



Prof. Dr. Jörg Bogumil, Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik
Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Germany

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Dipl.-Verw. Wiss. Falk Ebinger
Fakultät für Sozialwissenschaft
Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik

Telefon: +49(0)234/32-27805
Tel.Sekr.: +49(0)234/32-28409
Telefax: +49 (0)234/32-14-487
e-mail: joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de
<http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom

Telefon, Name

Datum

26.01.2008

Gutachterliche Stellungnahme zum Thema
„Vor- und Nachteile des zwei- und dreistufigen Verwaltungsaufbaus vor dem
Hintergrund der Struktur der Thüringer Landesverwaltung“.

im Auftrag der Enquetekommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“
des Thüringer Landtags

Um die Vor- und Nachteile eines zwei- bzw. dreistufigen Aufbaus in Thüringen beurteilen zu können, soll im Folgenden zunächst eine Blick auf die wissenschaftliche Diskussion und die bisherigen Lösungen im Bundesländervergleich geworfen werden. Zweitens wird über die aktuellen Reformmaßnahmen in anderen Flächenländern referiert bevor drittens die Ausgangssituation in Thüringen näher betrachtet wird. Im vierten Teil werden vor diesem Hintergrund Vorschläge für die Frage des zwei- oder dreistufigen Aufbaus in Thüringen vorgelegt. Zuvor aber noch zwei Vorbemerkungen.

(1) Bei der Diskussion von Verwaltungsreformen lassen sich grundsätzlich zwei Herangehensweisen unterscheiden. Man kann die Notwendigkeit und das Ausmaß von Verwaltungsreformen orientiert an eher theoretischen, normativen oder prinzipiell wünschenswerten Zielen diskutieren oder orientiert an den bestehenden, historisch gewachsenen Strukturen und bezogen auf faktischen Möglichkeiten einer anderen Aufgabenwahrnehmung. Ich neige eher zur zweiten Variante.

(2) Verwaltungshandeln als öffentliches Handeln unterliegt verschiedenen Zielen und Rationalitäten. Verwaltungshandeln kann verschiedenen „Tests“ unterworfen werden:

- einem legalen Richtigkeitstest (**juristische** Rationalität), also die Frage der **Legalität**, der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes;
- einem Wirtschaftlichkeitstest (**ökonomische** Rationalität), also die Frage der **Effizienz** staatlichen Handelns,
- einem politischen Konsentest (**politische** Rationalität im Sinne von politics), also die Frage der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, d.h. der **Legitimität** der Verwaltung sowie

- einem funktionalen Wirksamkeitstest (**politische** Rationalität im Sinne von policy), also die Frage der **Effektivität** politischer und administrativer Maßnahmen.

Ein gewisses Problem entsteht daraus, dass Verwaltungshandeln diesen „Tests“ immer gleichzeitig ausgesetzt ist und es kein überwältigendes Rationalitätskriterium gibt. Grundlage meiner Ausführungen ist ein Verständnis von Verwaltungshandeln, bei dem versucht wird, diese unterschiedlichen Anforderungen gemeinsam zu betrachten.

1 Staatliche Mittelinstanzen im Bundesländervergleich

Mittelbehörden der allgemeinen Verwaltung bestehen in Deutschland seit nahezu 200 Jahren (vgl. hierzu und im Folgenden Bogumil 2007). Sie wurden in Preußen im Rahmen der Stein/Hardenberg-Reformen 1808 eingeführt und in den folgenden Jahren und Jahrzehnten auch in zahlreichen anderen deutschen Staaten als regionale Bündelungsbehörden eingerichtet, um die Vorgaben einzelner Ressorts auf regionaler Ebene wieder zusammenzuführen. Die **Bündelung ressortspezifischer Entscheidungen** war von Anfang an eine **Kernfunktion** der Bezirksregierungen. Sie verweist auf die Einheit des Staates und die Notwendigkeit einer Mindestkoordination. Nach dem Zweiten Weltkrieg entschlossen sich alle westdeutschen Flächenländer mit Ausnahme der kleinsten Flächenländer Schleswig-Holstein und Saarland, allgemeine Verwaltungsbehörden der Mittelinstanz einzurichten.¹ Die in Thüringen und Sachsen-Anhalt in den 1990er Jahren eingerichteten Landesverwaltungsämter können angesichts ihres Aufgabenportfolios ungeachtet ihrer landesweiten Zuständigkeit als funktionale Äquivalente zu klassischen Mittelinstanzen gesehen werden. Hier findet eine sachliche Konzentration statt, auch wenn die räumliche Dekonzentration fehlt und sie deshalb organisatorisch als Landesoberbehörde einzuschätzen sind.

Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanzen stehen zwischen den Obersten Landesbehörden, den Ministerien, und den Unterbehörden, also den Kommunen. Sie haben insbesondere Bündelungs-, Koordinierungs- (Entlastung von Ministerien, Hilfe bei politischer Leitung, Koordination kommunaler Aufgaben) und Kontrollfunktionen (Aufsichtsbehörde und Widerspruchsinstanz). Diese Aktivitäten sollen die Richtlinienkompetenzen der Ressorts ergänzen. Im Rahmen dieser Steuerung müssen die Bezirksregierungen bei divergierenden Zielen verschiedener Ministerien eine **Bündelungsfunktion** wahrnehmen, zur optimalen Umsetzung staatlicher Ziele manchmal lokale und regionale Akteure **aktivieren** sowie vertikal und regional zum **Ausgleich** von Interessen beitragen.

