

Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern

Falk Ebinger/Jörg Bogumil

Seit die Regierungen die Verwaltungspolitik für sich entdeckt haben, ist in den Verwaltungen der Länder nichts mehr so, wie es jahrzehntlang war. Die Reformwelle erreichte 2005 mit den Reformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen ihren ersten Höhepunkt und zieht nun in Form von Territorialreformen, Verwaltungsstrukturenreformen und Funktionalreformen ihre Kreise in der Mehrheit der bundesdeutschen Flächenstaaten.

Die Diskussion um die Reform der Verwaltungsstrukturen und -verfahren in den Bundesländern hat eine lange Tradition, denn seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Ansätze und Vorstöße, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu ändern, zu optimieren, zu straffen und effizienter zu gestalten, allerdings so gut wie nie mit durchgreifendem Erfolg (vgl. Ellwein 1994). Neu sind die Intensität und das Ausmaß der tatsächlich realisierten Reformmaßnahmen. Alle Länder bemühen sich – wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten – zu einer Konzentration und Straffung der unmittelbaren Staatsverwaltung zu kommen, Kommunalisierungen voranzutreiben, Privatisierungsmöglichkeiten auszuloten und bürokratische Normen abzubauen.

In diesem Zusammenhang stellen sich zahlreiche Fragen – sei es zur neuen machtpolitischen Reformsteuerung¹, sei es nach Erklärungsmustern für die Wahl einzelner Reformmodelle (vgl. hierzu Bogumil 2007, Bogumil/Ebinger 2008a, Reiners 2008), zur inhaltlichen Ausrichtung der Reformmaßnahmen (Sonderbehörden *versus* allgemeine Verwaltung und pro/contra staatliche Mittelinstanzen) oder zur Performanz der Lösungen. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit dem für die Kommunen wichtigsten Teilaspekt der Verwaltungsstrukturenreformen, der

1 Inhaltlich setzt diese neue „Verwaltungspolitik mit unechter Aufgabenkritik“ auf eine Verbindung von politischen Strukturentscheidungen ohne echte Aufgabenkritik und massiver (Personal-)Kostenreduktion (vgl. auch Kap. 2). Diese Vorgehensweise sorgt für klare Zielsetzungen und eine massive Reduzierung der Zahl der Vetospieler. So wird das Aufbrechen historischer Strukturen und die Durchsetzung umfangreichster Reformen ermöglicht (vgl. auch Bogumil 2007; Bogumil/Ebinger 2008a).

Kommunalisierung von Verwaltungszuständigkeiten. Allerdings werden hierbei explizit nur die sich aus Strategie- oder Strukturentscheidungen ergebende Problemlagen analysiert. Es handelt sich somit um eine Übersicht negativer Reformeffekte, die insbesondere Hinweise zur Reformgestaltung geben soll. Zweifelsohne vorhandene positive Entwicklungen werden hier weitgehend ignoriert. Eine umfassende Bewertung der Reformen unter Einbeziehung aller kommunalisierungsrelevanten Dimensionen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgegeben werden. Ein laufendes, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Forschungsprojekt² soll diese Lücke mit einer internationalen Untersuchung zu Auswirkungen und Effekten von Dezentralisierungsreformen schließen.

Im Folgenden werden zunächst die Bedeutung von Kommunalisierungen als zentralem Bestandteil der Reformen skizziert und die These herausgearbeitet, dass diese zwar unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität grundsätzlich wünschenswert sind, sich aber in der Praxis als höchst problematisch darstellen (2). Anschließend werden die Problemlagen anhand von empirischen Beispielen skizziert (3), bevor die Auswirkungen zusammenfassend betrachtet werden (4). Ein Fazit schließt die Ausführungen ab (5).

1 Kommunalisierungen als zentraler Bestandteil neuer Verwaltungsstrukturereformen

Die Diskussion um die Vor- und Nachteile einer ortsnahen, von einem lokalen Sozialverband getragenen Aufgabenwahrnehmung ist vermutlich genauso alt wie die Aufgabenübernahme durch ein Staatsgebilde überhaupt. Bereits in der Steinischen Städteordnung von 1808 wurde das Leitprinzip der Allzuständigkeit der kommunalen Ebene angelegt. Durch das Zugeständnis politischer Freiheit sollten die freien städtischen Bürger motiviert werden, die Kosten ihres Gemeinwesens eigenständig zu tragen (Saldern 1998: 23 f.). Durch die kontinuierliche Anpassung an steigende Anforderungen und gestärkt durch die im Grundgesetz erstmals festgeschriebene Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) entwickelte sich in Deutschland ein breit angelegtes und leistungsfähiges multifunktionales Profil kommunaler Selbstverwaltung (vgl. Wollmann 2006).³

² Das Forschungsprojekt „Wandel europäischer Lokalsysteme: Wirkungen institutioneller Dezentralisierungspolitik – Kommunale Aufgaben- und Leistungsprofile in Deutschland, Frankreich und Großbritannien“ wird von Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum) und Sabine Kuhlmann (Humboldt-Universität zu Berlin) geleitet, Laufzeit 2007 - 2009.

³ Einen Überblick über aktuelle kommunale Reformtendenzen bietet Holtkamp 2007; aktuelle international vergleichende Studien finden sich in Kuhlmann 2006, 2007 und Wollmann 2008.

In den 1970er Jahren wurde durch Gemeinde- und Kreisgebietsreformen die Zahl der Gemeinden von über 24.000 auf 8.800 reduziert. Gleichzeitig wurde das funktionale Profil der Kommunen in einigen Ländern gestärkt, indem im Zuge einer Funktionalreform zuvor in staatlichen Sonderbehörden vollzogene Aufgaben auf die kommunale Ebene, insbesondere die Kreise und kreisfreien Städte weitergegeben wurden. In der Folge der Wiedervereinigung wurden in den neuen Bundesländern ebenfalls Gemeinde- und Kreisgebietsreformen vorgenommen, allerdings je nach Bundesland in deutlich unterschiedlichem Ausmaß und in der Summe weniger radikal als in den 1970er Jahren in Westdeutschland (Bogumil/Holtkamp 2006: 40 f.). Die Uneinheitlichkeit sowohl der Territorial- als auch der Funktionalreform verstärkte die Heterogenität der Gemeindestrukturen der Länder, so dass heute eine extreme Varianz hinsichtlich der Strukturen, der Einwohnerzahlen und auch den Aufgabenportfolien besteht.

Im Zuge des Anwachsens und der Professionalisierung kommunaler Aufgabenwahrnehmung wurde die Frage der „besten“ Staatsorganisation immer wieder intensiv diskutiert. Gerade für jene deutschen Flächenländer, die traditionell über einen dreistufigen Staatsaufbau verfügten⁴, wurde insbesondere seit den Territorialreformen der 1970er Jahre eine Rückführung oder Auflösung der staatlichen Mittelebene und ein Übergang der Mehrzahl der Aufgaben auf die Kommunen gefordert. Während Vertreter der Fachverwaltungen für eine möglichst weitgehende Konzentrierung und Professionalisierung auf der staatlichen Ebene plädieren, argumentieren die politischen Interessenvertretungen der Kommunen (der Städtetag, der Landkreistag sowie der Städte- und Gemeindebund) für eine möglichst weitestgehende und bedingungslose Übertragung auf die kommunale Ebene. Mit Verweis auf das starke Anwachsen der Personal- und Mittelausstattung der Kommunalverwaltungen und die Vorteile einer Entflechtung von Zuständigkeiten sprechen sich auch Lokal- und Verwaltungsforscher für ein Überdenken der Dreistufigkeit oder zumindest für eine weitgehende Aufgabenverlagerung zu den Kommunen aus.⁵

Eine weitestgehende Kommunalisierung ist danach aus einer Reihe von Gründen zu begrüßen (vgl. Stein 1807; Hendler 1984; Andersen 1998): Sie ist demokratietheoretisch überlegen, da die Bürger ihr unmittelbares Lebensumfeld umfänglich beeinflussen können. Aus der Performanzperspektive, d.h. zur Erreichung einer möglichst hohen Effizienz und Effektivität von Verwaltungshandeln, ist für unmittelbar die kommunale Ebene betreffende und häufig zu bewältigende

4 Dieses Modell ist in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Rheinland-Pfalz und bis Ende 2004 in Niedersachsen anzutreffen.

5 Vgl. Wollmann 1997, 2007: 65 ff.; Lohmann 2004: 4; für ein breiteres Publikum Ellwein/Hesse 1997: 81 f.; vgl. für eine differenzierte Betrachtung Banner 2005: 174 ff.

Aufgaben eine örtliche Zuständigkeit ebenfalls einer ortsfernen oder gar zentralistischen Organisation vorzuziehen. Durch bessere Kenntnisse örtlicher Bedürfnisse und Eigenheiten wird eine zielführendere Ressourcenallokation möglich. Aus legaler Sicht ist entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes in Art. 28 Abs. 2 GG eine Kommunalisierung lokaler Belange gesetzlich gefordert.

Diese Grundsätze sind unwidersprochen. Allerdings erschöpfen sich politische und auch einzelne wissenschaftliche Betrachtungen in normativ und funktional motivierten Idealvorstellungen von möglichst „aufgeräumten“ Organigrammen der Landesverwaltungen und einer umfassenden Selbstverwaltung der kommunalen Gebietskörperschaften, ohne die praktischen Probleme der Verwaltungsorganisation ins Auge zu fassen. Der Streitpunkt ist nun, wo genau die Trennlinie zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben verläuft, wann also Subsidiarität unter den Gesichtspunkten der Ressourcenausstattung und der politischen Verantwortbarkeit⁶ erreicht ist. Hier kommen die traditionellen Argumente für staatliche Fachverwaltungen und insbesondere die dreistufige Verwaltung mit einer regional bündelnden Mittelinstanz ins Spiel, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann (vgl. Wagener 1982; Bitter 1997; Miller 1998; Becker 2004; Reffken 2006).

In jüngster Zeit machten sich die reformfreudigen Landesregierungen die Argumentation der kommunalen Interessenverbände zu Eigen und zielten auf eine Stärkung der Landräte und Oberbürgermeister ab. Die Reformen wurden meist in enger Zusammenarbeit von Regierungen und kommunalpolitischen Akteuren geplant und berücksichtigten in vielen Punkten deren Forderungen⁷ – neben einer teilweise sehr weitgehenden Aufgabenübertragung umfasst dies oft auch eine Zurückführung der Intensität staatlicher Aufsicht. Motivation dieser Funktionalreformen waren durchgängig politische Motive sowie die Durchsetzung von Einsparungen insbesondere im personalwirtschaftlichen Bereich. Eine aufgabenspezifische Befassung mit Chancen und Risiken einer Kommunalisierung unter diesen Bedingungen fand nicht statt (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006). Zur Legitimation dieses Schritts werden die Regierungen

6 Banner (2005: 183) hält Aufgaben dann für „nicht kommunalisierbar, wenn die Kommunalebene im Hinblick auf schwer in den Griff zu bekommende lokale Egoismusstrukturen „konstruktionsbedingt ungeeignet“ ist, die legitimen Anliegen der Landespolitik gesamtverantwortlich zu vertreten.

