

## RP-Report Länderreihe:

# Vergleich der Landesverwaltungen

Nachdem wir im RP-Report 3/2012 einen Blick auf die umfangreichen Reformen in der Landesverwaltung unseres Partnerlandes, des Freistaates Sachsen, geworfen haben, das sich konsequent zu einer Stärkung der Mittelbehörden gepaart mit einem Bekenntnis zur Präsenz in der Fläche entschieden hat, wollen wir diesmal die Entwicklungen in Niedersachsen unter die Lupe nehmen. Im Gegensatz zum Freistaat Sachsen, haben die Niedersachsen mit einer Strukturreform zum 01. Januar 2005 das Nebeneinander von Bezirksregierungen (vergleichbar unseren Regierungspräsidien) und Sonderbehörden beseitigt. Mit dem Wegfall der vier Bezirksregierungen hat Niedersachsen den dreistufigen Verwaltungsaufbau zugunsten einer weitgehend zweistufigen Verwaltungsstruktur aufgegeben. Mit rund acht Millionen Einwohnern hat Niedersachsen eine vergleichbare Größe zu Baden-Württemberg. Dankenswerterweise ist Prof. Dr. Jörg Bogumil, der den Lehrstuhl für Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum inne hat und der die Strukturreform des Jahres 2005 in Niedersachsen wissenschaftlich begleitet hat, unserer Einladung gefolgt, uns die Auswirkungen der genannten Reform zu erläutern.

*(Das Redaktionsteam)*

## Niedersachsen:

# Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen

## – und was Baden-Württemberg daraus lernen kann

von Prof. Dr. Jörg Bogumil und Falk Ebinger, Ruhr-Universität Bochum – Fakultät für Sozialwissenschaft – Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik

Das Jahr 2005 begann verwaltungspolitisch mit einem doppelten Paukenschlag: In Baden-Württemberg und Niedersachsen traten die kaum zwei Jahre zuvor angekündigten, großen Verwaltungsreformen in Kraft.<sup>1</sup> Damit läuteten die beiden Länder eine neue Reformära ein. Zwar hatte es seit der Gründung der Bundesrepublik immer wieder politische Vorstöße gegeben, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu reformieren. Mit Ausnahme der Kreisgebietsreformen der 1970er Jahre jedoch ohne durchgreifende Wirkung. Die Regierungen lernten aus dieser Auseinandersetzung mit ihrem Apparat: Verwaltungspolitik ist komplex. Strukturreformen hatten einen partizipativen, kleinschrittigen und vor allem langwierigen Charakter. Kein Feld also, auf dem man sich leicht politische Lor-

beeren verdienen kann. Dieses Muster politischer Passivität ist seit nun sieben Jahren, seit der Umsetzung der großen Würfe in Baden-Württemberg und Niedersachsen nicht mehr gültig. Am Vorbild der beiden Vorreiterländer haben Landesregierungen nicht nur gelernt, dass umfassende Verwaltungsreformen doch möglich sind, sondern auch, wie man sie politisch durchsetzt. Zwar ist offensichtlich, dass Einsparungen in der Verwaltung keinen Landeshaushalt sanieren können. Politisch sind diese Maßnahmen jedoch wesentlich populärer, als Einsparungen durch tatsächlichen Aufgabenabbau zu erreichen. Alle Landesregierungen bemühen sich seitdem um eine Konzentration und Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten.

Im Zentrum der Reformbemühungen stehen häufig die allgemeinen Mittelinstanzen, das heisst die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen. Grob lassen sich in den 13 Flächenländern die beiden folgenden Reformpfade unterscheiden:

- Kennzeichen der zweistufigen Konzentration ist es, dass bei Abwesenheit einer allgemeinen Mittelinstanz versucht wird, die dadurch in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen seit 2005). Zudem wird eine Rückführung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise verlagert werden. Letzteres wiederum ist abhängig von der Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften.
- Das Modell der Dreistufigkeit zeichnet sich durch eine bündelnde staatliche Mittelinstanz aus, die jedoch verschiedene Formen annehmen kann: Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen, ein funktionaler Aufgabenzuschnitt in Rheinland-Pfalz und die regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen. Der Trend der letzten Jahre geht zur Integration von unteren und oberen Sonderbehörden in Kommunen und staatlichen Mittelinstanzen. Dieses Modell wird als konzentrierte Dreistufigkeit bezeichnet.

