

Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I)*

I. Einführung

Die grundlegende *Modernisierung der öffentlichen Verwaltung* bildet nach über einstimmender Meinung der großen politischen Parteien in Bund und Ländern eine *entscheidende Zukunftsaufgabe*. Blickt man auf die entsprechenden Bemühungen der Gebietskörperschaften, wird allerdings ein *Missverhältnis von Ankündigung und Ertrag* deutlich. Während auf Bundesebene trotz der Empfehlungen zahlreicher Kommissionen von einer nachhaltigeren Regierungs- und Verwaltungsreform bislang kaum die Rede sein kann, bleiben die Initiativen der Länder meist auf punktuelle Aktivitäten beschränkt. Lediglich im Bereich der Gemeinden findet sich eine Reihe konsequenter Reformen, die allerdings weniger der Einsicht in zum Teil noch vormoderne Verwaltungsabläufe als vielmehr den Zwängen der Haushaltssituation geschuldet sind.

Lange verschleppte Reformen, die Folgen der Vereinigung und der fortlaufende Europäisierungs- wie Internationalisierungsprozess erzwingen eine *Diskussion über den Zustand der deutschen Staatlichkeit*. Zwar sind Forderungen nach einem „schlanken Staat“ Legion, doch ist nicht wirklich erkennbar, dass man sich ernsthaft darum bemühte, die Frage „Was soll und kann der Staat?“ auch zu beantworten. Politik und Verwaltung wollen zwar zu einer Reform der deutschen Staatlichkeit mit einer Überprüfung der öffentlichen Aufgaben und einer Neudefinition des Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor beitragen, entziehen sich dieser Pflicht aber in weiten Teilen. Obwohl laut nach einer Rückföh-

* Der Beitrag dokumentiert die Ergebnisse eines zwischen 1997 und 2002 erstellten Gutachtenzyklus zur Regierungs- und Verwaltungsreform auf Länderebene (mit Arbeiten zur Situation in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern). Während das erste Gutachten noch gemeinsam mit Thomas Ellwein erstellt wurde, zeichnete Joachim Jens Hesse für alle nachfolgenden Untersuchungen alleinverantwortlich; Alexander Götz wirkte an der empirischen Aufarbeitung des Materials mit. Eine Buchfassung der im Zuge dieser Arbeiten gewonnenen Erkenntnisse erscheint im Frühjahr 2004 unter dem Titel „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder“ bei Duncker & Humblot.

rung des Staates auf seine „Kernaufgaben“ gerufen wird, kommt es noch immer zu einer Aufsplitterung – und damit zwangsläufig Aufgabenausdehnung – von Bundes- wie Landesministerien, erlaubt man sich durch den Ausweis zahlreicher Sonderbehörden eines der kompliziertesten Verwaltungssysteme der Welt. Statt konsequent zu fragen, welche Aufgabe durch welche gebietskörperschaftliche Ebene wirklich wahrzunehmen ist, wie Spezialisierungsprozesse und daraus folgende Verflechtungen abgebaut werden können und ob es des noch immer erkennbaren Wachstums öffentlicher Aufgaben tatsächlich bedarf, wird über eher periphere Veränderungen, diskussionswürdige Trägerschaften und problematische Arbeitsteilungen diskutiert. Damit entzieht sich die Debatte einer notwendigen Bestandsaufnahme des deutschen Föderalismus und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, verbleibt die deutsche Ministerialorganisation häufig noch auf dem Stand der vergangenen Jahrzehnte und kommt es zwischen der staatlichen und der kommunalen Verwaltung zu zahllosen Verflechtungen, die Doppelarbeiten, unproduktive „Schnittstellen“ und funktionale Defizite erkennen lassen. Man kuriert also weiterhin meist an Symptomen und versucht, den Eindruck zielorientierten Handelns zu erwecken, obwohl Beliebigkeit und punktuelles Agieren vorherrschen. Dies gilt gleichermaßen für die Aufgaben einer „nachholenden Modernisierung“ wie für jene Anpassungsleistungen, die sich mit den Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung und dem Europäisierungsprozess verbinden.

Die *deutschen Länder* sind in diesem Kontext von *besonderem Interesse*, zumal sie die eigentliche Vollzugsebene im Rahmen des deutschen Regierungssystems darstellen und – Ausdruck ihrer „Sandwich“-Position – gleichzeitig Steuerungs-, Ordnungs-, Aufsichts- und Vollzugaufgaben wahrnehmen. Die dabei erkennbaren (staatlichen wie kommunalen) Politiken gelten deshalb auch als Indikator für die Reformfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung. Dies mag erklären, warum derzeit ablaufende Bemühungen, etwa in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, als strukturell bedeutsame Veränderungen gewürdigt werden, die nicht nur für die anderen Länder, sondern auch für den Bund und vor allem die Kommunen konsequenzreich sein könnten.

Natürlich wäre es unbillig, den deutschen Ländern vorzuhalten, dass sie der Aufgabe einer kontinuierlichen „Modernisierung“ ihres Regierungs- und Verwaltungssystems nicht nachgekommen seien. Fast alle Länder verweisen auf jahrzehntelange Versuche, über Territorialreformen, dem nachfolgende funktionale Reformansätze, Bemühungen um eine Rechtsbereinigung oder aber eine bürgerfreundliche Verwaltung auf defizitäres öffentliches Handeln zu reagieren. Hinzu treten seit Ende der 1990er Jahre Versuche, Instrumente und Verfahren einer

dem privatwirtschaftlichen Bereich entlehnten „neuen Steuerung“ auch im staatlichen Bereich einzuführen. Allerdings blieben die entsprechenden Politiken bislang meist auf Einzelbereiche beschränkt, gelang es kaum, die Landesverwaltungen durchgängig zu modernisieren oder gar eine nachhaltige Dezentralisierung einzuleiten. Dies mag erklären, warum in fast allen Ländern heute *neben sehr gut verwalteten Bereichen defizitäre Verwaltungsstrukturen und ineffiziente Abläufe* erkennbar sind. Die Grundübel des Wachstums, der Verflechtung und der Spezialisierung des öffentlichen Sektors haben auch hier ihren Niederschlag gefunden. Der nachfolgende Überblick über den Stand der Verwaltungsreform in neun Flächenländern¹ wird dies systematisch dokumentieren, zumal damit erstmals ein Einzelanalysen zusammenführendes, vergleichendes Bild der Verwaltungsrealität auf Landesebene gezeichnet wird. Die vorgestellten, jeweils landespezifischen Empfehlungen bemühen sich um einen Gesamtansatz zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, wobei dessen Verwirklichung über einen längeren Zeitraum vorgesehen ist. Da *Verwaltungspolitik* und eine damit verbundene „Staats-“ oder auch „Landespflege“ nur als Prozess zu denken sind, verbietet sich ein Ansatz „aus einer Hand und zu einem Zeitpunkt“; die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verzeichnet in dieser Hinsicht fast ausschließlich gescheiterte „Reformen“. Auch von daher bedarf es einer Modernisierung, die positive Routinen verstetigt, Bestandsgarantien überprüft und in einem offenen Diskussionsprozess unabewisbare Veränderungen benennt und innerhalb vertretbarer Zeiträume vollzieht.

Im Ergebnis kommen die vorgelegten Untersuchungen zu sieben *grundlegenden Empfehlungen*:

- Regierungsreform durch Konzentration auf einen ministeriellen „Kern“;
- Straffung der oberen Landesverwaltung;
- Überprüfung und Rückführung von Mittelinstanzen;
- verstärkte Nutzung von verselbständigte Einheiten und öffentlichen Unternehmen;
- konsequente Kommunalisierung der unteren Landesbehörden;

¹ Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Untersuchungen: *Ellwein, T./Hesse, J. J.: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen, Wiesbaden/Konstanz/Berlin, 1997; Hesse, J. J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf/Berlin, 1999; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg, Potsdam/Berlin, 1999; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Kiel/Berlin, 2000; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin/Berlin, 2000; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz/Berlin, 2000; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, Magdeburg/Berlin, 2001; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin, 2002; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, München/Berlin, 2002.*

- Fortsetzung der Kommunalreform sowie
- erweiterte Länderkooperation.

Die damit verfolgten Zielsetzungen setzen an erkennbaren Schwachstellen und unausgeschöpften Rationalitätsreserven innerhalb der untersuchten Regierungs- und Verwaltungssysteme an. Mit der vorgeschlagenen *Konzentration der Staatsorganisation* und einer *konsequenteren Kommunalisierung* weiterer Aufgabenbereiche bietet sich die Möglichkeit, die bestehende Dreistufigkeit der Verwaltung mittelfristig zu überwinden. Insgesamt gilt auch am Beispiel der deutschen Länder: *Staatsreform ist Staatsvereinfachung*, um der Überlebensfähigkeit des Staates und der Erfüllung seiner Kernfunktionen willen.

Mit Blick auf die *Ministerialorganisation* wird empfohlen, die *Zahl der Ministerien* (unter Einschluss der Staatskanzleien) von heute bis zu zehn auf etwa sieben, in kleineren Ländern ggf. sechs *zurückzuführen*. So ist dem staatlichen Gestaltungs- und Steuerungsauftrag mit dem Ausweis der folgenden Ministerien zu entsprechen: Staatsministerium, Innenministerium, Finanzministerium, Wirtschaftsministerium, Sozialministerium, Kultusministerium sowie (Landwirtschafts- und) Umweltministerium. Danach werden über die Bildung eines Staatsministeriums die für die Zukunft des Landes wichtigsten Leitungsfunktionen in einer Hand gebündelt, wäre die Eigenständigkeit von Landesjustizministerien zu überprüfen, kommt es zu der einem umfassenden Bildungsbegriff folgenden Zusammenführung gesonderter Ministerien für Schule, Bildung und Wissenschaft und ergeben sich mit der konsequenten Verbindung von Landwirtschafts- und Umweltministerien jene „synergetischen Effekte“, von denen in öffentlichen Verlautbarungen so häufig die Rede ist.² Die mit einem solchen Ausweis eines „Kerns“ von Ministerien verbundenen Konzentrationsprozesse sind ggf. durch einen Ausbau von Koordinationskapazitäten (etwa die Einrichtung fachpolitischer Landesausschüsse oder ein interministerielles Weisungsrecht einzelner Abteilungen) zu ergänzen, um die notwendige Zusammenarbeit zwischen den „Häusern“ zu sichern.

Ausgangspunkt für eine nachhaltige Staats- und Verwaltungsreform wäre somit eine leistungsfähige Landesregierung. Zur Rückführung der Zahl der Ministerien tritt die Aufgabe, die *internen Organisationsstrukturen* zu überprüfen und Abläufe zu straffen. Flache Hierarchien, die Größe der Arbeitseinheiten und eine Bündelung von Aufgabenbereichen zählen ebenso zu den Ansatzpunkten wie eine *konsequente Delegation und Selbstbeschränkung*. Vollzugsaufgaben sollten keines-

2 In einem weiteren, mittelfristig zu vollziehenden Schritt halten die Autoren auch den Verzicht auf ein eigenständiges Landwirtschafts- und Umweltressort für möglich und, aufgrund des Querschnittscharakters der Aufgabe, auch für sachlogisch. Hierauf wird im zweiten Teil dieser Dokumentation ausführlicher einzugehen sein.

falls in den Ministerien erledigt werden. Für sie ist der nachgeordnete Bereich zuständig. *Obere Landesbehörden* sind im Prinzip entbehrlich; der Vollzug ist wo und wann immer möglich zu kommunalisieren. Was darüber hinaus an Fach- und Dienstleistungsaufgaben verbleibt, könnte durch den Ministerien zugeordnete *Fach- und Serviceeinrichtungen* erbracht werden, die jedoch nicht mehr als Aufsichts- und Genehmigungsinstanzen fungieren sollten.

Mit Blick auf die *Mittelinstanzen*, und hier insbesondere die Regierungspräsidien, sprechen funktionale Defizite, überausgestattete Personalkörper, offensichtliche Schnittstellen, gleichartige Aufgabenprofile, erkennbare Doppelarbeiten und die Notwendigkeit, aufgrund strukturell begründeter Defizite „zu bündeln“, für eine *schrittweise Rückführung*. Die Auflösung der Präsidien wäre mit einer Verlagerung von Aufgaben (vor allem auf ausreichend leistungsfähige Kreise und kreisfreie Städte) oder dem Verzicht auf sie verbunden. Wo staatlicher Steuerungsbedarf verbleibt, ist an eine den Ministerien assistierende Vollzugseinheit zu denken, die eher projekt- als regelungsorientiert arbeitet (Agenturmodell). Auch Fragen der *Raumordnung und Regionalentwicklung* wäre zunächst mit *flexiblen Formen der Kooperation* zu begegnen, die alternative Schaffung einer zusätzlichen Verwaltungsebene im Regelfall abzulehnen. Mit Ausnahme der großen Flächenländer, also Bayerns, Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens, wo Regierungspräsidien noch zumindest mittelfristig „gebraucht“ werden, um notwendige Steuerungs- und Anpassungsprozesse zu koordinieren, ergibt sich eine deutliche Straffung der Staatsorganisation, der im örtlichen Bereich eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung korrespondiert.

