

Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg

**Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen
zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW**

**Gutachten im Auftrag von
Stiftung und Verein „Westfalen-Initiative“
mit Sitz in Münster**

erstellt von

**Prof. Dr. Jörg Bogumil
Falk Ebinger**

27.05.2005

Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Lehrstuhl Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik
Universitätsstr. 150, GC 05/703
44801 Bochum
Tel: 0234/32- 27805 / - 28409 (Skr.)
Fax: 0234/32 - 14487
Email: joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de
<http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil>

Inhaltsübersicht

Kurzzusammenfassung	5
1 Einleitung	8
2 Warum eine große Verwaltungsreform?	10
2.1 Die finanzielle Lage des Landes	10
2.2 Funktionale Notwendigkeit	11
3 Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz	12
3.1 Ziele und Eckpunkte des Gesetzentwurfes	12
3.2 Einzelne Maßnahmen	17
3.2.1 Eingliederung von Sonderbehörden in die Regierungspräsidien	17
3.2.2 Eingliederung von Sonderbehörden in die Landratsämter und Stadtkreise	17
3.2.3 Sonstige Maßnahmen	18
3.3 Umsetzungsstrategien	19
4 Darstellung der Reformmaßnahmen anhand der Verwaltungsebenen	22
4.1 Ministerien	22
4.2 Regierungspräsidien	22
4.2.1 Organisation und Aufgabenwahrnehmung	22
4.2.1.1 Verteilung der Aufgaben auf alle RP	23
4.2.1.2 Vorort-Lösung	23
4.2.2 Organisation des Personalübergangs	24
4.2.3 Effizienzrendite	24
4.2.4 Problemlagen	25
4.3 Landratsämter/Landkreise	25
4.3.1 Organisation und Aufgabenwahrnehmung	25
4.3.2 Organisation des Personalübergangs	26
4.3.3 Effizienzrendite	28
4.3.4 Zielorganisation auf Ebene der Landratsämter	29
4.4 Exemplarische Beschreibung des Vorgehens im Landkreis Esslingen	31
4.5 Stadtkreise	32
4.6 Kommunen	33

4.7 Der Kommunalverband Jugend und Soziales als Nachfolgeeinrichtung der Landeswohlfahrtsverbände -	34
4.7.1 Organisation und Aufgabenwahrnehmung	34
4.7.2 Organisation des Personalübergang	35
4.7.3 Problemlagen	36
5 Einzelbetrachtung der Ressorts	39
5.1 Innenministerium	39
5.1.1 Polizeivollzugsdienst	39
5.1.2 Lebensmittelüberwachung/Wirtschaftskontrolldienst	40
5.2 Kultusministerium	41
5.3 Ministerium für Wissenschaft und Kunst	42
5.4 Wirtschaftsministerium	42
5.4.1 Gewerbeaufsicht	42
5.4.2 Vermessungsverwaltung	42
5.4.3 Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau	43
5.4.4 Landesdenkmalamt	44
5.4.5 Landesgewerbeamt	44
5.5 Ministerium Ländlicher Raum	44
5.5.1 Flurneuordnung und Landentwicklung	44
5.5.2 Forstämter	45
5.5.3 Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur	46
5.6 Sozialministerium	47
5.6.1 Versorgungsämter/Landesversorgungsamt	47
5.6.2 Landesgesundheitsamt	49
5.7 Umwelt- und Verkehrsministerium	49
5.7.1 Gewässerverwaltung	49
5.7.2 Naturschutz und Landschaftspflege	49
5.7.3 Straßenbau und -verwaltung	51
6 Lösungsversuche und Problemlagen	53
6.1 Kooperationen zwischen unteren Verwaltungsbehörden	53
6.2 Zaunprinzip	53
6.3 Standardbefreiung	54
6.4 Übergangspersonalräte	54
6.5 Einhäusigkeit der Verwaltung	55
6.6 Effiziente Größe der Verwaltungseinheiten	55
6.7 Bürokratieabbau und Aufgabenkritik	55

6.8	IuK-Übergang	56
6.9	Probleme mit der Weiterführung der „Neuen Steuerungsinstrumente“	57
6.10	Keine echte Kommunalisierung	58
7	Zusammenfassung und Einschätzung der Erfahrungen aus Baden-Württemberg	59
8	Probleme der Übertragbarkeit der Baden-Württembergischen Verwaltungsstrukturreform	64
9	Vergleich der Verwaltungsstrukturen von Baden-Württemberg und NRW	67
	Abkürzungsverzeichnis	73
	Literatur- und Quellenverzeichnis	75
	Abbildungsverzeichnis	78
	Verzeichnis der Anlagen	79

Zusammenfassung

(1) Die Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg stellt einen im Vergleich zu den Reformen anderer Bundesländer **großen Wurf** dar. In die Reform sind insgesamt über 450 Behörden und Ämter einbezogen, von welchen über 350 abgebaut, zusammengelegt oder eingegliedert wurden. Von den Maßnahmen waren ca. 20.000 Beschäftigte betroffen (vgl. Kapitel 3). Gemessen an dem Ausmaß dieser Reform hat nach Aussage aller Interviewpartner – Gewinner und Verlierer der Reform - der **Übergang des Personals wie auch der Aufgaben** von den Sonderbehörden auf die Mittelinstanz und die Landratsämter im Großen und Ganzen **überraschend gut funktioniert**. Probleme treten hier - mit Ausnahme des IuK-Überganges und der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung – nur punktuell und in kleinerem Umfang auf (vgl. im Detail Kapitel 4 und 5, zusammenfassend Kapitel 6, Kapitel 7, Punkt 4 und 6). Welche Auswirkungen sich durch die Koppelung von Effizienzrendite und Aufgabenverlagerung für die Aufgabenerfüllung in bestimmten Aufgabengebieten wie der Gewerbeaufsicht, dem Hochwasserschutz, dem Naturschutz oder bei der Wiedereingliederungshilfe für Behinderte ergeben werden, ist noch nicht abzusehen. Allerdings ist kritisch darauf zu achten, dass der **Gleichbehandlungsgrundsatz nicht untergraben wird** und dass es nicht dazu kommt, dass die Auslegung von Anspruchsgrundlagen und die Ausübung der Aufgabenwahrnehmung je nach Haushaltssituation der Gebietskörperschaften erfolgt.

(2) Die massive Beseitigung von Landesoberbehörden und Sonderbehörden bringt eine deutliche Schwächung des unmittelbaren ministeriellen Zuständigkeitsbereiches mit sich, so dass solche Reformvorschläge in der Regel an den Widerstandspotenzialen in den Ministerien scheitern. Diese auch in Baden-Württemberg vorhandenen Widerstände sind durch eine „**mikropolitische Meisterleistung**“ des Ministerpräsidenten Teufel überwunden worden, der mit einem im geheimen vorbereiteten Konzept im Bündnis mit Landräten und Regierungspräsidenten und einer generalstabsmäßigen Planung und Kontrolle der Erstellung und Verabschiedung der Gesetzesvorlage die bestehenden Reformbarrieren außer Kraft setzte (vgl. ausführlich Kapitel 3.3 und Kapitel 8).

(3) Zentrales Element der Reform ist die Erwirtschaftung der sog. **Effizienzrendite** für den Landeshaushalt. Diese entspricht 20% der bisherigen Kosten der nun eingegliederten oder aufgelösten Sonderverwaltungen – gleichgültig ob ihre Aufgaben in die untere oder die mittlere Ebene der Allgemeinen Landesverwaltung integriert wurden. Bis 2011 sollen durch die Eingliederung von unteren Sonderbehörden in die SK/LK rund 70 Mio. Euro und durch die Eingliederung von Landesoberbehörden und höheren Sonderbehörden in die Regierungspräsidien rund 60 Mio. Euro jährlich eingespart werden. Die Mehrheit der Behörden, insbesondere die Landratsämter, hält die Erreichung der Einsparziele für möglich. Dabei wird auf Personaleinsparungen, zentralisierte und optimal ausgelastete Querschnittsbereiche und Liegenschaften und optimierte Prozesse gesetzt. Würde man die Effizienzrendite ausschließlich durch Personaleinsparungen erreichen, müßten dafür ca. 3.250 Stellen eingespart werden. Ob und unter welchen Bedingungen sich die Effizienzrendite für alle Ebenen realisieren lassen wird, ist zur Zeit noch nicht

zu klären (vgl. hierzu Kapitel 7, Punkt 3 und Punkt 6b). Wichtig zur Erreichung der Effizienzrendite in den Landkreisen scheint zudem zu sein, dass die Landesregierung die angekündigten Maßnahmen zur Aufgabenkritik, insbesondere die Umwandlung von Pflicht- in Wahlaufgaben, durchführt, denn die Kreise könnten dann ihr Aufgabenspektrum einschränken oder kostenpflichtig machen. Welche Wirkungen dies dann für die Bürger mit sich bringt, wird abzuwarten sein.

(4) Vergleicht man die reformierte Verwaltung in Baden-Württemberg mit der Verwaltung in NRW, so zeigt sich, dass prinzipiell beide Bundesländer vom **Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit** ausgehen, welches auch aus unserer Sicht die angemessene Organisationsform ist (vgl. Kapitel 9). Dieses besagt, dass

- mit Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben betraute Landesoberbehörden in die staatliche Mittelinstanz, ggf. als Vorort-Aufgabe, integriert werden sollten;
- bei den unteren Landesbehörden eine weitgehende Kommunalisierung insbesondere bezüglich der Vollzugs- und Genehmigungsaufgaben anzustreben ist und
- Behörden mit Fach- und Serviceleistungen weitestgehend zusammengefasst werden sollten und da, wo der Nutzen die Kosten übersteigt, in betriebliche Organisationsformen zu überführen sind.

War NRW bisher im Bundesländervergleich das Bundesland, welches die konzentrierte Dreistufigkeit am weitgehendsten verwirklicht hatte, so ist dies nach der großen Verwaltungsreform nun Baden-Württemberg. Neben den Bereichen, in denen Baden-Württemberg im Vergleich zu NRW nachholend modernisiert hat (Wahrnehmung der Schulaufsicht für die Gymnasien in den RP, die Eingliederung der Polizeibehörden in die RP, Verlagerung der Aufgaben des Landesversorgungsamtes oder der Flurbereinigung auf der Mittelebene als Vorortlösungen in bestimmte RP) gibt es Bereiche, in denen in Baden-Württemberg in stärkerem Maße als in NRW Sonderbehörden zugunsten der Wahrnehmung dieser Aufgaben in den Landkreisen aufgelöst wurden. Dies sind die Forstämter, Agrarämter, Schulämter, Versorgungsämter sowie die „normale“ Gewerbeaufsicht. Begünstigt wird dies (im Bereich der Agrar- und Versorgungsverwaltung) auch durch den besonderen Status der Landratsämter als untere staatliche Behörde. Echte Kommunalisierungen sind auch in Baden-Württemberg nicht so stark ausgeprägt. Zudem gibt es Bereiche, in denen unterschiedliche Lösungen favorisiert werden, z.B. im Bereich Vermessung, Eichwesen oder Straßenbau, bei denen in NRW eher auf Landesbetriebe und in Baden-Württemberg auf die Aufgabenwahrnehmung in den LK bzw. im RP gesetzt wird. Ein letzter großer Unterschied zwischen Baden-Württemberg und NRW besteht in der Organisation des Umweltbereiches. Zwar unterscheiden sich die Art und Anzahl der Behörden nicht so stark, allerdings sind diese Bereiche in NRW alle in einem Ministerium konzentriert, während sie in Baden-Württemberg auf zwei Ministerien verteilt sind (vgl. Kapitel 9).