Der niedersächsische Fall ist von besonderem Interesse, da dort im Jahr 2005 zum ersten Mal in einem großen Flächenland die Bezirksregierungen als fachübergreifende mittlere Bündelungsinstanz abgeschafft wurden. Auf staatlicher Ebene wird durch die verstärkte Zusammenarbeit von Sonderbehörden eine Bündelung angestrebt. Zudem wurden vier Regierungsvertretungen mit jeweils unter 50 Mitarbeitern eingerichtet. Diese strukturellen Veränderungen gingen Hand in Hand mit wesentlichen prozessualen Modifikationen (unter anderem Einstufigkeit des Widerspruchsverfahrens, Wegfallbeziehungsweise Verlagerung von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren, veränderte Fach- und Kommunalaufsicht).

Bereits vor der Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen warnten zahlreiche Verwaltungspraktiker



### Prof. Dr. Jörg Bogumil

Jörg Bogumil studierte von 1980 bis 1985 Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum. Nach Tätigkeiten als Wissenschaftlicher Angestellter an der Fernuniversität Hagen, der Fachhochschule Dortmund und der Philipps-Universität Marburg wurde er 1995 zum Dr. rer. soc. promoviert. 2001 habilitierte er sich an der Fernuniversität Hagen und erhielt die *venia legendi* für Politik- und Verwaltungswissenschaften.

Nach einer Vertretungsprofessur für Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin im Jahr 2002 wurde er 2004 auf die Professur für Verwaltungswissenschaft/Public Sector Reform an die Universität Konstanz berufen. 2005 wechselte er auf den Lehrstuhl für Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.

Jörg Bogumil hat zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten veröffentlicht, insbesondere über die Modernisierung der Verwaltung. Seine Werke gehören zur Standardliteratur in den Verwaltungswissenschaften.

Er engagiert sich seit 2000 in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) und war 2003 zusammen mit Frank Nullmeier Sprecher der Sektion „Staatslehre und politische Verwaltung“.

2002 - Auszeichnung mit dem Carl Goerdeler-Preis für Kommunalpolitik- und verwaltung für die Habilitationsschrift „Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung“.



## Falk Ebinger

ist seit 2006 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik (Prof. J. Bogumil) an der Ruhr-Universität Bochum.

Er arbeitete in zahlreichen Forschungsprojekten zu Fragen der Organisation und Reform der öffentlichen Verwaltung sowie zur Politisch-Administrativen Elite und promovierte über institutionelle Effekte von Verwaltungsorganisation auf die Performanz des Verwaltungsvollzugs. Er lehrt an der Fakultät für Sozialwissenschaft an der Universität Bochum.

Falk Ebinger ist diplomierter Verwaltungswissenschaftler, er absolvierte an den Universitäten Konstanz, Granada und Paris Panthéon-Sorbonne Studien der Politik- und Verwaltungswissenschaft mit den Schwerpunkten Politikanalyse und Öffentliche Verwaltung. Während des Studiums sammelte er in Deutschland, Großbritannien und Frankreich berufliche Erfahrung in Privatwirtschaft und Öffentlichem Dienst.

Von 2005 bis 2006 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) im Projekt „Modernisierung der Umweltverwaltung“ an der Evaluation der Reformbemühungen der Länder im Bereich der Umweltverwaltungen.