7 Eine Ausnahme stellt hier die Reform in Mecklenburg-Vorpommern dar. Hier plante die Landesregierung den Zusammenschluss der 6 kreisfreien Städte und der 12 Landkreise zu fünf Regionalkreisen und eine weit reichende Übertragung von Kompetenzen auf die so gestärkte kommunale Ebene. Nach Klage von Landkreisen und Parlamentariern der Opposition stoppte das Landesverfassungsgericht mit einem umstrittenen Urteil die Reform mit Verweis auf Verfahrensfehler (vgl. Bull 2007; Mehde 2007; Bogumil/Ebinger 2008b).

nicht müde, die Vorteile einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen zu betonen. So argumentierte die niedersächsische Landesregierung, welche zum 1. Januar 2005 die Regierungspräsidien abschaffte, beispielhaft:

„Kommunen sind eigenständige und leistungsfähige Institutionen, deren Arbeit nicht ständig von Aufsichtsbehörden kontrolliert werden muss. Genau das war bisher aber eine der wesentlichen Tätigkeiten der Bezirksregierungen. Wir wollen dies nicht mehr, wir wollen stattdessen eine Vertrauenskultur zu unseren Kommunen aufbauen und deshalb auf Anzeigepflichten, auf Genehmigungsvorbehalte und auf Geschäftsprüfungen weitgehend verzichten.“ (MI Niedersachsen 2004)

Zur Begründung der behaupteten Effizienzvorteile von Kommunalverwaltungen gegenüber staatlichen Behörden wird von den Landesregierungen auf den Wegfall von Doppelbefassungen, Synergieeffekte bei der Zusammenlegung ähnlicher Aufgaben, sowie die Reduzierung von Kosten für Liegenschaften verwiesen. Implizit rechnen Kommunalverantwortliche auch mit der „Aufgeblätheit“ staatlicher Fachbehörden. Diese sog. Effizienzreserven sollen durch eine „pragmatischere“ Einschätzung von Notwendigkeiten und ein strafferes Management abgeschöpft werden.

Entgegen der von den Regierungen und ihren Gutachter dargelegten Auffassungen verdichten sich durch empirische Untersuchungen, Stellungnahmen und Beobachtungen Dritter die Hinweise, dass ein Teil der Kommunalisierungen aufgrund unangemessener Ressourcenausstattung oder Implementation zu erheblichen, strukturell bedingten Problemlagen führt. Diesen Hinweisen soll im Folgenden nachgegangen und die Bereiche Aufgabenkritik, Schnittstellenproblematik, Kosten und Risiken sowie Leistungsqualität näher betrachtet werden.

2 Probleme der aktuellen Kommunalisierungspraktik

Grundsätzlich können die Kommunalverwaltungen in ihren jetzigen Dimensionen auch bei wohlwollender Betrachtung einen guten Teil der zur Disposition stehenden Aufgaben nicht ohne Mehrkosten oder fachliche Abstriche übernehmen.⁸ Zur Lösung dieses Dilemmas werden regelmäßig drei Ansätze diskutiert und teilweise parallel eingesetzt:

8 So wurde bspw. im Jahr 2000 in einem internen Papier der von der sächsischen Staatsregierung eingesetzten AG Verwaltungsreform festgehalten, dass eine Kommunalisierung wesentlicher Aufgaben nur mit rund 35 Prozent mehr Personal zu bewerkstelligen sei.

Erstens, die Steigerung der Leistungsfähigkeit der unteren Verwaltungsebenen durch den Zusammenschluss von Gebietskörperschaften im Zuge von Territorialreformen. Dieses Modell wird vorrangig in den ostdeutschen Bundesländern verfolgt. In den alten Bundesländern ist der aus der demografischen Entwicklung resultierende Druck weit geringer und die Erinnerung an die politischen Kosten der Territorialreformen der 1970er Jahre noch zu frisch.⁹ Die in den ostdeutschen Bundesländern angestrebten Großkreise haben zwar für bundesdeutsche Verhältnisse oft beachtliche Ausdehnungen, ihre Einwohnerzahl erreicht jedoch lediglich eine durchschnittliche Größe. Hier besteht die Gefahr, dass ein Teil der nun an sie herangetragenen Aufgaben ihre tatsächliche Leistungsfähigkeit übersteigt. Leider brachte das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern keinerlei Klarheit hinsichtlich der Grenzen verfassungsrechtlich vertretbarer Kreisgrößen, so dass die Bildung von Regionalkreisen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit nicht nur mit politischen Risiken behaftet ist (vgl. Bogumil/Ebinger 2008b).

Ein zweiter häufig bemühter Ansatz bei den jüngsten Reformen ist das Konzept freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten. Dieses Modell wird von den kommunalen Spitzenverbänden bevorzugt und zur Schließung der Lücke zwischen kommunaler Leistungsfähigkeit und neu errungenem Aufgabenbestand hervorgehoben. Dabei soll es den Städten und Kreisen überlassen bleiben, ob, wann und mit welchen benachbarten Gebietskörperschaften sie zur Erbringung von Leistungen kooperieren. Druck oder Anreize der Länder verbieten sich die kommunalen Spitzenverbände, und sie setzten sich mit dieser Position auch häufig durch. Obwohl interkommunale Zusammenarbeit kein neuer Ansatz ist, erweist sich dieses Modell im Kontext der neuen Aufgabenübertragungen als nur begrenzt zur Lösung des Problems der kritischen Größe geeignet.¹⁰ Wie sich in den beiden Vorreiterländern Baden-Württemberg und Niedersachsen zeigt, sind die Landräte mit dem Abschluss von Kooperationsvereinbarungen äußerst zurückhaltend – vermutlich weil diese mit Kontrollverlusten und einem beträchtlichem Koordinationsaufwand einhergehen.

Ein dritter Lösungsansatz setzt darauf, die begrenzte Leistungsfähigkeit der Kommunen bei der Aufgabenübertragung weitgehend auszuschöpfen, jedoch eine staatliche Residualfunktion innerhalb einzelner Aufgabenbereiche zur Übernahme komplexer oder arbeitsintensiver Aufgaben aufrecht zu erhalten. Dies bedeu-

9 Allerdings scheint die Welle der Territorialreformen nun doch in den Westen zu schwappen, so werden in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein durchaus Zusammenfassungen sowohl auf Gemeinde- als auch auf Amts- oder Kreisebene diskutiert.

10 Vgl. in Baden-Württemberg §13a des LVG; in Niedersachsen das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG).

tet, dass Aufgabenbereiche zwischen den Ebenen aufgeteilt werden, wodurch neue Schnittstellen zwischen Kommunal- und Landesverwaltung entstehen.

Neben spezifischen Schwierigkeiten der einzelnen Ansätze kranken alle derzeitigen Kommunalisierungsstrategien an ähnlichen, auf die Charakteristiken ihres Zustandekommens und ihrer Umsetzung zurückzuführenden Problemlagen. Diese sollen im Folgenden dargestellt werden.

2.1 Unechte Aufgabenkritik und unkalkulierte Reformeffekte

Beobachtet man die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, so lassen sich prinzipiell zwei Quellen für Erneuerungen feststellen. Erstens befindet sich der Staatsapparat seit seinen Anfängen in einer kontinuierlichen Binnenmodernisierung. Neue politische und gesellschaftliche Bedürfnisse sowie die schon immer begrenzten Ressourcen führten zum Wandel des Leistungsportfolios, zum Einsatz neuer Techniken und einer Optimierung von Prozessen. Schon früh wurde jedoch festgestellt, dass diese Steigerung der Leistungsfähigkeit nicht mit einer analogen Verkleinerung der Bürokratie einherging. Einerseits konnten die politisch Verantwortlichen auf allen Ebenen der Versuchung nicht widerstehen, immer weitere Bereiche des privaten Lebens zu regulieren oder abzusichern und so ein beständiges Aufgabenwachstum zu generieren. Andererseits blieben bei Prozessoptimierungen in aller Regel die administrativen Strukturen wie bspw. hergebrachte Instanzenzüge, Behörden, und selbst anachronistische Außenstellen bestehen.¹¹

Dieser Entwicklungspfad bringt offensichtlich eine Leistungssteigerung, jedoch keine Kostenreduktion der Verwaltungsleistung mit sich. Deshalb lassen sich neben der verwaltunggetriebenen Binnenmodernisierung auch externe, von der Politik vorrangig aus finanziellen Gründen angestoßene Modernisierungsinitiativen beobachten. Diese Eingriffe zielen meist nicht auf die angewandten Verwaltungsverfahren.¹² Stattdessen setzt die Politik auf die bekannte „Rasenmähermethode“, auf simple, oft prozentuale Reduktion der Verwaltungsressourcen durch Budgetkürzungen (vgl. Röber 2005: 85). Diese werden durch Einstellungsbeschränkungen und die pauschale Ausbringung von sog. „kw-Vermerken“ realisiert, die Mitarbeiterstellen als „künftig wegfallend“ von einer Wiederbesetzung ausschließen. Da diese Vorgehensweise weitgehend blind für die funktionalen Bedürfnisse der Verwaltung und die Prioritäten der Bürger ist, entwickelte die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1974 ein differenzierteres Reformmodell, welches negative Auswirkungen minimieren sollte (KGSt 1974). Kern-

11 Erklärungsansätze hierzu bei Niskanen (1971) und Dunleavy (1991).

12 Ein prominentes Gegenbeispiel stellt die 2003 von der ständigen Innenministerkonferenz der Länder beschlossene Umstellung des Haushaltswesens auf Doppik dar.

element dieses Reformkonzepts war die *Aufgabenkritik* (für eine umfassende Einführung vgl. Röber 2005), in deren Rahmen im Idealfall Politik und Verwaltung den Aufgabenbestand auf grundsätzlich überflüssige Aufgaben (*Zweckkritik*) und Optimierungspotential (*Vollzugskritik*) untersuchen. Neben einem völligen Wegfall im Rahmen der Zweckkritik wird in der Vollzugskritik eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung nach unterschiedlichsten Gesichtspunkten angestrebt. Dabei muss auch die Frage der staatlichen Leistungstiefe und damit der Aufgabenanlagerung diskutiert und ggf. eine Herauslösung von Produktionsschritten aus dem staatlichen Kernbereich erreicht werden. Alternativen sind eine weitestgehende Privatisierung, die Übertragung auf Dritte, eine Kommunalisierung oder ggf. eine Dezentralisierung innerhalb des staatlichen Apparats. Nach erfolgreicher Aufgabenkritik würde es Sinn machen, die Verwaltung auch strukturell an die neue Aufgabenverteilung anzupassen. Dieses Modell prägte trotz weitgehender Erfolglosigkeit (vgl. Röber 2005: 85-93) bis zur Jahrtausendwende auch die Reformstrategien in den Ländern. Ellwein folgerte aus dieser Erfahrung: „Die deutsche Politik ist – von pauschalen Bekundungen abgesehen – nicht bereit, prinzipiell im Streit zu klären, wieviel ‚Staat‘ man braucht und wie viel man sich leisten kann“ (Ellwein 1994: 74).