Eine entsprechende Rückführung der oberen Landesverwaltung ist mit einer erweiterten *Auslagerung öffentlicher Aufgaben* zu verbinden, wobei eindeutige Kriterien zu beachten sind. So sollte zur Gewährleistung von Innovation, Wirtschaftlichkeit und Missbrauchsschutz die wirksame Kontrolle durch Parlament und Regierungsorgane treten. Wo sich nach den bisherigen Erkenntnissen die Bildung verselbständiger Einheiten und öffentlicher Unternehmen bewährt hat, sind weitere Schritte bis hin zur vollständigen Privatisierung zu erwägen. *Hoheitliche Aufgaben* bleiben hingegen *Sache der Gebietskörperschaften* und ihrer Verwaltungsorgane. Es sind mithin vor allem spezialisierte Fach- und Forschungsaufgaben (etwa im Bereich der Denkmalpflege oder bei fachtechnischen Diensten), die für verselbständigte öffentliche und private Organisationsformen in Frage kommen. Ähnliches gilt für Wirtschafts- und Organisationsaufgaben (wie die Liegenschaftsverwaltung oder öffentliche Hochbauangelegenheiten) sowie für den Vollzug von „Massengeschäften“ (etwa in den Bereichen Besoldung, Kasenwesen und Beihilfen), sofern die öffentliche Steuerungs- und Finanzverantwortung gewahrt bleibt.

Die darüber hinaus empfohlene *Kommunalisierung der unteren Landesbehörden* zielt auf eine kontinuierliche *Rückführung des staatlichen Engagements in der Fläche*. Hier sollten lediglich zentrale Ordnungsaufgaben, also im Kern die der Polizei, der Finanzverwaltung, der Gerichtsbarkeit und der Strafverfolgung Teil der unmittelbaren Landesverwaltung bleiben. Dem entspricht die benannte *Stärkung der Kommunen*, dem Prinzip nach in allen anderen Bereichen der örtlichen und regionalen Fach- und Ordnungsverwaltung. Kreise und kreisfreie Städte und mit ihnen die kreisangehörigen Gemeinden sollten zur umfassenden Vollzugs-ebene der Verwaltung ausgebaut werden. Damit verbindet sich dann aber auch die Verpflichtung, verstärkt örtliche Kompetenz zu sichern, zusätzliche Verantwortung zu übernehmen und über Gemeindegrenzen hinaus zu dokumentieren. Hier kann der Staat anregen und punktuell unterstützen. Selbstverschuldete Ungleichgewichte sind dagegen vor Ort zu bewältigen und durch freiwillige Kooperation zu überwinden. Auf der Basis einer nicht nur im Gesetz behaupteten, sondern auch praktizierten *Konnexität* heißt mehr Verantwortung also auch zusätzliches Risiko und Akzeptanz von Unterschiedlichkeit. Somit geht es im Bereich der *kommunalen Selbstverwaltung* um eine *weitreichende und nachhaltige Dezentralisierung* bislang staatlicher Zuständigkeiten sowie um eine Anpassung der Territorialstrukturen, um die Leistungsfähigkeit kommunaler Einrichtungen dauerhaft sicherzustellen. Eine *umfassende Funktionalreform* ist dabei durch das Ziel einer Effizienzsteigerung und einer größtmöglichen Orts- und Bürgernähe zu ergänzen; die Verantwortung für den Vollzug öffentlicher Aufgaben sollte mithin aus normativen und funktionalen Gründen so dezentral als möglich angesiedelt sein. Hierfür bedarf es der benannten lokalen Kapazitäten.

Die bestehenden Zuschritte der kommunalen Gebietskörperschaften folgen aber häufig noch immer Kriterien der 1960er und 70er Jahre und erweisen sich schon von daher als überprüfungsbedürftig. Dies gilt zunächst für die kommunale *Kreisstufe*. Hier stehen Kreiszuschritte und Größenordnungsprobleme bei den kreisfreien Städten sowohl einer langfristig effizienten Aufgabenerledigung als auch der Übernahme neuer Zuständigkeiten entgegen. Es sind deshalb verstärkt Kooperationslösungen sowie Einkreisungen und Gebietsvergrößerungen anzustreben. Ähnliches gilt für die Gebietskörperschaften im *kreisangehörigen Raum*. Zwar hat sich in einigen Ländern das zweistufige System von unteren Kommunalverbänden in der Funktion von Hauptverwaltungsträgern und (Orts-) Gemeinden über Jahrzehnte hinweg als funktionsfähig erwiesen, doch bedarf es gleichfalls der Überprüfung. So könnte sich angesichts gewandelter Anforderungen an das öffentliche Handeln, zusätzlicher Aufgaben, finanzieller Engpässe und nicht zuletzt neuer technischer Möglichkeiten das Angebot alternativer Organisationsformen als sinnvoll erweisen, die eine stärkere Konzentration erlaub-

ben, ohne dabei Ortsnähe und bürgerliche Teilhabe zu beeinträchtigen. Es ist deshalb in jedem Fall zu erwägen, auf freiwilliger Basis Gemeinden im Rahmen von Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ämtern zu größeren Einheiten zusammenzuführen. Der damit verbundene Verlust an Orts- und Bürgernähe wäre durch eine erweiterte Ortsteilverfassung und eine Novellierung des Kommunalwahlrechts zu kompensieren. Nicht zuletzt stellen sich Fragen der *gemeindlichen Gebietsstruktur* im Umfeld der kreisfreien Städte und Verdichtungsräume. Die Lösung von Stadt-Umland-Problemen erweist sich dabei als dringlich, sowohl im Rahmen interkommunaler Kooperation als auch mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich. Entscheidende Bedeutung erlangen hier erneut die Förderung freiwilliger Zusammenarbeit, das im Landesrecht zu schaffende Angebot zur Bildung multifunktionaler Stadt-Umland-Verbände sowie die Unterstützung von interkommunalen Verhandlungslösungen, etwa durch eine Liberalisierung des Haushaltsrechts.

Den Landes- und Kommunalbereich übergreifend sind schließlich die benannten Ansätze zu einer Regierungs- und Verwaltungsreform um eine *erweiterte Länderkooperation* zu ergänzen. Mit Blick auf vielfache inner- wie interregionale Kooperationsbezüge würde es sich hier als sinnvoll erweisen, einer unabsehbaren Föderalismusreform „voranzugehen“ und gegebene Handlungspotentiale grenzüberschreitend auszuschöpfen. Dabei ist zunächst an den Ausbau der bereits praktizierten Kooperationsbeziehungen über Landesgrenzen hinweg zu denken und auf den dabei gemachten *positiven Erfahrungen aufzubauen*. Vor allem aber ginge es darum, die bislang eher im Planungsbereich und in fachpolitischen Einzelfragen erkennbare Zusammenarbeit zu verstetigen und *auf hoheitliche Aufgaben auszudehnen*. Der Verkehr, die Polizei, das öffentliche Beschaffungswesen, die obere Gerichtsbarkeit und eine Bündelung von Förderungspolitiken sind erfolgversprechende Ansatzpunkte. Dies gilt nicht nur aus binnenstaatlicher Sicht, sondern auch mit Blick auf eine erweiterte *Europäisierung*. Die in grenznahen Ländern gemachten, meist durchaus positiven Erfahrungen wären um neue Formen der Kooperation zu ergänzen, nicht zuletzt im Rahmen der 2004 Realität werdenden *Osterweiterung*.

Die folgenden Ausführungen dokumentieren den diesen Empfehlungen zugrunde liegenden Sachverhalt. Nach einem systematisierenden Blick auf den Aufbau der Verwaltung in den Bundesländern (II.) werden die neun untersuchten Länder in ihren jeweiligen Besonderheiten vorgestellt und dem folgende Empfehlungen skizziert (III.). Eine Synopse der dabei gemachten Erfahrungen, die in den Ausweis eines „Modells“ von Verwaltungsorganisation auf Länderebene mündet (IV.), beschließt diese Dokumentation.

II. Aufbau und Begrifflichkeit der Verwaltung in den Bundesländern

Der *systematische Vergleich der Regierungs- und Verwaltungsorganisation* in den bundesdeutschen Flächenländern und die daraus zu entwickelnden Reformperspektiven stoßen bereits zu Beginn auf ein grundsätzliches Problem.³ Obwohl länderübergreifend bestimmte Organisationsmuster und Aufgabenzusammenhänge festzustellen sind, findet sich *keine einheitliche Terminologie*, die gleichzeitig und länderübergreifend die Position einer Behörde im Instanzenzug kennlich macht, ihre räumliche Zuständigkeit benennt und ihr Tätigkeitsprofil charakterisiert. Diese begriffliche Komplexität ist als Ausfluss „gewachsener“ Organisation ein *Spiegelbild von Verwaltungstraditionen, Länderspezifika und unterschiedlichen staatspolitischen Konzepten*. Umso mehr stellt eine einheitliche Begriffsbildung eine zentrale Voraussetzung dar, um die Formenvielfalt der deutschen Verwaltung einer komparativen Analyse zugänglich zu machen. Dabei stehen die *Kategorisierung des institutionellen Gefüges und der Verwaltungstätigkeit* im Vordergrund.

In einem ersten Schritt gilt es, die *Träger der Verwaltungsorganisation* in den Bundesländern und ihren Kommunen zu identifizieren. Auf dieser Grundlage lässt sich in einem zweiten Schritt der *Bestand nach strukturellen und funktionalen Merkmalen unterscheiden*. Dabei meint der Begriff Verwaltungsträger diejenigen Organisationseinheiten und Subjekte, die mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betraut sind und Rechtsfähigkeit besitzen. Hierbei bilden Träger, die nach öffentlichem Recht konstituiert wurden, den nach wie vor wichtigsten Teil. Die nachfolgenden Definitionen und Beschreibungen beschränken sich deshalb auf Verwaltungseinheiten, die als unmittelbare Staatsverwaltung bzw. Organe des Verwaltungsträgers Staat gefasst werden können. Hinzu treten Gemeinden und Gemeindeverbände als kommunale Verwaltungsträger. Aufgrund ihrer

³ Der maßgebliche gesetzliche Rahmen für den Verwaltungsaufbau ist im Landesrecht geregelt. Dort bildet die Landesverfassung die übergreifende Klammer. Sie bestimmt, dass der Gesetzgeber den Aufbau der Landesverwaltung und die Zuständigkeiten festzulegen hat. Demnach bedarf es für die Errichtung einer Behörde eines Gesetzes (Art. 77 Abs. 1 Verf Bay, Art. 70 Abs. 1 Verf BW, Art. 70 Abs. 2 Verf M-V, Art. 56 Abs. 2 Verf Nds, Art. 77 Verf NRW, Art. 112 Verf Saarl, Art. 45 Abs. 2 Verf SH, Art. 86 Abs. 2 Verf LSA, Art. 96 Abs. 1 Verf Bbg, Art. 90 Verf Thü). Keine solche Regelung kennen die Verfassungen von Hessen und Rheinland-Pfalz; in Rheinland-Pfalz wurde sogar der größte Teil der staatlichen Behörden durch Beschluss der Landesregierung errichtet. Davon abgesehen wurde in allen Ländern der überwiegende Teil der einzelnen Behörden aufgrund unterschiedlicher fachgesetzlicher Regelungen und Teilarbeitsgesetze geschaffen und mit Kompetenzen ausgestattet (z. B. durch Polizei- und Schulverwaltungsgesetze). Über eine zusätzliche, allgemeine Regelungsbasis verfügen daneben Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und das Saarland in Form von Landesorganisations- bzw. Verwaltungsgesetzen.

zunehmenden Bedeutung in der deutschen Staats- und Verwaltungsorganisation sind Verwaltungsträger als juristische Personen des Privatrechts und als verselbständigte Verwaltungseinheiten nach dem öffentlichen Recht insoweit anzusprechen, als sie eine Erweiterung des Formenreichstums öffentlicher Verwaltungsorganisation darstellen.⁴ Ihre institutionell-rechtlichen Grundlagen sind jedoch im Ländervergleich weitgehend identisch, so dass auf eine Berücksichtigung bei der terminologischen Klärung verzichtet werden kann.⁵ Bleibt man also bei der unmittelbaren Staatsverwaltung und den Kommunen, beruhen Begrifflichkeiten und Aufbauorganisation zum einen auf *strukturellen* Kategorien; dies betrifft die Gliederung nach gebietskörperschaftlichen Ebenen und räumlicher Zuständigkeit, die wiederum durch eine oder mehrere Instanzen geprägt sind. Zum anderen folgen die Definitionen *funktionalen* Merkmalen, die sich auf die Aufgaben und die Art der Verwaltungstätigkeit beziehen.

Die *an den Aufgaben orientierte Dimension* der Aufbauorganisation bietet die größte Spannbreite für institutionelle Lösungen. Zumindest innerhalb der landes- und kommunalrechtlich zu bestimmenden Organisation zählt dieser Gestaltungsspielraum zu den wesentlichen Steuerungsressourcen der Exekutive. Von geringerer Varianz sind dagegen die strukturellen Aufbaumerkmale, also die geografischen und vor allem die instanzlichen Besonderheiten der Landes- und Kommunalorganisation. Hierbei unterscheidet man in der Regel zwischen einem *zwei- und einem dreistufigen Staats- und Verwaltungsaufbau*. Dies ist allerdings insofern *irreführend*, als die Landes- und Kommunalverwaltungen bei einer exakten Differenzierung mehr als die benannten Verwaltungsstufen ausbilden. Jene *faktische Mehrstufigkeit* ist dabei nicht nur für den akademischen Betrachter relevant. Sie äußert sich ganz konkret in weithin üblichen Genehmigungsverfahren. Ihre Ursache ist damit zu begründen, dass im Verwaltungsföderalismus deutscher Prägung den Ländern und Kommunen Aufgaben überantwortet sind, die sich im Vollzug kaum voneinander trennen lassen. Jenseits des ordnungsgemäßen Instanzenzugs verursachen Benehmens- und Beteiligungspflichten vertikal mehrgliedrige Verfahren. Ihre Komplexität nimmt mit der organisatorischen Differenzierung tendenziell zu.⁶ Eine differenzierte und exaktere Kennzeichnung

⁴ Vgl. hierzu u. a. *Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein/Staatskanzlei*: Themenaufriss zu einer organisatorischen Verselbständigung von Aufgaben – Formen, Modelle und Kriterien, Kiel, 1997; *Schuppert, G. F.*: Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen, in: *Die Verwaltung* 4 (1998), 416–447; *König, M.*: Die Privatisierung im Landesorganisationsrecht, in: *DÖV* 8 (1999), 322–329.