(5) Berücksichtigt man die unterschiedlichen Ausgangslagen (NRW verfügt nicht in dem Ausmaß über Sonderbehörden, wie es vor der Reform in Baden-Württemberg der Fall war) und greift zudem die ersten Erfahrungen aus Baden-Württemberg auf, so

scheint es uns relativ schnell möglich zu sein, **Vorschläge für den weiteren Reformbedarf in NRW zu entwickeln**. Dabei sollten auch die bisher kaum betrachteten selbständigen Sonderbehörden (§14 und 14a des Landesorganisationsgesetzes, vgl. Anlage 13) einbezogen werden. Allerdings möchten wir an dieser Stelle auf explizite Forderungen bezüglich der Auflösung und Verlagerung einzelner Behörden an die Landtagsfraktionen bzw. die neu gewählte Landesregierung verzichten, da solche Vorschläge nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes sinnvoll sind. Wir würden uns allerdings, sollte dies gewünscht sein, durchaus mit Vorschlägen an den anstehenden Diskussionen beteiligen.

1 Einleitung

Die Autoren des Gutachtens sind von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative im März 2005 beauftragt worden, kurzfristig bis zur Landtagswahl in NRW im Mai 2005 ein Gutachten zur Analyse der Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg vorzulegen. Dabei sollte es vor allem um drei Ziele gehen:

- eine detaillierte Darstellung der Reform in Baden-Württemberg unter besonderer Berücksichtigung der Sonderbehörden, der Bezirksregierungen und der Kommunalisierungsbemühungen auf konzeptioneller Ebene;
- die Analyse der Durchsetzungs- und Implementationsstrategie sowie
- eine erste exemplarische Analyse der Praxiserfahrungen.

Im Anschluss an die Analyse der Reform in Baden-Württemberg sollte zudem gefragt werden, inwieweit sich hieraus Lehren für die weiteren Bemühungen im Bereich der Verwaltungsstrukturreformen in NRW ergeben. Dieses Material soll den neu gewählten Landtagsfraktionen für ihre Diskussionen in der neuen Legislaturperiode zur Verfügung gestellt werden.

Inhaltlich knüpft dieses Gutachten an ein im letzten Jahr von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative in Auftrag gegebenes und vieldiskutiertes Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW an (vgl. Bogumil/Reichard/Siebart 2004). Dieses hatte den in NRW diskutierten Neuordnungsvorschlägen im Bereich der staatlichen und kommunalen Mittelebene (Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen bzw. Zusammenlegung ihrer Aufgaben mit den kommunalen Landschaftsverbänden) eine Absage erteilt, aber unter Berücksichtigung des Prinzips der konzentrierten Dreistufigkeit dennoch Veränderungspotenziale sowohl in der Aufgabenwahrnehmung der Mittelinstanzen als auch im Bereich der weiteren Verwaltungsstrukturreformen in NRW ausgemacht. Bezüglich letzterer schien es besonders interessant zu sein, sich die umfassenden Veränderungsprozesse in Baden-Württemberg näher anzuschauen, da sie ebenfalls dem Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit mit wenig Sonderbehörden, weitgehender kommunaler Aufgabenwahrnehmung und funktionsfähigen staatlichen Mittelinstanzen folgen.

Das vorgelegte Gutachten behandelt somit die sogenannte „Große Verwaltungsreform“ in Baden-Württemberg, die durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) am 01.07.2004 beschlossen und am 01.01.2005 in Kraft getreten ist. Angesichts der Tatsache, dass die Reform in Baden-Württemberg erst vor vier Monaten in Kraft gesetzt wurde, und angesichts des engen Zeitrahmens des Auftrages, müssen Einschränkungen hinsichtlich der Reichweite der hier gemachten Aussagen getroffen werden.

So ist es für eine Bewertung der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform auf funktionaler Ebene vier Monate nach ihrem Inkrafttreten zu früh. Hier können allenfalls Erwartungen und Befürchtungen der beteiligten Akteure dokumentiert werden. Laut VRG unterliegen alle beteiligten Institutionen zum 30.06.2007 einer Berichts-

pflicht gegenüber dem Landtag. Dies erscheint ein geeigneter Zeitpunkt für eine tiefer gehende Analyse des Erfolgs der Verwaltungsstrukturreform. Zum jetzigen Zeitpunkt kann also nur ein **vorläufiges Fazit** über Planung und Umsetzung der Reform gezogen werden. Dabei werden vornehmlich die Organisation des Aufgabenübergangs, die Organisation der Mitarbeiterintegration und die Pläne zur Erreichung der „Effizienzrendite“ von 20% betrachtet.

Zur Erstellung des Gutachtens wurden Experten aus allen Ebenen der Landes- und Kommunalverwaltung sowie aus beteiligten Verbänden befragt. Deren Bereitschaft, ihr Wissen mit uns zu teilen und ihr offenes Ohr für unsere Fragen machten diese Arbeit erst möglich. Besonderer Dank für ihre Geduld und Mühe bei den Interviews gilt Andrea Klett-Eininger (Staatsministerium Baden-Württemberg), Stephan Jaud (Innenministerium Baden-Württemberg), Gerhard Schübler (Regierungspräsidium Stuttgart), Jan-Ole Langemack (Landkreistag Baden-Württemberg), Bernd Aker (Städtetag Baden-Württemberg), Matthias Berg (Landkreis Esslingen), Monika Wieland-Sudler (Stadt Backnang), Roland Klinger (Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg), Volker Stich (Beamtenbund Baden-Württemberg) sowie Thomas Berg (Führungsakademie Baden-Württemberg) für die Überlassung der Analysen des Grundkursprojekts des 16. Lehrganges seines Hauses.

Im Folgenden werden zunächst die Gründe für die große Verwaltungsreform in Baden-Württemberg (Kapitel 2) sowie Konzept und Umsetzungsstrategien (Kapitel 3) vorgestellt. Daran schließt sich eine Darstellung der Veränderungen an, orientiert zum einen an den Verwaltungsebenen (Kapitel 4) und zum anderen bezogen auf die Aufgabenbereiche der einzelnen Ministerien (Kapitel 5). In Kapitel 6 wird auf für derartige Reformversuche typische Lösungsvorschläge und Problemlagen eingegangen und in Kapitel 7 erfolgt eine Zusammenfassung der Erfahrungen aus Baden-Württemberg. In Kapitel 8 wird auf die Besonderheiten aufmerksam gemacht, die zu berücksichtigen sind, will man den Reformversuch aus Baden-Württemberg auf andere Bundesländer übertragen. Im letzten Kapitel wird dann der Verwaltungsaufbau in NRW mit dem reformierten Aufbau in Baden-Württemberg verglichen.

2 Warum eine große Verwaltungsreform?

Im Kern lassen sich zwei offizielle Gründe für die große Verwaltungsreform in Baden-Württemberg anführen: die finanzielle Lage des Landes sowie funktionale Notwendigkeiten. Diese führen jedoch nicht zwangsläufig zu einer umfassenden Verwaltungsreform, sondern diese wird erst durch geschicktes Verhalten des Ministerpräsidenten und ihn unterstützender Personen möglich. Der Ministerpräsident Erwin Teufel und ein enger Kreis von persönlichen Vertrauten sahen angesichts der dramatischen Haushaltslage die fast einmalige Chance, aus Ihrer Sicht sinnvolle Reformschritte umzusetzen, die ansonsten angesichts eines zu erwartenden erheblichen Widerstandspotenzials vor allem in der Ministerialverwaltung kaum durchzusetzen gewesen wären.

2.1 Die finanzielle Lage des Landes

Massive Steuerausfälle von rund einer Milliarde Euro und steigende Kosten für Zinsen und Personalausgaben sorgten im Jahr 2003 für eine weiter verschlechterte Haushaltslage in Baden-Württemberg. Bei der Höhe der Neuverschuldung musste für das Jahr 2003 ein Rekord von 2,039 Mrd. Euro vermeldet werden. Insgesamt ergab sich vom Nachtragshaushalt für das Jahr 1999 bis zum Haushaltsentwurf für 2004 durch Steuerausfälle und zwangsläufige Mehrausgaben ein Deckungsbedarf von rund 8 Milliarden Euro (vgl. FM 2003). Im Entwurf des Doppelhaushalts 2005/2006 ist - die geplanten Einsparungen bereits eingerechnet - noch eine prognostizierte Deckungslücke von 1,6 Mrd. für 2005 bzw. von 1,7 Mrd. für 2006 zu schließen, selbst wenn die Nettoneuverschuldung auf dem Spitzenniveau von 2003/2004 weitergeführt wird (FM 2004: 10).

Insbesondere die Versorgungsausgaben und die Zinsen stellen große künftige Haushaltsrisiken in Baden-Württemberg dar, wie in allen anderen Bundesländern auch. Beide Blöcke beweisen eine außerordentliche Dynamik, die im Haushalt des Landes bereits deutlich spürbar ist.

„Für 2004 sind im Etat an Pensionen und Beihilfen für Pensionäre rund 2,9 Milliarden Euro veranschlagt. Während es 1990 in Baden-Württemberg noch knapp 59.000 Versorgungsempfänger gab, waren es 2003 schon 76.000. Anfang 2004 werden es voraussichtlich rund 80.000 sein. Bis etwa 2015/2016 ist sogar mit einer Verdoppelung und bis 2030 mit einer Verdreifachung der Pensionszahlungen zu rechnen.“ (FM 2003).

Die Größe der kurzfristigen Deckungslücke und die Prognosen für die zukünftige Haushaltsentwicklung verdeutlichen den Bedarf an strukturellen Einsparungen. Zur Deckung von Mindereinnahmen im Nachtragshaushalt 2003 und im Haushaltsentwurf für das Jahr 2004 entwarf die Landesregierung daher ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Budgetkonsolidierung. Neben der Vergabe von sog. „Prüfaufträgen“, durch welche die Verwendung von Landesmitteln in spezifizierten Bereichen überprüft wurde, waren in den Ressorts im Jahr 2004 Einsparungen von 595 Millionen Euro durch konkrete Ein-

zelmaßnahmen geplant.¹ Auch die verwaltungsinterne Aufgabenkritik und eine innovative Entbürokratisierungsinitiative sollten Ressourceneinsparungen ermöglichen. Da diese, in der Mehrheit eher konventionellen Maßnahmen allein jedoch keine dauerhafte Entlastung des Haushalts mit sich brachten und langfristig zu einem starken Absinken der Investitionsquote führen würden, sah die Regierung Baden-Württembergs keine Alternative zu tief greifenden strukturellen Veränderungen – z.B. der Verwaltungsstrukturreform.