Diese Bündelungsfunktion wird häufig als zentrale Funktion der Bezirksregierungen angesehen. Die Aufgaben der Landesverwaltung, die in den Ministerien nach funktionalen Kriterien getrennt sind, werden in den Mittelbehörden zusammengeführt und koordiniert. Durch Bündelungsbehörden soll das Auseinanderfallen der staatlichen Verwaltungsorganisation in untereinander beziehungslose Systeme differenzierter Zuständigkeiten verringert werden.

Zur Zeit gibt es in acht von 13 Flächenländern 26 staatliche Mittelinstanzen. Die staatlichen Mittelbehörden sind in der Regel für 1-1,5 Mio. Einwohner zuständig. In Baden-Württemberg, Bay-

¹ Die allgemeinen Mittelinstanzen werden in Baden-Württemberg und Sachsen als Regierungspräsidien bezeichnet, in Nordrhein-Westfalen und früher Niedersachsen als Bezirksregierungen, Hessen nennt sie Regierungsbezirke und Bayern Regierungen. Thüringen und seit 2004 Sachsen-Anhalt verfügen über je ein Landesverwaltungsamt, das Aufgaben der allgemeinen Mittelbehörde wahrnimmt, Rheinland-Pfalz hat Direktionen eingerichtet und die Mittelstufe nach funktionalen Kriterien gegliedert.

ern und Hessen variiert die Größe zwischen 1,1 Mio. und 3,9 Mio. Einwohner, in NRW zwischen 2 Mio. (Detmold) und 5,3 Mio. Einwohnern (Düsseldorf), in Thüringen sind es 2,4 Mio.

Staatliche Mittelinstanzen im Vergleich

Ort	Bundesland	Einwohner	Einwohner je km²
Mittelfranken	BY	1,7 Mio.	231 je km ²
Schwaben	BY	1,7 Mio.	173 je km ²
Oberbayern	BY	4 Mio.	228 je km ²
Niederbayern	BY	1,2 Mio.	112 je km ²
Oberfranken	BY	1,1 Mio.	154 je km ²
Unterfranken	BY	1,3 Mio.	155 je km ²
Oberpfalz	BY	1 Mio.	109 je km ²
Arnsberg	NRW	3,8 Mio.	478 je km ²
Detmold	NRW	2,06 Mio.	375 je km ²
Düsseldorf	NRW	5,3 Mio.	1000 je km ²
Köln	NRW	4,2 Mio.	572 je km ²
Münster	NRW	2,6 Mio.	375 je km ²
Freiburg	Ba-Wü	2,1 Mio.	224 je km ²
Tübingen	Ba-Wü	1,7 Mio.	195 je km ²
Karlsruhe	Ba-Wü	2,7 Mio.	384 je km ²
Stuttgart	Ba-Wü	3,9 Mio.	368 je km ²
Kassel	He	1,3 Mio.	154 je km ²
Darmstadt	He	3,7 Mio.	496 je km ²
Gießen	He	1 Mio.	197 je km ²
Trier	RPf	0,5 Mio.	103 je km ²
Neustadt	RPf	2 Mio.	291 je km ²
Koblenz	RPf	1,5 Mio.	186 je km ²
Chemnitz	Sachsen	1,5 Mio.	254,8 je km ²
Dresden	Sachsen	1,7 Mio.	210,3 je km ²
Leipzig	Sachsen	1,1 Mio.	245,1 je km ²
LVwA Halle	S-Anhalt	2,5 Mio.	121,5 je km ²
LVwA Weimar	Thüringen	2,4 Mio.	145,6 je km ²

Die Frage, ob man in Flächenländern Bezirksregierungen braucht, hängt von den Alternativen ab. Ohne Bezirksregierungen müssen deren Aufgaben von den Ministerien und Oberbehörden und von den Kommunen wahrgenommen oder gestrichen werden. Insofern wird allgemein davon ausgegangen, dass vor allem ihre koordinierende Funktion schwer zu ersetzen ist, da in ihnen Aufgaben aus verschiedenen Ressorts zusammenlaufen und ein Interessenausgleich stattfindet. Allerdings wurde der Zuschnitt der Bezirksregierungen immer wieder diskutiert. Insgesamt finden sich in der schon länger andauernden Diskussion für oder gegen die Bezirksregierungen meist folgende Argumente:

- Unstrittig ist die Notwendigkeit einer Bündelungsfunktion, bestritten wird indes, ob die Bezirksregierungen diese auch ausüben, und diskutiert, ob diese nicht auch von anderen Institutionen wie höheren Kommunalverbänden erfüllt werden können.
- Sonderbehörden werden in der Regel als Gefahr für Verwaltungseffizienz angesehen und insofern in Zeiten zunehmender Haushaltskonsolidierung immer mehr in Frage gestellt. Dies beinhaltet in der Regel eine Zuweisung eines Teils ihrer Aufgaben an die Bezirksregierungen. Kritisiert wird jedoch, dass dies zu Implementationsdefiziten bei der Erfüllung von Fachaufgaben führt.

- Umstritten ist die Mittlerfunktion zwischen Land und Kommunen angesichts des personellen Ausbaus von Ministerien und der Professionalisierung in den Kommunen. Insofern wird generell eine Kommunalisierung von Aufgaben als sinnvoll erachtet, was zu einer Verschlan-
kung der Bezirksregierungen führen könnte. Allerdings wird davor gewarnt, staatliche Auf-
gaben an die Kommunen zu delegieren, da dies die kommunale Selbstverwaltung schwächen
würde.