⁵ Vgl. hierzu beispielhaft die §§ 37 ff. des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein (LVvG SH) i. d. F. d. Bek. v. 02. 06. 1992 (GVBl. 1992 S. 243, ber. S. 534), zuletzt geänd. durch Ges. v. 09. 07. 2003 (GVBl. S. 320).

⁶ Betrachtet man etwa eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Bauleitplanverfahren, so steht (jenseits der

der vertikalen Gliederung würde deshalb wertvolle *Hinweise auf Komplexität wie Rationalitätsreserven von Regierung und Verwaltung* liefern. Ohne diese Begriffsbildung besitzt das Diktum der Dreistufigkeit für die Staats- und Verwaltungspraxis eine nur sehr begrenzte Aussagekraft. Es entspricht allenfalls dem regelmäßigen staatlichen Instanzenzug: Ausgehend von der obersten Instanz, der Landesregierung und den Ministerien, erstreckt sich die Landesverwaltung über die oberen Behörden als zweite Stufe bis hin zur unteren Landesverwaltung, also den staatlichen Sonder- bzw. Fachbehörden und den über Organleihe in Dienst genommenen Kreis- und kreisfreien Stadtverwaltungen. Die im Rahmen der Auftragsverwaltung erweiterte Beanspruchung der Kommunen ist definitionsgemäß beauftragte Kommunalverwaltung.⁷

Im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung erweisen sich bei der Einteilung der Behördenorganisation vor allem zwei Aspekte als problematisch:

- die *horizontale Differenz* zwischen Behörden, deren Verantwortung sich auf das gesamte Land erstreckt, und denjenigen, die nur für einen Teil des Landes zuständig sind, sowie
- die *vertikale Unterscheidung* zwischen Landesbehörden mit letztverantwortlichen Zuständigkeiten (und ohne instanzlich nachgeordnete Dienststellen der Staats- und kommunalen Auftragsverwaltung) sowie jenen mit eigenem Behördenunterbau.

In der *horizontalen Perspektive* sind im Ländervergleich nur für diejenigen Behörden und Einrichtungen uneinheitliche Definitionen festzustellen, die unmittelbar einer obersten Landesbehörde unterstehen und nicht der räumlich gegliederten Ortsstufe angehören. Dagegen lässt sich die örtliche oder untere Verwaltungsebene anhand von zwei alternativen Charakteristika eindeutig identifizieren: Sie ist entweder einer oberen oder mittleren Behörde nachgeordnet oder folgt im Instanzenzug einer anderen Landesbehörde und ist dabei ausschließlich für einen

Regelungen zur Einreichung von Genehmigungsunterlagen über eine andere Behörde) über der erstverantwortlichen Gemeinde regelmäßig nur die höhere Verwaltungsbehörde. Allerdings ist im landesspezifischen Verfahren häufig auch wenigstens eine staatliche Sonderbehörde für Umweltfragen beteiligt. Hinzu treten auf solche Verfahren spezialisierte Einrichtungen, die bei einer oberen Fachbehörde oder aber im Ministerium selbst angesiedelt sein können und „beratend“ tätig werden. Aus einem an und für sich zwei- oder dreistufigen Verfahren wird so in der Praxis ein vier- oder fünfstufiger „Vorgang“. Dies macht deutlich, dass die genaue Betrachtung und sachgerechte Etikettierung von Organisationseinheiten im unmittelbaren verwaltungsreformerischen Interesse liegen sollte.

7 Der Terminus „Auftragsverwaltung“ bezieht sich auf den Charakter überwiesener, der fachlichen Aufsicht unterstelliger und im Einzelfall weisungsgebundener Aufgaben. Er impliziert keine verdeckte „Verstaatlichung“ kommunaler Verwaltungstätigkeit, sondern verdeutlicht die Herkunft und die Vollzugsbedingungen einer Zuständigkeit. Die ausdrückliche Forderung nach einer möglichst großen Eigenständigkeit von Städten, Kreisen und Gemeinden bleibt davon unberührt.

Teil des Landes zuständig.⁸ Damit richtet sich das besondere Interesse auf die bei Genehmigungsverfahren und im Instanzenzug als obere Behörden fungierenden Verwaltungsteile. Soweit diese nur einen Teil des Landes betreuen, können sie dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend auch als *regionale* Verwaltung bzw. Behörden bezeichnet werden. Für den Bereich der allgemeinen Verwaltung sind dies die Regierungspräsidien bzw. die Bezirksregierungen. In den größeren Flächenländern kommen die oberen Finanzbehörden, also die Oberfinanzdirektionen, sowie spezielle Fachverwaltungen, etwa die Direktoren der nordrhein-westfälischen Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte oder die bayerischen Direktionen für ländliche Entwicklung, hinzu.

In Ländern mit einem *nominal zweistufigen Verwaltungsaufbau*, die über keine regionale Verwaltung verfügen, sind die Begrifflichkeiten systematisch einfacher, aber wiederum nicht einheitlich gefasst. Grundsätzlich finden sich hier unterhalb der Ministerien obere Landes- sowie als weitere Ebene untere Landesbehörden und die kommunale Auftragsverwaltung. Auch hier ist die Landesadministration damit faktisch auf drei Ebenen verteilt.⁹ Demgegenüber richtet sich eine *dreistufige*, also *regional differenzierte Verwaltung* in ihren Bezeichnungen entweder nach der geografischen Reichweite der Behörden oder spezifiziert sie anhand ihrer instanzlichen Position. So macht etwa das Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalens neben der Bezugnahme auf die nächsthöhere Instanz die räumliche Zuständigkeit zum wesentlichen Kriterium der verwandten Behördenbezeichnungen. Entsprechend bilden die Landesregierung und die Ministerien die obersten Landesbehörden. Ihr Tätigkeitsbereich erstreckt sich wie der der nachgeordneten Landesoberbehörden auf das gesamte Land. Letztere wiederum dienen einem speziellen Verwaltungszweck. Sie besitzen zum Teil einen nachgeordneten Behördenapparat und stehen zumindest formal zu den Mittelbehörden in keinem hierarchisch übergeordneten Verhältnis. Die Mittelinstanzen wiederum unter-

⁸ Vgl. hierzu § 13 LVwG BW (Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg i. d. F. d. Bek. v. 02. 01. 1984 [GVBl. S. 101], zuletzt geänd. durch Ges. v. 14. 30. 2001 [GVBl. S. 189]), § 7 LOG Bbg (Landesorganisationsgesetz Brandenburg i. d. F. d. Bek. v. 12. 09. 1994 [GVBl. I/94 S. 406], zuletzt geänd. durch Ges. v. 10. 03. 2003 [GVBl. I/03 S. 38]), § 9 LOG NRW (Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen i. d. F. d. Bek. v. 10. 07. 1962 [GVBl. S. 421], zuletzt geänd. durch Ges. 09. 05. 2000 [GVBl. S. 462]), § 7 LVwG SH (a. a. O.) und § 8 LOG Saarl (Landesorganisationsgesetz Saarland i. d. F. d. Bek. v. 27. 03. 1997 [Amtsbl. S. 410], zuletzt geänd. durch Ges. Nr. 1473 v. 23. 05. 2001 [Amtsbl. S. 937]).

⁹ So regelt etwa das LOG Bbg, dass *untere* Landesbehörden zwar „einer *obersten* Landesbehörde unterstehen und für Teile des Landes zuständig sind“ (§ 7 Abs. 1 LOG Bbg), dennoch aber eine Überordnung oberer Behörden und damit ein dreistufiger Instanzenzug zugelassen ist (§ 10 Abs. 3 und § 11 Abs. 3 LOG Bbg). Demnach sind einzig die Landesoberbehörden den Ministerien unmittelbar unterstellt (6 Abs. 1 LOG Bbg). Gleichermaßen gilt für die anderen zweistufigen Landesverwaltungen, also Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland und Schleswig-Holstein. Dabei hat das Saarland mit der Einführung von „Landesämtern“ und „Landesmittelbehörden“ sogar die Terminologie einer dreistufigen Verwaltung übernommen (§§ 6 und 7 LOG Saarl).

liegen ebenfalls der Dienst- und Fachaufsicht durch ein oder mehrere Ministerien, sind aber nur für einen Teil des Landes zuständig. Untere Landesbehörden und die kommunale Auftragsverwaltung schließlich folgen entweder einem Ministerium, einer Oberbehörde oder einer Mittelbehörde nach.

Der nordrhein-westfälischen Terminologie entsprechen unter den zweistufigen Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, wobei hier jeweils der Behördentyp der Mittelinstanz entfällt. Mehr oder minder deutliche Abweichungen von diesem „Regeltypus“ weist dagegen die Begriffspraxis der anderen Länder auf. Während man etwa in Niedersachsen, Hessen, Sachsen-Anhalt, dem Saarland und Thüringen vor allem die Lage im Instanzenzug betont, finden in Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz neben der Verwaltungsebene auch Tätigkeitsmerkmale Berücksichtigung.¹⁰

Sucht man nun nach einer geeigneten Form, alle vorfindbaren Verwaltungstypen derart zu kategorisieren, dass sie mit den gesetzlichen Regelungen in Einklang stehen, funktionalen wie strukturellen Ansprüchen genügen und zuletzt eine Einschätzung der horizontalen und vertikalen Differenzierung des Verwaltungsapparats ermöglichen, scheint eine *Verbindung der bestehenden Begrifflichkeiten* naheliegend. Als problematisch erweist sich dabei erneut die Differenzierung zwischen den besonderen oberen Landesbehörden und den Landesmittelbehörden bzw. oberen Landesbehörden der allgemeinen Verwaltung. Sowohl vom Aufgabenumfang her als auch mit Blick auf ihren Wirkungskreis bilden sie eindeutig unterschiedliche Kategorien, von denen in der herkömmlichen Diktion jeweils nur eine Seite, entweder, wie in Rheinland-Pfalz, vor allem die funktionale oder aber, wie in Nordrhein-Westfalen, allein die strukturelle betont werden. Hält man an dem gesonderten Ausweis der mittleren Verwaltungsebene als geografisch spezifiziertem Typus fest, ohne die aufgabenmäßigen Aspekte außer Acht zu lassen, empfiehlt sich als Grundmuster die nordrhein-westfälische Differenzierung nach oberster, oberer, mittlerer und unterer Landesbehörde. Dementsprechend ist zwischen obersten Landes-, Landesober-, Landesmittel- und Landesunterbehörden zu unterscheiden. Für jede dieser Kategorien ist dann nach funktionalen Gesichtspunkten zu bestimmen, durch welche Art der Tätigkeit sich

¹⁰ So firmieren die rheinland-pfälzischen Behörden zwischen der obersten und unteren Instanz zunächst als obere Landesbehörden. Diese unterstehen einer oder mehreren obersten Landesbehörden. Hinsichtlich ihrer Aufgaben unterscheidet man ferner zwischen oberen Landesbehörden der allgemeinen Verwaltung, womit früher die Bezirksregierungen und seit 2000 die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie die Struktur- und Genehmigungsdirektionen gemeint sind, den besonderen Landesbehörden mit nachgeordneten Dienststellen und schließlich den zentralen Landesämtern, die spezialisierte Funktionen erfüllen, jedoch über keinen nachgeordneten Bereich verfügen (*Staatskanzlei Rheinland-Pfalz: RLP-ONLINE*, 1999; *Ley, R./Prümm, H. P.: Staats- und Verwaltungsrecht für Rheinland-Pfalz*, Neuwied/Darmstadt, 1986; *Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hg.): *Rheinland-Pfalz. Struktur der Verwaltung – Verwaltungsbehörden und Gerichtsorganisation*, Koblenz, 1977).

die Behörden auszeichnen. Gemäß der rheinland-pfälzischen Terminologie benennt die *allgemeine Verwaltung* solche Behörden, die im Bereich der klassischen Finanz- und Organisations- sowie der Innen- und Hoheitsverwaltung tätig werden oder auf ihrer Ebene mehrere Geschäftsbereiche und Aufgaben bündeln und dabei die betreffenden Belange im Vollzug aufeinander abzustimmen haben. Zur *besonderen Verwaltung* zählen dagegen solche Organisationseinheiten, deren Zuständigkeiten innerhalb eines Politikfeldes und zumeist auch eines Ressorts liegen. Ihnen fällt der fachspezifische Vollzug oder die Untersuchung, Begutachtung, Beratung und Lehre zu.¹¹

Beginnt man die *einheitliche Begriffsbildung* mit den *Landesoberbehörden*, deren Zuständigkeit sich auf das gesamte Landesgebiet erstreckt, so ist zu unterscheiden zwischen

- den *Landesoberbehörden*, die über eine nachgeordnete Staats- oder kommunale Auftragsverwaltung die Rechts-, Fach- und ggf. auch die Dienstaufsicht führen, und
- den *zentralen Landesämtern*, die letztverantwortliche Zuständigkeiten besitzen und über keinen nachgeordneten Bereich verfügen.

