für solche Veränderungskonzepte erwiesen, da der Betrieb ja weiter laufen muss. Umfassende Reformprozesse tendieren daher dazu, die Organisation zu überfordern, mit dem Ergebnis, dass sie selten Ergebnisse zeitigen (Bogumil/Naschold 2000). Zum anderen scheitern umfassende Reformkonzepte an der Vielgestaltigkeit öffentlicher Verwaltung, die sich gegenüber einem generellen Zugriff weitgehend sperrt.

5) Das Prinzip der Einheit der Verwaltung ist ein Mythos. Es macht durchaus einen Unterschied, ob man eine Ordnungsverwaltung, eine Dienstleistungsverwaltung oder eine politische Verwaltung verändern will. In Abhängigkeit von den Verwaltungstypen und je nach Aufgabenstellung, Aufgabenvollzug, Organisation und Kontrollmodus bestehen es beträchtliche Unterschiede. Als Beispiele, bei denen langfristig deutliche Verbesserungen zu beobachten sind, hat Thomas Ellwein die Einwohnermeldeämter, die Gewerbeaufsichtsämter, die Finanzämter und die Polizei erwähnt. Negative Beispiele sind für ihn eher Verwaltungen, die stark politisiert sind und ein hohes Maß an Verflechtung aufweisen, wie z.B. die Ministerialverwaltungen (Ellwein 1994). Umfassende Reformversuche überfordern somit häufig auch Politik und Verwaltungsspitzen. Die individuelle Aushandlung und Durchsetzung von Maßnahmen stellt einen Kampf an zu vielen Fronten dar, der in einem Teil der Politik- und Verwaltungsbereiche Befreiungsschläge und kostspielige Kompromisse notwendig macht. Dies kann zum Scheitern der weit reichenden Pläne führen.

6) Verwaltungsreformen scheitern vor allem *an starken Beharrungskräften* in den Organisationen. Es bedarf immer der *Schaffung eines institutionellen und auch individuellen Eigennutzes* und einer aktiven Gestaltung von Reformprozessen. Nur auf diese Weise ist es möglich, die zum Organisationsalltag gehörenden, aber oftmals wenig thematisierten mikropolitischen Prozesse so zu „steuern“, dass sie im Sinne der Reformmaßnahmen eingesetzt werden können. Immer dann, wenn ein Reformprozess in deutlichem Ausmaß Gewinner und Verlierer produziert, verschärfen sich die mikropolitischen Auseinandersetzungen in Organisationen. Angesichts der institutionellen Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst, die vielen Akteuren erhebliche Machtpotenziale zuweisen, ist gerade hier die Beachtung der Machtspiele in Reformprozessen unerlässlich (Bogumil/Naschold 2000). Wenn durch Reformmaßnahmen bestehende Kernüberzeugungen und Spielregeln der Akteure in Frage gestellt werden, bringt dies erhebliche Probleme mit sich, da die Produktion von Anreizen zur Veränderung der Spielregeln in der öffentlichen Verwaltung nicht einfach ist. Neue Spielregeln werden nur dann von den Akteuren akzeptiert,

wenn die Gewinnchancen gleich bleiben, besser werden oder die Kosten für den Widerstand unverhältnismäßig hoch sind.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass angesichts der bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen und der Akteurskonstellationen die Aussichten für umfassende Verwaltungsreformen in der öffentlichen Verwaltung prinzipiell begrenzt sind. Dies ist die ziemlich übereinstimmende Schlussfolgerung aus verschiedenen organisations- und steuerungstheoretischen Ansätzen. Verwaltungsreformen sind daher in der Regel keine geplante Prozesse der Problemlösung, sondern eher inkrementelle Anpassungen an veränderte Bedingungen, oftmals orientiert an historisch angelegten Lösungsmustern.

2 Verwaltungsstrukturreformen als Große Entwürfe?

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 haben – wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten – in den vergangenen Jahren weit reichende Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsstrukturreformen eingeleitet. Unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung stellen sie sich verstärkt der schon lange von der Verwaltungswissenschaft eingeforderten Aufgabe, zu einer Konzentration und Straffung der unmittelbaren Staatsverwaltung zu kommen, 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.

Dabei lassen sich in den 13 Flächenländern grob folgende Reformpfade unterscheiden¹:

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 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

¹ Die Reformpolitiken der jeweiligen Landesregierungen lassen sich kaum einer klaren Parteipolitik im ideologischen Sinne zuordnen, orientieren sich doch Landesregierungen gleicher Couleur oft an sehr unterschiedlichen Reformmodellen (vgl. z.B. die diametral entgegen gesetzten Reformvorschläge der CDU in Niedersachsen und der CDU in Baden-Württemberg). Jenseits der Orientierung an der Effizienzsteigerung angesichts der Haushaltsnöte scheinen vor allem die Konstellation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien und die Person des Ministerpräsidenten relevante Erklärungsfaktoren für die Ausrichtung der Reformpolitik zu sein (vgl. Bogumil/Ebinger 2005).