Auch die aktuellen Reformen werden von dieser Verbindung von Funktional- und Strukturreform – teilweise im Zusammenspiel mit Territorialreformen – geprägt. Noch immer betonen die Landesregierungen die Bedeutung des Aufgabenabbaus zur Erreichung der Reformziele (vgl. z.B. MI Niedersachsen 2003; MELR Baden-Württemberg 2005). Die Reformpraxis unterscheidet sich jedoch fundamental von dieser Reformrhetorik und den früheren Reformversuchen. Ein Wegfall von Aufgaben im Sinne der Zweckkritik findet weniger denn je statt. Gleichzeitig wird nun auch keine „echte“ Vollzugskritik mit offenem Ausgang hinsichtlich der optimalen Anlagerung von Aufgaben mehr angestrebt. Stattdessen wird das Reformmodell auf den Kopf gestellt, indem sämtliche Grundsatzentscheidungen vorab politisch getroffen werden. So stehen die Höhe der einzusparenden Mittel, Strukturveränderungen und die zukünftige Anlagerung von Aufgaben – insbesondere Kommunalisierungen und Privatisierungen – fest, bevor die Verwaltung überhaupt in die Reformplanungen einbezogen wird. Dadurch bestehen kaum Möglichkeiten, sektor- oder aufgabenspezifische Problemlagen zu berücksichtigen. Die nachgeordnete, „unechte Aufgabenkritik“ verwaltet lediglich den bereits beschlossenen Mangel. Diese gewollte politische Dominanz des Reformprozesses kommt am besten in der prägnanten Aussage des ehemaligen Chefs der bayrischen Staatskanzlei, Erwin Huber, zum Ausdruck: „wer einen Teich trockenlegen will, der darf vorher nicht die Frösche fragen“ (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 14.1.2004: 3).

Kritisch an dieser Vorgehensweise ist erstens, dass keine Problemanalyse und keine Bewertung der Leistungsfähigkeit der Alternativen vorgenommen werden und somit keinerlei Kriterien für eine Verlagerung zur Verfügung stehen (vgl. Reffken 2006: 178). Privatisierung, Kommunalisierung oder ein Verbleib auf der staatlichen Ebene erfolgen aus politischen Motiven und in der Erwartung einer Entlastung des Landeshaushalts. Das Fehlen einer aufgabenorientierten Prüfung lässt dieses Vorhaben jedoch einem Glückspiel gleichen. Zweitens werden den Kommunen beim Kompetenzübergang zwar Vorgaben hinsichtlich der zu erbringenden Einsparungen gemacht, damit geht jedoch wie erwähnt keine nennenswerte Reduzierung des Aufgabenumfangs 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).¹³ Angesichts des mit den Reformen verbundenen Kompetenzzuwachses nehmen die kommunalen Interessensverbände das damit für die einzelne Kommune einhergehende Risiko in Kauf. Dass es auch anders geht und Aufgabenverlagerungen aufgrund einer vorgeschalteten Aufgabenanalyse möglich wären, beweist ein gemeinsamer Reformvorschlag der nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen (Bezirksregierungen NRW 2006). Auf Basis einer fachlich fundierten Aufgabenkritik wird ohne die zum 1. Januar 2007 eingegliederten Sonderbehörden ein Einsparvolumen in Höhe von ca. 26 Prozent oder 1.100 Stellen auf Ebene der Mittelinstanz zur Disposition gestellt.

13 Einzig aus Niedersachsen wird von einem bescheidenen Verzicht berichtet. Hier wurden in der gesamten Landesverwaltung rund 170 Aufgaben mit 326 Stellen komplett gestrichen. Bei genauerer Betrachtung wurde hier auf politisch als „lästig“ empfundene Zuständigkeiten verzichtet. Es handelte es sich bei den weggefallenen Aufgaben zum größten Teil um die Verkürzung interner Verfahrensabläufe, wie bspw. die weitgehende Reduzierung von Aufsicht, die Streichung von Förderrichtlinien, die Abschaffung von Widerspruchsverfahren, die Reduzierung von Leitungsebenen und zentralen Verwaltungsdiensten und die Reduzierung der fachlichen Unterstützung anderer Fachbehörden (vgl. Landesregierung Niedersachsen 2004: 2). Diese Vereinfachungen führen oft zu einem erschwerten Verwaltungsvollzug (vgl. Bauer et al. 2007: 70). Mit Ausnahme der Abschaffung einiger Genehmigungs- und Zustimmungsvorhalten sowie Anzeigepflichten hatten sie jedoch keine Auswirkungen auf den Bürger. Gründe für dieses Vorgehen könnten darin liegen, dass ein tatsächlicher Aufgabenabbau einerseits politisch hoch riskant und andererseits in der Praxis schwer umzusetzen ist. So haben die meisten Regelungen eine fachlich nicht völlig substanzlose Begründung oder zumindest Nutznießer. Selbst der Versuch der Aufhebung von Bagatellregelungen kostet Kraft. Bei umfassenderen Reformpaketen riskiert eine Regierung beträchtlichen Popularitätsverlust durch die aus ihnen resultierenden politischen Detailauseinandersetzungen. In der Konsequenz bringt eine Aufgabenkritik meist nur politisch unbefriedigende Kompromisslösungen. Schließlich ist eine Vielzahl von Vollzugsaufgaben von Bund und EU vorgegeben, der Handlungsspielraum ist also auch insofern begrenzt.

2.2 *Finanzielle Risiken der Kommunen*

Das im Rahmen der Reformpakete zwischen Landesregierungen und kommunaler Ebene ausgehandelte Tauschgeschäft Kompetenzübertragung gegen kostengünstigere Erledigung birgt für die Kommunen eine Reihe von wirtschaftlichen und politischen Unwägbarkeiten im Sinne finanzieller Risiken und einer wachsenden Verflechtung der staatlichen und kommunalen Ebene. Neben der politischen Stärkung der kommunalen Ebene liegt der Hauptanreiz der Landesregierungen für Kommunalisierungen in einer Absenkung der Verwaltungskosten. Eine günstigere Erledigung wird in Absprache mit den kommunalen Spitzenverbänden im Rahmen der Reformpakete erwartet und in den Reformgesetzen als „Effizienzrendite“ fixiert (vgl. bspw. StM Baden-Württemberg 2003: 5-7).¹⁴

Dass ein Zuwachs von Aufgaben auf der kommunalen Ebene nur dann ohne Folgen für die kommunalen Haushalte und insbesondere die Qualität des Vollzugs bleiben kann, wenn die erwirtschafteten Synergieeffekte sowohl die geringeren Skalenerträge und daraus resultierende Bedarfe als auch die massiven Einsparvorgaben kompensieren, liegt auf der Hand. Ob dies über alle Kommunen möglich sein wird, ist jedoch ebenso ungeklärt wie die Frage, ab welchem Punkt Kürzungen zu gravierenden Leistungseinbußen führen. Generell ist unsicher, ob die kommunale Verwaltungsebene überhaupt eine langfristig höhere Performanz im Sinne einer zumindest gleichwertigen Aufgabenwahrnehmung zu günstigeren Preisen sicherstellen kann. Dieses schwer wiegende Defizit wird öffentlich jedoch kaum thematisiert.¹⁵

Die Einsparungen müssen innerhalb nur weniger Jahre realisiert werden, so dass die Chancen zur Zielerreichung sehr stark von der jeweiligen Ausgangssituation der Städte hinsichtlich Alterstruktur und Qualifikation des übertragenen und des eigenen Personals sowie der vorhandenen Immobilienausstattung abhängt. So lässt sich in Baden-Württemberg nach den ersten beiden Reformjahren eine Bandbreite der realisierten Einsparungen zwischen 3 und 17,5 Prozent (Soll 5 Prozent) beobachten (MI Baden-Württemberg 2007: 6 f.). Diese Spanne erklärt

14 In Baden-Württemberg sind 20 Prozent Einsparungen bei allen von der Reform betroffenen Verwaltungsteilen binnen fünf Jahren festgeschrieben. In Sachsen soll nach dem aktuellen Gesetzentwurf sogar eine Kostenreduktion von 30 Prozent bei den kommunalisierten Zuständigkeiten erreicht werden.

15 Diese fehlende Performanzdebatte kritisierte bspw. die IHK Sachsen: „Ein belastbarer, zahlenkonkreter Nachweis, dass die Kreise und Kommunen entsprechende Aufgaben effektiver erfüllen können, wird durch den Gesetzentwurf zur Verwaltungsreform nicht erbracht“ (IHK/HWK Leipzig 2007).

sich größtenteils aus der räumlichen Unterbringung und der unterschiedlichen Altersstruktur der auf die Gebietskörperschaften übergegangenen Personalkörper. Nach Aussage des Landkreistags handelt es sich bei den realisierten Einsparungen in erheblichem Umfang um Einmaleffekte bei Unterbringungs- und Personalkosten, die sich in den Folgejahren nicht wiederholen ließen (Landkreistag Baden-Württemberg 2007: 3). So haben Fachbereiche und Kommunen mit durchschnittlich jüngerem Personalkörper Schwierigkeiten, wie vorgegeben Personal zu reduzieren. Nach Aussage des Landkreistags kann die Effizienzrendite aus der natürlichen Fluktuation der übernommenen Bediensteten alleine nicht erreicht werden (Landkreistag Baden-Württemberg 2007: 3). So müssen zur Zielerreichung freierwerdende Stellen über die gesamte Verwaltung unbesetzt bleiben. Eine bedarfsorientierte Personalplanung ist bei diesem faktischen Einstellungsstopp nicht mehr möglich. Kontinuierliche, oft qualifikationsferne Umbeetzungen über alle Verwaltungsteile sind die Folge.