Letztendlich geht es bei der Diskussion um Regierungspräsidien in erster Linie darum, ob im jeweiligen Land eine **Bündelungs- und Koordinierungsbehörde unterhalb der Ministerial-
ebene** und oberhalb der kommunalen Ebene **benötigt** wird oder nicht.

Die wesentlichen Kritikpunkte an den Mittelbehörden sind ihre Defizite bei der Wahrnehmung der Koordinierungs- und Bündelungsfunktion. Gründe für diese Defizite können im Ausein-
anderfallen von allgemeiner Verwaltung und Fachverwaltung – erkennbar an der großen Anzahl
von Sonderbehörden – oder in inneren Strukturen der Mittelbehörden sowie der politischen Dul-
dung einer Umgehung der Mittelbehörden durch die Kommunen liegen. Die Existenz zahlreicher
Sonderbehörden auf der Mittelebene verhindert eine vollständige Bündelung und Koordinierung
in den Bezirksregierungen. Zudem führt sie zu einer „Doppelverwaltung“ zwischen allgemeinen
und besonderen Behörden auf der Mittelstufe, so dass gleiche Aufgaben sowohl von einer allge-
meinen als auch einer Fachbehörde wahrgenommen werden und so Ineffizienzen entstehen.
Stark am Ressortzuschnitt orientierte innere Strukturen der Mittelbehörde und ein entsprechen-
des Zugehörigkeitsgefühl der Mitarbeiter verhindert ebenfalls eine fachübergreifende Bündel-
ung. Können Kommunen schließlich darauf zählen, dass sie mit Hilfe ihrer politischen Kontakte
Entscheidungen der Mittelbehörden umgehen oder revidieren können, so untergräbt dies eben-
falls nachhaltig deren Funktionalität.

2 Aktuelle Reformbemühungen in den Flächenländer

Im Kern der aktuellen Reformbemühungen auf Länderebene stehen häufig die allgemeinen Mit-
telinstanzen. Grob lassen sich in den 13 Flächenländern folgende Reformpfade unterscheiden:

- a) Staatliche und kommunale Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit: Kennzeichen
der zweistufigen Konzentration ist es, dass es keine allgemeine Mittelinstanz gibt
(Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern) oder sie abge-
schafft wird (Niedersachsen im Jahr 2005). Es wird versucht, die dadurch in stärkerem
Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder
Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Zudem wird eine Reduzierung des Um-
fangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in
obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise (als Auftrags-
angelegenheiten oder Pflichtaufgaben) verlagert werden. Die kommunale Konzentration
ist im Saarland am fortgeschrittensten, in Mecklenburg-Vorpommern ist eine ebenso
weitgehende Kommunalisierung nach einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts
an Verfahrensfehlern gescheitert.
- b) Staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit: Dieses grundsätzliche Modell ist in
Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt,
Thüringen und Rheinland-Pfalz anzutreffen. Hier gibt es verschiedenste Formen von
staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgabenwahrnehmung noch ihre Einbindung in
die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Grob lassen sich drei Typen unter-
scheiden: der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und

Thüringen², der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland-Pfalz, der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen. Ausgehend von diesem dreistufigen Aufbau wird im Zuge der Reformen in der Regel eine Fokussierung versucht, indem bisher wahrgenommene Aufgaben entsprechend politischer Leitlinien privatisiert oder auf die kommunale Ebene abgegeben und die Behörden z.T. neu ausgerichtet werden. Dabei ist durch die Integration von unteren und oberen Sonderbehörden häufig sogar ein Aufgabenzuwachs auf der Mittelebene zu beobachten.

Bei der Umsetzung der Reformmaßnahmen gehen die Länder sehr unterschiedlich vor. So können Bayern, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, das Saarland und Thüringen aufgrund der behutsameren Entwicklung und Umsetzung der Reformschritte derzeit als inkrementalistische Reformer bezeichnet werden. Baden-Württemberg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Sachsen und Sachsen-Anhalt hingegen verfolgen tendenziell eine Strategie eines „großen Wurfes“, versuchen also gegen starken Widerstand in wenigen Schritten große Reformpakete durchzusetzen.

Besondere Beachtung haben in diesen Zusammenhang vor allem die Reformmaßnahmen in Baden-Württemberg und Niedersachsen gefunden, da in diesen beiden Bundesländern trotz gleicher partei-politischer Ausrichtung im Jahr 2005 völlig entgegengesetzte Reformmaßnahmen gestartet wurden.

In Baden-Württemberg wurde noch während der Regierungszeit von Ministerpräsident Erwin Teufel beschlossen, zum 1.1.2005 350 Sonderbehörden abzubauen, zusammenzulegen oder in die allgemeine Verwaltung einzugliedern. Von den Maßnahmen waren ca. 20.000 Beschäftigte betroffen. In der Regel wurden die oberen Sonderbehörden in die allgemeinen Mittelinstanzen und die unteren Sonderbehörden in die Kommunen verlagert, so dass man sich hier eindeutig am Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit orientierte.³ Ohne jeden Zweifel ist hier die Strategie einer konzentrierten Dreistufigkeit nun am weitesten verwirklicht (vgl. ausführlich Bogumil/Ebinger 2005). Aber auch in Bayern, NRW und Hessen orientiert man sich in diese Richtung. In NRW, wo es bereits sehr gute Voraussetzungen für die konzentrierte Dreistufigkeit gibt, hat die neue Landesregierung beschlossen, zum 1. Januar 2007 34 Sonderbehörden (10 Staatliche Umweltämter, 10 Ämter für Arbeitsschutz, 8 Ämter für Agrarordnung, 5 Bergämter, die Landesanstalt für Arbeitsschutz und das Staatliche Amt für Umwelt- und Arbeitsschutz OWL) als Außenstellen in die Bezirksregierungen einzugliedern und die Zahl der Außenstellen schrittweise zu senken.