In beiden Kategorien gibt es wiederum Behörden der *allgemeinen* und der *besonderen Verwaltung*. Bei den *Landesmittelbehörden*, die die ihnen zugewiesenen Aufgaben als regionale Verwaltung nur für einen Teil des Landes wahrnehmen und über einen nachgeordneten Bereich verfügen, finden sich demnach

- *Landesmittelbehörden der allgemeinen Verwaltung* und
- die *mittleren Behörden der Fachverwaltung*.

Auch auf der Ebene der *unteren Landesbehörden*, die entweder einer oberen oder mittleren Behörde nachgeordnet sind oder im Instanzenzug einer anderen Landesbehörde folgen und dabei nur für einen Teil des Landes zuständig sind, lässt sich die funktionale Differenzierung zwischen allgemeiner und besonderer (Staats-)Verwaltung fortsetzen. Demnach finden sich

- *untere Landesbehörden der allgemeinen Verwaltung*, etwa die Landräte oder Landkreise in ihrer Eigenschaft als untere staatliche Verwaltungsbehörden, und

¹¹ In diesem Zusammenhang ist auf den oftmals nur begrifflich sichtbaren Unterschied zwischen den eher vollzugsorientierten und meist als Genehmigungsbehörden fungierenden Landesämtern und den (Fach-)Einrichtungen bzw. den nicht- oder teilrechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts hinzuweisen. Letztere verfügen in der Regel über keinen eigenen nachgeordneten Apparat und arbeiten in einem fachlich eng umgrenzten Bereich. Sofern sie daher nicht dem Innen- oder Finanzressort angehören (allgemeine Verwaltung), sind sie nach der hier vorgeschlagenen Kategorisierung als zentrale, der oberen Landesverwaltung zuzurechnende Einheiten der besonderen bzw. Fachverwaltung einzustufen. Analog zur Einteilung der Landesbehörden gelten sie dagegen als Teil der unteren Landesverwaltung, wenn sie einer oberen Behörde oder Mittelinstantz nachgeordnet oder unterhalb eines Ministeriums nur für einen Teil des Landes zuständig sind.

- die *untere Fachverwaltung*, womit die staatlichen Sonderbehörden gemeint sind.

Tabelle 1 fasst die Bezeichnungen und die Organisation der Landesverwaltungen zusammen, verdeutlicht die Position im Instanzenzug anhand von Beispielen und stellt ihnen die hier vorgeschlagenen Bezeichnungen gegenüber.

Tabelle 1: Aufbau und Terminologie der Staatsverwaltung in den Bundesländern

Bisherige Bezeichnungen	Beispiele	Empfohlene Bezeichnung
Oberste Landesbehörden		Oberste Landesbehörden
Zugeordnete Ämter		Zugeordnete Ämter
Landesoberbehörden / Mittelbehörden / Zentrale Landesämter / Landesämter		Zentrale Landesämter
Landesoberbehörden der allgemeinen Verwaltung		Landesoberbehörden der allgemeinen Verwaltung
Landesoberbehörden / Landesmittelbehörden		Landesoberbehörden der besonderen Verwaltung
Landesoberbehörden der allgemeinen Verwaltung / Landesmittelbehörden		Landesmittelbehörden der allgemeinen / besonderen Verw.
Untere Landesbehörden		Landesunterbehörden / Untere Landesbehörden
weisungsgebundene Aufgaben der Kommunalverwaltung		kommunale Auftragsverwaltung

Soweit die *Gemeinden, Städte und Landkreise* in den Fachgesetzen als untere Behörden bezeichnet, aber nicht im Rahmen der Organleihe unmittelbar in Dienst genommen werden, sind sie, wie bereits angesprochen, als *kommunale Auftragsverwaltung* zu definieren. Damit beziehen die Autoren keine Position in der rechtsdogmatischen Kontroverse zwischen monistischer und dualistischer Aufgabenstruktur auf der kommunalen Ebene. Vielmehr soll der Blick auf die „gelebte Wirklichkeit“ der kommunalen Verwaltung vor Ort gelenkt werden. Konzentriert man sich so auf das Maß der im Vollzug deutlich werdenden Bindung an übergeordnete Maßgaben und Direktiven und bezieht man außerdem die anderen pflichtigen und freiwilligen Aufgabenarten mit ein, gelangt man zu drei *funktional definierten Aufgabentypen*:

- den *weisungsgebundenen Aufgaben*, bei denen die zuständigen kommunalen Verwaltungsträger der staatlichen Rechts- und Fachaufsicht unterliegen,
- den *ungebundenen*, aber gesetzlich definierten *Pflichtaufgaben*, die nur der staatlichen Rechts-, nicht jedoch der Fachaufsicht unterworfen sind, sowie

- den *freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben*, die ebenfalls der Rechts- und nicht der Fachaufsicht unterliegen.

Zur funktionalen Beschreibung kommunaler Aufgaben tritt die *strukturelle Definition* der unterschiedlichen Ebenen des Kommunalsystems. Hierfür bietet sich ein *vierstufiges Konzept* an. Demnach erstreckt sich die kommunale Verwaltung von der

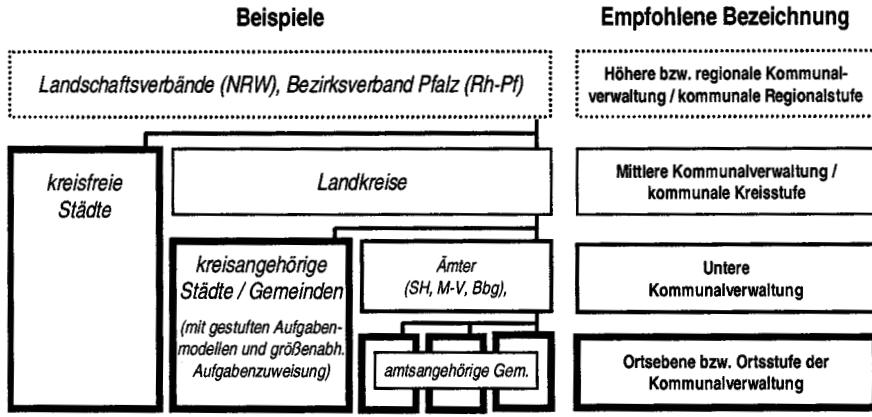
- *Regionalstufe* (höhere Kommunalverbände bzw. -verwaltung)
- über die *Kreisstufe* (mittlere Kommunalverwaltung) und
- die *kreisangehörigen Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände* (Kreisstufe oder untere Kommunalverwaltung)
- bis hin zu den *kreisangehörigen Gemeinden*, die sich zur Erledigung ihrer Aufgaben eines kreisangehörigen Gemeindeverbandes bedienen (Ortsebene der Kommunalverwaltung).

Gemeinsames Kennzeichen der Einheiten auf allen vier Stufen ist, dass ihnen *gesetzliche Rechte, Aufgaben und Pflichten zugeordnet* werden. Dabei sind die Kommunalverbände auf der Regionalebene strukturell dadurch abzugrenzen, dass ihnen wenigstens zwei Kommunen der Kreisstufe, also Landkreise oder kreisfreie Städte, oder neben einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt weitere Gemeinden eines anderen Landkreises angehören. Die Regionalebene überwölbt nach dieser Lesart die kommunale Kreisstufe. Letztere besteht aus den (Land-) Kreisen, die zugleich Kommunalverbände der kreisangehörigen Gemeinden sind, und aus den kreisfreien Städten (bzw. Stadtkreisen), die den Landkreisen gleichgeordnet sind. Dem folgen auf der dritten unteren Ebene die kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände. Unterscheidet man weiterhin im kreisangehörigen Raum zwischen Gemeinden, die diese Aufgaben vollständig in eigener Verantwortung und Trägerschaft erledigen (Hauptverwaltungsträger) und solchen, die sich hierzu kreisangehöriger Kommunalverbände bedienen (Ämter oder Verwaltungsgemeinschaften), so ist eine vierte Stufe, die der Ortsebene bzw. Ortsstufe der Kommunalverwaltung, vorzusehen. Hierzu zählen Städte und Gemeinden als die in der hierarchischen Gliederung nach unten hin „letzten“ öffentlichen Körperschaften, die im Gegensatz zu unteren Kommunalverbänden wie Ämtern oder Zweckverbänden mit eigener Gebietshoheit ausgestattet sind.

Blickt man vor diesem Hintergrund von der untersten Stufe zurück auf die jeweils oberen Ebenen der Kommunalverwaltung, bilden höhere, mittlere und untere Kommunalverbände jeweils eine *sui generis*-Kategorie, wobei einzige der Landkreis den Charakter einer Gebietskörperschaft besitzt. Dagegen weisen alle Einheitsgemeinden nach der hier vorgestellten Kategorisierung mehrfache Eigenschaften auf. So sind kreisfreie Städte der Kreisstufe zugehörig, in ihrer Eigenschaft als Gemeinden aber zugleich der Ortsebene zuzurechnen. Analog dazu

sind kreisangehörige Gemeinden, die selbst als kommunale Hauptverwaltungs träger fungieren, sowohl auf der dritten unteren Kommunalstufe als auch auf der vierten Ebene, der Ortsstufe, anzusiedeln.

Tabelle 2: Aufbau und Terminologie des vertikal gegliederten deutschen Kommunalsystems



Fasst man an dieser Stelle die organisations- und begriffssystematische Be trachtung der Landes- und Kommunalverwaltungen zusammen, wird deutlich, dass eine *einheitliche Terminologie den Vergleich nicht nur methodisch erleichtert, sondern auch unmittelbare Schlüsse auf die organisatorische Komplexität und die Reformbedürftigkeit der deutschen Staats- und Verwaltungsorganisation zulässt*. Abzulesen ist das vor allem, wenn auch nicht mehr nur an der wenig aussage kräftigen Unterscheidung zwischen zwei- und dreistufigen Verwaltungen. Zusätzlich steht nun die Charakterisierung der verwaltungspraktisch in Erscheinung tretenden Behörden auf den unterschiedlichen instanzlichen Ebenen (*vertikale Differenzierung*) und in ihren geografischen Bezügen zur Verfügung. Hinzu kommt das in komparativer Sicht deutlich werdende Maß an *horizontaler Differenzierung* entsprechend der Anzahl allgemeiner und besonderer Behörden. Diesen kann z. B. auf der oberen Verwaltungsebene, je nach Eigenschaft als zentrale Landesämter oder reguläre Oberbehörden, ein nachgeordneter Bereich zugerechnet werden, womit eine Verbindung der horizontalen mit der vertikalen Analyse ermöglicht wird. Eines der wesentlichen Ergebnisse solcher Untersuchungen ist es, dass in der Tat *alle zweistufigen Verwaltungssysteme in Wirklichkeit drei- oder mehrstufige Verwaltungssysteme darstellen*. Hieraus folgt der *gesetzlich begründbare Reformanspruch, die normierte Zweistufigkeit real umzusetzen*.¹² Daneben

¹² Vgl. dazu beispielhaft die programmatischen Ausführungen von § 2 Abs. 1 und 2 LOG Bbg: „Der Aufbau

weisen allerdings auch die nominal dreistufigen Systeme regelmäßig einen ebenso starken oder zumindest kaum weniger spezialisierten Besatz oberer Landesbehörden auf. Das zentrale Argument für eine regionale Staatsverwaltung, der Verzicht auf differenzierte Fachbehörden, wird so *ad absurdum* geführt. Angesichts der Tatsache, dass selbst Oberbehörden, die nur beratende und begutachtende Aufgaben wahrnehmen sollen, durch Benehmens- und Beteiligungsrechte in eine instanzliche Position geraten können, müsste ein Verwaltungssystem mit Regierungspräsidien oder vergleichbaren Regionalbehörden trotz der angesprochenen Defizite der zweistufigen Länder ein deutlich komplexeres und damit in erheblichem Maße reformbedürftiges Verwaltungssystem aufweisen. Als *Konsequenz* wären *entweder durch (Re-)Integration von Fachverwaltungen* in die allgemeine Verwaltung *das dreistufige Prinzip* in seiner ursprünglichen Form *wieder herzustellen oder aber die Rolle und Position der Mittelinstanzen zu relativieren*. Die nachfolgend skizzierten Untersuchungsfälle konkretisieren diese noch eher allgemeinen Maßstäbe, zuletzt durch die konzeptionelle Entwicklung eines zukunftsähnigen Verwaltungsmodells auf Landesebene.