Der aufgrund der Verteilung des Personals auf die Kommunen ohnehin vorhandene Mangel an qualifizierten Kräften wurde durch die vorrangige Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Umsetzung fallweise noch erhöht. In der Konsequenz muss die Mehrheit der Kreise Personal „nachqualifizieren“, neu einstellen oder auf kostspielige externe Expertise zurückgreifen. Dies betrifft bspw. die Bereiche Straßenbau, Lebensmittelkontrolle, Landwirtschaftsverwaltung, Gewerbeaufsicht, Gewässerbau und die aus den Landeswohlfahrtsverbänden übernommene Eingliederungshilfe (vgl. MI Baden-Württemberg 2007: 12, 30 ff., 39 ff.). Ein weiteres Risiko für die kommunale Ebene sind im Reformgesetz nicht kalkulierte Sachkosten. So können Kosten für Migration und Betrieb der Informations- und Kommunikationstechnik unterschätzt, Ersatzbeschaffungen von Geräten nicht berücksichtigt oder Gebühreneinnahmen überschätzt werden (vgl. MI Baden-Württemberg 2007: 9, 13, 21). Die notwendige Reaktion der Städte und Kreise auf diese Defizite bedeutet eine Ungleichbehandlung der Gebietskörperschaften, für die Benachteiligten erhöht sich die Hürde zur Erreichung der Effizienzrendite ungemain. Da im Zuge der Reformverträge aber Nachverhandlungen meist kategorisch ausgeschlossen werden, kann hier ein Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip¹⁶ vorliegen. Selbst generelle Mehrbedarfe aufgrund veränderter Rahmenbedingungen oder offensichtlicher Fehlkalkulationen sind schwer gegen die Landesregierungen durchzusetzen. Zur Vermeidung des politischen Gesichtsver-

16 Juristisch bedeutet das Konnexitätsprinzip lediglich, dass der Kommune die Mittel für eine angemessene Aufgabenerledigung zur Verfügung zu stellen sind. Das bedeutet nicht, dass dies dasselbe Mittelvolumen ist, welches zuvor in der staatlichen Behörde verwandt wurde, da man in der Regel von Einsparmöglichkeiten ausgeht. Das Problem liegt in der Definition des Begriffs „angemessen“.

lusts und der Aufrechterhaltung der „Sparmoral“ zeigten diese sich in dieser Hinsicht bisher hartleibig¹⁷ und wiesen den einzelnen Kommunen die Verantwortung für die Nichterreichung der Sparziele zu.

Intensiv diskutiert wird auch die Frage, ob Landkreise bei Kommunalisierung des Vollzugs von EU-Förderprogrammen Regressforderungen im Rahmen des sogenannten *Anlastungsrisikos* ausgesetzt sind. Eine aktuelle Bewertung (Meyer/Luttmann 2006) kommt zu dem Schluss, dass die Inpflichtnahme der Kommunen durch das gegenüber der EU haftbare Bundesland hierfür explizit im Landesrecht geregelt sein müsste. Bisher habe noch keine Landesregierung diesen Schritt im Rahmen einer Aufgabenkommunalisierung unternommen. Selbst im Falle einer expliziten Risikoübertragung sei jedoch eine etwaige Gesamtschuldnerschaft der Kommunen auch verfassungsrechtlich bedenklich. Somit verbleibt das Risiko, welches aus dem Auseinanderfallen von Verantwortlichkeit und Vollzugszuständigkeit entsteht, bei den Ländern. Zur Risikominimierung bedienen sich die Länder statt der direkten Inpflichtnahme zweier alternativer Strategien. Zum einen werden sanktionsbewehrte Aufgaben von der Kommunalisierung ausgeschlossen (vgl. bspw. Staatsregierung Sachsen 2007: Artikel 64, § 43). Zum anderen behalten sich die Länder beim Aufgabenübergang explizit ein Weisungsrecht gegenüber den Kommunen als unteren Landesbehörden vor.¹⁸

2.3 Qualität der Aufgabenwahrnehmung

Mittlerweile liegen aus den Vorreiterländern belastbare Erkenntnisse über die Auswirkungen der großen Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene vor. 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: ungelöste

17 So berichtet der Landkreistag Baden-Württemberg. von der sich zunehmend verschlimmernden Personalsituation in den unteren Landwirtschaftsbehörden aufgrund des Auslaufens von Zeitverträgen: „Da das Land nach eigener Aussage die notwendigen Mittel zur Weiterbeschäftigung nicht zur Verfügung hatte, sollten die Kreise die erforderlichen Finanzmittel aus den Kreishaushalten aufbringen“ (Landkreistag Baden-Württemberg 2007: 8).

18 So findet sich im Entwurf des sächsischen Reformgesetzes folgende Begründung: „Verletzungen supranationaler Vorgaben haben Sanktionen zur Folge, die sich an den Freistaat Sachsen richten. Die universelle Vollzugszuständigkeit liegt aber fast ausschließlich bei den unteren Naturschutzbehörden. Um diese Lücke zwischen Verantwortlichkeit und Zuständigkeit zu schließen, ist der Weisungscharakter bei der Übertragung von Naturschutzaufgaben unverzichtbar“ (Staatsregierung Sachsen 2007: Zu Artikel 64, Nummer 23 [§ 48], vgl. Artikel 78; vgl. MELR Baden-Württemberg 2007).

Schnittstellenproblematiken, die unterschiedliche Ressourcenausstattung der Kreise und eine unterschiedlich stark praktizierte Politisierung von Verwaltungshandeln durch die fachfremde Einflussnahme von politischen Entscheidern.

2.3.1 Schnittstellenprobleme

Eines der prominentesten Argumente für eine Aufgabenverlagerung auf die Kommunen ist der erhoffte Abbau von Schnittstellen durch die Bündelung von Zuständigkeiten auf der unteren Ebene. Diese Überlegung hat im Grundsatz ihre Berechtigung. Eine Reduzierung von Schnittstellen ermöglicht zum einen Synergieeffekte durch eine bessere Ausnutzung der eingesetzten Ressourcen (Skalen- und Verbundträge). Zum anderen werden Verfahren vereinfacht und beschleunigt, wenn die Anzahl beteiligter Verwaltungseinheiten sinkt. Ein Abbau von vertikalen Verwaltungsverflechtungen ist zu erwarten, wenn zusammenhängende Zuständigkeiten vollständig auf einer Ebene angesiedelt sind. Eine umfassende Bündelung auf der kommunalen Ebene würde diesem Anspruch und gleichzeitig dem grundgesetzlichen Subsidiaritätsgebot entsprechen.

Tatsächlich bietet die Integration von zuvor in selbständigen Sonderbehörden organisierten Fachverwaltungen in die Kommunalverwaltung in vielen Bereichen das Potenzial einer verbesserten Bündelung von korrespondierenden Aufgaben – etwa in den Bereichen Umweltverwaltung, Vermessung oder Eingliederungshilfe, in denen bereits verwandte Aufgaben lokal wahrgenommen werden (vgl. MI Baden-Württemberg 2007: 37 f.; Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. 2007: 1). Das in der Theorie schlüssige Konzept erweist sich jedoch in vielen Aufgabenbereichen aufgrund vielfältiger und bei derzeitigem Zuschnitt der Kommunen nicht auflösbarer Vernetzungen als nur begrenzt umsetzbar. Auch ist die Ausschöpfung von Synergieeffekten an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. Unterschieden werden kann hier zwischen vertikalen Koordinationsanforderungen zwischen Kommunen und Landesverwaltung oder Dritten und horizontalen Koordinationsanforderungen innerhalb oder zwischen Kommunen. Ein Großteil der Schwierigkeiten lässt sich auf den bereits dargelegten Mangel zurückführen, dass im Rahmen der neuen Verwaltungspolitik keine aufgabenspezifische Neuverteilung von Zuständigkeiten stattfindet. Die weiterhin oder verstärkt notwendigen vertikalen und horizontalen Koordinierungsnotwendigkeiten werden ebenso wenig berücksichtigt wie die Erträge der bisherigen Aufgabenbündelung. So kommt es, dass durch die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene zwar durchaus Verfahrensabläufe durch eine Zusammenfassung ähnlicher Aufgaben optimiert werden können, gleichzeitig entstehen jedoch wiederum neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe.

Von diesen neuen Schnittstellenproblemen – nämlich beträchtlichem Mehraufwand, Abgrenzungsproblemen und Koordinationsschwierigkeiten – berichten Fachverwaltungen, Wirtschaftvertreter und kommunale Spitzenverbände im Kontext der aktuellen Aufgabenübergängen. So werden verwaltungsinterne Probleme in Baden-Württemberg bspw. aus der Straßenbauverwaltung,¹⁹ der Flurneuordnung²⁰ und der Gewerbeaufsicht,²¹ aber auch aus anderen Verwaltungsbereichen²² berichtet. In Niedersachsen gibt es nach Auflösung der Bezirksregierungen Koordinationsschwierigkeiten zwischen Kreisen sowie zwischen den Kreisen und dem Landesbetrieb NLWKN.²³ Weiterhin sind die nach Auflösung der Bezirksregierungen und Sonderbehörden nun im NLWKN zusammengefassten oberen Umweltfachbehörden für die Kommunen nur unter Schwierigkeiten erreichbar, so dass die Mitarbeiter der unteren Fachbehörden nun mit vielen Problemlagen auf sich alleine gestellt sind (vgl. Bauer et al. 2007: 65 ff., 80 ff.). Bei nicht auszuräumenden Konflikten zwischen kommunalen Gebietskörperschaften müssen Entscheidungen durch das zuständige Ministerium oder bei mehrere Ressorts betreffenden Entscheidungen durch die betroffenen Ministerien gefällt werden, so dass von einer „Hochzonung von Zuständigkeiten und Konflikten“ auf die ministerielle Ebene und einem erhöhten Bedarf an interministerieller Koordination gesprochen werden kann (vgl. Bauer et al. 2007: 63 ff.).

Innovative Ansätze zur Vermeidung dieser Schnittstellenproblematiken erwiesen sich als problembehaftet. Die Schwierigkeiten beim Einsatz von Zaunlö-

19 Hier wurde die Einheit für Planung, Bau und Betrieb aller klassifizierten Straßen aufgebrochen. Weiterhin bestehen aufgrund der gesplitteten Kostenverantwortung erhebliche Abgrenzungsprobleme zwischen den Kreisen und den Regierungspräsidien bei der Abgrenzung von „Unterhaltung“ und „Erhaltung“ von Bundes- und Landesstraßen (vgl. BTB 2007a: 27). In der Konsequenz stellt der baden-württembergische Städtetag fest, „dass aus diesem Grunde die mit der Verwaltungsstrukturreform angestrebten Synergieeffekte im Bereich der Straßenbauverwaltung nicht eingetreten seien“ (MI Baden-Württemberg 2007: 12 f.).

20 Vgl. MI Baden-Württemberg 2007: 17 f. und die Ausführungen im folgenden Abschnitt.

21 Die in Baden-Württemberg eingesetzte sog. „Immissionsschutz-Zaunlösung“ (vgl. Kibele 2005) soll Betriebe klar der Kreisebene oder dem Regierungspräsidium als alleinigen behördlichen Ansprechpartner zuordnen. Die Zuständigkeit hängt dabei jedoch von der Anlagengröße bzw. den emittierten Schadstoffmengen entsprechend der 4. BImSchV ab. Neben Konflikten um Zuständigkeitswechseln bei betrieblichen Veränderungen muss nun sowohl auf kommunaler als auch auf staatlicher Ebene das Know-how für dieselben Anlagentypen vorgehalten werden. Die in NRW ab 01. Januar 2008 eingeführte Zaunlösung mit alleiniger Zuständigkeit einer Ebene für eine Anlagengattung („Zick-Zack-Lösung“) mildert dieses Problem.