In Niedersachsen ist mit dem Regierungsantritt von Ministerpräsident Wulff der genau entgegengesetzte Weg gegangen worden, indem die Auflösung der fünf Bezirksregierungen und die Ver-

² Von Stellung und Aufgaben her ähnelt das LVWA weitgehend den Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen in anderen Ländern. Es ist jedoch für das gesamte Territorium des Freistaats Thüringen zuständig; insofern stellt es nach diesem Kriterium eine Landesoberbehörde dar.

³ Prinzipiell gibt es immer mehrere Möglichkeiten der Organisation von Verwaltungsstrukturen. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen gab es in Wissenschaft und Praxis eine große Übereinstimmung, dass sich für die großen Flächenländer das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit als die angemessene Organisationsform bewährt habe. Dieses Prinzip besagt, dass mit Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben betraute Landesoberbehörden in die staatliche Mittelinstanz, ggf. als Vorort-Aufgabe, integriert werden sollten; bei den unteren Landesbehörden eine weitgehende Kommunalisierung, insbesondere bezüglich der Vollzugs- und Genehmigungsaufgaben, anzustreben ist und Behörden mit Fach- und Serviceleistungen weitestgehend zusammengefasst werden sollten und da, wo der Nutzen die Kosten übersteigt, in betriebliche Organisationsformen zu überführen sind. Im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit wird mehr Wert auf Bündelung von Fachsträngen und Zuständigkeiten sowie auf die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung gelegt (horizontale Konzentration). Die ebenfalls notwendige Verringerung von Instanzen und Verflechtungen (vertikale Konzentration) steht etwas hinter diesen Zielen zurück.

teilung ihrer Aufgaben auf Ministerien, Sonderbehörden, Kommunen und Dritte beschlossen wurde, eine klare und für ein Flächenland völlig neue Ausrichtung an der Zweistufigkeit. Niedersachsen ist das einzige Land, das den „Systemwechsel“ von der drei- zur zweistufigen Gliederung vorgenommen hat und durch die Auflösung der Bezirksregierungen auf eine fachübergreifende Bündelungsinstanz der mittleren Ebene verzichtet. Neue Ansprechpartner auf der unteren Stufe sollen die Landkreise werden, auf der oberen Ebene soll durch eine Zusammenarbeit von Sonderbehörden eine Bündelung angestrebt werden. Zudem wurden vier Regierungsvertretungen eingerichtet. Darüber hinaus ist man der Meinung, dass sich die Bedeutung und Wirksamkeit der durch die Bezirksregierungen wahrgenommenen Bündelungs- und Koordinationsfunktion reduziert habe und dieser Bedeutungswandel durch die wesentlichen Eckpunkte der Reform (u.a. Einstufigkeit des Widerspruchsverfahrens, Wegfall bzw. Verlagerung von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren, veränderte Fach- und Kommunalaufsicht) verstärkt werde. Gesicherte Erkenntnisse über die realen Auswirkungen des niedersächsischen Weges sind noch nicht zu gewinnen. Allerdings gibt es Hinweise auf Problemlagen sowohl bei Verzicht auf die Bündelungsebene wie auch bei der Leistungsfähigkeit der lokalen Ebene nicht angemessenen Kommunalisierungen (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Ebinger/Bogumil 2008):

2.1 Probleme der Zweistufigkeit

Gefahr eines wachsenden Ressortegoismus durch fehlende Bündelung

Auf jeden Fall bedeutet das Fehlen einer allgemeinen Mittelbehörde für die Ministerien mehr Freiräume, da die von den Ministerien wenig geliebte Bündelungsfunktion entfällt. Hintergrund ist die Tatsache, dass eine Koordinierung von unterschiedlichen Interessen (Bündelung) nun nicht mehr institutionell vorhanden ist (Bezirksregierungen), so dass die Ressorts direkt (und eigentlich ausschließlich) über ihre Sonderverwaltungen („Fachschiene“) agieren können. Es besteht also die Gefahr, dass die „Gesamtschau“ über alle Ressorts hinweg verloren geht und einzelne Fachinteressen in der Landespolitik ein Übergewicht gewinnen (Problem der „Fachbruderschaften“).

Anwachsen und Verfestigung von Sonderbehörden

Eine unmittelbare Wirkung des Wegfalls der Bezirksregierung in Niedersachsen ist das Anwachsen und die Verfestigung von Sonderbehörden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass nur knapp 10% der Aufgaben der Bezirksregierungen kommunalisiert wurden. Die Standorte und Zuständigkeitsbereiche der Behörden sind nun sehr unterschiedlich. Insbesondere durch die Integration in bestehende bzw. durch die Schaffung neuer Sonderbehörden, z. B. in den Bereichen Vermessung und Kataster, Schule, Forst und Kommunalaufsicht, ist der Aufbau der Landesverwaltung eher unübersichtlicher geworden.