III. Neun Fälle: ein Gutachtenzyklus aus den Jahren 1997 bis 2002

Nachfolgend werden *in der Chronologie ihrer Entstehung neun*, in den Jahren 1996/97 bis 2002 *begutachtete Länder- und Kommunalverwaltungen* vorgestellt. Es handelt sich um die „Fälle“ Hessen (1997, Aktualisierung 2002), Nordrhein-Westfalen (1998/1999), Brandenburg (1999), Schleswig-Holstein (1999/2000), Mecklenburg-Vorpommern (1999/2000), Rheinland-Pfalz (1999/2000), Sachsen-Anhalt (1999/2001), Baden-Württemberg (2001/2002) und Bayern (2002). Im Einzelnen ging es um eine *Bestandsaufnahme der Organisationsstrukturen* und die kritische *Würdigung der Aufgabenwahrnehmung* im staatlichen und kommunalen Bereich. Daraus sollten mittel- und langfristig tragfähige *Reformvorschläge für die Aufbauorganisation* der betrachteten Verwaltungssysteme abgeleitet werden; im Ergebnis kam es zu einer durch den *Vergleich* angereicherten Weiterentwicklung und Konvergenz der eigenen Untersuchungskonzepte. Dieser Prozess mündet nun, nach Abschluss der Untersuchungen, in die Formulierung „praxisgesättigter“ *Modellvorstellungen*, wie sie im vierten Kapitel zusammengefasst werden. Bei der Vorstellung der „Fälle“ beschränken sich die Autoren auf jeweils kurSORISCHE BETRACH-

der Landesverwaltung ist zweistufig. Die erste Stufe bilden die obersten Landesbehörden mit den ihnen nachgeordneten Landesoberbehörden. Die zweite Stufe bilden die allgemeinen unteren Landesbehörden sowie die sonstigen unteren Landesbehörden.“

tungen des vorgefundenen Bestandes sowie auf den Ausweis zentraler Reformvorschläge; eine den Zugang erleichternde Synopse ermöglicht einen ersten direkten Vergleich.

1. Der Fall Hessen: Auftakt zu einem „überfälligen“ Modernisierungsprozess

Der Fall Hessen bildete den Auftakt des Gutachtenzyklus.¹³ Sicht man von den Ergebnissen der Gemeindegebietsreform ab,¹⁴ fanden die Gutachter im Jahr der Erstuntersuchung (1996) eine nahezu „unberührte“ und überaus differenzierte Verwaltungslandschaft vor. Insbesondere im staatlichen Bereich wurde das für dreistufige Verwaltungssysteme typische *Phänomen einer „doppelten“ Verwaltung* identifiziert. Obwohl man mit der Errichtung von zunächst zwei und seit 1981 drei Regierungspräsidien den Zweck verfolgte, staatliche Aufgaben unterhalb der Ministerien unter Berücksichtigung der regionalen Erfordernisse zu bündeln, kam es daneben zu einer *fortlaufenden Spezialisierung und Ausdifferenzierung*. Dies wiederum beförderte das bereits in den vergangenen Jahrzehnten erkennbare Wachstum des „Apparats“ und verschärfe jene Funktionsdefizite, die organisatorischer Segmentierung zu eigen sind. Basierend auf früheren Untersuchungen und angeleitet durch verwaltungshistorische Arbeiten zielten die entwickelten Reformvorschläge deshalb auf eine radikale *Vereinfachung* der hessischen Verwaltung, und dies sowohl in horizontaler wie vertikaler Perspektive. Den Ausgangspunkt bildeten die Straffung der ministeriellen Aufbauorganisation sowie die Reduktion der Ressortanzahl von neun auf langfristig bis zu sechs Geschäftsbereiche. So sollte von der Spalte her die Voraussetzung für eine *Aufgabenbündelung* und eine *Verkürzung des nachgeordneten Instanzenzuges* geschaffen werden. Angesichts größerer Geschäftsbereiche und damit verminderter Koordinationserfordernisse sowie einer zunehmend routinisierten und verhaltungsstarken kommunalen Kreisstufe empfahlen die Gutachter zudem eine *Auflösung der Regierungspräsidien*. Funktionale Defizite, überausgestattete Personal-

¹³ Nach der Erstbegutachtung in den Jahren 1996 und 1997 kam es 2002 zu einer Aktualisierung, die sich vor allem auf die Regierungsorganisation und die staatlichen Mittelinstanzen bezog.

¹⁴ Trotz drastischer Einschnitte ging man bei der kommunalen Gebietsreform in Hessen nicht so radikal vor wie in Nordrhein-Westfalen. Dennoch war die Wirkung ähnlich, weil man sich auf die flächen-deckende Durchsetzung des Prinzips der Einheitsgemeinde verständigte. 1969, vor der Gemeindegebietsreform, gab es in Hessen 2.662 Gemeinden, davon 1.803 mit weniger als 1.000 Einwohnern. 1996/1997 existierten dagegen nur noch 421 Gemeinden, die alle als örtliche Hauptverwaltungsträger fungierten (vgl. hierzu: Thieme, W./Prillwitz, G.: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden, 1981).

körper und erkennbare Doppelarbeiten legten diesen Schritt nahe. Im Rahmen einer aktualisierten Untersuchung im Jahr 2002 wurde dieser Befund in wesentlichen Teilen bestätigt. Auch wenn es in Hessen zwischenzeitlich zu zumindest partiellen Ansätzen einer Modernisierung der Staatsorganisation kam, blieb die *grundästliche Kritik an der Dreistufigkeit*, verbunden mit einer nach wie vor *hochspezialisierten Fachadministration* bestehen. Um gleichwohl unabweisbaren Erfordernissen nach einer Konzentration auf ministerieller Ebene zu entsprechen, kam es auf der Grundlage des bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Ländervergleichs zu einer Modifizierung dahingehend, dass man die Ressortkonzentration auf sechs bis sieben Geschäftsbereiche beschränkte und die Schaffung einer projektorientiert arbeitenden Bündelungseinheit im Rahmen eines oberbehördlichen Landesverwaltungsamtes vorschlug

Tabelle 3: Regierung und Verwaltung in Hessen vor und nach der empfohlenen Reform¹⁵

	Status quo 1996/1997	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Landesregierung	Neun Geschäftsbereiche <ul style="list-style-type: none"> (1) Ministerpräsident/Staatskanzlei; (2) Inneres und Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz; (3) Finanzen; (4) Justiz- und Europaangelegenheiten; (5) Kultus; (6) Wissenschaft und Kunst; (7) Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung; (8) Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit; (9) Frauen, Arbeit und Sozialordnung 	Rückführung in drei Phasen <ul style="list-style-type: none"> • Phase 1: Reduzierung auf acht Ressorts durch Zusammenführung von Wissenschafts- und Kultusressort; Straffung der Linienorganisation (Verzicht auf Gruppenebene, Schaffung von Großreferaten) • Phase 2: Auflösung des Justizministeriums, Bildung eines Staatsministeriums und Überführung des Sozialressorts in das Innenministerium • Phase 3: Auflösung des Umweltministeriums und Aufteilung auf das Innen- und Wirtschaftsressort 	Fünf Geschäftsbereiche <ul style="list-style-type: none"> (1) Staatsministerium (1a) Justizministerium (2) Innenministerium (3) Finanzministerium (4) Wirtschaftsministerium (5) Kultusministerium <p><i>Aktualisierung im Jahr 2002:</i></p> <p>Reduzierung auf sechs bis sieben Ministerien; Endbestand wie oben, zzgl.</p> <ul style="list-style-type: none"> (6) Sozialministerium (7) Umweltministerium (mittelfristig verzichtbar)

¹⁵ Tabelle 3 konzentriert sich auf die thematischen Schwerpunkte der Erstuntersuchung: die innere und äußere Reform der Ministerialverwaltung und die Neustrukturierung der oberen Landesverwaltung in Verbindung mit der Auflösung der Regierungspräsidien als Mittelbehörden der allgemeinen Verwaltung. Die Ausführungen zur Kommunalverwaltung, insbesondere die kritischen Anmerkungen zur höheren Kommunalverwaltung in den Ballungsräumen, werden hier nicht behandelt.

Fortsetzung von Tabelle 3

	Status quo 1996/1997	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Obere Landesverwaltung	56 Organisationseinheiten (1) Zehn zentrale Landesämter der allgemeinen Verwaltung (2) Drei zentrale Landesämter der besonderen Verwaltung (3) Eine Landesoberbehörde der allgemeinen Verwaltung (4) Acht Landesoberbehörden der besonderen Verwaltung (5) 33 Einrichtungen und ein Landesbetrieb nach § 26 LHO Hess	Verschlankung des Bestandes <ul style="list-style-type: none"> • Konzentration der allgemeinen oberen Verwaltung und Schaffung eines Landesverwaltungsamtes, zunächst als Landesoberbehörde der allgemeinen Verwaltung (mit nachgeordneten unteren Landesbehörden und Einrichtungen), später nur noch als zentrale Landesoberbehörde • Weitestgehende Kommunalisierung • Auflösung/Privatisierung spezifischer Fach- und Untersuchungsdienste 	Leistungsfähige Fachverwaltungen (1) Verringerung der Landesoberbehörden um fünf Einheiten (vier zentrale Landesämter der allg. und ein zentrales Landesamt der besonderen Verwaltung) (2) Wahrnehmung von Teilaufgaben der aufgelösten Regierungspräsidien (sofern nicht kommunalisierbar) <i>Aktualisierung im Jahr 2002:</i> (3) Stärkere Konzentration der oberen Fachverwaltung und Neuorientierung als den Ministerien zugeordnete Ämter (keine eigene Instanz) ¹⁶ (4) Stärkung wirtschaftlicher Arbeitsweise im Rahmen von Landesbetrieben nach § 26 LHO
Mittlere Landesverwaltung	Drei Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel; Abteilungsstruktur/Zuständigkeiten: – Organisation, Personal, Haushalt – Kommunalaufsicht, Gesundheits-, Veterinär-	Auflösung <ul style="list-style-type: none"> • Verlagerung der in Anbetracht der Landesgröße durch die Landesregierung wahrnehmbaren Aufsichts- und Genehmigungsaufgaben auf die Ministerien (Kommunalaufsicht, Aufsicht über 	Zweistufige Landesverwaltung Keine Regionalebene der staatlichen Verwaltung und Verwirklichung eines regelmäßig zweistufigen Instanzenzugs <i>Aktualisierung im Jahr 2002:</i>

¹⁶ Landesverwaltungamt/Landesamt für Zentrale Dienste, Landeszentralkasse, Landesamt für Schule und Ausbildung und Landesamt für Umwelt, Natur und Landwirtschaft. Die Konstruktion eines angegliederten oder zugeordneten Amtes entspricht in etwa der Regelung des § 5 Abs. 2 LVwG SH. Im Unterschied dazu sollte hier jedoch festgelegt werden, dass die Leitung eines solchen Amtes Bestandteil des jeweiligen Ministeriums zu sein hat, eine instanzliche Unterscheidung im Verfahrensweg also nicht stattfinden darf.

Fortsetzung von Tabelle 3

	Status quo 1996/1997	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Mittlere Landesverwaltung	Drei Regierungspräsidenten und Sozialwesen, öffentliche Sicherheit – Kultus – Wirtschaft, Verkehr, Gewerbeaufsicht, Bauwesen, Wasserrecht, Abfallbeseitigung – Regionalplanung – Forsten – Naturschutz	Auflösung verbleibende untere Landesbehörden) <ul style="list-style-type: none"> • Verlagerung von Fach- sowie von Vollzugsaufgaben der Organisations- und Wirtschaftsverwaltung auf das Landesverwaltungsamt (s. o.) • Aufgabenverzicht bzw. Übertragung von Hoheits- und Ordnungsaufgaben auf die kommunale Kreisstufe (u. a. in den Bereichen Brandschutz, Gesundheit, Veterinärwesen, Gewerbeaufsicht, Umwelt, Bauwesen) 	Zweistufige Landesverwaltung Schaffung einer projektorientierten, nicht als generelle Mittelinstanz fungierenden Bündlungseinheit (Genehmigungs- und Aufsichtsdirektion im Rahmen des Landesverwaltungsamtes/Landesamtes für Zentrale Dienste), zuständig für die Durchführung von komplexen und strukturrelevanten Genehmigungsverfahren (im Auftrag des jeweiligen Ministeriums)

2. Der Fall Nordrhein-Westfalen: Rationalisierung der regionalen Verwaltung

In den Untersuchungszeitraum für Nordrhein-Westfalen fiel im November 1998 die vom damaligen Ministerpräsidenten Wolfgang Clement vorgenommene Kabinettsreform.¹⁷ Dabei stieß neben der Bildung eines einheitlichen Bildungs- und Wissenschaftsressorts vor allem die später durch ein Urteil des Landesfassungsgerichts rückgängig gemachte Auflösung des Justizministeriums auf große Aufmerksamkeit.¹⁸ Darin dokumentierte sich ein beträchtlicher politischer Wille zur organisatorischen Konzentration der Landesregierung. Die vorgelegte Untersuchung für dieses Bundesland *konzentrierte* sich deshalb zunächst *auf die innerministeriellen Aufbaustrukturen und wies für den Ressortzuschnitt* erst in mittel-

¹⁷ Durch die Reform kam es zu einer Verringerung der Ressortzahl (inkl. des Geschäftsbereichs des Ministerpräsidenten bzw. der Staatskanzlei) von 13 auf zunächst neun. Die betreffenden Maßnahmen waren die benannte Auflösung des Innenministeriums bzw. dessen Fusion mit dem Justizressort sowie die Zusammenlegung des Schul- und Wissenschaftsministeriums; vgl. Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden i. d. F. d. Bek. v. 18.11.1998 (GVÖBL S. 554).