Er ist Mitglied der Research School der Ruhr-Universität Bochum und Bronnbacher-Alumni des Kulturkreises der deutschen Wirtschaft im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

und Wissenschaftler vor diesem Schritt. Auch wies der Niedersächsische Landesrechnungshof auf die fehlende Grundlage einer solchen Entscheidung, eine Aufgabekritik, hin.<sup>II</sup> Sieben Jahre nach Inkrafttreten liegen aus unabhängigen wissenschaftlichen Betrachtungen einige Informationen zu den Reformeffekten vor. Im Folgenden soll es dabei nicht primär um die Vollzugsqualität gehen. Dass sich diese in der Folge der Reformen per se nicht verbesserte, ist bereits vielfach dokumentiert. Dies hat jedoch nur bedingt mit der Auflösung der Mittelinstanz zu tun, sondern ist vielmehr mit nicht aufgabengerechten Zuständigkeitsanlagerungen (z.B. durch übertriebene Kommunalisierungen) zu tun. Ein Problem, welches auch in Baden-Württemberg nicht unbekannt ist.<sup>III</sup>

### Motive der Abschaffung

Der Verfassungsrechtler Albert Janssen identifiziert zwei explizit benannte politische Motive der Strukturreform in Niedersachsen: Die Vermeidung von Doppelzuständigkeiten und Kosteneinsparung.<sup>IV</sup> Ob diese Ziele erreicht wurden oder überhaupt erreichbar waren, soll im Folgenden beleuchtet werden. Die Rhetorik der damaligen Landesregierung lässt jedoch keinen Zweifel daran, dass der wahre Grund der Abschaffung der Bezirksregierungen in weit weniger hehren Motiven lag, die Janssen treffend als „antibürokratische Affekt vieler Landespolitiker“ beschreibt. Bezirksregierungen wurden von der damals neuen schwarz-gelben Landesregierung als „politisch unkontrollierbare Horte bürokratischen Rigorismus und als parteipolitisch durch die langjährige SPD-Vorgängerregierung verseucht“ wahrgenommen. Die angestrebte Zweistufigkeit des Verwaltungsaufbaus erscheint so lediglich als politischer Selbstzweck. Ob die verlautbarten Ziele dennoch erreicht wurden, soll im Folgend beleuchtet werden:

### Abbau von Doppelstrukturen?

Erklärtes Ziel der Reform war der Abbau von Doppelstrukturen. Ist mit Doppelstrukturen lediglich die Verfahrensbeteiligung mehrerer Behörden gemeint, so änderte sich daran durch die Auflösung der Bezirksregierungen kaum etwas: Reffken zeigt am Beispiel der Gewässerverwaltung eindrücklich, dass heute eine fast identische Zahl an Behörden und Verwaltungseinheiten mit den Verfahren befasst sind und faktisch die Dreistufigkeit weiterhin besteht.<sup>V</sup> Das in der Vermarktung der Reform regelmäßig vorgebrachte Argument, dass eine Abschaffung der Mittelinstanzen zu mehr Klarheit im Verwaltungsaufbau führen würde, bestätigte sich nicht. Im Gegenteil: Da die Zuständigkeitsverteilung keinem

nachvollziehbaren Konzept folgte, ist für Außenstehende die Transparenz gesunken. Mit der Auflösung der Mittelinstanzen sind Verantwortlichkeiten bei einem bunten Strauß von Institutionen (Sonderbehörden, Landesbetriebe, Kommunen bzw. kommunale Spitzenverbände, eine Bank, Kammern, Private) abgeladen und neue Behörden geschaffen worden.

**Bündelung überflüssig?**

Offiziell war man in Niedersachsen der Meinung, dass sich die Bedeutung der Bündelungs- und Koordinationsfunktion reduziert habe, was die Existenzberechtigung der Bezirksregierungen grundsätzlich in Frage stelle. Das Fehlen einer allgemeinen Mittelbehörde bringt für die Ministerien sicherlich mehr Freiräume: Eine institutionalisierte Koordination von unterschiedlichen Interessen (Bündelung) ist nun nicht mehr vorhanden, so dass die Ressorts direkt über ihre Sonderverwaltungen (Fachschiene) agieren können. Statt einer eher regionalen Perspektive, sind die Fachbehörden fach- oder klientelorientiert. Hauptverwaltungsbeamte aus den Kommunen berichten, dass die Gesamtschau über alle Ressorts hinweg und damit die Kompromissfähigkeit verloren ging. Diese Verfestigung von Fachbruderschaften ist in der Verwaltungswissenschaft lange bekannt, sinnvoll ist sie nicht.