Veränderungen im Bereich der Aufsichtsfunktionen

Die Kommunalprüfung ist in eine neue Sonderbehörde transferiert worden, die Kommunalprüfungsanstalt, die Kommunalaufsicht in das Innenministerium bei gleichzeitigen massiven Stellenkürzungen. Angesichts dieser doch drastischen Einsparung wird vermutet, dass künftig die Haushaltsüberwachung der Kommunen nur noch stichprobenartig erfolgen kann. Auch in anderen Bereichen sind Aufsichtsfunktionen der Bezirksregierungen ins zuständige Ministerium verlagert worden. Insgesamt setzt die neue Landesregierung bewusst auf die Reduzierung der Aufsichtsfunktionen, insbesondere gegenüber den Kommunen (Schlagwort „Vertrauensaufsicht“) und im Umweltbereich. Zu welchen Konsequenzen dies führen wird, ist zur Zeit noch nicht abzusehen. Bisher sind keine größeren „Skandale“ bekannt geworden, allerdings ist das Zeitfenster

bisher auch recht kurz. Insbesondere der Landesrechnungshof warnt davor, dass die Maßnahmen im Bereich Aufsichtsreduzierung sowie der Wegfall von Genehmigungsvorbehalten und Anzeigepflichten nicht zu einer Ausweitung der Verschuldung der Kommunen führen dürfen.

Abschaffung des Widerspruchsverfahrens und deutlicher Anstieg von Gerichtsverfahren

Die weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens wird insbesondere vom Präsidenten des OVG Lüneburgs, Dr. Herwig van Nieuwland; kritisiert:

- Diese Maßnahme führe zu einer **Überlastung der Verwaltungsgerichte** und sei teuer und aufwendig.
- Zweitens stelle die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens eine erhebliche **Verkürzung des Rechtsschutzes für die Bürger** dar, da verwaltungsgerichtliche Verfahren im Vergleich zum Widerspruchsverfahren mit höherem Aufwand und höheren Kosten verbunden sind. Immerhin liegt die „Erfolgsquote“ des Widerspruchsverfahrens im Jahr 2003 bei ca. 23%.
- Zudem zeigt sich aufgrund der Daten des OVG Niedersachsen, dass die Befürchtungen einer **Klagewelle** nicht unberechtigt waren und es zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte gekommen ist (Auskunft des OVG vom 2.12.05), obwohl es entgegen der ursprünglichen Absicht in der Umsetzung nun in einigen wichtigen Bereichen Ausnahmen von der Abschaffung der Widerspruchsverfahren gibt (Umwelt, Bauen, Teile des Beamtenrechtes). In der Summe ergibt sich ein durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens induzierter Klageanstieg von 39%.

2.2 Probleme nicht angemessener Kommunalisierungen

Problem der „unechten Aufgabenkritik“

Zur Zeit sind Kommunalisierung von Landesaufgaben in vielen Bundesländern ein wichtiges Thema. Zudem ist die Frage der Ausgestaltung der Mittelinstanz und der Sonderbehörden nicht unabhängig von der kommunalen Aufgabenstruktur zu beantworten. Deshalb erfolgen einige kurze Anmerkungen zu Problemlagen nicht angemessener Kommunalisierungen (vgl. ausführlich Ebinger/Bogumil 2008). Häufig findet keine Problemanalyse und keine Bewertung der Leistungsfähigkeit der Alternativen statt, so dass keinerlei Kriterien für eine Verlagerung zur Verfügung stehen. Privatisierung, Kommunalisierung oder ein Verbleib auf der staatlichen Ebene erfolgen aus politischen Motiven und in der Erwartung, Leistungen billiger anbieten zu können. Das Fehlen einer aufgabenorientierten Prüfung lässt dieses Vorhaben jedoch einem Glücksspiel gleichen. Zudem werden den Kommunen beim Kompetenzübergang zwar Vorgaben hinsichtlich der zu erbringenden Einsparungen gemacht, damit geht jedoch keine nennenswerte Reduzierung des Aufgabenumfanges einher. So fand bspw. in Baden-Württemberg nach Einschätzung des Gemeindetags kein wirksamer und für die Kommunen spürbarer Aufgabenabbau statt (MI Baden-Württemberg 2007: 11).

Problem der Leistungsqualität

Mittlerweile liegen aus den Vorreiterländern belastbare Erkenntnisse über die Auswirkungen von Kommunalisierungen vor (vgl. ausführlich Ebinger/Bogumil 2008). Hier wird von vielfältigen, häufig stadt- oder kreisspezifischen Schwierigkeiten bei der Bewältigung der übertragenen Zuständigkeiten und einer zunehmenden Heterogenisierung der Leistungsqualität berichtet. Als Ursache für diese Entwicklung können drei Kategorien von Problemlagen benannt werden: funktional unangemessene Aufgabenübertragungen, die unterschiedliche Ressourcenausstattung der

Kreise und eine unterschiedlich stark praktizierte Politisierung von Verwaltungshandeln durch die fachfremde Einflussnahme von politischen Entscheidern.