„Angesichts der bestehenden dramatischen Haushaltslage, eines Personalkostenanteils von 42 % und steigender Versorgungslasten kann eine Haushaltskonsolidierung nur durch eine drastische Reduzierung der Personalkosten gelingen. Dies gilt umso mehr als die mittelbare Personalkostenquote, die auch Personalkostenzuschüsse des Landes berücksichtigt, sogar über 52 % beträgt. In den letzten zehn Jahren wurden mehrere Stellenabbauprogramme realisiert. (...) Es genügt nicht mehr, auf der Basis der vorhandenen Verwaltungsstrukturen Verbesserungen zu erreichen. [...] Stelleneinsparvorgaben innerhalb dieses Rahmens werden zunehmend schwieriger. Es muss vielmehr die Grundstruktur als solche in Frage gestellt werden, um hier eine Verringerung der Personalausgaben zu erreichen. Deshalb setzt sich die Landesregierung das Ziel, die Verwaltungsstruktur des Landes Baden-Württemberg umfassend zu verschlanken, zu reformieren und zu bündeln“ (StM 2003).

2.2 Funktionale Notwendigkeit

Neben der dargestellten finanziellen Notwendigkeit, welche zu einer Effizienzsteigerung der Landesverwaltung zwingt, können in Baden-Württemberg durchaus auch funktionale Notwendigkeiten zur strukturellen Verwaltungsoptimierung angeführt werden. Durch die Parallelstruktur einer dreistufigen Verwaltungsorganisation bei gleichzeitiger Zersplitterung eines guten Teiles der Fachverantwortung auf eine Vielzahl von Sonderbehörden waren die Landesverwaltung und die daran geknüpften Zuständigkeiten für Bürger, Unternehmer und Investoren undurchsichtig und unklar. Selbst einfach erscheinende Genehmigungsverfahren und Vorgänge erforderten die Mitarbeit und Interaktion einer ganzen Reihe von eigenständigen Behörden an unterschiedlichen Verwaltungssitzen.

Bezüglich Komfort, Zeitaufwand und Absehbarkeit von Verwaltungshandeln war dies keine optimale Lösung und wurde zudem als potentieller Nachteil im Standortwettbewerb angesehen. Darüber hinaus verschlechterte es auch das Ansehen - und damit die Legitimation - der öffentlichen Verwaltung beim Verwaltungskunden. Durch die Integration von Sonderbehörden wurde versucht, eine Glättung von Schnittstellen zwischen den Verwaltungsbereichen zu erreichen und insbesondere auf Ebene der Landratsämter dem Ideal der „Ein-Schalter-Behörde“ näher zu rücken.

¹ Für eine detaillierte Übersicht der gegenwärtigen Haushaltssituation und der Sparmaßnahmen siehe „Rede von FM Statthaus zur Einbringung des Entwurfs des Staatshaushaltsplans 2005/2006“ (FM 2004).

3 Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz

3.1 Ziele und Eckpunkte des Gesetzentwurfes

Das am 25.3.03 von Ministerpräsident Teufel vorgestellte Konzept einer großen Verwaltungsreform in Baden-Württemberg verfolgt zum einen das Ziel der Konsolidierung des Landeshaushaltes und zum anderen das Ziel der Modernisierung der Verwaltungsstrukturen nach dem Subsidiaritätsprinzip durch weitgehende Dezentralisierung der Zuständigkeiten von staatlichen Sonderbehörden. Es schließt alle Verwaltungsbereiche und –ebenen der Landesverwaltung ein und sieht den Abbau von ca. 350 der bestehenden 450 Sonderbehörden vor. In der Regel sollen die Landesoberbehörden und die höheren Sonderbehörden in die 4 Regierungspräsidien und die unteren Sonderbehörden in die 35 Landratsämter und 9 Bürgermeisterämter der kreisfreien Städte integriert werden.

Der dreistufige Verwaltungsaufbau wird damit im Gegensatz z.B. zu Niedersachsen beibehalten und sogar deutlich gestärkt. Die Stadt- und Landkreise erhalten für die Wahrnehmung von Landesaufgaben zunächst die bisher vom Land aufgewendeten Mittel (Basisjahr 2004: ca. 376 Mio. Euro²). Diese Zuwendungen werden bis 2011 schrittweise um 20% gesenkt, um die von der Landesregierung vorgesehene Effizienzrendite zu erwirtschaften. Auch die RP sollen 20% der Sach- und Personalkosten bei den neu hinzugekommenen Aufgaben einsparen. Ein Neuzuschnitt oder eine Zusammenlegung der Ministerien und eine kommunale Gebietsreform werden dagegen wegen der zu erwartenden Widerstände ausdrücklich ausgeschlossen. Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz wurde am 30. Juni 04 vom Landtag beschlossen und trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

„Durch das Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums soll die Einheit der staatlichen Verwaltung in Baden-Württemberg als Voraussetzung für integrierte Entscheidungen verwirklicht werden. **Der dreistufige Verwaltungsaufbau wird zum prägenden Element der Landesverwaltung** (Hervorhebung d.V.). Die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien, der Landratsämter und der Stadtkreise zur Erfüllung staatlicher Aufgaben wird wesentlich erweitert und gestärkt. Im Grundsatz werden die Landesoberbehörden sowie die höheren Sonderbehörden in die Regierungspräsidien und die unteren Sonderbehörden in die Landratsämter als Staatsbehörden und in die Bürgermeisterämter der Stadtkreise eingegliedert. Ziel der Maßnahmen ist die wirksamere und wirtschaftlichere Erledigung staatlicher Aufgaben. Sie sollen in sieben Jahren die Einsparung von 20 % der Personal- und Sachkosten ermöglichen.“ (IM 2004a)

Im Kern sieht das VRG vor,

² Davon entfallen ca. 330 Mio. Euro auf direkte Zuweisungen des Landes und ca. 47 Mio. Euro auf dann (voraussichtlich) bei den SK/LK verbleibende Forstverwaltungskostenbeiträge und Vermessungsgebühren.

- durch die Übertragung der Aufgaben auf die Landratsämter und die Stadtkreise³ untere Sonderbehörden aufzuheben,
- mit der Bündelung der behördlichen Zuständigkeiten auf der mittleren Verwaltungsebene, bei den Regierungspräsidien Landesoberbehörden und höhere Sonderbehörden aufzuheben.

Das vorhandene Personal soll den Aufgaben folgen. Bei den Landratsämtern sollen die Bediensteten bis zum gehobenen Dienst (Beamte und vergleichbare Angestellte) grundsätzlich in den Dienst des Landkreises versetzt werden. Die Bediensteten des höheren Dienstes (Beamte und vergleichbare Angestellte) bei den Landratsämtern sollen beim Land verbleiben. Für das Gebiet der Stadtkreise kommt es zu einem Wechsel des Dienstherrn vom Land zum Stadtkreis nach Maßgabe der §§128ff. BRRG. Die Bediensteten der beiden Landeswohlfahrtsverbände werden entsprechend dem Aufgabenübergang von den Stadt- und Landkreisen oder dem neuen kommunal getragenen Verband übernommen (vgl. IM 2004: 1f.).

Das neue Verwaltungsstrukturreformkonzept der Landesregierung schließt alle Verwaltungsbereiche und Verwaltungsebenen ein. Insgesamt sind von der Verwaltungsstrukturreform über 450 Behörden betroffen, von denen über 350 abgebaut, zusammengelegt bzw. eingegliedert werden sollen. Parallel zu dieser Reform sollte eine Justizreform durchgeführt und die Maßnahmen zum Bürokratieabbau fortgesetzt werden. Das VRG zeichnet sich durch folgende **Eckpunkte** aus (vgl. StM 2003b):

- Der 3-stufige Verwaltungsaufbau wird durch die Integration von Sonderbehörden zum prägenden Strukturelement. Er soll die notwendige Zentralisierung und jede mögliche Dezentralisierung berücksichtigen, um in einem Flächenland mit 10½ Mio. Einwohnern wie Baden-Württemberg eine sachgerechte, bürgernahe und leistungsfähige Verwaltung sicherzustellen.
- Die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien, der Landratsämter und der Stadtkreise zur Erfüllung staatlicher Aufgaben soll wesentlich erweitert und gestärkt werden.
- Landesoberbehörden und höhere Sonderbehörden werden in die Regierungspräsidien eingegliedert, gegebenenfalls durch Vorort-Zuständigkeiten.
- Die unteren Sonderbehörden werden in die Landratsämter und Stadtkreise integriert. Die Landesregierung knüpft damit an die früheren Eingliederungen in der Gesundheitsverwaltung, der Wasserwirtschaftsverwaltung und dem Veterinärwesen an.
- Die auf örtlicher Ebene seit Jahrzehnten praktizierte Einheit der Verwaltung wird auch auf Kreisebene und Bezirksebene eingeführt.
- Die Stadt- und Landkreise erhalten für die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben zunächst einen vollen Kostenersatz. Als Ziel der Eingliederung wird allerdings eine Effizienzrendite von 20 Prozent innerhalb von fünf bis sieben Jahren angestrebt.

³ Neben den neun *Stadtkreisen*, das sind die kreisfreien Städte, gibt es in Baden-Württemberg noch sog. *Große Kreisstädte*, vergleichbar mit den Großen kreisangehörigen Städten in NRW. Dieser Titel wird auf Antrag ab einer Einwohnerzahl von 20.000 vergeben und ist mit der Wahrnehmung eines erweiterten Aufgabenspektrums verbunden. *Große Kreisstädte* müssen jedoch nicht zwingend auch *Kreisstädte*, also Sitz eines Landratsamtes sein.

Die Höhe der Einsparung beruht auf Schätzungen des Präsidenten des Baden-Württembergischen Landkreistages, Edgar Wais, für durchschnittliche Synergieeffekte durch Konzentration der Aufgaben der unteren Sonderverwaltung auf der Landkreisebene. Diese soll durch Sachmittel- und Personalkosteneinsparungen erreicht werden. Die Personalkosteneinsparungen werden im Rahmen der Personalfuktuation ermöglicht. Ein Einstellungskorridor wird gewährleistet. Beim reinen Polizeivollzugsdienst findet kein Stellenabbau statt.

- Die Beamten des höheren Dienstes und die vergleichbaren Angestellten sowie alle Beamten des Vollzugsdienstes der Polizei bleiben Landesbedienstete. Die Wahrnehmung der Landesaufgaben nach Weisung und die Fachaufsicht der mittleren und obersten Landesbehörden bleiben erhalten. Dienstbesprechungen zwischen Landesregierung und den neuen Aufgabenträgern finden regelmäßig statt.
- Die Ministeriumsebene wird verschlankt. Alle Ministerien sollen mindestens eine Abteilung und mehrere Referate einsparen. Die Ministerien werden weiterhin in ein allgemeines Stelleneinsparprogramm einbezogen.
- Eine Aufgabenkritik soll dem Abbau nicht mehr zeitgemäßer Leistungen und der Verlagerung von Aufgaben von den unteren Verwaltungsbehörden auf die Städte und Gemeinden dienen.