22 Vgl. bspw. für die Forstverwaltung MI Baden-Württemberg 2007: 26 f.

23 So entstanden hier Koordinationsanforderungen bei Bestimmung von Überschwemmungsbieten und Eindeichungen, beim anlagenbezogenen Gewässerschutz oder bei kommunalen „Gebietskooperationen“ zur Erfüllung der Vorgaben aus der EU-Wasserrahmen-Richtlinie.

sungen im Immissionsschutzbereich wurden bereits (in Fußnote 20) erwähnt (vgl. MI Baden-Württemberg 2007: 41). Die in der Flurneuordnung zur Behebung von kommunalen Personalengpässen durch die Kreise von den Regierungspräsidien entleihbaren *Pool-Teams* erhöhen den Koordinationsaufwand noch (vgl. Bogumil/Ebinger 2005: 44 f.). Klassische Lösungen – wie die in Niedersachsen gewählte Bündelung umfassender Zuständigkeiten in den staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern – scheinen diesen Ansätzen überlegen.

Als weiteres Koordinationsproblem entpuppte sich die im Zuge von Kommunalisierung notwendige Aufteilung landesseitiger EDV-Lösungen. Zur Entlastung der Landkreisebene werden bei Aufgabenübertragungen teilweise nur sehr niedrige Standards hinsichtlich der Einheitlichkeit der EDV-Systeme, der Weiterführung von Datenbanken und des Datenaustauschs und Bereichswesens festgeschrieben, so dass mangels technischer Ausstattung, personeller Kapazitäten und Know-how die Qualität der Datenbestände abnimmt. Damit wird nicht nur der Vollzug von Aufgaben auf lokaler Ebene, die Interaktion mit Dritten und die politische Steuerung durch die Landesregierung erschwert, sondern auch der Aufwand auf Landesseite zur Erfüllung von Berichtspflichten gegenüber Bund und EU deutlich erhöht (vgl. für Niedersachsen Bauer et al. 2007: 64; Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. 2007: 2).

Koordinationschwierigkeiten resultieren ferner aus Konflikten im Kontext der Eingliederung der neu hinzugekommenen Verwaltungsteile und Mitarbeiter in die Kommunen.²⁴ Grundsätzlich scheinen die Mitarbeiter ehemaliger Sonderbehörden nach einer Integration in die allgemeine Verwaltung entweder auf der Ebene der Kommunen oder der der Mittelinstanz die höhere Flexibilität und die Eigenverantwortung in ihren kleinen Sonderbehörden zu vermissen. Neben der Trägheit und Bürokratielastigkeit der größeren Verwaltungseinheiten wird jedoch auch regelmäßig die Position der neu kommunalisierten Sonderbehörden in den Städten und Kreisen kritisiert. So würden die ehemals staatlichen Einheiten dort oft pauschal als aufgebläht und wenig effizient, ihre Aufgabenwahrnehmung als überzogen und unnötig betrachtet. Entsprechend fiel bei einer Befragung von baden-württembergischen Schulamtsmitarbeitern (9,3% aus den Regierungspräsidien, 90,6% aus den Landratsämtern oder an die kreisfreien Städte angegliederten Schulämtern) die Bilanz der Integration sehr viel nüchterner als jene der Landräte und Oberbürgermeister aus. Insgesamt sieht die überwältigende Mehrheit (93,8%) der Schulamtsmitarbeiter keine Verbesserung der Qualität der Schul-

24 Von diesem Problem blieben zumindest die niedersächsischen Kommunen verschont. Da hier das Landespersonal nicht zwingend der Aufgabe folgte und auch nur sehr begrenzt neue Kapazitäten für die vielfältigen neuen Anforderungen eingestellt wurden, bestand die Herausforderung stärker in der Schließung der Kompetenzlücken als in der Integration von Mitarbeitern.

verwaltung durch die Verwaltungsreform. Weder seien die Gestaltungsräume noch die Bürgernähe gewachsen (Hauptpersonalrat außerschulischer Bereich Baden-Württemberg 2007). Eine ähnliche Untersuchung des Bund der technischen Beamten förderte ebenfalls eine vernichtende Einschätzung der Mitarbeiter über ihren neuen Dienstort zu Tage (BTB Baden-Württemberg 2007).

Auch externe gemeinnützige oder privatwirtschaftliche Partner sehen sich mit neuen Herausforderungen konfrontiert (vgl. Beamtenbund Baden-Württemberg 2007: 4 f.). So beklagen Träger sozialer Einrichtungen und deren Verbände in Baden-Württemberg, dass die Festsetzung landesweiter Rahmenbedingungen ungleich schwieriger geworden sei. Vertreter der kreisfreien Städte und Landkreise bestünden häufig auf ihrer Eigenständigkeit und hielten verbindliche landesweite Vereinbarungen für verzichtbar (Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. 2007: 2). Die Privatwirtschaft kritisiert den „Rückfall in die Kleinstaaterei“ (BTB Baden-Württemberg 2007: 12).²⁵

Zusammenfassend wird aus den Erfahrungen zu vertikalen und horizontalen Schnittstellen offensichtlich, dass Synergieeffekte und Schnittstellenprobleme auch innerhalb eines Landes stark zwischen den einzelnen kommunalen Aufgabenträgern variieren. Eine positive Bewertung hängt somit von der Grundhaltung der politischen Leitung zu den übernommenen Aufgaben und einer effektiven Zusammenführung von sich überschneidenden Verwaltungsaufgaben und -kompetenzen vor Ort ab.

2.3.2 Kommunale Ressourcenausstattung

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 Sachmittelausstattung 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

25 Auch Vertreter der Architektenkammer, der Ingenieurkammer und der Denkmalstiftung beklagen, dass „zu viele Köche“ am Werk seien. Dies hätte nach außen wahrnehmbare behördeninterne Kompetenzgerangel zur Folge (Beamtenbund Baden-Württemberg 2007a: 12).

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. Für alle übertragenen Aufgaben stehen nur noch wenige aus der Not geborene Generalisten zur Verfügung. Bisher offen war die Frage, ob hierdurch – wie vielfach behauptet – lediglich unnötiges „Fachidiotentum“ abgebaut wird, oder ob in bestimmten Fachgebieten oder Kreistypen die notwendigen Kapazitäten für einen effizienten und effektiven Vollzug verloren gehen.

Vor dem letzteren Szenario hatten Experten im Vorfeld der Reformen regelmäßig gewarnt. Aufgabenverlagerungen auf die untere Verwaltungsebene sind keine Erfindung der gegenwärtig amtierenden Regierungen. Sie wurden bereits seit Jahrzehnten so weit als möglich vorgenommen – „zuweilen bis an die Grenze des Vertretbaren [...]. Die Zitrone war deshalb weitestgehend ausgequetscht“ (Reffken 2006: 179). Stellvertretend für die Bedenken soll hier ein Zitat des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) und des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) angeführt werden. In einer an den nordrhein-westfälischen Landtag gerichteten Stellungnahme führte der Verband die grundsätzliche Problematik einer nicht leistungsgerechten Kommunalisierung von wirtschaftsnahen Aufgaben im November 2006 eindrücklich aus:²⁶

„Die Kreise und kreisfreien Städte haben schon wegen ihrer deutlich höheren Anzahl kaum die Möglichkeit, dieses Maß an fachlicher Kompetenz zu gewährleisten. Erhebliche Mehrbelastungen der Unternehmen u.a. durch längere Verfahrenszeiten und sachlich nicht gebotene Nachforderungen wären aller Voraussicht nach die Folge. Erste Erfahrungen [...] bestätigen diese negativen Folgen der Kommunalisierung auf die Zulassungsverfahren“ (vgl. VCI/BDI 2006: 2).

26 Diese Bedenken teilten auch der Landesverband der Baden-Württembergischen Industrie, der Verband deutscher Sicherheitsingenieure und der Industrie- und Handelskammertag (vgl. Landtag Baden-Württemberg 2004: 519), die Industrie- und Handelskammer Schleswig-Holstein (IHK Schleswig-Holstein 2006), die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer zu Leipzig (IHK/HWK Leipzig 2007) die Ingenieurkammer Sachsen (2007) und der Bauindustrieverbandes Sachsen/Sachsen-Anhalt (2007).

Dass diese Befürchtungen eine gewisse Berechtigung haben, zeigen erste Evaluationsergebnisse aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen und Ländern. Es mehren sich die Berichte, dass defizitäre Organisation und Ausstattung nach einer Kommunalisierung nicht nur ein behördeninternes Problem darstellen, sondern auf die Ebene der Bürger und Kunden durchschlagen. Im Straßenbau, in der technischen Umweltverwaltung, im Naturschutz, bei Eingliederungshilfen, beim Denkmalschutz und in der Flurneuordnung werden Zersplitterung, fehlendes Fachwissen, längere Bearbeitungszeiten aufgrund nicht vorhandener Routinen und eine wachsende Unberechenbarkeit des Verwaltungsvollzugs beklagt. Eine Auswahl von Problemfällen soll hier kurz dargestellt werden. Beispiele aus Baden-Württemberg sind dabei aufgrund der zunehmenden Transparenz des dortigen Evaluationsprozesses überrepräsentiert. Die niedersächsische Landesregierung sieht bisher keinen Evaluationsbedarf für ihre Verwaltungsstrukturreform.

Im Bereich des Straßenbaus zeigt sich die Landesvereinigung Bauwirtschaft Baden-Württemberg höchst unzufrieden mit den Reformauswirkungen und brachte dies in Schreiben und Gesprächen mit dem Innenministerium deutlich zum Ausdruck. Neben Kapazitätsproblemen der Kreise wird die ineffiziente „Kleinstaaterei“ moniert. Abläufe ließen sich nur optimieren, wenn das Personal umfassend über gutes technisches Wissen verfüge. Das aber könnten zu kleine Betriebseinheiten nicht gewährleisten (vgl. Beamtenbund Baden-Württemberg 2007a: 12).

Der Denkmalschutz in Niedersachsen weist nach Aussage des Niedersächsischen Heimatbundes je nach Landkreis eine sehr unterschiedliche Qualität auf. Nicht einmal die Hälfte der unteren Denkmalschutzbehörden verfüge über Fachpersonal, obwohl die Kommunen für die ihnen übertragenen denkmalpflegerischen Aufgaben entschädigt würden (Niedersächsischer Heimatbund 2006: 22).

In der Eingliederungshilfe kritisiert die Liga der Freien Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg in ihrer Evaluation fehlendes Know-how und „kleinkariertes Kirchturmdenken“ der kommunalen Seite. Die Reform böte zwar die Chance zu einer Weiterentwicklung der Hilfen, gleichzeitig wird jedoch ein „Auseinanderdriften“ der Eingliederungshilfe beklagt. So seien eklatante Unterschiede in der Sozialhilfepraxis bspw. bei Bearbeitungsfristen, Leistungsgewährung und der finanziellen Heranziehung von Angehörigen zu beobachten (Liga der Freien Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg 2007).²⁷

²⁷ Vgl. auch Lebenshilfe Baden-Württemberg 2006 und die Vertreter der Diakonie Baden-Württemberg, der Landesarbeitsgemeinschaft für Angehörigenvertretungen in Einrichtungen für Menschen mit geistiger Behinderung in BW e.V. und der Patientenfürsprecher für psychisch Kranke u.a. in SPD/GRÜNE 2007: 49.