Hier soll lediglich kurz auf die Problematik einer *funktional* unangemessenen Aufgabenübertragung eingegangen werden: Voraussetzung für eine sowohl effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen. Dies bedeutet, dass die „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs einerseits durch die Entwicklung von Routinen, die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmitteleinrichtung sowie andererseits durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Aufgaben sinken. Bei den kommunalisierten oder für die Kommunalisierung vorgesehenen Bereichen handelt es sich zum großen Teil um hochkomplexe Aufgabenfelder. Zu ihrer kompetenten und gesetzeskonformen Bearbeitung bedarf es Mitarbeiter mit hoch spezialisiertem, oft akademischem Ausbildungshintergrund und einem hohen Grad an fachlicher Erfahrung und Routine. Weiterhin werden spezifische und teure Arbeitsmittel (bspw. Software und Datenbanken sowie technische Sachmittel) benötigt. Diese Ausstattung kann nur bei einer entsprechend großen Fallzahl und daraus folgender Auslastung wirtschaftlich vorgehalten werden. Die einzelne kommunale Gebietskörperschaft weist bei vielen Vorgängen nur geringer Verfahrenshäufigkeiten auf und erfüllt damit die Voraussetzungen für einen effizienten Vollzug nicht. Wird das hoch arbeitsteilige staatliche Fachpersonal aus den wenigen Sonderbehörden auf viele Gebietskörperschaften verteilt, so geht schwierig zu akkumulierende und zu pflegende technische Expertise verloren. So konstatiert das baden-württembergische Innenministerium in seinem Evaluationsbericht:

„Nach Einschätzung zahlreicher Stadt- und Landkreise hat die Aufteilung des Personals der früheren Gewerbeaufsichtsämter zu einem Verlust von Spezialwissen geführt. Die fachliche Qualität konnte danach nicht überall aufrecht erhalten werden“ (MI Baden-Württemberg 2007: 40)

3 Die Ausgangslage in Thüringen

In Thüringen soll das Landesverwaltungsamt den dreistufigen Verwaltungsaufbau sicherstellen. Ihm sind vor allem hoheitliche Vollzugsaufgaben übertragen. Hinzu treten Aufgaben der Rechts- und Fachaufsicht über die Landratsämter und kreisfreien Städte sowie die unteren Landesbehörden. Im Rechtsmittelverfahren ist das Landesverwaltungsamt Widerspruchsbehörde für die bei ihm und den nachgeordneten Behörden anfallenden Widersprüche. Betrachtet man das Aufgabenprofil des LVwA anhand des Geschäftsverteilungsplans, so sind

- in der Abt. 1: Querschnittsaufgaben als Voraussetzung für eine effizienten Arbeit des LVwA,
- in Abt. 2: klassische hoheitliche Verwaltungsaufgaben mit Koordinationserfordernissen, die nicht delegierbar sind sowie
- in den Abt. 3-5: Fachaufgaben angesiedelt, die zum größten Teil aufgrund ihrer landesweiten Anlage, der Aufgabencharakteristiken (seltenen, hochkomplex) oder der Sensibilität der Belange unabhängig von der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene nicht kommunalisierbar sind.

Vergleicht man das LVwA in Thüringen mit den Mittelbehörden anderer Länder, so ergeben sich einige Besonderheiten. So haben die Bezirksregierungen in NRW und Baden-Württemberg ein breiteres Aufgabenportfolio, denn sie beinhalten in NRW auch die Schulverwaltung, Liegenschaftskataster und den Bergbau und in Baden-Württemberg die Landespolizeidirektionen, die Oberschulämtern und als Vor-Ort-Lösungen noch LA für Flurneuordnung, Landesgesundheits-

amt, Landesversorgungsamt, LA für Denkmalpflege, Forstdirektion, LA für Geologie, Rohstoffe und Bergbau, Straßentechnik und Eich und Messwesen.

Neben dem sparsameren Aufgabenprofil liegt ein zweiter wesentlicher Unterschied zu den meisten anderen Bundesländern darin, dass keine regionale Wahrnehmung der Aufgaben der Mittelinstanzen stattfindet. Die Gründe für diese Besonderheiten können auf die Grundsatzentscheidung auf Basis der Empfehlungen der Enquetekommission „Gebiets- und Verwaltungsreform in Thüringen“ (Abschlussbericht 1994) zurückgeführt werden. Diese sah vor LVwA lediglich bündelungsrelevante Zuständigkeiten vorzunehmen und weitere Zuständigkeiten in Sonderverwaltungen organisiert zu lassen. Damit wurde eine „konzentrierte Dreistufigkeit“ nicht realisiert. Daher war eine Bündelung von Zuständigkeiten mit regionalen Bezügen im LVwA nur teilweise sinnvoll, so dass in den Sonderverwaltungen (meist mind. 4) regionale Außenstellen notwendig erschienen (bei StUÄ, LB Arbeitsschutz, Vermessung, Landentwicklung/Flurneuordnung, Landwirtschaft, Staatsbau, Schulämter, Straßenbau).

Vor diesem Hintergrund eines zwar **dreistufigen, aber nicht konzentriert dreistufigen** Aufbaus sind am 01.03.2005 sieben Bausteine einer neuen Verwaltungsreform beschlossen worden. Diese zielen zum einen auf den Abbau von Sonderbehörden, Kommunalisierung von Aufgaben sowie Stelleneinsparungen und Aufgabenkritik. Im Rahmen des **Behördenstrukturkonzeptes sollen** 81 Behörden geschlossen bzw. deren Aufgaben in Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips auf nichtstaatliche Verwaltungsträger bzw. auf andere Behörden übertragen werden.⁴ Bezüglich der **Aufgabenkritik** war von jedem Ressort bis Ende August 2006 eine Aufgabenprüfung durchzuführen und im Ergebnis für mindestens 10 % des Aufgabenbestandes Vorschläge zweck- oder vollzugskritischer Art vorzulegen. Insgesamt ist ein **Personalabbau** von insgesamt **7.400 Stellen** in der Thüringer Landesverwaltung beschlossen. Im Bereich der **Kommunalisierungen** sollen rund 240 Aufgaben, insbesondere in der Umwelt- und Sozialverwaltung kommunalisiert werden, d. h. diese sollen in die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte übergehen. In diesem Zusammenhang sollen die vier staatlichen Umweltämter, das Landesamt für Soziales und Familie und die drei Versorgungsämter aufgelöst werden. Außerdem gehen Aufgaben vom Landesverwaltungsamt auf die Kommunen über.