¹⁸ Vgl. VerfGH NW, 9.2.1999, VerfGH 11/98; stellvertretend für die teils heftige Kritik an Clements Schritt vgl. Voss, R.: Dritte Staatsgewalt nicht weiter abwerten!, in: DRiZ 1 (1999), 161; differenzierter Isensee, J.: Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium?, in: JZ 22 (1999), 1109–1116.

fristiger Perspektive sieben bis acht Ministerien aus. Diese „Relativierung“ im Vergleich zu den Vorschlägen für Hessen folgte vor allem Praktikabilitätserwägungen. So erschien es hinsichtlich der weitgehenden Strukturreformen für den nachgeordneten Bereich der oberen und mittleren Staatsverwaltung sowie der höheren Kommunalverwaltung funktional unangemessen, mit einem radikalen Konzept auf allen Ebenen die Verwirklichung der Empfehlungen in Frage zu stellen. Gesondert anzusprechen ist in diesem Zusammenhang der bereits benannte, vom Ministerpräsidenten zunächst vollzogene und auch vom Gutachter (wenn auch *in anderer Form*) begrüßte *Verzicht auf ein eigenständiges Justizressort*. Für eine solche Vorgehensweise spricht nach wie vor (und diese Aussage gilt für alle untersuchten Länder), dass vom Aufgabenbestand her eigenständige Landesjustizministerien der Überprüfung bedürfen; nicht von ungefähr handelt es sich inzwischen meist um sog. Annexministerien, wobei der Justizbereich häufig um Bundesrats- und Europaangelegenheiten ergänzt wird. Hinzuzufügen freilich ist, dass die in den Justizministerien wahrgenommenen Verwaltungsfunktionen überwiegen und deshalb, insbesondere gegenüber den Gerichten, dezentralisiert werden könnten. Daneben sind die erkennbaren Leitungskompetenzen und politisch „sensiblen“ Aufgaben durch ihren Querschnittscharakter geprägt und würden mithin eine sinnvolle Ergänzung des Geschäftsbereichs des Ministerpräsidenten darstellen, nicht zuletzt mit Blick auf dessen Koordinationsfähigkeit für das Regierungshandeln über die Ressortgrenzen hinweg. Gleichzeitig erschiene dessen Verantwortung für die Richterangelegenheiten und Gnadsachen staatspolitisch angemessener. Auch wäre damit die reklamierte Intra-Organ-Kontrolle zugunsten der Justiz in entscheidenden Punkten gewahrt. Diesem Konzept ist der Gutachter, mit Ausnahme Bayerns und Baden-Württembergs, in seinen Vorschlägen auch für die weiteren Länderfälle gefolgt – durch die Empfehlung einer die Gewaltenteilung beachtende Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Innen- und einem neu zu schaffenden Staatsministerium.

Zwischen der Landesregierung i. e. S. und der kommunalen Kreisstufe ist Nordrhein-Westfalen bis heute ein sehr getreues *Abbild der preußischen Staats- und Verwaltungsorganisation* geblieben, wie sie sich seit den Stein-Hardenberg-schen Reformen Anfang des 19. Jahrhunderts herausbildete. Neben der oberen Landesverwaltung, den fünf Regierungsbezirken und unteren Landesbehörden stellen vor allem die beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe eine strukturelle wie aufgabenmäßige Besonderheit dar.¹⁹ Als höhere Kommunalverbände sind sie historisch und mit Blick auf ihre Zuständigkeiten nicht mit den

¹⁹ Hinzu tritt auf der Ebene der regionalen Verwaltung der Kommunalverband Ruhrgebiet, der aus dem 1920 gebildeten Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk hervorgegangen ist.

bayerischen Bezirken oder dem hessischen Landeswohlfahrtsverband vergleichbar. Zum Zeitpunkt der Untersuchung erledigten sie im Auftrag der Kreise und des Landes eine Vielzahl kommunaler, aber auch staatlicher Aufgaben. Letzteres betraf vor allem die gesamte Landes- und Bundesstraßenbauverwaltung sowie den Maßregelvollzug. Angesichts dieses differenzierten Bestandes auf der „Zwischenebene“²⁰ konzentrierten sich die eigenen Untersuchungen auf die *regionale Verwaltung im kommunalen und staatlichen Bereich*. Leitgedanke war erneut das Bestreben, die Steuerungsfähigkeit der Landespolitik zu erhöhen, dafür *horizontale Schnittstellen und Parallelstrukturen abzubauen*, im Ergebnis zu einer *Differenzierung* und das organisatorische Wachstum begrenzenden *Konzentration von Zuständigkeiten* zu gelangen und zuletzt die *Ortsnähe von Entscheidung und Vollzug* zu stärken. Während die funktional ansetzende Kritik, wie sie für Hessen exemplarisch dargelegt wurde und in diesem Fall zur Empfehlung der Auflösung der Regierungspräsidien geführt hatte²¹, warf die Betrachtung der nordrhein-westfälischen Regierungsbezirke in Anbetracht der Landesgröße verwaltungsgeografische Probleme auf. Diese räumliche Dimension bezog sich zum einen auf die Ungleichgewichtigkeit der vorhandenen Regierungsbezirke²², zum anderen auf die Behandlung des Ruhrgebiets, des größten Ballungsraums der Bundesrepublik.

In Abwägung der benannten Kriterien und unter Berücksichtigung der vorangegangenen Reformdebatten wurden im Gutachten *fünf Varianten* untersucht.²³ Die erste und zweite Variante, der Erhalt des Status quo und die Auflösung des kleinsten Bezirks Detmold, wurde aufgrund der fortbestehenden Kritik an den Regierungsbezirken als strukturell wie funktional ungenügend verworfen. Die Alternative der Schaffung eines einheitlichen Regierungsbezirkes Ruhrgebiet und

²⁰ Ellwein, T.: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. Ein Gutachten, Köln/Münster, 1993.

²¹ Im Nachvollzug dieser Kritikpunkte und unter Berücksichtigung der nordrhein-westfälischen Besonderheiten sei hier (1) auf die immer wieder behauptete, in der Realität aber zumeist nicht oder nur unzureichend stattfindende Bündelung von verschiedenen Aufgabenbereichen, (2) das Phänomen der Doppelverwaltung der mittleren und oberen Behördenorganisation, (3) die fortbestehenden Schnittstellen zwischen diesen beiden Ebenen, (4) die mangelnde Bereitschaft, eine durchgreifende Funktionalreform zugunsten der kommunalen Gebietskörperschaften auf der Kreisstufe zu realisieren, sowie (5) die vertikale Komplexität einer formal drei- und angesichts der angesprochenen Doppelverwaltung häufig sogar mehrstufigen Behörden- und Verfahrensabfolge verwiesen.

²² Zum Zeitpunkt der Untersuchung wiesen die fünf Regierungsbezirke folgende Bevölkerungszahlen auf: Arnsberg 3,8 Mio., Detmold 2 Mio., Düsseldorf 5,3 Mio., Köln 4,2 Mio. und Münster 2,6 Mio; Quelle: *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen*: Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 1997.

²³ Für die wissenschaftliche Diskussion bis heute maßgeblich: *Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen*: Abschnitt C: Die kommunale und staatliche Neuordnung des Landes Nordrhein-Westfalen, Siegburg, 1968.

zwei umrahmender (Rumpf-)Bezirke Rheinland und Westfalen hätte zwar die administrative Zersplitterung des Ruhrgebiets auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz aufgehoben, jedoch eine erhebliche Ungleichgewichtigkeit, administrative Machtverschiebung und sozioökonomische Disparität (im Sinne eines wegfallenden Ausgleichs zwischen Ballungsraum und Peripherie) bedeutet, weshalb auch diese Konzeption nicht befürwortet wurde. Eine weitere Variante, die Aufnahme des sog. „Isbary-Vorschlages“ aus dem Jahr 1968²⁴, der die gleichmäßige Dreiteilung des Landes und des Ruhrgebiets vorsah, war dagegen am ehesten als verwaltungstheoretisch und vollzugspraktisch sinnvolle Konstruktion anzusehen. Die Ablehnung auch dieser Empfehlung entsprang letztlich den Nachteilen ihrer „idealtypischen Form“, die erhebliche Reformkosten und den Bruch mit gewichtigen Traditionenbeständen und Identitäten nach sich gezogen hätte. Im Interesse der Ausgewogenheit und Einräumigkeit der Verwaltungorganisation blieb als logische Konsequenz nur der – abermals radikale – Schritt zu einer *Zweiteilung des Landes in einen Regierungsbezirk Westfalen-Lippe und Rheinland*. Dieses Konzept war funktional vor allem mit der Notwendigkeit zu rechtfertigen, Aufgaben auf die Kreise und Städte „abzuschichten“²⁵, also weiter zu dezentralisieren. Hinzu trat die Überlegung, auch im Bereich der höheren Kommunalverwaltung zu einer Straffung und vertikalen Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen beizutragen. Nach der Logik des dargestellten Reformentwurfs sollte der weitgehende Schnitt bei den Regierungsbezirken auf der kommunalen Regionalstufe seine Entsprechung finden. Dies führte zu der abschließenden Empfehlung, die *Landschaftsverbände* in ihrem Aufgabenbestand kritisch zu überprüfen und ihre Zuständigkeiten wieder verstärkt in die Hände ihrer Auftraggeber zu legen, also in die Kompetenz des Staates und der kommunalen Kreisstufe. Angesichts der im Bundesvergleich leistungsfähigsten Landkreise und kreisfreien Städte sowie mit Blick auf zwei mit den Landschaftsverbänden deckungsgleiche Regierungsbezirke mündete dies in die Empfehlung, die Landschaftsverbände kompetenziell und organisatorisch zurückzuführen und im Ergebnis durch zwei *Kulturstiftungen* und multifunktionale *freiwillige Zweckverbände* zu ersetzen.²⁶

²⁴ Ebd.

²⁵ Der nachfolgenden Tabelle 4 zu entnehmen und an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt sind die korrespondierenden Vorschläge zur Reform der oberen Landesverwaltung.

²⁶ Parallel zu den Vorschlägen zu den Landschaftsverbänden wurde für den Kommunalverband Ruhrgebiet als „Pflichtvereinigung“ der betreffenden Landkreise und kreisfreien Städte ebenfalls eine Rückführung und anschließende Überführung in eine Entwicklungsagentur sowie ggf. in einen multifunktionalen freiwilligen Zweckverband empfohlen.

Tabelle 4: Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen vor und nach der empfohlenen Reform²⁷

	Status quo 1998/1999	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Landesregierung	Neun Geschäftsbereiche <p>(1) Ministerpräsident/Staatskanzlei; (2) Innenes und Justiz; (3) Finanzen; (4) Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr; (5) Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport; (6) Schule und Weiterbildung, Wissenschaft u. Forschung; (7) Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit; (8) Bauen und Wohnen; (9) Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft</p>	Umsetzung der Kabinett改革 <ul style="list-style-type: none"> Organisationsinterne Umsetzung der Kabinett改革 von 1998 Reduzierung der Abteilungen, Verzicht auf die Gruppenebene in den Ministerien, konsequente Schaffung von Großreferaten Mittelfristig Auflösung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport (Verteilung auf Bau- und Wirtschaftsressort) Langfristig Verzicht auf weiteres Ressort 	Sieben bis acht Geschäftsbereiche <p>(1) Staatsministerium (2) Innenministerium (3) Finanzministerium (4) Ministerium f. Wirtschaft, Mittelstand u. Arbeit, Technologie u. Verk. (5) Ministerium f. Gesellschaftspolitik (6) Kultusministerium (7) Min. f. Umwelt- u. Strukturpolitik (* vorher Bauen/Wohnen und Umwelt/Raumordnung/Landwirtschaft)</p>
Landesoberbehörden	14 Landesoberbehörden <p>(1) Vier zentrale Landesoberbehörden der allg. Verwaltung (2) Drei zentrale Landesämter der besonderen Verwaltung (3) Eine Landesoberbehörde der allgemeinen Verwaltung (4) Sechs Landesoberbehörden der besonderen Verwaltung</p>	Straffung der Landesregierung <ul style="list-style-type: none"> Übernahme nichtministerieller Aufgaben von den obersten Regierungsbehörden Aufgabenabgleich mit der Regionalebene der staatlichen Verwaltung Vereinfachung und organisatorische Zusammenführung der Fachverwaltungen 	Fünf Landesoberbehörden <p>(1) Zwei zentrale Landesämter der allgemeinen Verwaltung (Landesamt für Zentrale Dienste und Landeskriminalamt) (2) Drei zentrale Landesämter der besonderen Verwaltung²⁸</p>
	Zehn Landesmittelbehörden <p>(1) Fünf Bezirksregierungen (allgemeine Verwaltung) (2) Drei Oberfinanzdirektoren</p>	Erneuerung der allg. Mitteinstanz <ul style="list-style-type: none"> Delegation von Aufgaben der allg. Verw. auf die Kommunen der Kreisstufe 	Sechs Landesmittelbehörden <p>(1) Zwei Bezirksregierungen (Rheinland und Westfalen-Lippe)</p>

²⁷ Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf diejenigen Reformvorschläge, die die Landesregierung im weiteren Sinne (Regierung und obere Landesverwaltung), die Landesmittelbehörden und die höhere Kommunalverwaltung betreffen.

²⁸ Landesamt für Soziale Sicherung, Landesamt für Wirtschafts- und Strukturpolitik, Landesamt für Umwelt und Naturschutz – in einer Übergangsphase mit instanzlichen Aufsichtskompetenzen gegenüber den Landkreisen.