In der Schulverwaltung wird von ähnlichen größenbedingten Problemen berichtet. So gestand der baden-württembergische Kultusminister ein, dass eine effektive Schulverwaltung in gut einem Drittel der Gebietskörperschaften nicht sichergestellt sei, da sie mit lediglich drei oder weniger Schulräten die notwendige fachliche Breite nicht abdecken können (Landtag Baden-Württemberg 2007: 2016; vgl. Knödler 2007). Dabei sollen die unteren Schulaufsichtsbehörden zur Erbringung der Effizienzrendite zusätzlich zu den in den Jahren 2005 und 2006 abgebauten 12,5 Stellen aus früheren Kürzungsprogrammen 18 weitere Schulratsstellen einsparen (Landtag Baden-Württemberg 2007a: 12). Unter massivem politischem Druck, beschloss die Regierung 2008 eine „Weiterentwicklung“ der Reform: die Schulverwaltung wird wieder aus der kommunalen Ebene herausgelöst und als untere staatliche Verwaltung in 21 Schulämtern organisiert.

Im Umweltbereich wird sowohl im wirtschaftsnahen technischen Umweltschutz als auch im Naturschutz von massiven Problemen berichtet. Ein vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) finanziertes und von den Autoren mit durchgeführtes Forschungsprojekt zur Modernisierung der Umweltverwaltung brachte vehemente Klagen über Know-how Lücken, ein Absinken der Bearbeitungstiefe und die Notwendigkeit des Einkaufens externer Expertise in Niedersachsen und Baden-Württemberg zu Tage (vgl. Bauer et al. 2007; Sachverständigenrat für Umweltfragen 2007). Diese frühe Einschätzung findet in weiteren Berichten Bestätigung. Mittlerweile wird die Entwicklung in Baden-Württemberg von den Wirtschaftsverbänden in öffentlichen Anhörungen als Beispiel einer nicht aufgabengerechten Verlagerung von Verwaltungszuständigkeiten herangezogen (vgl. VCI/BDI 2006). Zusammenfassend 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).²⁸

28 Im Rahmen der Selbstevaluation spricht der baden-württembergische Städtetag von einem „Verlust von speziellen Fachkenntnissen“ im Bereich der Gewerbeaufsicht (Städtetag Baden-Württemberg 2007: 8). Bei der Anhörung des baden-württembergischen Innenministeriums zur Evaluation der Verwaltungsreform kritisierten der Landesverband der Industrie, der Deutsche Industrie und Handelstag, der Verband der Bauwirtschaft, die Ingenieurkammer und die Architektenkammer nachdrücklich die „Zerschlagung“ des technischen Dienstes (vgl. Beamtenbund Baden-Württemberg 2007a: 15).

Der Landesverbands der Industrie und der DIHT Baden-Württemberg werden bei der Anhörung zur Evaluation der Verwaltungsreform mit der Aussage zitiert:

„Die Wirtschaft und Industrie brauche fachlich kompetente Ansprechpartner im technischen Dienst und keine „Generalisten“, die, wenn sie fachlich nicht weiterkommen, sich hinter irgendwelchen Vorschriften versteckten und für die Betriebe teure Gutachten anforderten, weil sie selbst nicht kompetent seien“ (vgl. Beamtenbund Baden-Württemberg 2007a: 12).

Im Bereich des Naturschutzes beklagt der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg eine „Atomisierung“ des Wissens der ehemals in den Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege und den Gewässerdirektionen angesiedelten Spezialisten durch die verschiedenen Stufen der Verwaltungsreform. So würden nun z. B. in einem Großteil der Landkreise Gewässerökologen und Artenschutzfachleute fehlen (LNV Baden-Württemberg 2007).

Dass die berichteten Probleme zum Teil aus Anlaufschwierigkeiten resultieren, steht außer Frage. Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung seien durch Qualifizierungsmaßnahmen, Einsatzbereitschaft der Beschäftigten und Kontakte zu früheren Kollegen oder durch externe Gutachten zulasten der Antragsteller und teilweise durch von den Kommunen finanzierte Personalaufstockungen gemildert worden (MI Baden-Württemberg 2007: 40 f.). Die von den kommunalen Spitzenverbänden bei der Reformentwicklung als Wundermittel gepriesene *interkommunale Zusammenarbeit* erwies sich hingegen als Fehlschlag. So sind in Baden-Württemberg nur in wenigen Politikfeldern Kooperationen entstanden und das Innenministerium stellte fest, dass „[...] institutionelle Kooperationen [...] trotz der hohen Spezialisierung in der Gewerbeaufsicht und der ganz unterschiedlichen Betriebsstrukturen in den einzelnen Regionen bisher keine Rolle gespielt [haben]“ (MI Baden-Württemberg 2007: 41). Inzwischen hat der badenwürttembergische Landkreistag Abhilfe versprochen: „Schließlich ist die Einsicht gewachsen, dass bei bestimmten Konstellationen an einer Kooperationslösung kein Weg vorbeiführt“ (Landkreistag Baden-Württemberg 2007: 17).

Neben den unmittelbaren Vollzugsdefiziten sind mit dem beschriebenen Reformtypus auch mittel- und langfristige Problemlagen verknüpft. Aufgrund des größeren Zuständigkeitsbereichs der Mitarbeiter erhöhen sich die Anforderungen für Aus- und Weiterbildung des Personals wesentlich, ohne das Qualifikationsniveau bei weiter ausdifferenzierter Spezialisierung zu erreichen. Ob kleinere Verwaltungseinheiten in der Lage sein werden, Nachwuchs in allen Fachdisziplinen qualifiziert auszubilden, ist mehr als fraglich. Gleichzeitig kommt es durch die bei allen Reformen sehr ambitionierten Einsparvorgaben in den meisten Kommu-

nalverwaltungen faktisch zu einem Einstellungs- und Beförderungsstopp (vgl. Beamtenbund Baden-Württemberg 2007b: 7). Ein Vergreisung und Demotivierung der Belegschaft sei die Folge.

2.3.3 Politisierung von Entscheidungen

Verwaltungsentscheidungen sollten unabhängig von Aufgabenanlagerung und Verwaltungsorganisation sein. In der Praxis zeigt sich bei empirischen Untersuchungen jedoch ein deutlicher Einfluss der Institutionalisierung (vgl. Mayntz 1978; Fürst/Martinsen 1997; Pamme 2003; Bauer et al. 2007). Insbesondere die Unterstellung von ehemals staatlichen Fachbehörden unter kommunale Wahlbeamte wird als einschneidende Veränderung des Entscheidungsumfelds bezeichnet. Wahlbeamte müssen sich den Bürgern gegenüber unmittelbar für das Verwaltungshandeln verantworten und könnten deshalb ein starkes Interesse daran haben, vermittelbare Entscheidungen herbeizuführen. Trifft diese Annahme zu, so kann bei einer Kommunalisierung von einer stärkeren repräsentativ-demokratischen Kontrolle bei gleichzeitig überproportionalen Einflussmöglichkeiten gut organisierter Nutzerinteressen und einflussreicher Bürger ausgegangen werden (vgl. Holtkamp 2006). Damit können die Beteiligungsmöglichkeiten zusammen mit der höheren Responsivität von Verwaltungsführung und Verwaltung zu einer Überrepräsentation von starken Partialinteressen und zu einer Vernachlässigung von schwer zu organisierenden oder unpopulärerem Interessen führen.

Viele der kommunalisierten Verwaltungsbereiche berühren in hohem Maße Partialinteressen oder verursachen zumindest Kosten zulasten der Kommunen. So beschneidet die Eingriffsverwaltung im Umweltschutz häufig Nutzerrechte; die Leistungsverwaltung wie beispielsweise die Eingliederungshilfe ist mit sehr hohen Kosten verbunden. Diese Felder eignen sich vorzüglich für parteipolitische Auseinandersetzungen zwischen Stadtratsfraktionen. Wissensverlust und institutionelle Schwächung der Verwaltung sowie ein Rückbau einer übergeordneten Aufsichtsfunktion können also durchaus zu stark abweichenden Ergebnissen in Entscheidungsprozessen führen.

So sieht sich der Aufgabenträger, in dessen Hand sowohl Entscheidung, Finanzierung und Konsequenzen fallen, der großen Herausforderung gegenüber, politischen Pressionen zu widerstehen und fachliche Notwendigkeiten zu respektieren. Dem scheinen viele Landräte, Bürgermeister und leitende Verwaltungsmitarbeiter nur begrenzt gewachsen. So berichten die Mitarbeiter von Kommunalverwaltungen in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen einhellig von großem politischem Druck auf Verwaltungsverfahren. So wür-

den in Planungsverfahren „klare Prioritäten“ gesetzt und Anträge bei entsprechender lokalpolitischer Relevanz „durchgewunken“ (vgl. Bauer et al. 2007).

3 Mittelbare Auswirkungen unreflektierter Kommunalisierungen

Die genannten Problemlagen sind Beispiele für konkrete Erschwernisse des Verwaltungsvollzugs als Folge der aktuellen Kommunalisierungspolitik. Es wäre trügerisch, sich der Hoffnung hinzugeben, dass diese Defizite lediglich temporär wären und ohne langfristige Folgen innerhalb und außerhalb der Verwaltung bleiben würden. Vielmehr zeichnen sich bereits heute weiterreichende Konsequenzen des gegenwärtigen Modernisierungstrends und der dabei eingesetzten Reformstrategie ab. So können Anzeichen für einen unkontrollierten Aufgabenabbau, eine Heterogenisierung von Verwaltungsleistung und Lebensumständen und schließlich eine Verschlechterung der Wettbewerbssituation des Wirtschaftsstandorts beobachtet werden.