4 Einschätzung der bisherigen Reformbemühungen und Reformvorschläge

Mit der aktuellen Reformwelle in Thüringen werden - wie bereits in der Vergangenheit - umfangreiche Schritte zur Strukturoptimierung unternommen. Bemerkenswert ist jedoch die immer noch hohe Behördenanzahl, insbesondere wenn die Landesbetriebe und sämtliche Außenstellen mitgezählt werden. Dieses Problem einer verhältnismäßigen „Übermöblierung“ mit LVwA, unteren Landesbehörden und Kreisen ist auf die territorialen Größenverhältnisse und darauf aufbauende frühere Strukturentscheidungen zurückzuführen.

So ist der Freistaat Thüringen einerseits flächenmäßig zu groß, um alle derzeit in der Fläche durch untere Landesbehörden wahrgenommene Aufgaben mit regionalem Bezug im LVwA zu konzentrieren. Damit ist auf absehbare Zeit eine Aufgabenwahrnehmung in der Fläche entweder in Form von Außenstellen Oberer Landesbehörden/-einrichtungen oder als untere Landesbehör-

⁴ Zu diesen Maßnahmen gehören die Zusammenfassung von elf zu sieben Landwirtschaftsämtern, von 46 auf 28 Forstämtern, von 30 auf 23 Amtsgerichte, von 20 auf 12 Finanzämter, die Integration des Landesteils der Oberfinanzdirektion in eine Landesfinanzdirektion, die Zusammenfassung des Landesamtes für Denkmalpflege und des Landesamtes für Archäologie zum neuen Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie, die Angliederung des Landesjugendamtes an das Sozialministerium, die Gründung eines für den Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz zuständigen Landesbetriebes sowie die Gründung des Thüringer Landesamt für Vermessung und Geoinformation.

den/Außenstellen notwendig. Gleichzeitig sind die kommunalen Gebietskörperschaften im derzeitigen Zuschnitt größtenteils nicht leistungsfähig genug, um die Übertragung weiterer Aufgabenblöcke verantworten zu können – insb. wenn dafür die gleichen oder gar weniger Mittel aufgewendet werden sollen.

In diesem Kontext sind die derzeitigen Reformmaßnahmen der Regierung, die als „Veränderungen im Status Quo“ bezeichnet werden können, zu verstehen. So werden neben einer Reduzierung der Zahl der Sonderbehörden vor allem Kommunalisierungen angestrebt. Der daneben regelmäßig lautwerdende Ruf nach einer Abschaffung der Mittelinstanz erscheint in dieser Situation wie der Versuch, durch eine Zweistufigkeit den gordischen Knoten der thüringischen Verwaltungsstruktur zu durchschlagen. Beide Strategien berücksichtigen jedoch nicht hinreichend, dass die Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften dafür erhöht werden.

Kommunalisierung als Lösung?

Eine nennenswerte Kommunalisierung ohne eine Territorialreform würde entweder höhere Kosten mit sich bringen, oder die Sicherheit der Bürger und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Thüringen dauerhaft gefährden. Beispielhaft kann hier die geplante Kommunalisierung der StUÄ näher betrachtet werden.

Die Überführung von staatlichen Aufgaben auf die lokale Ebene in der derzeitigen Struktur führt zu einer sehr kleinräumiger Aufgabenwahrnehmung in den 23 komm. Gebietskörperschaften. Die dabei entstehenden Problemlagen lassen sich vermutlich mit jenen vergleichen, die in Baden-Württemberg seit der Reform 2005 zu beobachten sind. Wie groß die Schwierigkeiten sein werden hängt davon ab, in welchem Umfang hoch spezialisierte oder selten anfallende Aufgaben (bspw. Zuständigkeiten im Rahmen des BImSchG) auf die Gebietskörperschaften verteilt werden. Zum Vergleich: in NRW waren Kommunalisierungen im Bereich des Umweltschutzes sehr umstritten, obwohl die dortigen Kreise im Schnitt fünfmal so groß wie die in Thüringen sind. Durch die in Thüringen geplante weitgehende Beibehaltung der Regionalinspektionen des *Landesbetriebes für Arbeitsschutz und technischen Umweltschutz* wird zwar ein sehr Know-how intensiver Bereich von der Kommunalisierung ausgenommen. Gleichzeitig wird damit jedoch der Zersplitterung der Zuständigkeiten (grüner/technischer Umweltschutz, Arbeitsschutz / Kommunen, Landesbetrieb, LVwA) nicht entgegengewirkt.

Problematisch ist auch, dass – wie in NdS – die Kommunalisierung von Landesaufgaben nach dem derzeitigen Konzept zu einer finanziellen Doppelbelastung des Landes führen wird. Nach dem Prinzip „Personal folgt *nicht* der Aufgabe“ will das Land den Kommunen die entstehenden angemessenen Personalkosten für die bisher von rund 350 Mitarbeitern in den Versorgungs- und Umweltämtern in vollem Umfang erstatten, egal ob Personal aus dem Landesdienst übernommen wird. Dies kann zur Doppelbelastung des Freistaats und zu Mitnahmeeffekten der Kommunen führen: Während der Freistaat weiterhin Personalkosten und Transferzahlungen an die Kommunen finanzieren muss, liegt die Verantwortung für den Aufbau entsprechender (qualifizierter) Kapazitäten in der Hand der Kommunen.