Bezieht man die Veränderungsabsichten auf die einzelnen Ministerien, so sind folgende Ministerien und Verwaltungsbereiche beteiligt bzw. betroffen:

Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg

Ministerien	Bereiche
Innenministerium	<p>Federführung, Übergreifende Themen, Polizei:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eingliederung der vier Landespolizeidirektionen in die jeweiligen RP; Auflösung und Eingliederung in die jeweiligen Präsidien oder Direktionen der Wasserpolizeidirektion und der 3 Autobahnpolizeidirektionen; Kommunalisierung der Geschwindigkeitsüberwachung und der Kriminalprävention. - Eingliederung der bisher vom Polizeivollzugsdienst wahrgenommenen Aufgaben der Lebensmittelüberwachung in die SK/LK
Finanzministerium	<p>Übergreifende Themen, Finanzverwaltung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Berechnung des Einsparpotentials und der Landeszuweisungen - Fusion der beiden OFD, Schaffung eines Landesrechenzentrums der Finanzverwaltung, Reduzierung der Zahl der Finanzämter von 80 auf 64 (außerhalb der Verwaltungsstrukturreform, durch einfachen Organisationsakt (§ 7 FVG))
Sozialministerium	<p>Versorgungsverwaltung, Landesgesundheitsamt, Gewerbeaufsicht (tlw.), Landeswohlfahrtsverbände (mit IM):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Übergang der Aufgaben der acht Versorgungsämter auf LK; SK werden durch Kragenkreise mitverwaltet. - Übernahme der Aufgaben des Landesgesundheitsamtes durch RP Stuttgart. - Auflösung und Abwicklung der beiden Landeswohlfahrtsverbände. Übergang der Aufgaben größtenteils, insbesondere die gesamte Einzelfallhilfe/Eingliederungshilfe für Behinderte, auf SK/LK.
Kultusministerium	<p>Schulverwaltung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Übergang der Aufgaben der vier Oberschulämter in die RP, derer der 30 Staatlichen Schulämter auf die LK, bzw. Angliederung an die SK.
Wirtschaftsministerium	<p>Vermessung, Landesdenkmalamt, LGRB, Landesgewerbeamt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Übergang der Aufgaben der neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter für risikointensive Betriebe auf die RP, ansonsten auf die LK/SK. - Übergang der Aufgaben der 35 Staatlichen Vermessungsämter auf die LK, für die SK wird sie zur Pflichtaufgabe; Das Landesvermessungsamt in Stuttgart inkl. der Außenstelle Karlsruhe bleibt Landesoberbehörde, bis 2/3 der Liegenschaftsvermessung privatisiert sind. Anschließend ist die Integration in das RP Karlsruhe geplant. - Integration des Landesamts für Geologie, Rohstoffe und Bergbau in das RP Freiburg. - Übergang der Aufgaben des Landesdenkmalamts auf die RP; das RP Stuttgart übernimmt landesweit wahrzunehmende Aufgaben. - Auflösung des Landesgewerbeamts, hoheitliche Aufgaben gehen auf die RP über. Zusätzlich übernimmt je ein RP gewisse Aufgaben als Vorort-RP; die Eichverwaltung soll privatisiert werden, sobald die bundesrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen sind.
Umwelt- und Verkehrsministerium	<p>Straßenbau, Gewerbeaufsicht (tlw.), Gewässerdirektionen, LfU / UMEG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Übergang der Aufgaben der Gewässerverwaltung für Gewässer I. Ordnung auf RP, für Gewässer II. Ordnung auf SK/LK. - Das Landesamt für Umweltschutz (LfU) und das Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit (UMEG) bleiben vorerst erhalten, sie sollen in einer zweiten Stufe der Verwaltungsstrukturreform in Anstaltsform zusammengefasst werden; die bisher angegliederten Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege werden in die RP integriert. - SK/LK übernehmen von der Straßenbauverwaltung Planung und Bau aller Straßen bis auf Ebene der Kreisstraßen und Instandhaltungsaufgaben auch für Landes- und Bundesstraßen; RP Tübingen übernimmt als Vorort-Präsidium die Aufgaben der Sondereinrichtungen der Straßenbauverwaltung; die Landesstelle für Straßentechnik geht an das RP Tübingen.

Justizministerium	<p>Gerichte, Staatsanwaltschaften, Notariate und Grundbuchämter</p> <p>Außerhalb der Eckpunkte zur Verwaltungsreform:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausweitung des hauptberuflichen Notariats auf den badischen Landesteil - Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe durch Beleihung - Konzentration der Finanzgerichtsbarkeit am Standort Stuttgart
Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum	<p>Forst, Landwirtschaft, Flurneuordnung, BNL:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Übergang der Aufgaben der Flurneuordnung und Landentwicklung teilweise auf die LK, teilweise auf die RP, dabei ist ein flexibler Personaleinsatz über Grund- und Poolteams möglich; RP Stuttgart übernimmt die Aufgaben der oberen Sonderbehörde, des Landesamtes für Flurneuordnung und Landentwicklung. - Übergang der Aufgaben der 163 Staatlichen Forstämter auf die SK/LK; die Forstdirektionen im RP Freiburg und Tübingen erhalten ein „Durchgriffsrecht“, soweit dies „überörtliche Marktanforderungen“ erzwingen. - Integration der Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur in die LK; SK werden durch Kragenkreise mitverwaltet.
Ministerium für Wissenschaft und Kunst	<p>Bibliothekswesen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zusammenfassung der Archivverwaltung zu einem Landesarchiv BW, die Bibliotheksstandorte bleiben erhalten; Eingliederung der vier Staatlichen Fachstellen für das öffentliche Bibliothekswesen in die RP.

Abbildung 1: Ministerien und Reformbereiche

3.2 Einzelne Maßnahmen

3.2.1 Eingliederung von Sonderbehörden in die Regierungspräsidien

Folgende Sonderbehörden sollen in die Regierungspräsidien eingegliedert werden:

- Forstdirektionen
- Oberschulämter
- Teile der Gewässerdirektionen
- Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau
- Bezirksstelle für Natur- und Landschaftsschutz
- Landesdenkmalamt
- Landespolizeidirektionen
- Teile der Gewerbeaufsichtsämter
- Landesversorgungsamt (Vorort)
- Landesamt für Vermessung (sobald ein Privatisierungsgrad von 2/3 im Bereich Liegenschaftsvermessung erreicht ist)
- Landesamt für Flurneuordnung
- Landesgesundheitsamt (Vorort)

Dieses Eingliederungskonzept im Bereich der Oberen Verwaltungsbehörden wurde unverändert aus dem Konzeptentwurf in den Gesetzentwurf zum Verwaltungsstrukturreformgesetz (VRG) übernommen.

3.2.2 Eingliederung von Sonderbehörden in die Landratsämter und Stadtkreise

Folgende Sonderbehörden sollen in die Landratsämter und Stadtkreise eingegliedert werden:

- Schulämter
- Landwirtschaftsämter
- Straßenbauämter
- Landeswohlfahrtsverbände (Eingliederung in die Stadt- und Landkreise)
- Versorgungsämter
- Teile der Gewässerdirektionen
- Teile der Gewerbeaufsichtsämter
- Forstämter
- Vermessungsämter
- Flurneuordnungsämter

Auch hier gab es, mit Ausnahme der Polizeidirektionen, keine Differenzen zwischen dem Konzept und dem verabschiedeten Gesetzentwurf.

3.2.3 Sonstige Maßnahmen

Im Bereich sonstiger Maßnahmen wird Folgendes angestrebt:

- Überprüfung und Neustrukturierung des Landesgewerbeamtes
- Privatisierung der Eichverwaltung
- Reduzierung der Finanzämter
- Zusammenlegung der zwei Oberfinanzdirektionen zu einer Oberfinanzdirektion
- Umfassende Überprüfung der Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaften, der Notariate und Grundbuchämter
- Fusion der Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) und des Zentrums für Umweltmessung, Umwelterhebung und Gerätesicherheit (UMEG)

Auch hier gab es, mit der Ausnahme der Zusammenlegung der LfU und der UMEG, die für die zweite Stufe der Verwaltungsstrukturreform vorgesehen sind, keine Differenzen zwischen dem Konzept und dem verabschiedeten Gesetzentwurf. Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild (Quelle: IM 2004: 36):

Art. 1 Abs.	Aufgabenübertragung auf die Untere Verwaltungsbehörde	Art. 2 Abs.	Aufgabenübertragung auf die Regierungspräsidien
1	Staatliche Schulämter	1	Oberschulämter
2	Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung	2	Landesamt für Flurneuordnung und Landentwicklung
-	-	3	Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung
3	Staatliche Forstämter	4	Forstdirektionen
4	Versorgungsämter	5	Landesversorgungsamt
5	Gewässerdirektionen	6	Gewässerdirektionen
6	Staatliche Gewerbeaufsichtsämter	7	Staatliche Gewerbeaufsichtsämter
7	Straßenbauämter	8	Straßenbauämter
8	Staatliche Vermessungsämter	-	-
9	Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur	-	-
10	Aufgaben der beauftragten Personen im Sinne von § 41 Abs. 3 und § 42 Abs. 1 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenstandesgesetzes (Wirtschaftskontrolldienst)	-	-
-		9	Landesstelle für Straßentechnik
-		10	Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau
-		11	Landesdenkmalamt
-		12	Landesgewerberat (teilweise)
		13	Landesgesundheitsamt
		14	Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege
		15	Staatliche Fachstellen für das öffentliche Bibliothekswesen

Abbildung 2: Zusammenfassender Überblick über die Veränderungen

3.3 Umsetzungsstrategien

Die mit dem VRG verbundenen Maßnahmen, vor allem der Abbau von ca. 350 der bestehenden 450 Sonderbehörden, kann ohne Zweifel als ein **großer Wurf** angesehen werden. Zentrales Ziel der Verwaltungsstrukturreform ist neben der Kosteneinsparung die massive Beseitigung von Landesoberbehörden und Sonderbehörden und damit eine deutliche **Schwächung des unmittelbaren ministeriellen Zuständigkeitsbereiches**. Die Reduzierung von Sonderbehörden ebenso wie die weitgehende Kommunalisierung von Aufgaben wurde zwar von der Verwaltungswissenschaft schon seit langem eingefordert, ist aber noch nie gelungen. Nach den in der Verwaltungswissenschaft diskutierten Thesen über die Möglichkeiten und Grenzen von Verwaltungsreformen (vgl. Bogumil 2004) hätte diese große Verwaltungsreform in Baden-Württemberg nicht zustande kommen dürfen, weil

- die Ministerialverwaltung durch ihre relative Autonomie sehr reformresistent ist,
- es sich bei der Ministerialverwaltung um eine politische Verwaltung mit starken Verflechtungen handelt, die sehr reformresistent ist,
- mit Personal und Finanzen zwei Bereiche angegangen wurden, die in der Regel sehr reformresistent sind,
- sie eher dem Konzept eines großen Entwurfs mit umfassenden Veränderungen entspricht, die bis jetzt eigentlich immer gescheitert sind und
- in erheblichem Maße Gewinner und Verlierer auszumachen sind, was zu einer Verschärfung mikropolitische (machtpolitischer) Auseinandersetzungen führen müsste und damit die Reformblockaden verschärft.