Fortsetzung von Tabelle 4

	Status quo 1998/1999	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Landesmittelbehörden	Zehn Landesmittelbehörden tionen (allgemeine Verwaltung) (3) Zwei Direktoren der Landwirtschaftskammern (Rheinl./Westf.-Lippe; besondere Verwaltung)	Erneuerung der allg. Mitteinstanz <ul style="list-style-type: none"> • Straffung der Organisationsstrukturen, Reduzierung auf zwei Bezirksregierungen • Übernahme des Straßenbaus und Maßregelvollzugs von den Landschaftsverbänden durch die Bezirksregierungen 	Sechs Landesmittelbehörden (2) Zwei Oberfinanzdirektionen (3) Zwei Direktoren der Landwirtschaftskammern
Höhere Kommunalverbände	Drei höhere Verbände (1) Landschaftsverband Rheinland und Landschaftsverband Westfalen-Lippe ²⁹ (2) Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR)	Rückführung der Landschaftsverbände <ul style="list-style-type: none"> • Landschaftsverbände: Verlagerung von Jugend-, Sozial- und Fürsorgeaufgaben sowie der Trägerschaften von Einrichtungen auf die Kommunen der Kreisstufe; Verlagerung von Straßenbau und Maßregelvollzug auf Bezirksregierungen • Umwandlung des KVR in eine Entwicklungsagentur 	Mittel- und langfristig Wegfall (1) Zwei Kulturstiftungen (Rheinland und Westfalen-Lippe) ³⁰ (2) Entwicklungsagentur Ruhrgebiet (ohne Pflichtmitgliedschaft)

3. Der Fall Brandenburg: konsequente Durchsetzung der Zweistufigkeit

Mit Brandenburg fand das *erste zweistufige Verwaltungssystem* und zudem das *erste Beispiel aus den neuen Bundesländern* Aufnahme in die Untersuchungsreihe. Bemerkenswert ist dabei bis heute, dass man sich nach der Wende in Brandenburg trotz der erheblichen Landesfläche zu einem Verzicht auf eine staatliche Mittelinstanz entschloss. Insofern kann Brandenburg im Rahmen des vielfach beschriebenen und meist kritisierten „Institutionentransfers“³¹, in diesem Fall

²⁹ Aufgaben u. a. in den Bereichen Kommunalwirtschaft, Landesjugendamt, Krankenpflege, forensische Psychiatrie, überörtliches Sozial- und Fürsorgewesen, Denkmalschutz und Kulturpflege, Straßenbauverwaltung, Schulen und Landschaftspflege.

³⁰ Für Restaufgaben der Kultur-, Landes- und Landschaftspflege; Überführung verbleibender Zuständigkeiten der Landschaftsverbände auf zwei multifunktionale freiwillige Zweckverbände.

³¹ Vgl. u. a. Hesse, J. / Ellwein, T.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage, 2 Bde., Wiesbaden, 1997 (sowie die dem vorangehende Auflage); Eisen, A./Wollmann, H. (Hg.): Institu-

durch das westdeutsche Partnerland Nordrhein-Westfalen, als positive Ausnahme bezeichnet werden. Dies gilt auch für die im Vergleich der neuen Bundesländer wohl mutigste *Kreisgebietsreform* im Jahr 1993.³² Die damit geschaffene Struktur von 14 (an Stelle von 38) Landkreisen, die sich sternförmig um Berlin herum gruppieren, konnte im Kern als sachadäquat und – bei fortlaufender Anpassung – auch als zukunftsfähig gelten. Demgegenüber erschienen zum Zeitpunkt der Untersuchung die *unmittelbare Staatsverwaltung* sowie die *kommunale Verwaltungsorganisation im kreisangehörigen Raum kritikwürdig*. Im Fall der Landesadministration bezog sich dies in erster Linie auf die zwar gesetzlich normierte und politisch behauptete, in der Realität aber *vielfach durchbrochene Zweistufigkeit*. Denn auch bei Anerkennung von Übergangs- und „Lehr“-Zeiten während des Aufbaus einer demokratischen und rechtsstaatlichen kommunalen Selbstverwaltung vermochte deren Praxis neun Jahre nach der Wiedervereinigung nicht zu überzeugen, zumal mit den vergrößerten Kreisstrukturen leistungsfähige Aufgabenträger auf der den Ministerien nachgeordneten unteren Verwaltungsebene zur Verfügung standen. Für den staatlichen Bereich gelangte der Gutachter deshalb zu einer gegenüber Hessen und Nordrhein-Westfalen differenzierten und weiterführenden Empfehlung: der *Durchsetzung einer regelmäßig zweistufigen Verwaltung mittels umfassender Funktional- und Strukturreformen*. Dies bedeutete zum einen, dass nach den Ministerien entweder die unteren staatlichen (Sonder-) Behörden oder aber der Landkreis bzw. der Landrat den Instanzenweg abschließen müssen, sieht man von der Überordnung der obersten gegenüber der unteren Kommunalaufsicht ab. Zum anderen sollte die obere Landesverwaltung als Assistentenbene auf die Ministerien bezogen bleiben und allenfalls nach außen abschließende Zuständigkeiten besitzen, jedoch nicht länger über einen nachgeordneten Behördenapparat verfügen können. Um in dieser *vertikal stark vereinfachten Organisation* oberhalb der kommunalen Kreisstufe eine ausreichende Koordination zwischen den unterschiedlich verantworteten Aufgaben- und Geschäftsbereichen zu gewährleisten, wurde ergänzend dazu eine umfassende *Regierungsreform* empfohlen. In diesem Zusammenhang entschied sich der Gutachter für ein seitdem weitgehend beibehaltenes „*Standard*“-Modell, bestehend aus sieben Geschäftsbereichen (vgl. hierzu Tabelle 5).

tionenbildung in Ostdeutschland, Opladen, 1996; Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, Baden-Baden, 1993.

³² Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Kreisneugliederungsgesetz – KNGBg [verkündet als Art. 1 des G zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte sowie zur Änderung weiterer G v. 24.12.1992 u. gem. dessen Art. 4 am 01.01.1993 in Kraft getreten. Die Namen und Kreissitze wurden durch Einzelgesetze vom 22.04.1993 festgelegt, GVBl. I S. 142ff.]) i. d. F. d. Bek. v. 24.12.1992 (GVBl. I S. 546), zuletzt geänd. durch Art. 8 G. KommVerf. v. 15.10.1993 (GVBl. I S. 398).

Um die positiven Effekte der verschlankten Staatsadministration nicht nur auf die kommunale Kreisstufe zu begrenzen, sondern sie im Sinne der Bürger- und Ortsnähe auch von dort aus in den kreisangehörigen Raum zu transportieren, wurde im weiteren Verlauf für eine *flächendeckende Gemeindegebietsreform* plädiert. Neben der staatspolitischen, der Zweistufigkeit folgenden Logik sprachen dafür auch ökonomische und demografische Erwägungen. Angesichts der großen Strukturschwäche des berlinsfernen ländlichen Raums, der geringen Finanzkraft und der rückläufigen Bevölkerungszahlen erschien das bis dahin im kreisangehörigen Raum Brandenburgs bestehende zweistufige *Amtssystem* dauerhaft *nicht geeignet*, die erforderliche Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der örtlichen Administration zu gewährleisten. Hinzu kam, dass der nach wie vor gegebene Aufholbedarf gegenüber den alten Bundesländern einen erhöhten Planungs- und Koordinationsaufwand mit sich brachte. Aus diesen Gründen empfahl der Gutachter die flächendeckende *Bildung von Einheitsgemeinden* als finanziell, vor allem aber funktional effektivste Verwaltungsform. Örtlichen Besonderheiten und gewachsenen Identitäten einer noch „jungen“, nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten aufgebauten kommunalen Selbstverwaltung wurde dadurch Rechnung getragen, dass in Anlehnung an das baden-württembergische und sächsische Kommunalrecht sehr *weitgehende Ortsteilrechte* formuliert wurden.

Zuletzt wurde für den Fall Brandenburg erstmals detailliert auf die Optionen einer erweiterten *Länderkooperation* eingegangen. Im Zusammenhang mit der (nach wie vor) aktuellen Debatte um eine „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ und eine dem folgende Föderalismusreform ging es vor allem um erste Schritte einer erweiterten Zusammenarbeit, die punktuell an eine territoriale Neugliederung des Bundesgebiets heranführen sollten. Wie an den später einzubeziehenden „Fällen“ gezeigt wird, erwies sich dieses Thema nicht nur für Brandenburg (und Berlin), sondern auch für alle kleineren und mittelgroßen Länder als bedeutsam. *Im Spannungsfeld zwischen gesamtstaatlicher Reformpolitik und den ressourcen- wie kapazitätsmäßigen Grenzen herkömmlicher Landespolitik* sprach sich der Gutachter für eine *funktionale Neugliederung* als *schrittweise* zu vollziehendes Konzept aus. Beginnend mit einer systematischen Aufgabenkritik sollten zunächst weitere Aufgaben mit spezifischem Tätigkeitsprofil in *bi- oder multilaterale Einrichtungen* überführt und bestehende Organisationseinheiten mehrerer Länder auf Konzentrations- und Privatisierungsmöglichkeiten hin überprüft werden. In einem zweiten Schritt sollten dann diejenigen Bereiche einbezogen werden, die bislang mit Verweis auf ihre *hoheitliche Bedeutung* von einer institutionalisierten Zusammenarbeit ausgenommen worden waren. Hierzu zählten u. a. spezifische Ordnungsaufgaben (etwa im Berg- und Eichwesen), fachtechnische Dienste (etwa im Umwelt- und Veterinäruntersuchungsbereich) sowie

Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Länder. Schließlich wurde die *Ausdehnung* dieses Ansatzes auch auf traditionelle *Kernbereiche der Hoheitsverwaltung* der Länder empfohlen, so etwa mit Blick auf die Landeskriminal- und Verfassungsschutzmärkte. Jenseits der im Herbst 2003 eingerichteten Verfassungskommission zur Überprüfung der bundesstaatlichen Ordnung ergeben sich inzwischen zahlreiche Ansätze, die funktional der „Einübung“ in einen „neuen Föderalismus“ nahe kommen und eine erweiterte Aufmerksamkeit nahe legen.

Tabelle 5: Regierung und Verwaltung in Brandenburg vor und nach der empfohlenen Reform

	Status quo 1999	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Landesregierung	Neun Geschäftsbereiche <p>(1) Ministerpräsident/Staatskanzlei; (2) Innenes; (3) Finanzen; (4) Justiz und Bundes- u. Europaangelegenheiten; (5) Wirtschaft, Mittelstand und Technologie; (6) Arbeit, Soziales, Gesundheit u. Frauen; (7) Bildung, Jugend und Sport; (8) Wissenschaft, Forschung und Kultur; (9) Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; (10) Umwelt, Naturschutz und Raumordnung; (11) Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr</p>	Konzentration auf Kernbereiche <ul style="list-style-type: none"> • Ausbau der Staatskanzlei zum Staatsministerium • Auflösung des Justizministeriums • Ausbau des Innenministeriums zum Kommunalministerium • Zusammenführung der Bereiche Wirtschaft und Arbeit • Einheitliche Ressorts für Bildung und Wissenschaft und für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten 	Sieben Geschäftsbereiche <p>(1) Staatsministerium (2) Innenministerium (3) Finanzministerium (4) Wirtschaftsministerium (5) Sozialministerium (6) Kultusministerium (7) Umweltministerium</p>
	58 Organisationseinheiten <p>(1) Drei zentrale Landesämter der allgemeinen Verwaltung (2) Zwei zentrale Landesämter der besonderen Verwaltung</p>	Straffung der oberen Verwaltung <ul style="list-style-type: none"> • Übernahme nichtministerieller Aufgaben von den obersten Regierungsbehörden • Organisatorische Bündelung der allgemeinen und der Fachaufgaben 	19 Oberbehörden u. Einrichtungen <p>(1) Zwei zentrale Landesämter der allgemeinen Verwaltung (2) Drei zentrale Landesämter der besonderen Verwaltung³³</p>

³³ Landesamt für Jugend, Soziales und Versorgung (Sozialministerium), Landesamt für Schule und Ausbildung (Kultusministerium), Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (mit dem Landesbetrieb für Agrar- und Lebensmittelüberwachung – Umweltministerium) – in einer Übergangsphase mit instanzlichen Aufsichtskompetenzen gegenüber den Landkreisen.

Fortsetzung von Tabelle 5

	Status quo 1999	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Obere Landesverwaltung	(3) Vier Landesoberbehörden der allgemeinen Verwaltung (3) Neun Landesoberbehörden der besonderen Verwaltung (4) 40 Einrichtungen und verselbständigte Einheiten ³⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Modernisierung der Aufgabenwahrnehmung (Landesbetriebe usw.) • Konsequente Kommunalisierung • Ausbau der Länderkooperation (Vorbereitung der Länderfusion mit Berlin) 	(3) Eine Landesoberbehörde der allgemeinen Verwaltung (mit nachgeordnetem Bereich – OFD) (4) Sechs wirtschaftliche bzw. verselbständigte Einheiten ³⁵ (5) Vier Landesoberbehörden und drei Landesbetriebe in Länderkooperation
Untere Landesverwaltung	21 Kategorien und 125 Einheiten (1) 48 Behörden der allgemeinen Verwaltung (mit Landräten in Organleihe) (2) 77 Behörden der besonderen Verwaltung	Kommunalisierung <ul style="list-style-type: none"> • Vollständige Kommunalisierung (ggf. unter Bildung von Vor-Ort-Aufgaben bzw. Schwerpunktämtern³⁷) • Beschränkung der staatlichen Verwaltung auf der Ortsebene auf die Bereiche Polizei und Finanzen 	Drei Kategorien und 37 Einheiten³⁶ (1) Fünf Polizeipräsidien und ein Präsidium der Wasserschutzpolizei (2) 19 Finanzämter (3) Landräte als allgemeine untere Verwaltungsbehörden (Organleihe)
	Dreistufiges Kommunalsystem³⁸ (1) 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte (Pots-	Nachhaltige Gemeindegebietsreform <ul style="list-style-type: none"> • Verzicht auf die Verwaltungs- und Entscheidungsebene 	Zweistufiges Kommunalsystem (1) 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte

³⁴ Doppeleinrichtungen und Hochschulen werden jeweils zusammen als eine Organisationskategorie gezählt.