Die in einigen Ländern (insb. Niedersachsen) umgesetzte Kommunalisierung der Widerspruchsinstanz auf die erstentscheidende Ebene ist aus rechtspolitischen Gründen und aus Effizienzgründen zu vermeiden, da eine Verkürzung des Rechtsweges für die Bürger, eine überproportionale Belastung der Verwaltungsgerichte und politische Implikationen befürchtet werden müssen.

Die alternative Lösungen der Auflösung der Mittelinstanz ohne umfassende Kommunalisierungen durch Hochzoning der Zuständigkeiten in die Obersten und Obere Landesbehörden sowie

eine Umverteilung auf untere Landesbehörden wäre theoretisch möglich, würde jedoch neben dem bekannten Nachteilen eines Bündelungsverlustes, der Politisierung und „Versäulung“ der Aufgabenwahrnehmung zu hohen Transformationskosten führen.

Das hier beschriebene Problem der Thüringer Landesverwaltung ließe sich dann lösen, wenn (analog zu den Plänen in Mecklenburg Vorpommern) die Zahl der (Stadt-)Kreise reduziert würde, um mit den entstehenden leistungsfähigeren Einheiten die Unteren Landesbehörden ersetzen zu können und eine konzentrierte Dreistufigkeit zu erreichen. Dies erscheint in Thüringen derzeit politisch offenbar nicht durchsetzbar.

Fazit und Empfehlung

Vor diesem Hintergrund scheint uns in der derzeitigen politischen Situation eine **Beibehaltung und partielle Stärkung des Landesverwaltungsamtes** sinnvoll zu sein. Angesichts der geplanten Kommunalisierung eines großen Teils der Aufgaben der StUA ist eine Beibehaltung oder Stärkung der Umweltkompetenz auf der Landesebene unumgänglich, um Beratungs- und Aufsichtsfunktionen erfüllen zu können. Insbesondere in dem weit gefassten Bereich des Umweltschutzes ist regelmäßig eine zumindest mittelbare Betroffenheit der Kommunen gegeben, die eine staatliche Aufgabenwahrnehmung oder zumindest eine intensive Fachaufsicht angezeigt erscheinen lassen. Kommunalisierungsmaßnahmen sollten in jedem Einzelfall sowohl auf ihre wirtschaftlichen, funktionalen und politischen Konsequenzen (im Sinne einer Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung durch übermäßige staatliche Auftragsangelegenheiten) überprüft werden.

Auch mit Blick auf zukünftige Strukturentscheidungen scheint in Thüringen eine konzentrierte Dreistufigkeit sinnvoll. Maßnahmen, welche eine **Stärkung des LVwA durch weitere Bündelung von Aufgaben ohne unmittelbaren Ortsbezug** beinhalten, lassen Entscheidungen über die zukünftige Struktur der (Stadt-)Kreise offen und bedingen nicht schon von vorne herein eine weitere Konzentration – auch wenn diese allein schon aus demographischen Gesichtspunkten sinnvoll erscheinen mag. Angesichts der strukturellen Schwäche der kommunalen Ebene erscheint eine Territorialisierung der staatlichen Verwaltung über Untere Landesbehörden o.ä. mittelfristig weiterhin notwendig. Diese teilweise noch sehr zahlreichen Einrichtungen (auch Außenstellen der Landesbetriebe) könnten jedoch zusammengeführt werden, soweit dies Vorteile verspricht (möglicherweise StUÄ + Regionalinspektionen im Arbeitsschutz, Dienststellen des LA für Vermessung und Geoinformation + Ämter für Landesentwicklung). Damit könnte mittelfristig bis langfristig bei entsprechendem politischem Willen eine Reduzierung der Zahl der Unteren Fachbehörden und auch der Schnittstellen erreicht werden. Solche Zusammenlegungen sollten jedoch nicht aus politischen Motiven erfolgen. Angesichts der finanziellen Situation des Freistaats sind derartige Schritte nur vertretbar, wenn Einsparungen durch belastbar darstellbare Synergieeffekte die nicht zu vernachlässigenden Transformationskosten mittel- bis langfristig amortisieren können.

Als Königsweg ist angesichts der Erfahrungen in anderen Ländern eine **aufgabenorientierte Reorganisation der Verwaltungsstrukturen** unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene anzusehen. Die regelmäßige Missachtung dieses Grundsatzes bei den politisch motivierten, verwaltungsfern geplanten und ohne Rücksicht auf fachliche Notwendigkeiten durchgesetzten neuen Reformmaßnahmen erweist sich hinsichtlich Effektivität und Qualität des Verwaltungsvollzugs als negativ.

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Dipl.-Verw.Wiss. Falk Ebinger

Literaturhinweise

- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg 2007: Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, in Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 3, 246-257
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2008: Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform. Im Erscheinen.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen 2006: Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg / Reichard, Christoph / Siebart, Patrica 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Bd. 8, Ibbenbüren
- Ebinger, Falk / Bogumil; Jörg 2008: Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsstrukturreformen und Kommunalisierungen. In: Angelika Vetter/Hubert Heinelt (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Reihe „Stadtforschung aktuell“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- MI Baden-Württemberg 2007: Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG); hier: Bericht der Landesregierung nach Artikel 179 Abs. 1 VRG. Mitteilung des Innenministeriums vom 18.09.2007. LT-Drs. 14/1740.