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-Anhalt² und Thüringen³
- der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland Pfalz⁴
- der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen⁵.

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).

An dieser Stelle kann keine Darstellung aller Maßnahmen oder Auswirkungen dieser Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern erfolgen (vgl. hierzu Bogumil u.a. 2004, Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006; Brenzki 2004; Hesse/Götz 2003; 2004;

² 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 2000: 67). Im Zuge der geplanten Funktionalreform soll es jedoch in Folge von Kommunalisierungen und Privatisierungen zu einer Aufgabenreduktion kommen (vgl. Leimbach / Borschel 2004: 486 f.).

³ Von Stellung und Aufgaben her ähnelt das LVwAA weitgehend den Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen in anderen Ländern (Peter 2004: 307). Es ist jedoch für das gesamte Territorium des Freistaats Thüringen zuständig; insofern stellt es nach diesem Kriterium eine Landesoberbehörde dar (vgl. Helbing 1998: 76).

⁴ 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 2004: 730; Bogumil et al. 2004: 48). Die Standorte der Mittelbehörden blieben dabei erhalten, sie erhielten jedoch ortsweise andere Zuständigkeiten; außerdem wurden 30 Sonderbehörden in sie integriert.

⁵ 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 Verschlankung der Behörden sowie eine Beschränkung auf die Kernfunktion der Bündelung realisiert wird (vgl. Brenski 2004: 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 auf die Kommunen zu übertragen (vgl. Brenski 2004: 337). Hiervon waren auch die allgemeinen Mittelbehörden betroffen. Zu Baden-Württemberg und NRW vgl. Bogumil et al. 2004 und Bogumil/Ebinger 2005. In NRW strebt die neue Landesregierung eine Regionalisierung im Rahmen der Dreistufigkeit an, ein Modell, welches bislang in keinem Land praktisch umgesetzt wurde. Nach diesem Modell sollen die Regierungspräsidien abgeschafft werden. An ihre Stelle sollen Regionalverbände oder Regionalverwaltungen treten, die nicht mehr Teil der staatlichen Landesverwaltung wären, sondern selbständige Verwaltungsträger, die staatliche Aufgaben als Auftragsaufgaben ausführen. Diese Organe sollen ergänzt werden durch in direkter oder indirekter Wahl demokratisch legitimierte Versammlungen.

Reichard 2004; Bauer u.a. 2006 sowie diverse Hesse-Gutachten zu den einzelnen Bundesländern, die allerdings stärker auf der konzeptionellen Diskussionsebene zu verorten sind). Stattdessen soll es hier ausschließlich um die Art der politischen Steuerung dieser Verwaltungsreformprozesse gehen, die sich, so die grundlegende These dieses Aufsatzes, nachhaltig verändert hat.