Welches sind nun die Gründe, dass es offenbar doch zu dieser Reform gekommen ist, immerhin entspricht das verabschiedete Gesetz weitgehend der Ausgangskonzeption? Zugespitzt gesagt handelt es sich um eine **mikropolitische Meisterleistung** des Ministerpräsidenten Teufel. Es ist ihm mit einem im Geheimen vorbereiteten Konzept und einer generalstabsmäßigen Planung und Kontrolle der Erstellung und Verabschiedung der Gesetzesvorlage gelungen, die oben beschriebenen Reformbarrieren außer Kraft zu setzen. Hierzu nun einige Ausführungen im Einzelnen:

1) Aufgrund der Erkenntnis, dass Verwaltungen sich meistens selbst reformieren, hat der Ministerpräsident von vornherein darauf gesetzt, eine ministerielle Verwaltungsvorlage zur Verwaltungsstrukturreform zu vermeiden, indem er die Konzepterstellung in ein privates „ad-hoc-Komitee“ ausgelagert hat. Die Abteilung für politische Planung im Staatsministerium und die Stabstelle für Verwaltungsreform im IM wurden bewusst umgangen und ausgeschlossen. Stattdessen wurde das Konzept mit langjährigen Vertrauensleuten aus seiner Zeit als Landrat, die alle auf ein homogenes parteipolitisches wie gesellschaftliches Weltbild zurückgreifen können, erstellt. Hier waren die Interessen der beiden unteren Verwaltungsebenen vertreten, die der Ministerialverwaltung

nicht. Die Ministerialverwaltung ahnte nichts, was daran deutlich wird, dass noch im März 2003 von der parallelen Arbeit hochrangiger Mitarbeiter des StM an einem Plan berichtet wird, welcher auf eine Verwaltungsstrukturreform basierend auf einem zweistufigen Verwaltungsaufbau mit Schonung der Ministerien setzte und die Einrichtung von 15 Regionalverwaltungsämtern vorsah. Einem Plan also, der nahezu die gegenteilige Konzeption fordert und den man von der Ministerialorganisation auch erwartet hätte, da er sie selber schont, vor allem aber die LRA als Machtzentren entscheidend trifft.

2) Die Erarbeitung eines Konzeptes zur Verwaltungsreform ist, um es salopp zu sagen, aber noch nicht einmal die halbe Miete. Die Festlegung und Kontrolle der Umsetzungsprozesse ist daher von entscheidender Bedeutung. Dies wusste der Ministerpräsident offenbar. Es gab eine detaillierte, generalstabsmäßige Planung der Umsetzung und Beschlussfassung des Konzeptes, die eine Kontrolle strategischer Interaktion beinhaltet. Das Reformkonzept wurde am 25.03.2003 der Haushaltsstrukturkommission (Ministerrat sowie Haushaltsexperten) und dem Koalitionsausschuss vorgestellt. Die Spitzen der Koalition waren erst drei Tage vorher, am 22.03.2003, einem Samstag, informiert worden. Die Regierungsfractionen billigten bereits am Tag der Vorstellung das Konzept, die FDP einstimmig, die CDU mit wenigen Gegenstimmen, obwohl es beträchtlichen Unmut gab. Teufel spielte die Strategie „Alles oder Nichts“ und gewann. Er koppelte die Zustimmung implizit an seine Person. Mit der Zustimmung der Fraktionen erging sofort der Auftrag an den Ministerrat, die Umsetzung des Konzeptes zu betreiben. Mit dieser Entscheidung bereits am Tage der Präsentation des Konzeptes war das Projekt im Nachhinein betrachtet schwer zu stoppen.

Danach gab es einen überaus engen Zeitplan, der allen bekannten Vorstellungen über den Zeitbedarf für eine derart umfassende Reform zuwiderläuft. Am 28.03.2003 fand ein Abstimmungsgespräch zwischen Ministerpräsident und Landräten statt, deren Einverständnis essentiell war (aber bereits vorher weitgehend eingeholt war). Der Ministerrat beschloss am 08.04.2003 die Verwaltungsreform (14 Tage nach dem Fraktionsbeschluss) und erließ den Auftrag, bis zum 15.05.2003 Grobkonzepte zur Umsetzung der Reform dem IM zuzuleiten. Auf die Einholung von Stellungnahmen der Ministerien oder betroffener Interessengruppen, ansonsten eigentlich üblich, wurde in dieser Phase ganz verzichtet. Die Mehrzahl der am 15.05.2003 vorgelegten Grobkonzepte der Ministerien enthielten erwartungsgemäß deutliche Abmilderungen. Der Ministerpräsident war hierauf durch die Installierung einer Organisationsstruktur zur Steuerung des Reformprozesses vorbereitet, die hierarchische Koordination durch die Kombination von zentralisierten Leitungsgremien, dezentraler Detailplanung und Verflechtung von Controllinginstanzen gewährleistet. Unterhalb des Ministerrates als oberster operativer Ebene fungierte der Lenkungsausschuss unter Leitung des IM, der persönlich für den Erfolg der Umsetzung verantwortlich war. Stellvertreter waren die Staatssekretäre im STM und FM. Mitglieder waren die Ministerialdirigenten der Fachministerien, ein Vertreter der RP und der Landschaftswohlfahrtsverbände sowie als Sonderbeauftragter ein Mitglied der geheimen Vorbereitungsgruppe, ein Landrat a.D.. Die konkrete Ausgestaltung der Umsetzungsvorschläge wurde jedoch den eingerichteten Projektarbeitsgruppen der Ressorts vollkommen selbständig überlassen. Die eigentlichen Verlierer der Reform konnten ihre Ausfüllung selbst gestalten, allerdings unter ständiger Kontrolle der Ergebnisse.

So lehnte der IM in dem Lenkungsausschuss konsequent die abgemilderten Konzepte ab und forderte Überarbeitungen mit straffen Zeitplänen (05.06.2003). Jede Überschreitung des Zeitplanes wurde sofort geahndet. Ausnahmen, die sich gegen die Ausrichtung des Konzeptes richteten, egal wie gut sie inhaltlich begründet waren, wurden nicht akzeptiert. Vorschläge, die im Rahmen des Konzeptes blieben, wurden, egal wie schlecht sie begründet waren, akzeptiert. Erst ganz zum Schluss wurden in Sonderfällen (Polizei) Ausnahmen gemacht, da hier die Durchsetzungskosten erheblich gesenkt werden konnten, ohne das Reformpaket als ganzes zu gefährden. Bis zum 30.06.03 mussten alle Ressorts ihre fertigen Beiträge zum Gesetzesentwurf abliefern. Diese wurden dann im Juli vom Ministerrat und vom Lenkungsgremium diskutiert, bevor die endgültige Fassung des Gesetzesentwurfes bis zum November erstellt wurde (es handelt sich hierbei um 700 Seiten einschließlich Begründung und Anlagen).

3) Die Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg bringt eindeutige Gewinner und Verlierer mit sich, so dass sie zwangsläufig konfliktvoll verlaufen musste. Insofern bedurfte es einer besonderen Strategie, diese Konflikte zu kontrollieren. Einen Großteil der Konflikte konnte über die Einbindung der Minister in den gemeinsamen Beschluss der Haushaltsstrukturkommission am Tag der Vorstellung des Konzeptes und die endgültige Verabschiedung des Konzeptes knapp 14 Tage später gelöst werden. Den Ministern, die in ihren eigenen Ministerien auf großen Widerstand stießen, waren so die Hände gebunden. Subversive Strategien ihrerseits wurden durch eine starke Kontrolle des Umsetzungsprozesses durch den IM, das StM und persönliche Vertraute weitgehend vermieden. Gelingen konnte diese Strategie allerdings nur, weil es keinen „Zwei-Fronten-Kampf“ gab. So ist im Reformkonzept explizit festgehalten, dass es keine Gebietsreform, sondern „nur“ eine Funktional- und Strukturreform gibt. Dies war wichtig, um die wichtigsten Verbündeten, die Landräte, ruhig zu stellen. Eine Gebietsreform oder etwa ein zusätzlicher Neuzuschnitt der Ministerien hätte den ohnehin sehr gespannten Bogen völlig überspannt. Letztlich handelt es sich hier um eine Strategie, bei der die politische Spitze sich mit den Landräten und den Regierungspräsidien gegen die Ministerialverwaltung verbündet. Hier wurden institutionelle Mehrheiten geschaffen, welche Veto und Obstruktion der Verlierer unmöglich machte. Die Einbindung der Verlierer in die Ausarbeitung der Reform und die den Gewinnern mitgegebene bittere Pille der zwanzigprozentigen Effizienzrendite wirkte integrierend auf die konkurrierenden Verwaltungsebenen. Das trotz klarer Machtkonstellationen glänzende Sieger und gedemütigte Verlierer vermieden wurden ist eines der Geheimnisse des Erfolges der Reform - nach innen wie auch nach außen konnte immer auf die von allen Ebenen zu tragenden Kosten zur Erreichung gemeinsamer Ziele verwiesen werden.

4 Darstellung der Reformmaßnahmen anhand der Verwaltungsebenen

4.1 Ministerien

Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform wurden **keine organisatorischen Veränderungen** innerhalb der Ministerien vorgenommen. Wie bereits vor der Entwicklung des VRG beschlossen und eher symbolisch mit hinzugenommen, müssen die Ressorts ebenso wie die Stammteile der RP ein Personal- und Stelleneinsparprogramm erfüllen. Dies bedeutet, dass in jedem Ministerium je eine Abteilung und mehrere Referate eingespart und gewisse Personalziele erreicht werden müssen. Aufgrund des Ressortprinzips und der Organisationsgewalt des Ministers ist es eine ministeriumsinterne Angelegenheit zu entscheiden, welche Abteilung dabei entfällt. Dabei soll jedoch die natürliche Personalfluktuation ausgenutzt werden – d.h. erst mit der Pensionierung eines Abteilungsleiters kann die Auflösung einer Abteilung und der Neuzuschnitt angegangen werden. Die Planungen hierzu beschränken sich - nach außen - auf diese Überlegungen. Eine Reduktion der Abteilungen und Referate aus funktionalen Aspekten steht nicht zur Debatte und wird von den Beschäftigten angesichts sinkender Stellenzahlen und wegfallender Aufstiegsmöglichkeiten bzw. Führungspositionen auch nicht gewünscht.

4.2 Regierungspräsidien

4.2.1 Organisation und Aufgabenwahrnehmung

Die Planung des Organisationszuschnitts erfolgte für alle RP zentral im Innenministerium. Bereits am 27. August 2004 wurden in einer Bekanntmachung des IM (Az.: 1-0202.1/51-, siehe Anlage 1, 2) die **Organisationspläne für alle RP** veröffentlicht. Die Mitarbeiterzahl der RP stieg durch die Reform um Faktor drei bis fünf und erreichte in allen RP über 2.000. Um die Steuerbarkeit und Arbeitsfähigkeit zu erhalten, wurde auf den sofortigen Neuzuschnitt der Einheiten verzichtet. Alle neu hinzugewonnenen Ämter oder Ämterteile erfüllen somit ihre fachlichen Aufgaben weiterhin als eigenständige Einheiten. Dadurch **gewannen alle RP einheitlich zwei Abteilungen** hinzu. Zusätzlich erhielten die RP zwischen einer und vier besondere **Abteilungen mit sog. Vorort-Verantwortlichkeit**. So verfügt das RP Stuttgart nun bspw. über elf, das RP Karlsruhe über acht Abteilungen. Meist blieben, zumindest übergangsweise, die bestehenden Standorte der Sonderverwaltungen erhalten. Lediglich die Teile vollständig zerschlagener Behörden, bspw. des Landesgewerbeamts und, weit wichtiger, Querschnittsaufgaben der einzelnen Ämter wurden in den Zentralabteilungen der RP zusammengefasst.

Da organisatorische Veränderungen unter dem Genehmigungsvorbehalt des IM stehen, wurde für die RP, wie für alle an der Reform beteiligten Verwaltungseinheiten, ein Berichtstermin auf Mitte 2007 angesetzt. Zu diesem Zeitpunkt sind die RP aufgefordert, über ihre Erfahrungen zu berichten und Vorschläge für strukturelle Optimierungen vorzutragen. Die RP gehen davon aus, sich bis zu diesem Termin aufgrund der gemachten

Erfahrungen auf konkrete Veränderungen geeinigt zu haben und ein vom IM akzeptierbares Konzept vorlegen zu können.