³⁵ Landesbetrieb für Zentrale Dienste (gem. § 26 LHO Bbg), Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement (gem. § 26 LHO Bbg), Landesbetrieb für Straßenbau und Verkehr (gem. § 26 LHO), Investitionsbank des Landes Brandenburg (Anstalt des öffentlichen Rechts), Qualifikationszentrum für öffentliche Verwaltung (Körperschaft des öffentlichen Rechts), Brandenburgische Landestiftung (Stiftung des öffentlichen Rechts).

³⁶ Hier ohne Beachtung der Landeskliniken und Studentenwerke.

³⁷ Vor-Ort-Zuständigkeiten oder Schwerpunktämter eines Landkreises (oder einer kreisfreien Stadt) sind Konstruktionen, innerhalb derer ein kommunaler Verwaltungsträger bestimmte Zuständigkeiten für andere Gebietskörperschaften, Verwaltungsträger oder Behörden der gleichen Ebene miterledigt.

³⁸ Ohne Berücksichtigung der vier regionalen Planungsgemeinschaften als höhere Kommunalverwaltung.

Fortsetzung von Tabelle 5

	Status quo 1999	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Kommunalverwaltung	Dreistufiges Kommunal- system³⁸ dam, Cottbus, Brandenburg, Frankfurt/Oder) (2) 152 Ämter und 62 amtsfreie Gemeinden (3) 1.423 amtsangehörige Gemeinden	Nachhaltige Gemeindegebiets- reform der Ämter <ul style="list-style-type: none"> • Zusammenschluss der 1.423 amtsangehörigen Gemeinden zu max. 152 amtsfreien Gemeinden • Erweiterte Ortsteilrechte in den neuen (Einheits-)Gemeinden 	Zweistufiges Kommunalsystem (2) max. 214 amtsfreie Gemeinden

4. Der Fall Schleswig-Holstein: Überprüfung und Erneuerung weitgehend bewährter Strukturen

Schleswig-Holstein stellte nicht nur in der Reihe der hier untersuchten Fälle jenes Bundesland dar, in dem das *Prinzip einer zweistufigen Verwaltung am konsequentesten durchgesetzt* worden ist. Hinzu trat die zum Zeitpunkt der Begutachtung gegebene Führungsrolle bei der Entwicklung und dem *Einsatz verselbständigerter Verwaltungseinheiten*.³⁹ Sieht man aber von neueren Organisationsmodellen und dem Verzicht auf eine allgemeine staatliche Mittelinstanz ab, spiegelt Schleswig-Holstein – ähnlich wie Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen – in Teilen überkommene *preußische Verwaltungstraditionen* wider. So hielt man insbesondere im kommunalen Raum bis heute an den Strukturen eines dreistufigen Systems aus Kreis-, Amts- und Ortsebene fest. Auch die Gemeindegebietsreform der 1960er und 70er Jahre erbrachte hierzu keine nennenswerten Veränderungen. Dies erklärt, weshalb die Untersuchung trotz des Befundes, nach dem Schleswig-Holstein im Kern den verwaltungsstrukturell „fortschrittlichen“

³⁹ Hierbei sei beispielhaft auf die 1999 als landesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts errichtete Gebäudemanagement Schleswig-Holstein verwiesen (Gesetz über die Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein [GMSHG] i. d. F. d. Bek. v. 15. 06. 1999 [GVBl. SH S. 134], zuletzt geänd. durch Ges. v. 12. 12. 2002 [GVBl. SH S. 240]). Die GMSH nimmt als zentrale Organisationseinheit die Bauherren- und Planungsaufgaben sowie die das Management und die Bewirtschaftung der vom Land genutzten Liegenschaften betreffenden Zuständigkeiten wahr. Darüber hinaus kommt der GMSH die Funktion einer zentralen Beschaffungsstelle zu, die der Landesverwaltung i. e. S., aber auch anderen Trägern der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung steht. Vgl. hierzu *Schleswig-holsteinischer Landtag* (Hg.): Bericht der Enquêtekommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung, 13. Wahlperiode, Drs. 13/2270, Kiel, 1994; *Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein/Staatskanzlei*, a. a. O.

Ländern zuzurechnen ist, zwiespältig ausfiel. Während man sich für den staatlichen Bereich veranlasst sah, die bereits für Brandenburg skizzierte *Konzentration und konsequente Zweistufigkeit der Verwaltung strukturell zu erneuern und im Hinblick auf die funktionale Orientierung weiterzuführen*, erschien die *kommunale Verwaltung*, insbesondere im kreisangehörigen Raum, mit Blick auf ihre Leistungsfähigkeit *dringend reformbedürftig*. Unter Berücksichtigung langjährig gewachsener Strukturen, hergebrachter Identitäten und einer insgesamt „intakten“ Kommunalpolitik vor Ort wurde dabei zunächst die Einleitung einer zeitlich begrenzten und in dieser Phase freiwilligen Gemeindegebietsreform vorgeschlagen. Sie sollte sich an dem Ziel eines mittelfristigen *Übergangs vom Amtsmodell hin zu einem Modell der Einheitsgemeinde* orientieren und durch Anreizstrukturen wie Fusionsprämien und erweiterten Ortsteilrechten befördert werden.

Der Status quo der Landesverwaltung im engeren Sinne wurde in der Summe als entwicklungsfähig angesehen, obgleich sich gerade dessen positive Elemente und Aufbauprinzipien als erneuerungsbedürftig erwiesen. So war auch für Schleswig-Holstein der *Widerspruch zwischen dem Anspruch einer „schlanken“ zweistufigen Verwaltung und der Praxis einer mehrstufigen Organisation und Verfahrensabfolge* unübersehbar – verbunden mit den Folgewirkungen zunehmender Differenzierung, Spezialisierung und eines daraus gespeisten organisatorischen Wachstums.⁴⁰ In Analogie zu Brandenburg sprach sich der Gutachter deshalb für eine *Konzentration der Regierung* auf einen Kernbestand von sieben Ressorts, die *horizontale und vertikale Straffung der oberen Landesverwaltung* und eine umfassende *Kommunalisierung der unteren Landesbehörden* aus. Dabei wurde das Konzept gegenüber Brandenburg insofern weiterentwickelt, als empfohlen wurde, erhebliche Teile der Organisations- und Wirtschaftsverwaltung des Landes entweder direkt als zugeordnete Ämter gem. § 5 Abs. 2 LVwG SH den Ministerien anzugliedern (Landesamt für Zentrale Dienste beim Innenministerium als Beispiel) oder aber in wirtschaftliche bzw. verselbständigte Verwaltungseinheiten, wie die 1999 errichtete Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (Anstalt des öffentlichen Rechts), zu überführen. Im Ergebnis wurde für das Land nur noch eine zentrale Oberbehörde der besonderen Verwaltung ohne nachgeordneten Bereich vorgesehen, das *Landesamt für Soziale Dienste*. Im Bereich der allgemeinen Verwaltung beließ es der Gutachter bei der Oberfinanzdirektion als Landesoberbehörde mit nachgeordnetem Bereich. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die empfohlenen Reformmaßnahmen.

⁴⁰ Dieser Kontrast wird im Übrigen auch im Landesverwaltungsgesetz des Landes deutlich, das die mit Abstand weitreichendste und darin systematischste Normierung der Aufbauorganisation vornimmt, jedoch bei der Ausdifferenzierung der Behördentypen die Dreistufigkeit der Verwaltung zulässt.

Tabelle 6: Regierung und Verwaltung in Schleswig-Holstein vor und nach der empfohlenen Reform

	Status quo 1999/2000	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Landesregierung	Neun Geschäftsbereiche⁴¹ <p>(1) Ministerpräsidentin/Staatskanzlei; (2) Innenes; (3) Finanzen und Energie; (4) Justiz, Bundes- u. Europaangelegenheiten; (5) Wirtschaft, Technologie und Verkehr; (6) Arbeit, Gesundheit und Soziales; (7) Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur; (8) Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau; (9) Ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus; (10) Umwelt, Natur und Forsten</p>	Konzentration auf Kernbereiche <ul style="list-style-type: none"> Ausbau der Staatskanzlei zum Staatsministerium Auflösung des Justizministeriums und des Ministeriums für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau Ausbau des Innenministeriums zum Kommunalministerium (inkl. Bauwesen und Denkmalschutz) Zusammenführung der Bereiche Wirtschaft und Arbeit Einheitliches Ressort für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten 	Sieben Geschäftsbereiche⁴² <p>(1) Staatsministerium (2) Innenministerium (3) Finanzministerium (4) Wirtschaftsministerium (5) Sozialministerium (6) Kultusministerium (7) Umweltministerium</p>
	50 Organisations-einheiten⁴³ <p>(1) Zwei zentrale Landesämter der allgemeinen Verwaltung (2) Zwei zentrale Landesämter der besonderen Verwaltung</p>	Straffung der oberen Verwaltung <ul style="list-style-type: none"> Durchgehende Realisierung der Zweistufigkeit Organisatorische Bündelung der allgemeinen und der Fachaufgaben 	38 Oberbehörden u. Einrichtungen <p>(1) Ein zentrales Landesamt (Landesamt für Soziale Dienste) (2) Eine Landesoberbehörde der allgemeinen Verwaltung (mit nachgeordnetem Bereich – OFD)</p>

⁴¹ Den Ministerien waren folgende Ämter gem. § 5 Abs. 2 LVwG SH zugeordnet: Landeskriminalamt, Polizeiverwaltungsaamt und Amt für Katastrophenschutz (Innenministerium); Landesausgleichsamt (Ministerium für Finanzen und Energie); Amt für das Eichwesen (Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr); Museumsamt und Landeszentrals für politische Bildung (Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur).

⁴² Als nachgeordnete Teile der obersten Landesbehörden (zugeordnete Ämter nach § 5 Abs. 2 LVwG SH) wurden vier Einheiten vorgesehen: Landesamt für Zentrale Dienste (Innen- und Finanzministerium), Landeshauptkasse (Finanzministerium), Landeszentrals für politische Bildung (Kultusministerium) und Landesamt für Natur und Umwelt (Umweltministerium).

⁴³ Für Schleswig-Holstein erstreckt sich die Deskription hier nicht nur auf die unmittelbare Landesverwaltung, sondern auch auf die verselbständigte öffentlich-rechtlichen Verwaltungseinheiten (Anstalten, Körperschaften und Stiftungen). Dies geschieht aufgrund der „Vorreiter“-Rolle, die das Land in diesem Bereich zum Zeitpunkt der Untersuchung eingenommen hat.

Fortsetzung von Tabelle 6

	Status quo 1999/2000	Wichtigste Maßnahmen	Nach der Reform
Obere Landesverwaltung	(3) Drei Landesoberbehörden der allgemeinen Verwaltung (4) Sieben Landesoberbehörden der besonderen Verwaltung (5) 13 Einrichtungen und zwei Landesbetriebe (gem. § 26 LHO SH) (6) 23 verselbständigte Einheiten ⁴⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Modernisierung der Aufgabenwahrnehmung (Landesbetriebe usw.); weitere rechtliche Verselbständigung von Aufgabenträgern • Umfassende Kommunalisierung • Ausbau der Länderkooperation (Vorbereitung einer mittelfristig anzustrebenden Länderfusion im norddeutschen Raum) 	(3) Vier Einrichtungen und vier Landesbetriebe (gem. § 26 LHO SH) (4) 23 verselbständigte Verwaltungseinheiten des öffentlichen Rechts (5) Eine zentrale Landesoberbehörde der allgemeinen Verwaltung, drei Landesoberbehörden der besonderen Verwaltung und ein Landesbetrieb in Länderkooperation
Untere Landesverwaltung	19 Kategorien und 140 Einheiten (1) 78 Behörden der allgemeinen Verwaltung (mit Landräten in Organeleihe) (2) 62 Behörden der besonderen Verwaltung	Kommunalisierung	Sieben Kategorien u. 64 Einheiten
Kommunalverwaltung	Dreistufiges Kommunalsystem (1) 11 Landkreise und 4 kreisfreie Städte (2) 119 Ämter, 101 amtsfreie Gemeinden und 54 kreisangehörige Städte (3) 1.026 amtsangehörige Gemeinden	Freiwillige Gemeindegebietsreform <ul style="list-style-type: none"> • Einleitung einer auf Freiwilligkeit beruhenden und durch staatliche Anreize motivierten Gemeindegebietsreform • Verringerung der Amtsstrukturen und mittelfristig Auflösung der Amtsebene 	Drei- bis zweistufiges System (1) 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte (ggf. mit Eingemeindungen) (2) Deutliche Verringerung des Bestandes an Ämtern und Erhöhung des Anteils amtsfreier Gemeinden

Joachim Jens Hesse/Alexander Götz

Teil II dieser Dokumentation erscheint in Heft 1/2004 der ZSE.

⁴⁵ Darunter acht rechtsfähige landesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts, elf landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts und vier landesunmittelbare Stiftungen des öffentlichen Rechts. Nicht berücksichtigt werden in dieser Aufstellung die 20 privatrechtlich verfassten Unternehmen, an denen das Land zu 100 Prozent beteiligt war oder an denen es wesentliche Anteile hielt.