Die aktuellen Verwaltungsstrukturreformmaßnahmen sind unabhängig von ihrer unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtung in der Vorgehensweise durchaus ähnlich ausgerichtet und unterscheiden sich damit von früheren Reformversuchen. Vor dem Hintergrund der angespannten Lage der öffentlichen Finanzen und angesichts eines Personalkostenanteils der Länder von durchschnittlich ca. 40% ist das allererste Ziel der Reformmaßnahmen die Reduktion der Personalkosten in der Landesverwaltung. Um diese auch zu erreichen, werden die Modernisierungsbemühungen durch klare Vorgaben und eine gezielte Prozesssteuerung angeleitet, die die bisherige Dominanz eher inkrementalistischer Reformansätze infrage stellt. Besonders deutlich wird diese neue Vorgehensweise in Baden-Württemberg und Niedersachsen. Diese neue Politik der Verbindung einer Personalkostenreduktion mit größer angelegten Verwaltungsreformen (Große Entwürfe) ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- 1) Im Vorfeld der Neugestaltung wurden auf *politischer Ebene die Eckpunkte der Reform* einschließlich der zukünftigen *strukturellen Ausrichtung* und der *wirtschaftlichen Ziele* beschlossen. Dies geschah in Ad hoc-Komitees unter Ausschluss der Öffentlichkeit, ohne eine detaillierte Aufgabenkritik und ohne eine intensive Einbeziehung der Verwaltungen. Damit wurden Unruhe und Kritik der Verwaltung und eine Diskussion in der Öffentlichkeit während der Planungsphase vermieden
- 2) 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 ganzes umgesetzt und Ausnahmen nicht gemacht werden können, entzogen sich die Regierungen der bei inkrementalistischen Reformen üblichen, aufreibenden Kompromissuche auf fachlicher Ebene. In Baden-Württemberg wurde noch während der Regierungszeit von Ministerpräsident Teufel beschlossen, zum 1.1.2005 350 Sonderbehörden abzubauen, zusammenzulegen oder in die allgemeine Verwaltung einzugliedern. Von den Maßnahmen waren ca. 20.000 Beschäftigte betroffen. 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 orientiert hat. In Niedersachsen ist mit dem Regierungsantritt von Ministerpräsident Wulff der genau entgegengesetzte Weg gegangen worden, indem die Auflösung der fünf Bezirksregierungen und die Verteilung ihrer Aufgaben auf Ministerien, Sonderbehörden und Kommunen beschlossen wurde, eine klare und für ein Flächenland völlig neue Ausrichtung an der Zweistufigkeit. Beide Maßnahmen stellen im Spektrum der in der Nachkriegszeit realisierten Maßnahmen auf Länderebenen zweifelsohne große Reformentwürfe dar.
- 3) Nach den politischen Grundsatzentscheidungen wurden die betroffenen Verwaltungseinrichtungen jeweils selbst beauftragt, zeitnah Vorschläge für die Umsetzung dieser Maßnahmen vorzulegen. Dies beinhaltet, dass die Ressorts eine Aufgabenkritik vornehmen und ein Konzept zur Implementierung der politischen

Leitlinien entwickeln müssen. Man kann diesen Vorgang als „unechte“ Aufgabenkritik bezeichnen, da der Prozess nicht offen, sondern sowohl hinsichtlich der zukünftigen Verwaltungsstrukturen als auch in Bezug auf die zu erwirtschaftenden Einsparungen vorgegeben ist. Die normalerweise anzutreffende Verhaltensweise, dass die einzelnen Verwaltungen Hinweise erarbeiten, warum fachliche Interessen eine derartige Verwaltungsreform nicht zulassen, wurde in beiden Fällen dadurch umgangen, dass durch *gezieltes Prozessmanagement* nur solche Vorschläge akzeptiert wurden, die auf der Linie des Gesamtpaketes lagen, egal ob sie inhaltlich angemessen waren oder nicht. Zudem wurden den Verwaltungen keine weiteren *Umsetzungsdetails* vorgegeben, sondern - im Rahmen der generellen Leitlinie - *ihnen selbst überlassen*. Damit wird die Verantwortung für die Entwicklung des Feinkonzepts den Ressorts selbst überlassen, was den Widerstand im Implementationsprozess stark reduziert.

- 4) In beiden Fällen sind diese Umstrukturierungsmaßnahmen mit *exakt festgelegten Einsparvorgaben* versehen worden. In Baden-Württemberg ist in den betroffenen Verwaltungsbereichen binnen fünf Jahren eine „Effizienzrendite“ von 20% der Personalkosten des Jahres 2004 zu erwirtschaften. In Niedersachsen sollen durch festgelegte Stelleneinsparungen ebenfalls innerhalb von fünf Jahren Einsparungen in ähnlichen Dimensionen realisiert werden.
- 5) In beiden Fällen konnte diese Strategie natürlich nicht gegen die gesamte Landesverwaltung durchgesetzt werden, sondern es wurden *strategische Bündnisse verschiedener Verwaltungszweige* gegen andere geschlossen. In Baden-Württemberg verband sich der Ministerpräsident Teufel mit den Landräten und den Regierungspräsidenten gegen die Ministerialverwaltung, in Niedersachsen wurde ein Bündnis der Landräte und der Ministerialverwaltung gegen die Bezirksregierungen realisiert.

In beiden Ländern ist es mit dieser Strategie gelungen, innerhalb nur eines Jahres diese recht weit reichenden Maßnahmen umzusetzen, so dass die Verwaltungen seit Anfang 2005 in den neuen Verwaltungsstrukturen arbeiten.