Wie erwähnt lassen sich bei der Aufgabenverteilung auf Ebene der RP zwei Organisationsprinzipien unterscheiden:

4.2.1.1 Verteilung der Aufgaben auf alle RP

Aufgaben, die schon vor der Verwaltungsstrukturreform auf mehrere Landesoberbehörden verteilt waren oder die aufgrund der Aufgabenintensität auf kleinere Einheiten verteilt werden mussten, werden von allen vier RP wahrgenommen. Neu hinzugekommen sind hier je eine Landespolizeidirektion (Abt. 6), die Oberschulämter als Abteilung Schule und Bildung (Abt. 7), die Aufgaben der Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung in Wahrnehmung für die Stadtkreise, die Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege, Teile der Gewässerdirektionen, Teile der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, Teile der Straßenbauämter, Teile des Landesdenkmalamts (ohne zentral wahrzunehmende Funktionen) und die Staatlichen Fachstellen für das öffentliche Bibliothekswesen.

4.2.1.2 Vorort-Lösung

Viele der bereits vor der Reform landesweit für die Wahrnehmung einer Aufgabe zuständigen, zentralisierten Landesoberbehörden wurden als sog. „Vorort-Lösung“ in nur eines der vier Regierungspräsidien integriert.

- So wurden dem RP Stuttgart das LA für Flurneuordnung und Landentwicklung, das Landesgesundheitsamt, das Landesversorgungsamt und Teile des LA für Denkmalpflege (zentral wahrzunehmende Funktionen) zugeteilt.
- Das RP Freiburg erhielt eine der beiden Forstdirektionen, auch zur Besorgung der Aufgaben im Regierungsbezirk Karlsruhe sowie das LA für Geologie, Rohstoffe und Bergbau.
- Das RP Karlsruhe betreut in einer Abteilung die Landesaufnahmeeinrichtung, Ausländer, Spätaussiedler und die zentrale Bußgeldstelle.
- Das RP Tübingen erhielt die zweite Forstdirektion, auch zuständig für den Bereich des Regierungsbezirk Stuttgart, die Landesstelle für Straßentechnik und das Eich- und Messwesen wie auch das Beschussamt (vgl. wiederum Anlage 2).

Hierbei wurde einerseits die räumliche Nähe der Behörde zum eingliedernden RP, andererseits ein gleichmäßiges Anwachsen der RP zu berücksichtigen versucht. Trotzdem verstärkten sich die bereits vor der Reform beträchtlichen Größenunterschiede zwischen den einzelnen RP.

Wichtig zum Verständnis der „Vorort-Lösungen“ ist, dass die aufnehmenden RP die Bewältigung eines gewissen Aufgabenblocks nicht völlig alleine wahrnehmen, sondern

dass sie lediglich auf der Mittelebene allein für diese Aufgaben verantwortlich sind. Meist wurden untere Sonderbehörden dieses Behördenzugs in die Land- bzw. Stadtkreise integriert, in bestimmten Fällen (bspw. der Gewässerverwaltung) mussten auch ehemalige Landesoberbehörden einen bestimmten Anteil ihres Personals an die untere Verwaltungsebene abtreten, um diese zur Aufgabenerfüllung zu befähigen.

4.2.2 Organisation des Personalübergangs

Die Schwierigkeit des Personalübergangs von einer spezifischen Sonderbehörde auf die mittlere Verwaltungsebene ist von der Radikalität der jeweiligen organisatorischen Veränderung abhängig. Die oben gewählten Kategorien (Vorort vs. Verteilung auf alle RP) sind hier, wie oben kurz erwähnt, nicht zu gebrauchen, da beide Formen mit sehr starken oder auch sehr geringen Personalumbesetzungen verbunden sein könnten.

Ämter, die - abgesehen von der erwähnten Integration der Querschnittsaufgaben - als vollständige Organisationseinheiten in die jeweiligen RP überführt wurden, erfuhren kaum Probleme beim Personalübergang. Wenn, wie vorläufig meist, auch die Standorte erhalten bleiben, wurde hier von „Integration durch Wechseln des Türschilds“ gesprochen.

Laut Berichten aus dem Staats- und Innenministerium wie auch den RP selbst kam es auch bei tief greifenden organisatorischen Veränderungen nur zu sehr wenigen Problemen beim Personalübergang. Oft konnten Wünsche der Beschäftigten bezüglich des aufnehmenden RP oder des Wechsels zu einem bestimmten LRA berücksichtigt werden. Alle in die RP integrierten Mitarbeiter blieben Beschäftigte des Landes.

Die Integration der neuen Mitarbeiter verlief nach Aussage aus dem RP Stuttgart problemlos. „Kennenlern-Veranstaltungen“, Seminare und Workshops wurden zum größten Teil gut aufgenommen. Einzelne zu integrierende Ämter kamen sogar mit diesbezüglichen Vorschlägen auf das RP zu, was für eine Annahme der Identität als Teil des RP spricht. Lediglich die integrierten Polizeidienststellen zeigten einen erwartungsgemäß starken Korpsgeist.

4.2.3 Effizienzrendite

Wie in allen beteiligten Verwaltungsbereichen wurde auch hier die theoretische Möglichkeit, die Effizienzrendite durch natürliche Personalfluktuation zu erreichen, vom IM überprüft. Personalabbau soll den Hauptanteil an Einsparungen erbringen. Einsparungen in den Querschnittsaufgaben werden – bspw. durch die unmittelbar mit der Fusion erfolgte Zusammenlegung der Zentralabteilungen – intensiv verfolgt. Die Einsparungen sollen hier vom ganzen Haus, also auch von den Stammabteilungen, erbracht werden. Nach der Aussage eines Beteiligten wären sie in dem geforderten Umfang anders auch kaum möglich.

4.2.4 Problemlagen

Als Schwachpunkte und Probleme im Reorganisationsprozess wurden folgende Punkte genannt:

- die Unzufriedenheit der RP und der LRA mit der „Pool-Team“ Lösung im Bereich der Flurneuordnung. Ungeklärte Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen den beiden unteren Verwaltungsebenen machen diesen Ansatz flexibler Ressourcenallokation sehr konfliktträchtig (vgl. Abschnitt 5.5.1).
- Probleme bei der Zentralisierung der IuK im „Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg“ (IZLBW). Dabei machte auf Ebene der RP weniger die technische Integration, als die Überwindung persönlicher Widerstände Schwierigkeiten (vgl. Abschnitt 6.8).
- Das Projekt „Neue Steuerungsinstrumente“ (NSI), welches die Einführung einer Kosten/Leistungsrechnung im Sinne des NPM vorsah, ist stark vom VRG betroffen. Durch das Ausscheiden der auf die LK/SK übertragenen Aufgaben ging dem Projekt ein großer Teil seiner Bodenhaftung verloren. Der sog. Funktionsumfang II, welcher die Nutzung konkreter Produktbeschreibungen vorsieht, ist damit mehr als in Frage gestellt (vgl. Abschnitt 6.9).
- Das RP Stuttgart wird ein eigenes „Internes Steuerungs- und Informationssystem“ (ISIS) zum internen Controlling einführen. Offensichtlich laufen in den anderen RP vergleichbare Projekte parallel, ohne dass hier eine Kooperation stattfinden würde.

4.3 Landratsämter/Landkreise

4.3.1 Organisation und Aufgabenwahrnehmung

Die Landratsämter in Baden-Württemberg zeichnen sich durch ihre „Janusköpfigkeit“ aus, sie sind gleichzeitig untere Landesbehörde und Kreisbehörde. Personell drückt sich dies durch den dem Landrat beigeordneten Ersten Landesbeamten aus (diese Beziehung stellt eine Ausnahme zu der Regel dar, dass Kommunalbeamte nicht Landesbeamten vorgesetzt sein können). Aus dieser Doppelfunktion erklärt sich auch die Bevorzugung der LK gegenüber den SK im Sinne der Übertragung größerer Verwaltungskompetenzen. Der Landrat hat die umfassende Organisationsgewalt in seinem Amt.

Durch die Reform gewannen die Kreise in ihrer Funktion als untere Landesbehörden im Mittel ca. 40-50 Prozent an Mitarbeitern, hauptsächlich aus den unteren Sonderbehörden, dazu. Im VRG sind **keine Vorgaben zur Integration der neuen Aufgaben und des Personals** enthalten. Damit blieb es allein in der Verantwortung der Landräte, Präferenzen zu setzen und sich den örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Hierdurch erhoffte sich die Landesregierung, kreative und miteinander konkurrierende Modelle zu fördern und - wie schon bei der fiskalischen Seite durch die Zusage der Effizienzrendite durch die Landräte - sich jeglichen Angriffen der Landkreise in Kompetenzfragen zu entziehen.

Zur Eingliederung der übergegangenen Aufgaben und des Personals wurden durchweg Mischformen zwischen einer Neustrukturierung der bestehenden Behörde und der vollständigen Integration der aufzunehmenden Behörden gewählt (vgl. FÜAk 2005c: 3, vgl. für eine beispielhafte Beschreibung der organisatorischen Bewältigung dieser Aufgabe Organisation Röckinger 2004). Trotzdem lassen sich **zwei divergierende Modelle** der Eingliederung unterscheiden:

- Ein Teil der Landkreise entschied sich, die große Mehrheit der neu hinzugekommenen Ämter als eigenständige Einheiten in die Organisation einzugliedern. Dies bedeutete jedoch nicht, dass die Strukturen innerhalb der neuen Ämter unangetastet geblieben wären. In den Sonderbehörden anzutreffende „Ein-Mann-Fachbereiche“ und Kleinstreferate wurden zu funktionsfähigen Einheiten zusammengelegt - im LRA Esslingen bspw. auf eine Mindestgröße von i. d. R. sechs bis sieben Mitarbeitern. Dieses erste Modell wurde nur durchbrochen, wenn große fachliche Nähe beträchtliche Synergieeffekte versprach. Als Paradebeispiel für diesen Fall wird insbesondere die Zusammenlegung der zwischen RP und LRA aufgeteilten Gewässerdirektionen mit den Wasserwirtschaftsämtern der Landkreise genannt. Darüber hinaus wurden, wie auch in den RP, die ehemals in jeder Sonderbehörde für sich erbrachten Querschnittsaufgaben zentralisiert. Die hier genannten Umstrukturierungsmaßnahmen führten in einigen Fällen dazu, dass ehemals vorgesetzte oder selbständige Mitarbeiter sich unterordnen mussten. Insbesondere wenn hierbei Hierarchien nach Besoldungsstufen umgekehrt wurden, führte dies zu erheblicher Unruhe unter den Betroffenen. Dies wird vom Beamtenbund BW kritisiert (vgl. BBW 2005), war jedoch nach Aussage von Landkreisvertretern bei Befolgung des Prinzips „Befähigung vor Hierarchie“ unumgänglich.
- Der zweite Teil der Landkreise verfolgte ein anderes Modell und setzte auf die stärkere Integration der neuen Verwaltungsteile in die bestehenden Strukturen oder gar auf die völlige Durchmischung der hergebrachten Strukturen. Dahinter stand die Hoffnung, neue, funktionalere Strukturen zu schaffen – es „soll die Zahl der über die Grenzen einer Organisationseinheit hinaus abzustimmenden Entscheidungen minimiert werden“ (FÜAk 2005b: 5).