3.1 Kalter Aufgabenabbau

In der großen Mehrzahl der Reformländer findet trotz erheblicher Einsparvorgaben keine echte Aufgabenkritik statt. Einsparungen durch die wenigen entfallenden Aufgaben wurden von den Ländern einbehalten und nicht an die Kommunen weitergegeben. Die Frage, wie die Kommunen mit der daraus folgenden Herausforderung umgehen und welche Folgen dies hat, lässt sich anhand der oben dargestellten Beispiele nachzeichnen. Zusammenfassend kann von einer Anpassung des Vollzugs an die vorhandenen Möglichkeiten gesprochen werden. Die betroffenen Behörden müssen einen Weg finden, ihre Arbeit den neuen Gegebenheiten anzupassen und Ressourcenmängel ohne für die Öffentlichkeit sichtbare Nachteile ausgleichen. Das Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist nach Aussagen der Mitarbeiter der „kalte Aufgabenabbau“ (vgl. Bauer et al. 2007: 210). In Ermangelung einer Aufgabenkritik und eines offiziellen Aufgabenabbaus durch die Landesparlamente wird von den Verwaltungsmitarbeitern unausgesprochen erwartet, dass sie selbst „Prioritäten setzen“. Es wird also nicht nur in Kauf genommen, sondern forciert, dass lediglich das „Nötigste“ getan wird. Hierdurch werden Vollzugsdefizite aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter jedoch unvermeidlich: „bei 25 % weniger Personal werden auch 25 % weniger Aufgaben erledigt werden können“ (vgl. Bauer et al. 2007: 107). So wird zuerst dort gekürzt, wo freiwillige Leistungen erbracht werden oder bei Pflichten, deren Nichterledigung keine direkte Außenwirkung in Form von Beschwerden oder Widersprüchen pro-

voziert. Dagegen genießen Aufgaben mit direkter und von der Öffentlichkeit positiv wahrgenommener Außenwirkung Priorität. Einprägsamste Beispiele für diese Entwicklung sind die Beschränkung der Beratungsleistungen der ehemaligen Landwirtschaftsämter (vgl. MI Baden-Württemberg 2007: 30 f.) und die massive Verlagerung von Ressourcen des kommunalisierten Teils der Gewerbeaufsichtsverwaltung hin zu den unmittelbar für die Wirtschaft relevanten Genehmigungsverfahren, wohingegen der durch die Umstrukturierung ohnehin stark belastete Bereich der Arbeitsschutzverwaltung weiter vernachlässigt wurde:

„Vor Auflösung der Gewerbeaufsichtsämter betrug der Anteil des Arbeitsschutzes an der Gesamtarbeitszeit ca. 50%, heute sind es gerademal 8%. Konsequenz: Die Unfallzahlen in Baden-Württemberg, so die Berufsgenossenschaften, steigen“ (BTB 2007a: 27).

Während im Extremfall ein *Teil* des Fachpersonals dauerhaft von seinen Aufgaben abgezogen wird, stellt die zuvor kritisierte Kommunalisierung nach dem Prinzip „Personal folgt *nicht* der Aufgabe“ eine gravierende Form des „kalten Aufgabenabbaus“ dar. Wo kein qualifiziertes Fachpersonal kommunalisiert wurde, wird es mangels Kenntnis der Anforderungen der neuen Aufgaben auch nicht vermisst (vgl. Bauer et al. 2007: 65 f.). Die Folge dieser Entwicklung stellt die erzwungene Übernahme des nicht kalkulierbaren Risikos eines nicht fachgerechten Vollzugs durch Mitarbeiter und letztlich auch kommunale Träger dar. Aufgrund der unterschiedlichen Ausstattung und politischen Prioritäten kommt es weiterhin zu einer zunehmenden Heterogenität des Vollzugs und einer wachsenden Rechtsunsicherheit für Bürger und Unternehmer.

3.2 *Heterogenes Verwaltungshandeln als Nachteil im Standortwettbewerb*

Die Suche nach innovativen und den Gegebenheiten vor Ort angepassten Lösungen und der sich daraus entwickelnde Wettbewerb zwischen Standorten ist eines der Argumente für eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf die lokale Ebene. Auch ist bei allen Reformen die den Kommunen auferlegte Einsparvorgabe nur durch eine weitgehende Verschmelzung alter und neuer Aufgaben möglich. Eine zunehmende Heterogenität in der organisatorischen Ausgestaltung und im Aufgabenvollzug ist die Folge. Diese Unterschiedlichkeit setzt die „Kunden“ der Verwaltung großen Belastungen aus. Nicht nur die Lebenschancen jener Bürger, die auf Leistungen der Sozialverwaltung angewiesen sind, sind in Gefahr. Reformmaßnahmen, welche die Heterogenität von Verwaltungshandeln erhöhen, stehen auch im Widerspruch zu den Interessen der Wirtschaft. Dem bei den

jüngsten Reformen offen oder unterschwellig mitschwingenden Ziel, den Wirtschaftsstandort durch einen Rückbau der Umweltverwaltung zu fördern, wird mit der steigenden Unberechenbarkeit ein Bären dienst erwiesen. Zwar mögen sich kleine Unternehmen positive Effekte aus ihrer größeren Nähe zu den lokalen und regionalen Entscheidungsträgern erhoffen. Mittlere Unternehmen und die Großindustrie ziehen jedoch konsistente Vorschriften und verlässliche Regulierung einer unsicheren Fallabhängigkeit vor. Diese klare Präferenz machten die Wirtschaftsvertreter im Vorfeld wie auch bei der Evaluation der jüngsten Verwaltungsreformen deutlich:

„Mit Skepsis verfolgt die IHK Schleswig-Holstein allerdings die Zerschlagung der staatlichen Umweltämter, für deren weitgehenden Erhalt sich die Wirtschaft des Landes geschlossen eingesetzt hatte. ‚Wir gehen aber davon aus, dass die Politik den Wunsch der Wirtschaft nach einheitlicher und kompetenter Beratung mit der Neuorganisation nachkommt. [...] Die Effizienz und die Qualität der Umweltverwaltung sei bei Investitionsentscheidungen ein wichtiges Kriterium‘ betonte der Präsident der IHK Schleswig-Holstein. Sinke die Kompetenz, drohten höhere Anforderungen an die antragstellenden Unternehmen. Zusätzliche Fachgutachten seien dann von den Unternehmen zu finanzieren. ‚Diese Situation gilt es in Schleswig-Holstein zu vermeiden‘ [...]“ (IHK Schleswig-Holstein 2006).

Weitere negative Standorteffekte entstehen, wenn Skalen- und Verbundeffekte durch eine Kommunalisierung nicht ausgeschöpft werden. Wenn Unternehmen und Investoren nur noch begrenzt kompetente Ansprechpartner zur Verfügung stehen, sich Verfahrens- und Genehmigungszeiten verlängern, externe Gutachten durch Antragsteller beigebracht werden müssen, Standards von Kreis zu Kreis und je nach politischer Konstellation variieren und damit schließlich die Rechtsunsicherheit wächst, so führt dies zu einer Verschlechterung der Wettbewerbssituation ansässiger Unternehmen und zu einer zurückgehenden Konkurrenzfähigkeit des Standorts bei der Anwerbung neuer Investoren: „Wir befürchten, dass durch eine Kommunalisierung dieser Aufgaben die Effizienz dieser Verwaltungsvorgänge und damit der Industriestandort deutlich verschlechtert wird“ (VCI/BDI 2006). Diese Entwicklung dürfte zu volkswirtschaftlichen Kosten führen, welche die Einsparungen deutlich übersteigen. Eine Haushaltskonsolidierung wäre mit diesen Maßnahmen teuer erkaufte.

4 Fazit

Die neue Verwaltungspolitik ohne echte Aufgabenkritik stellt eine Lösung für die Schwierigkeiten des klassischen inkrementalistischen Reformprozesses dar. Durch den weitgehenden Umbau der Landesverwaltung können Vetopositionen ausgehebelt und Machtverhältnisse verändert sowie beträchtliche Einsparungen durchgesetzt werden.

Wie Erfahrungen aus den Vorreiterländern der neueren Verwaltungsreformen zeigen, liegt die größte Herausforderung bei der Gestaltung von Reformmodellen in einer angemessenen Kombination der Vorteile verschiedener Verwaltungsorganisationsmodelle (staatliche Sonderbehörde, allgemeine staatliche Verwaltung, kommunale Aufgabenwahrnehmung) – und der damit möglichen Erreichung eines ausgeglichenen Maßes an Effektivität, Effizienz, politischer Steuerungsmöglichkeit und Bürgernähe. Bei der politischen Diskussion um den richtigen „Ort“ für die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe werden regelmäßig die Dimensionen der politischen Wünschbarkeit, der politischen Realität sowie jene der wirtschaftlichen und technischen Möglichkeit miteinander vermischt und gegeneinander ausgespielt. Dass eine Kommunalisierung von Aufgaben verfassungsrechtlich und normativ anzustreben ist, ist unstrittig. Bei der Verlagerung von Zuständigkeiten ist jedoch die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu qualitativ hochwertigen Leistungen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs und das auf dieser Ebene durch Ortsnähe und demokratische Legitimation der Entscheider besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten. Daher sollten Kommunalisierungen ebenso wie sonstige Strukturveränderungen nicht auf einer abstrakt konzeptionellen Ebene beschlossen werden.

Als *conditio-sine-qua-non* ist deshalb 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. Diese Erkenntnis ist mittlerweile nicht nur durch wissenschaftliche Untersuchungen (vgl. die zitierten Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen 2007 und Bauer et al. 2007), die Studien oder Befragungen von berufsständischen Verbänden sowie zur Abschaffung von Widerspruchsverfahren (vgl. van Nieuwland 2007) gesichert. Selbst aus den im Rahmen einer internen Evaluation angeforderten Stellungnahmen von Kommunen lassen sich diese Problemlagen herauslesen. In Teilberei-

chen stehen die funktionalen Einbußen aufgrund inadäquater Strukturen in keinem Verhältnis zu den erzielten Einsparungen. Optimierungen in den hergebrachten Strukturen und eine behutsame Funktionalreform auf Basis einer verwaltungsinternen Vollzugskritik wären damit im Interesse von Bürgern, Unternehmen und nicht zuletzt der Kommunen die bessere Reformstrategie, da hier langfristige Einsparungen mit weit geringeren funktionalen Verlusten einhergehen. Dass die Politik auch diesen Prozess forcieren muss, zeigen die vergangenen 30 Jahre Reformererfahrung. Dass sie ihn auch forcieren kann, beweist ungewollt das von den nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen verwaltungsintern entwickelte Strukturkonzept, welches die Reformpläne der Regierung nicht nur an Stringenz, sondern auch hinsichtlich der Einsparungen übertrifft.

Die beschriebenen Defizite der gegenwärtigen Reformen sollen kein Plädoyer gegen Verwaltungsmodernisierungen oder Kommunalisierungen an sich sein oder gar Beharrungskräften das Wort reden. Vielmehr soll durch die Nennung der Problemlagen eine Weiterentwicklung der derzeit dominanten Strategie und Reforminhalte ermöglicht werden. Die Bündelung von Zuständigkeiten, der Abbau von Doppelverwaltungen, Kommunalisierungen und ein Aufgabenabbau sind Schritte in die richtige Richtung – vorausgesetzt sie werden mit Bedacht und Aufgabenbezug und nicht lediglich aus machtpolitischen Kalkülen oder zur Flankierung von Sparvorgaben eingesetzt. Können die derzeitige Überlastung der kommunalen Ebene auf eine Subsidiarität im eigentlichen Sinne zurückgeführt und die beträchtlichen Folgekosten in funktionaler und finanzieller Hinsicht reduziert werden, so ist der Reformfähigkeit damit sicherlich mehr gedient, als mit einem umfassenden, aber unreflektierten Kompetenz- und Personalzuwachs.

Literatur

- Andersen, Uwe 1998: Kommunalpolitik im Umbruch, in: Uwe Andersen (Hrsg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch. Köln: Kohlhammer, 9-43.
- Banner, Gerhard 2005: Aktivierend auch nach innen? Verwaltungsreformen zwischen Ländern und Kommunen, in: Fritz Behrens, Rolf G. Heinze, Josef Hilbert und Sybille Stübe-Blossey (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Ideologie zur Strategie, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 23).. Berlin: edition sigma, 163-185.
- 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.
- Bauindustrieverband Sachsen/Sachsen-Anhalt 2007: Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (SächsVwNG). Leipzig, 01.03.2007.