3 Wiederaneignung der Verwaltungspolitik – Chance oder Risiko?

Die beschriebene Tendenz zur Realisierung von „großen Verwaltungsreformen“ kann als Reaktion und Folge eines Lernprozesses der Politik gedeutet werden. Zum einen erwiesen sich inkrementalistische Reformansätze als sehr zeitaufwändig und aufgrund ihrer Kompromissorientierung zudem oft als inhaltlich unbefriedigend. Zum anderen würdigen die Bürger als „Kunden“ der Politik inkrementalistische Reformansätze nur sehr bedingt. Für gewöhnlich gehen partielle und schleichende Reformbemühungen aufgrund ihrer Komplexität und ihres unspektakulären Charakters im politischen Tagesgeschäft unter. Die neue Politik der „Großen Entwürfe“ stellt eine Lösung für diese Schwierigkeiten des klassischen inkrementalistischen Reformprozesses dar. Erstens können durch einen Totalumbau der Landesverwaltung Vetopositionen „im Handstreich“ zerstört und Machtverhältnisse verändert werden. Damit entfällt der Zwang, die Vorschläge einer echten, d.h. fachlich und nicht ausschließlich politisch begründeten Aufgabenkritik berücksichtigen zu müssen und Kompromisslösungen einzugehen. Des Weiteren können durch die Verlagerung nicht nur beträchtliche Einsparungen durchgesetzt werden – mit zusätzlichen Kompetenzen gelockte Verwaltungsebenen erkaufen diese i.d.R. gerne durch die Zusage einer günstigeren Erledigung. Die Realisierung der Kostensenkung wird durch die Kompetenzverlagerungen auch in die Hände Dritter - und damit weg aus der die Regierung direkt belastenden politischen Arena - verlagert.

Das wesentliche Motiv für die großen Entwürfe ist die Absicherung einer wirklichen Einsparpolitik, die Stärkung politisch loyaler Verwaltungsebenen und das Verdeutlichen von Reformkompetenz und nicht so sehr ein neues Interesse der Politik für Verwaltungsstrukturen und –verfahren. Da man gelernt hat, dass durchgreifende Reformen mit der Verwaltung kaum zu machen sind, macht man diese gegen Teile der Verwaltung. Angesichts des beispiellosen externen Finanzdrucks und des schlechten Rufs der Bürokratie können inhaltliche Diskussionen um die Sinnhaftigkeit der Maßnahmen ausgeblendet werden. Diese Ausblendung funktionaler und sachlicher Argumente kann aber in der Praxis durchaus zu Problemlagen führen. Dies soll kurz an zwei Beispielen erläutert werden: der Abschaffung der Bezirksregierungen und Auswirkungen dieser Modernisierungsbemühungen auf die Umweltverwaltung.

1) Nach ersten Analysen führt die *Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen* in Niedersachsen zu einigen *Problemlagen*, denn sie bringt die Gefahr eines wachsenden Ressortegoismus aufgrund fehlender Bündelung mit sich und begünstigt damit das Anwachsen von Konflikten auf der Regierungsebene, führt unzweifelhaft zu einem Anwachsen und einer Verfestigung von Sonderbehörden, führt in Kombination mit dem teilweisen Wegfall des Widerspruchsverfahrens zu einem deutlichen Anstieg von Gerichtsverfahren in Höhe von knapp 40% und könnte in einzelnen Aufsichtsbereichen (Kommunalaufsicht, Naturschutz) negative Auswirkungen mit sich bringen (vgl. Bogumil/Kottmann 2006).

2) Die Modernisierungsprozesse führen im Bereich der Umweltverwaltung zu erheblichen Problemlagen, da die Besonderheiten dieser⁶ im Rahmen der ganzheitlichen Reformkonzepte zu wenig berücksichtigt werden. Dabei stellen sich insbesondere *Maßnahmen der Kommunalisierung* aus der Sicht des Umweltschutzes vielfach als *problematisch* dar. Hier ist die Gefahr einer unglücklichen Konzentration der Kompetenzen für übergreifende Umweltbelange und lokale Wirtschaftsförderung gegeben. So könnte sich die Kommunalverwaltung einem starken Druck von Seiten der lokalen Wirtschaft bei Genehmigungen und Überwachung im Rahmen der Gewerbeaufsicht, bei der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten oder der Ausweisung von Naturschutzgebieten ausgesetzt sehen. Die „Politisierung“ von Entscheidungen auf der Ebene der Kreise ist daher ein zentraler Aspekt bei der Debatte um die Neuorganisation der Umweltverwaltung. Da entsprechende Bedenken von allen Beteiligten – auch von der Seite der Wirtschaftsverbände und sogar aus der Arbeitsebene der Kommunalverwaltung selbst – geäußert werden, sind sie als äußerst glaubhaft einzustufen (vgl. Bauer u.a. 2006).