Die beiden Modelle stellen idealtypische, sich diametral gegenüberstehende Herangehensweisen dar. Das Gros der Landkreise befindet sich in der Umsetzung zwischen diesen beiden Extremen.

4.3.2 Organisation des Personalübergangs

Da das LRA auch eine Landesbehörde ist, führte der Aufgabenübergang nicht zwingend zu einem Wechsel des Dienstherrn. Vielmehr wurde den Mitarbeitern im Mittleren und Gehobenen Dienst die freiwillige Versetzung zum Landkreis angeboten. Nach anfänglichem Zögern empfahl auch der BBW diesen Mitarbeitern den Wechsel, da die Absicherung und Aufstiegschancen bei den LRA als besser erachtet werden. Diese Vorteile ergeben sich aufgrund der im Vergleich zum Land besseren Vorbereitung der LK auf zukünftige Pensionslasten und durch die schiere Größe der LRA, welche in Verbindung mit den vielfältigen Aufgabenfeldern mehr Möglichkeiten zur beruflichen Weiterent-

wicklung bieten. Die Mitarbeiter des Höheren Dienstes blieben auch nach dem Dienststellenwechsel Landesbeamte.

Wie bei den RP sind die Schwierigkeiten des Personalübergangs von Sonderbehörden zu LRA von der Radikalität der jeweiligen organisatorischen Veränderung abhängig. So waren eine Reihe von unteren Sonderbehörden bereits vor der Reform stark in der Fläche vertreten, in manchen Fällen bereits in jedem Landkreis. Insbesondere bei der Verteilung der 35 Vermessungsämter, 35 Landwirtschaftsämter und 163 Forstämter auf die 35 LK traten erwartungsgemäß geringe Probleme auf, auch wenn viele Forstreviere neu zugeschnitten werden mussten. Ebenso leicht ließen sich die 18 Straßenbauämter integrieren, da eine Reihe von Außenstellen erst zum 1. Januar 2003 ihre Selbständigkeit verloren hatten und folglich leicht wieder verselbständigt werden konnten. Hier entschieden sich die LK auch für Kooperationslösungen, auf die gesondert eingegangen wird. Komplizierter war hingegen die Eingliederung der Schulämter, der Ämter für Flurneuordnung, der Gewerbeaufsichtsämter, der Gewässerdirektionen und der Versorgungsämter.

Ein Knackpunkt für die Kreise war die Ausstattung mit einer ausreichenden Zahl an qualifiziertem Fachpersonal für die übertragenen Aufgaben. Die zur Verfügung gestellten Mitarbeiter errechneten sich aus der Größe des Kreises, der Einwohnerzahl und der zu erwartenden Fallhäufigkeit. Durch die Zerschlagung ehemals hoch arbeitsteiliger Verwaltungseinheiten musste die untere Verwaltungsebene mit einer „Know-how-Lücke“ kämpfen. Das zuteilte Personal hatte in seiner bisherigen Spezialisierung in den Sonderbehörden mit dem allergrößten Teil der nun übertragenen Aufgabenbereiche nichts zu tun. Die nötigen Fähigkeiten und Kenntnisse müssen erst erarbeitet werden. Welches Know-how in einem Verwaltungsbereich vorhanden ist, ist eher zufällig und auf Glück bei der Zuteilung zurückzuführen.

Über die vorherige Bekanntschaft mit den Mitarbeitern von Sonderbehörden und die damit mögliche gezielte Anwerbung konnte hier in begrenztem Maße steuernd eingewirkt werden. Im Vorfeld der Eingliederungen wurde versucht, über Informationsveranstaltungen diese Kontakte zu kompetenten Mitarbeitern herzustellen. Generell wurde betont, dass es aufgrund einer Absprache der Landräte keine dieser Abwerbeversuche zwischen den Kreisen um Personal aus den unteren Sonderbehörden gab. Eine solche informelle Regelung gab es bei Personalaufteilungen zw. RP und LRA indes nicht. Für die Behörden auf dem Gebiet des RP Stuttgart wird vermeldet, dass schon vor der Eingliederung mit gutem Erfolg systematische Kontaktaufnahmen mit den neuen Mitarbeitern stattfanden:

„Alle Stadt- und Landkreise sind nach bekannt werden des VRG sehr schnell auf die neu einzugliedernde Mitarbeiterschaft zugegangen. So gab es ab Anfang 2004 viele klärende Gespräche auf Führungsebene, gleichzeitig haben sich die meisten bei den einzugliedernden Behörden persönlich und mit Präsentationen vorgestellt. So konnte dabei das Know-how der neuen Behörden kennen gelernt werden, und alle konnten sich gemeinsam erste Gedanken zur Festlegung der zukünftigen Arbeitsplätze machen. Diese frühzeitigen Veranstaltungen zur gegenseitigen Information und Kontaktaufnahme waren wichtige vertrauensbildende Maßnahmen, um der Unsicherheit, der Skepsis und mancher Verärgerung der neu aufzunehmenden Mitarbeiterschaft zu begegnen“ (FüAk 2005a: 6)

Als Konsequenz der Ämterzerlegung hat folglich jeder Kreis mit anders gearteten Kompetenzproblemen zu kämpfen. Dabei gilt natürlich, dass kleinere Dienststellen mit ihrem folglich auch kleineren Pool an neuen Mitarbeitern (und Know-how) stärker unter dieser Situation leiden. Darüber hinaus konnte in manchen Bereichen aufgrund der Versetzungspräferenzen der Mitarbeiter das Verhältnis von technischem und Verwaltungspersonal nicht eingehalten werden. So erhielt bspw. das Gewerbeaufsichtsamt im Esslinger LRA fünf statt drei nichttechnische Mitarbeitern, was zu einer Unterbesetzung im technischen Bereich führte. Aufgrund der Größe des Kreises/LRA konnte dies durch interne Umbesetzungen ausgeglichen werden. Bei kleineren LRA mit weniger dicker Personaldecke ist dies wiederum weit problematischer.

Zur Integration der neuen Mitarbeiter wurden verschiedene Veranstaltungen technischer und sozialer Natur organisiert. Es ist ein starkes Bemühen erkennbar, die neu gemischte Belegschaft mit aller nötigen Sensibilität und organisatorischem Einsatz zu einem Haus zusammenzuschweißen.

4.3.3 Effizienzrendite

Die Konzepte zur Erreichung der durch die Kürzung der Zuweisungen notwendigen Einsparungen setzen, wie auch in den RP, auf einen Mix an Maßnahmen. Dazu zählen an prominentester Stelle der Abbau von Personal, daneben aber auch Kostensenkungen durch eine optimierte Nutzung von Liegenschaften und weitere skalenbasierte Synergieeffekte.

Im Personalabbau können nur über natürliche Personalfluktuations, hauptsächlich altersbedingtes Ausscheiden, Einsparungen erzielt werden. Im Vorgehen der LRA kann zwischen zwei unterschiedlichen Herangehensweisen unterschieden werden. So setzt eine Mehrheit der Kreise ausschließlich auf einen **Personalabbau innerhalb der neu hinzugekommenen Bereiche**. Sonderverwaltungen, so die allgemeine Annahme in der Allgemeinen Unteren Landesverwaltung, seien aufgrund ihrer Abkoppelung von den Kostenträgern über ihre tatsächlichen oder notwendigen Aufgaben hinaus gewachsen. Hier werden die meisten Einsparungsmöglichkeiten gesehen. Durch die neue, Prioritäten abwägende globale Führung der Behörden würde eine Abmilderung des hier zugrunde liegenden principal-agent Problems, des „bureau maximizing“ (Niskanen 1971) möglich. Oder direkter ausgedrückt: Hier könne man ohne Funktionalitätsverlust noch „Luft aus der Verwaltung lassen“. Dieser Hintergedanke kann wohl auch Landkreistagspräsident Edgar Wais unterstellt werden, als er die Effizienzrendite von 20% verkündete.

Die Begrenzung auf die hinzugekommenen Abteilungen führt zwar zweifelsohne zu einer die Integrationsbemühungen konterkarierenden Spaltung der Häuser, dies wird aber mit der schon höheren Arbeitsbelastung (i.S. eines besseren Managements der Personalressourcen) in der Allgemeinen Verwaltung „legitimiert“. Als Beispiel für eine verschärfte Form dieser Politik kann das LRA Esslingen gelten. Hier muss jede einzelne hinzugekommene Abteilung, unabhängig von ihrer Altersstruktur bzw. natürlichen Personalfluktuations eine zwanzigprozentige Reduzierung der Personalkosten erwirtschaften.

ten. Sollte dies nicht durch normale Personalabgänge möglich sein (so würde hier bspw. im Bereich Vermessung aufgrund des sehr jungen Altersdurchschnitts in den ausschlaggebenden Jahren bis 2011 nur 1% des Personals in Ruhestand gehen), so muss eine Umsetzung des überzähligen Personals auf andere offene Stellen im LRA erfolgen.

Diese Herangehensweise birgt die Gefahr, dass politisch gewollte oder aufgabenbedingte Schwerpunktsetzungen in den neuen Aufgaben schwieriger werden und eine Durchbrechung dieser Regel erforderlich machen. Andererseits kann in den Kernbereichen des Amtes ein überdurchschnittlicher Grad an Ruhe und Kontinuität gewährleistet werden. Nur ein kleinerer Teil der Kreise will die Einsparungen **über die gesamte Behörde** erzielen. Dies trifft vermutlich verstärkt auf diejenigen Ämter zu, welche eine weitgehende Verschmelzung der alten wie neuen Bereiche vorgenommen haben.

Im Bereich der erhofften sächlichen Einsparungen und Synergieeffekte werden weitgehend identische Ansätze verfolgt. So wurden von einigen Kreisen bereits jetzt beträchtliche Mittel durch die kostengünstigere Unterbringung des Personals der Sonderbehörden eingespart. Dies wird meist durch die Aufgabe von teuren Liegenschaften und Verdichtungen in der Bürobesezung erzielt. Ein weiterer viel versprechender Bereich ist die Zusammenlegung der Querschnittsaufgaben der neu integrierten Ämter (Personalverwaltung, Beschaffung, etc.) mit den in den Kreisen bestehenden.

Die Möglichkeiten eines flexiblen Personaleinsatzes über Abteilungen und Aufgaben hinweg werden als schwierig und meist überschätzt betrachtet. Organisatorische und fachliche Hindernisse machen einen sich an Prioritäten oder Terminen orientierenden konzentrierten Personaleinsatz über Abteilungsgrenzen hinweg weitestgehend unmöglich. Einzige Ausnahme bildet hier die Zusammenarbeit des Personals aus den Bereichen Vermessung und Flurneuordnung. Da Flurneuordnungspersonal die Ausbildung als Vermesser besitzt, kann beispielsweise die durch die aktuelle EU-Agrarreform (Umstellung der Beihilfen von Produktionsmengen auf Flächenbezug) notwendige umfangreiche Vermessungsarbeit unter Einsatz beider Personalkörper bewältigt werden.

Weiterhin hoffen die Landkreise auf die von der Landesregierung eingeleiteten **Maßnahmen zur Aufgabenkritik** – hier insbesondere auf eine Umwandlung von Pflichtaufgaben in Wahlaufgaben. Mittelfristig kalkulieren die Kreise damit, Wahlaufgaben wie bspw. Beratungsleistungen einzuschränken bzw. kostenpflichtig zu machen.