**Koordination – Regierungsvertretungen als Ersatzbehörden?**

Auch die Koordination zwischen den in einem Verfahren beteiligten Akteuren verschlechterte sich nach Abschaffung der Bezirksregierungen. Kommunale Entscheider klagten insbesondere bei Planungs- und Genehmigungs-

verfahren über unkoordiniertes Handeln der nun zahlreicheren unmittelbar mit den Kommunen in Kontakt stehenden Landesbehörden. Die ressortübergreifende Verfahrenskompetenz der Mittelinstanz ist kaum zu ersetzen. In diesem Zusammenhang ist die Rolle der 2005 geschaffenen Regierungsvertretungen interessant. Diese sind seit ihrer Gründung umstritten. Es wurden ihnen formal lediglich weiche Aufgaben zugebilligt: Sie sollten die Präsenz der Landesregierung in der Fläche sowie zur Unterstützung regionaler Entwicklung wahrnehmen. Bald schon kritisierte der Landesrechnungshof jedoch eine Einbindung in Vollzungsaufgaben<sup>VI</sup> – vermutlich, um die entstandene Lücke nach Abwicklung der Bezirksre-



gerungen zu füllen. Offensichtlich konnten sie diesen Aufgaben aufgrund zu geringer Ressourcen und mangelnder Einbindung in das Gesamtsystem jedoch nicht gerecht werden. Aufgrund dieser Kritik beschloss die Landesregierung eine Reduzierung auf nur noch drei Standorte und eine Profilschärfung, welche mit dem Abzug der letzten hoheitlichen Aufgaben einherging.<sup>VII</sup> Ob zukünftig eine vernünftige ressortübergreifende Bündelung und Koordination oberhalb der kommunalen Ebene – beispielsweise in Form von Zusammenarbeit zwischen

den einzelnen Sonderbehörden oder von interministeriellen Arbeitskreisen – erreicht werden kann, ist mehr als fraglich.

### Kosteneinsparungen?

Das zweite zentrale Argument für die Auflösung der Bezirksregierungen waren prognostizierte Einspareffekte. Das Einsparziel von 6.700 Stellen klang beeindruckend, stellte sich allerdings eher als Milchmädchenrechnung heraus. Zum ersten wurde hier weiterhin notwendiges Landespersonal und der Kostenersatz, der bei Kommunalisierung, Verlagerung auf Dritte und Privatisierung fällig wurde, nicht belastbar gegengerechnet. Zum zweiten führte das Konzept „Personal folgt nicht der Aufgabe“ dazu, dass aufgrund geringer Personalfuktuation die Liste der Landesbediensteten nur schleppend kürzer wurde. Der Niedersächsische Landesrechnungshof warnte in seinem Jahresbericht 2008 vor dem Risiko, dass man „mehr als 1.000 Stellen nicht wie geplant bis zum Ende des Jahres 2010 wird abbauen können.“<sup>viii</sup>

Zum Dritten war in gewissen Aufgabenblöcken nach der Kommunalisierung eine Kostenexplosion zu beobachten. So musste beispielsweise der Kostenausgleich an die Kommunen für übertragene Naturschutzaufgaben fast verdoppelt werden. Auch wenn dies teilweise auf veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen zurückgeführt werden kann, ist dennoch zu bezweifeln, dass bei staatlicher Wahrnehmung ein ähnlicher Personalaufwuchs toleriert worden wäre. Insofern wurde hier die Kommunalisierung für das Land zum teuren Zuschussgeschäft.<sup>ix</sup>