Diese Beispiele verdeutlichen, dass auch der verständliche Wunsch nach politischer Steuerungsfähigkeit nicht zu einer Opferung der Problemlösungsfähigkeit staatlichen Handelns führen darf. Inkrementelles Vorgehen hat darüber hinaus den erheblichen Vorteil, dass historische, fest in der Tradition des Landes und der Verwaltung verwurzelte kulturelle Prägungen berücksichtigt werden können. Gegen die neuerdings zu beobachtenden politisch motivierten Reformkaskaden spricht auch, dass damit die für eine systematische Organisationsentwicklung notwendige „Ruhe“ im strukturellen Aufbau nicht mehr gegeben ist. Die bisherigen, allerdings noch unzureichenden empirischen Erfahrungen deuten darauf hin, dass die Kombination dramatischer Personalkostenreduktionen mit der Strategie großer Reformentwürfe möglicherweise zu nicht unerheblichen Einbußen an Leistungsqualität führen kann. Zwar kann man, in Anlehnung an ein Zitat des mecklenburgischen Umweltministers, auch im Dunkeln ohne Licht Fahrrad fahren, nur eben nicht so sicher. Im Hinblick auf den Wegfall von Kontroll- und Überwachungsfunktionen - bspw. im Umweltschutz - scheinen Vorreiter der Reformbewegung derzeit einen ähnlichen Weg zu beschreiten.

⁶ Die Umweltverwaltung in den Ländern war nun seit ihrem Ausbau in den 1980er Jahren lange Zeit relativ stark sektoralisiert und durch die Dominanz regulativer Tätigkeiten wenig kommunalisiert. Die starke Sektoralisierung wurde unter anderen damit begründet, dass die „Umwelt“ ein Allgemeingut sei und folglich ohne den Schutz einer, ihre Individualrechtsgüter schützenden Lobby auskommen muss. Umweltschutz - verstanden als Schutz der natürlichen Lebensgrundlage vor schädlichen Einwirkungen - ist folglich eine Aufgabe, die maßgeblich vom Allgemeininteresse getragen werden muss. Neben dem Umweltrecht muss auch die organisatorische Ausgestaltung des staatlichen Umweltschutzes diesen besonderen Bedingungen Rechnung tragen und die Erfüllung der Aufgabe ermöglichen.

Literatur

- Bauer, Michael W. / Bogumil, Jörg / Knill, Christoph / Ebinger, Falk / Krapf, Sandra / Reißig, Kristin 2006: Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz, Baden-Baden, im Erscheinen
- Becker, Klaus 2004: Zur Bündelung und Koordinierungsfunktion der Bezirksregierungen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 4/2004. 89-91
- Bock, Rolf 2000: Von den Bezirksregierungen zum Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt, in: Konzendorf, Götz (Hrsg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeption und Umsetzung. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung. 65-70
- Bogumil, Jörg / Siebart, Patricia / Reichard, Christoph 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8, Ibbenbüren
- Bogumil, Jörg / Ebinger, Falk 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9, Ibbenbüren
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner 2005: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. (Grundwissen Politik Band 36), Wiesbaden
- Bogumil, Jörg / Kottmann, Steffen 2006: Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11, Ibbenbüren
- Brandt, Edmund 2002: Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns, in: Brandt, Edmund / Schinkel, Manfred-Carl (Hrsg.) 2002: Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen. Baden-Baden: Nomos. 145-163
- Brenski, Carsten (Hrsg.) 2004: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und bei Bund. Speyerer Forschungsberichte 233
- Ellwein, Thomas 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich: BI Taschenbuchverlag
- Helbing, Hans 1998: Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. Speyerer Forschungsbericht 188. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung
- Hesse, Joachim Jens / Götz, Alexander 2003: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), in: ZSE 4/2003. 579-612
- Hesse, Joachim Jens / Götz, Alexander 2004: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), in: ZSE 1/2004. 106-143
- Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Gert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut, 2004: Status-Report Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24), Berlin.
- Leimbach, Thomas / Borschel, Andreas 2004: Das neue Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt, in: LKV 2004, Heft 11. 484-488
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Auflage. Opladen.
- Pressman, Jeffrey Leonard/Wildavsky, Aaron 1973: Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland, Berkeley.
- Reichard, Christoph 2004: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: Jann u.a. 2004: 87-100

- Scharpf, Fritz W. 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein, Thomas u.a. (Hrsg.) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1. Baden-Baden, S. 111-151.
- Seibel, Wolfgang 1998: Verwaltungsreformen, in: König/Siedentopf (Hrsg.) 1998, S. 87-10
- Stadelmaier, Martin / Konzendorf, Götz 2004: Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz, in: Die Öffentliche Verwaltung, September 2004, Heft 17. 729-733
- Wagener, Frido 1982: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv 73. Band 1982. 153-166