- Beamtenbund Baden-Württemberg 2007: Anhörung zur Verwaltungsreform legen Mängel offen – Harsche Kritik kommt insbesondere aus Wirtschaftskreisen, in: bbw-Magazin 09/07, 4-5.
- Beamtenbund Baden-Württemberg 2007a: Nachtrag zur Anhörung zur Evaluation der Verwaltungsreform im Innenministerium. Was andere an Kritikpunkten zusammengetragen haben, in: bbw-Magazin 10/07, 12-13.
- Beamtenbund Baden-Württemberg 2007b: Der Weg ist Fixiert: Durch Kooperationen sollen die Schwachstellen behoben werden, in: bbw-Magazin 10/07, 6-7.
- Becker, Klaus 2004: Zur Bündelung und Koordinierungsfunktion der Bezirksregierungen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 4/2004, 89-91.
- Bezirksregierungen NRW 2006: Strukturkonzept der Bezirksregierungen zur Verwaltungsreform - Ergebnis AK „Zukünftige staatliche Kompetenzen der Mittelinstanz“.
- Bitter, Manfred 1997: Regionale Bündelungsbehörden: Notwendige staatliche Repräsentanz in der Fläche, in: DÖV 20/1997, 855-865.
- Bogumil, Jörg 2007: Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen? in: Nils C. Bandelow, Wilhelm Bleek (Hrsg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden: VS Verlag, 111-123.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Ibbenbüren: Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2008a: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Achim Hildebrandt, Frieder Wolf (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik, Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2008b: Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des LVerfG. Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform (i.E.).
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen 2006: Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Ibbenbüren: Stiftung Westfalen-Initiative, 11.
- BTB Baden-Württemberg 2007: BTB-Umfrage – Verwaltungsstrukturreform.
- BTB Baden-Württemberg 2007a: Statement des BTB - Vorsitzenden Bernfried Glück, in: SPD/GRÜNE, Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Für eine offene, kritische und ehrliche Evaluation. Anhörungsdokumentation 12.07.2007, 26-29.
- Bull, Hans Peter 2007: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Dunleavy, Patrick 1991: Democracy, Bureaucracy and Public Choice. NY: Prentice Hall.
- Ellwein, Thomas 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim: Bibliographisches Institut.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens 1997: Der überforderte Staat. Frankfurt: Suhrkamp.
- Fürst, Dietrich/Martinsen, Rainer 1997: Reaktionsweisen kommunaler Umweltschutzverwaltungen gegenüber wachsenden Anforderungen. Baden-Baden: Nomos.

- Hauptpersonalrat außerschulischer Bereich Baden-Württemberg 2007: Befragung des Hauptpersonalrat außerschulischer Bereich zur Verwaltungsreform (März 2007).
- Holtkamp, Lars 2006: Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse, in: Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier (Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag, 185-207.
- Holtkamp, Lars 2007: Kommunen im Reformfieber. Ursachen, Ausmaß und Folgen von Partizipations- und Ökonomisierungstrends, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? Baden-Baden: Nomos, 127-150.
- Hendler, Richard 1984: Selbstverwaltung als Organisationsprinzip – Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. Köln: C. Heymanns.
- IHK Schleswig-Holstein 2006: Prof. Dr. Hans Heinrich Driftmann: „Hohe Kompetenz der Umweltverwaltung nicht aufs Spiel setzen!“ – Wirtschaft gegen eine Verlagerung auf die kommunale Ebene – Gutachterflut zu Lasten der Unternehmen befürchtet. Pressemitteilung vom 10.01.2006.
- IHK/HWK Leipzig 2007: Verwaltungsreform in Sachsen 2008. Positionen der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig sowie der Handwerkskammer zu Leipzig zur Funktional- und Kreisgebietsreform nach Kabinettsbeschluss vom 15. Mai 2007 (06/07).
- Ingenieurkammer Baden-Württemberg 2007: Bericht der Ingenieurkammer zur Anhörung des IM zur Evaluierung der Verwaltungsreform am 23.07.2007, in: Ingkamm 9/07.
- Ingenieurkammer Sachsen 2007: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (SächsVwNG). Dresden, 15.03.2007.
- Kibele, Karlheinz 2005: Die „Zaunlösung“ – Glanz und Elend einer Reformidee, in: VBl. BW 1/2005, 14-25.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) 1974: Aufgabenkritik. Bericht Nr. 21/1974. Köln.
- Knödler, Gert 2007: „Zum Sterben zu viel, zum Leben zu wenig“ – Schulverwaltungsreform, in: Bildung & Wissenschaft, Oktober 2007, 8-10.
- Kuhlmann, Sabine 2006: Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmodelle und -reformen im internationalen Vergleich, in: DfK, 45. Jg., 2006/II, 84-102.
- Kuhlmann, Sabine 2007: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift, Potsdam.
- Landesnaturausschuss Baden-Württemberg 2007: LNV zieht nach 2 Jahren Verwaltungsreform ernüchternde Bilanz: Herbe Verluste im Naturschutz erfordern dringend Korrekturen! in: LNV-Info 1/2007.
- Landesregierung Niedersachsen 2004: Staatsmodernisierung in Niedersachsen: Auflösung der Bezirksregierungen. Unterrichtung des Landtags 07.07.2004. LT-Drs. 15/1183.
- Landesvereinigung Bauwirtschaft Baden-Württemberg 2006: Geschäftsbericht 2006.
- Landkreistag Baden-Württemberg 2007: Evaluierung der Verwaltungsreform. Schreiben an das Innenministerium Baden-Württemberg vom 19.06.2007.
- Landtag von Baden-Württemberg 2004: Gesetzentwurf der Landesregierung zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG). Anlage 2: Ergebnis der Anhörung, 11. Mai 2004. LT-Drs. 13/3201.

- Landtag von Baden-Württemberg 2007: Plenarprotokoll 14/31 vom 10.10.2007.
- Landtag von Baden-Württemberg 2007a: Folgen der Verwaltungsreform. Große Anfrage der Fraktion der SPD und Antwort der Landesregierung. LT-Drs. 14/964.
- Lebenshilfe Baden-Württemberg 2006: „Wir können alles. Für alle!“ Dokumentation der Veranstaltung am 14.03.2006 im Forum der LBBW.
- Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. 2007: Erste Hinweise zur Evaluation der Verwaltungsreform mit Blick auf die Eingliederungshilfe (02/07).
- Lohmann, Joachim 2004: Den Verwaltungsaufbau enthierarchisieren – Zweistufigkeit schaffen, in: *Verwaltung und Management* 1/2004, 4-12.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1978: *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik: empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Mehde, Veith 2007: Das Ende der Regionalkreise? – zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. *NordÖR* 9/2007, 331-337.
- MELR Baden-Württemberg 2005: Minister Willi Stächele MdL: „Aufgabenabbau ist Voraussetzung für Bürokratieabbau“ Pressemitteilung 59/2005
- MELR Baden-Württemberg 2007: Auswirkungen der Verwaltungsreform auf das Anlastungsrisiko des Landes. Schreiben des Ministers vom 28.08.2007 als Antwort auf die Anfrage der Grünen vom 25.07.2007.
- Meyer, Hubert/ Luttmann, Maik 2006: EU-Anlastungsrisiko als Haftungsproblem zwischen Staat und Kommunen, in: *NVwZ* 2006, 144-148.
- 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.
- Miller, Manfred 1998: *Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen*. 2 Bände, 3., überarb. Aufl. Speyerer Forschungsberichte 149.
- MI Niedersachsen 2003: „Ohne Aufgabenabbau ist die Reform gescheitert“. Interview mit Minister Uwe Schünemann, in: *ReformZeit* 1/2003.
- MI Niedersachsen 2004: *Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen*. Regierungserklärung von Innenminister Uwe Schünemann. Niedersächsischer Landtag 23.06.2004.
- MU Mecklenburg-Vorpommern 2005: Nachhaltige Entwicklung in M-V – Stand der Landesagenda. Rede des Umweltministers Methling am 11./12.02.2005.
- Niedersächsischer Heimatbund 2006: *Rote Mappe* 2006.
- Niskanen, William A. 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago/New York: Aldine Atherton.
- Pamme, Hildegard 2003: Das Politikfeld Umweltpolitik, in: Dieter Grunow (Hrsg.): *Verwaltungshandeln in Politikfeldern*. Opladen: Leske+Budrich, 185-225.
- Reffken, Hermann 2006: Die Zweistufigkeit der Verwaltung in Niedersachsen – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 7/2006, 177-185.
- Reiners, Markus 2008: [Verwaltungsstrukturen in den deutschen Bundesländern](#) Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz. VS Verlag.

- Röber, Manfred 2005: Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Bernhard Blanke, Stephan v. Bandemer, Frank Nullmeier (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. überarb. und erw. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 84-94.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2007: Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin.
- Saldern, Adelheid von 1998: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Auflage. Opladen: Leske+Budrich, 23-36.
- SPD/GRÜNE 2007: Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Für eine offene, kritische und ehrliche Evaluation. Dokumentation der Anhörung von SPD und GRÜNEN im Landtag, 12. Juli 2007.
- Staatsregierung Sachsen 2007: Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – (SächsVwNG). Entwurf der sächsischen Staatsregierung, Mai 2007.
- Städtetag Baden-Württemberg 2007: Evaluierung der Verwaltungsreform. Ergebnisse der Befragung der Stadtkreise. Schreiben an das Innenministerium, 28.06.2007.
- Stein, Freiherr vom 1807: Nassauer Denkschrift. In: Stein, Freiherr vom, Briefe und amtliche Schriften. Neu herausgegeben von Walther Hubatsch. Bearb. von Erich Botzenhart, Band 2. Berlin, 380-403.
- StM Baden-Württemberg 2003: Schlank. Stark. Bürgernah. Baden-Württembergs moderne Bürgerverwaltung. Handreichung des Staatsministeriums.
- Van Nieuwland 2007: Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen. Bilanz nach knapp zwei Jahren, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 2/2007, 37-41.
- VCI/BDI 2006: Stellungnahme des Verbandes der Chemischen Industrie NRW und des BDI zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsreform im Landtag Nordrhein-Westfalen am 8.11.2006. Landtagsdrucksache 14/0679.
- Wagener, Frido 1982: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv. Bd. 73, 153-166.
- Wollmann, Hellmut 1997: „Echte Kommunalisierung“ der Verwaltungsaufgaben. Innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform? in: Landes- und Kommunalverwaltung, 4/1997, 105-109.
- Wollmann, Hellmut 2006: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier (Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, 424-452.
- Wollmann, Hellmut 2007: Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung? in: Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Leo Kießler, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karsten Schneider und Hellmut Wollmann: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung – Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 30) Berlin: edition sigma, 65-74.
- Wollmann, Hellmut 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wüstenrot Stiftung (Hrsg.). VS Verlag.