### Fazit

Auch wenn Sparzwänge in Niedersachsen wie in allen anderen Ländern das verlaubliche Motiv hinter den umfassenden Verwaltungsreformen sind, so finden sich doch hier wie überall stets auch starke, wenn nicht dominante politische Motive. Hierzu gehört die machtgetriebene Neuverteilung von Kompetenzen und Ressourcen zwischen Behörden, Verwaltungsebenen und Dritten sowie schlichter Aktionismus im Parteienwettbewerb. Entsprechend fußen die gewählten Strukturen kaum auf durchdachten Konzepten und realisierte Einsparungen resultieren überwiegend aus der konsequenten Einforderung politisch festgelegter Einsparquoten. Wo dabei tatsächlich Luft aus der Verwaltung gelassen wird, welche Kosten durch die Reform entstehen und wo durch kalten Aufgabenabbau und fehlendes geschultes Personal der defizitäre, faktisch normabweichende Vollzug beginnt, bleibt dabei im Dunkeln.

Was bedeuten die Beobachtungen aus Niedersachsen für Baden-Württemberg? Die Strategie einer konzentrierten Dreistufigkeit ist hierzulande weitestgehend verwirklicht. Auch wenn insbesondere die kleingliedrige Struktur der Landkreise sowie der höhere Politisierungsdruck auf der kommunalen Ebene hier teils Schwierigkeiten bereiten, so erscheint das Gesamtkonzept der konzentrierten Dreistufigkeit prinzipiell die für Flächenländer überlegene Organisationsstruktur. Insofern erscheinen die im Umfeld der aktuellen Regierung immer wieder aufglommenden Ideen zur Abschaffung der Regierungspräsidien (hoffentlich lediglich) als Nachwehen einer langen Oppositionszeit. Denn dies würde nicht nur der gerade abgeschlossenen Reform völlig zuwiderlaufen und damit neben immensen Kosten auch berechtigten Widerstand der Mitarbeiter hervorrufen. Es würde auch zwangsläufig eine Kreisgebietsreform erforderlich machen. Denn die einzig sinnvolle Form der Zweistufigkeit der baden-württembergischen Verwaltung könnte nur bei Schaffung von zehn bis zwölf Regionalkreisen – einem ebenfalls bereits diskutierten Modell – erfolgen. Nur dann könnte in diesen – zwangsweise noch stärker in Richtung staatlicher Vollzugsverwaltungen tendierenden – kommunalen Einheiten die entsprechende Fachkompetenz und der notwendige räumliche Fokus vorgehalten werden. Allerdings ist zu hoffen, dass die Verwaltungsstrukturen in Baden-Württemberg zumindest auf absehbare Zeit von so einem Schritt verschont bleiben, schließlich wurde vor erst sieben Jahren die umfassendste Verwaltungsstrukturreform der Nachkriegsgeschichte umgesetzt.

<sup>i</sup> Vgl. 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, Bd. 9, Ibbenbüren; Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006) *Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen*, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Bd. 11, Ibbenbüren

<sup>ii</sup> Landesrechnungshof Niedersachsen (2004): *Stellungnahme zur Verwaltungsmodernisierung*, 18.03.2004, S. 1.

<sup>iii</sup> Vgl. zusammenfassend Ebinger/Bogumil (2008): *Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern*. In: Hubert Heinelt, Angelika Vetter (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute*. Wiesbaden: VS, S. 165-196.

<sup>iv</sup> Janssen, Albert (2010): *Die Auflösung der staatlichen Organisationsstruktur durch die politischen Parteien*. *Die Verwaltung* 43/1, S. 16f.

<sup>v</sup> Reffken, Hermann (2006): *Die „Zweistufigkeit der Verwaltung in Niedersachsen“ – Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung*. *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 7/2006.

<sup>vi</sup> Niedersächsischer Landesrechnungshof (2007): *52. Jahresbericht 2007*. LT-Drs. 15/3800, S. 152ff.

<sup>vii</sup> Niedersächsischer Landtag (2010): *Unterrichtung*. LT-Drs. 16/3177.

<sup>viii</sup> Niedersächsischer Landesrechnungshof (2008): *53. Jahresbericht 2008*. LT-Drs. 16/190, S. 14 ff.

<sup>ix</sup> Niedersächsischer Landtag (2011): *Unterrichtung*. LT-Drs. 16/3397.