4.3.4 Zielorganisation auf Ebene der Landratsämter

Zur Unterstützung der Landkreise bei der Bewältigung der Integration beauftragte der Landkreistag Baden-Württemberg ein Gutachten über eine mögliche Zielorganisation bei Mummert Consulting/Hamburg. Das am 23. März 2004 vorgelegte Gutachten „Zielorganisation Landratsamt 2005 – Handreichung zur Umsetzung der Verwaltungsreform“ versucht Modelle zur Verwirklichung der „mit der Verwaltungsreform angestrebten Ziele einer ganzheitlicheren Aufgabenwahrnehmung und der damit herstellbaren Effizienzgewinne“ (Mummert 2004: 7ff.) zu entwickeln. Dabei wird zwar ein Idealmodell (auch mit dem Hintergedanken einer Verbindung der Reform mit einer stärker-

ren Vereinheitlichung der Strukturen) angestrebt, es werden jedoch auch Nebenvorschläge vorgestellt, um den sehr unterschiedlichen organisatorischen Strukturen der LRA und den stark divergierenden fachlichen Bedürfnisse der LK gerecht zu werden. Als Maßgabe wurden dabei typische Ideale einer betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltung zugrunde gelegt:

- überschaubarere und kundenfreundlichere Verwaltung durch einheitliche, generalistische Ansprechpartner und „Case Management“;
- Neuorientierung der Organisation an Produkten statt funktionaler Arbeitsteilung;
- Verringerung von Überlappungen zw. staatlicher und kommunaler, sowie zw. Allgemeinen und neu integrierten Sonderverwaltungen;
- Zentralisierung von Querschnittsaufgaben;
- Beibehaltung der Anzahl an Dezernaten und Hierarchieebenen trotz starken Personalzuwachses, stärkere Delegation von Verantwortung;
- Zukunftsoffenheit (angesichts Hartz IV, kaufm. Rechnungswesen...);
- langfristig Trennung der zentralen Steuerungs- von den zentralen Serviceaufgaben sowie
- Ausgewogenheit (Personal, Budget, pol. Relevanz...) zwischen den einzelnen Dezernaten.

Zwar gehen die Gutachter davon aus, dass sich mittelfristig die „bei Unternehmen übliche Funktionstrennung von interner Steuerung und externer Produktverantwortung“ durchsetzen werde. Die bei den meisten LK übliche Trennung zwischen einem Verwaltungsdezernat (Dez. I) und einem Finanzdezernat (Dez. II) müsste dann einem funktionalen Zuschnitt mit strikter Trennung von Steuerung, Controlling, Ressourcenverteilung (Dez. I) und „dienenden Funktionen“ (Dez. II) weichen (alle Mummert 2004: 12). Da dieser Neuzuschnitt jedoch nur in Verbindung mit anderen (NSM-) Prozessen und Maßnahmen sinnvoll ist, wird zunächst ein eher klassisches Organisationsmodell vorgeschlagen. Daneben wird eine langfristig anzustrebende Struktur vorgestellt (vgl. die Organigramme Mummert 2004: 29, 30; Anlage 3, 4).

Es muss aber betont werden, dass nur die wenigsten LK die von Mummert erarbeiteten Organisationsvorschläge in nennenswertem Umfang aufnahmen. In der Mehrzahl entscheiden sich die Behörden für individuell als angemessen erachtete Strukturen (vgl. FüAk 2005d: 15).

4.4 Exemplarische Beschreibung des Vorgehens im Landkreis Esslingen

Esslingen beauftragte als einziger Landkreis in Baden-Württemberg einen externen Berater – konsequenter Weise wiederum die Firma Mummert Consulting - mit der Erstellung eines Folgegutachtens zum Gutachten des Landkreistages. Das am 18. Mai vorgestellte Gutachten (Mummert 2004a) entwickelt eine spezifische Zielorganisation für den LK und enthält für alle zu integrierenden Sonderbehörden eine Aufgabenbeschreibung und konkrete Vorschläge über Synergiepotenziale, sinnvolle organisatorische Zuordnung, personalwirtschaftliche Empfehlungen, räumliche Unterbringung und IT-Fragen.

Die Einholung externen Rates erklärt vermutlich die relativ konsequente Neuorganisation innerhalb der zu integrierenden Ämter und die verhältnismäßig große Zahl an pragmatischen Ansätzen bzw. Sonderlösungen im LK Esslingen. Es kann deshalb mit größerer Sicherheit als **Idealfall einer sinnvollen Aufgabenintegration** angesehen werden. Dafür stehen bspw. folgende Maßnahmen:

- die vollständige Integration der zugeteilten Mitarbeiter der Gewässerdirektion in das Amt für Wasserwirtschaft und Bodenschutz;
- die Straffung der inneren Strukturen des Landwirtschaftsamts;
- die Integration der Lebensmittelüberwachung in das Veterinäramt;
- die Zusammenführung des dem LK zustehenden Grundteams der Flurneuordnung mit dem des LK Böblingen;
- die Ausgliederung der für das Soziale Entschädigungsrecht (“Kriegsversehrte“) zuständigen Bereiche aus dem Versorgungsamt und eine Zusammenlegung derselben in der bestehenden Dienststelle des Versorgungsamts Stuttgart, welches diese Aufgabe neben dem verantwortlichen LK Böblingen auch für den SK Stuttgart und den LK Rems-Murr wahrnimmt;
- die Zusammenlegung der Straßenbauämter der LK Göppingen und Esslingen am bestehenden Standort Kirchheim.

Im LRA Esslingen blieben die einzelnen neu hinzugekommen Ämter als eigenständige Organisationseinheiten erhalten. Ausnahmen bilden hier das Wasserwirtschaftsamt, da hier aufgrund der sich stark überschneidenden Aufgaben beinahe zwingende Gründe für eine Fusion mit den Aufgaben im Bereich des Hochwasserschutzes etc. bestanden, und die Aufgaben der Lebensmittelüberwachung, welche in das relativ kleine Veterinäramt integriert wurden. Die Strukturen innerhalb dieser selbständigen Einheiten wurden jedoch an die Organisationsprinzipien im LRA angepasst. Wie oben beschrieben, geschah dies durch den Zusammenschluss von Kleinstreferaten zu Einheiten von mind. 6-7 Mitarbeitern. Bei der Vergabe der Leitungspositionen wurde Befähigung vor Besoldungsgruppe berücksichtigt, so dass es hier mehrfach zu Konflikten aufgrund neuer Unterordnungsverhältnisse oder umgekehrter Hierarchien kam.

Diese Umgestaltungen wurden im Zuge der Eingliederung umgesetzt, um nach den „anfänglichen Grausamkeiten“ baldmöglichst Ruhe in die Behörde zu bekommen. Die Koordination erfolgt über alle Abteilungen lediglich durch wöchentliche Jour-fixe auf jeder Organisationsebene (zur geplanten Organisation vgl. die Organigramme in Mummert 2004a: 40, 41; Anlage 5, 6).

4.5 Stadtkreise

Den Stadtkreisen wurden aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben (als Nicht-Landesbehörden) aus funktionalen Gründen (seltener oder kein Bedarf, Unterschreiten der kritischen Verwaltungsgröße) und aus politischem Kalkül **eine Reihe von Aufgaben nicht übertragen**. Zur Erfüllung dieser nicht übertragenen Aufgaben – am wichtigsten der Flurneuordnung, der Landwirtschaftsämter, der Versorgungsverwaltung und der Schulaufsicht - wurden verschiedene Modelle gewählt:

- die „**Angliederung**“ an die städtische Verwaltung, ohne jedoch den rechtlichen Status einer Landesbehörde aufzugeben (Staatl. Schulämter). Eine vollständige Eingliederung war im Falle der Schulämter als nicht möglich erachtet worden, da landesgesetzlich festgeschrieben ist, dass kein Kommunalbeamter die Aufsicht über Landesbeamte führen dürfe. Dieses wäre jedoch bei einer „städtischen Schulaufsicht“ im Verhältnis zum Lehrpersonal des Landes der Fall gewesen. Durch diese Organisationsform sollen einerseits die rechtlichen Forderungen erfüllt, andererseits aber auch Effizienzgewinne durch enge Kooperation erzielt werden.
- die „**Hochzonung**“ der Aufgaben i.S. ihrer Wahrnehmung durch die jeweiligen RP oder einen Vorort-RP. Im Bereich der Flurneuordnung ist die überkommunale Wahrnehmung durch Bundesgesetz vorgeschrieben. Das von Hessen eingebrachte Zuständigkeitslockerungsgesetz liegt derzeit in Berlin. Die Hochzonung ist in diesem Fall - in Verbindung mit dem „Grund-/Poolteam-Modell“ (siehe Einzelbetrachtung) - sinnvoll, da hier bereits Kapazitäten auf Ebene der RP vorgehalten werden.
- die Erfüllung durch einen „**Kragenkreis**“, einen angrenzenden Landkreis (Landwirtschaftsämter, Versorgungsämter [hier ebenfalls wg. bundesrechtl. Vorgaben]). Dabei wurde jeweils der Kreis herangezogen, der zur Erfüllung der Aufgabe am besten geeignet erschien. Systematische Faktoren (bspw. Größenausgleich zw. LK) kamen nicht zur Anwendung.

Die Stadtkreise forderten insbesondere über den Städtetag eine Angleichung ihrer Aufgaben und Befugnisse an die der LRA. Hier wurde auch darauf verwiesen, dass insbesondere im Bereich der Schul- und Versorgungsämter hier eine besondere Ballung der Fallzahlen vorliege. Die Angleichung wurde mit Verweis auf die Rechtslage oder die funktionalen Aspekte in den oben genannten Fällen abgelehnt (vgl. zur Erläuterung bspw. „Ergebnis der Anhörung“, Landtag von Baden-Württemberg 2004a: Anlage 2). Ein weiterer, nicht explizit gemachter Grund (Gesetze können geändert werden) war nach Aussagen von Interviewpartnern sicher auch das Unbehagen, die politische Kontrolle über gewisse Aufgaben zu verlieren. Nicht jeder Oberbürgermeister eines SK sol-

le Schulpolitik machen. Dies vor allem deswegen nicht, weil er im Gegensatz zu den Landräten durch Volkswahl bestimmt wird, und durch den „größtstädtischen“ Charakter der Städte sogar in Baden-Württemberg häufig „rot“, im Falle Freiburgs sogar „grün“, auf jeden Fall „oppositionsregiert“ sein könnte.

4.6 Kommunen

Mit der Neufassung des Negativkatalogs in § 16 LVG wird eine Reihe von Aufgaben, die zuvor den LRA vorbehalten waren, auf die Großen Kreisstädte bzw. die Verwaltungsgemeinschaften und in geringerem Maße auf die Gemeinden als Untere Verwaltungsbehörden übertragen. Damit soll mehr Bürgernähe und eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht werden. Konkret wurden den Großen Kreisstädten und Verwaltungsgemeinschaften 23 neue Aufgaben in den Bereichen Immissionsschutz, Gewerbeordnung, Eichrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht und nach dem Straßengesetz übertragen. Die Gemeinden erhielten neun dieser Aufgaben übertragen (vgl. IM 2004: RN 228-238, sowie Anlage 8). Finanziert werden die neuen Aufgaben über die Landeszuweisungen nach § 11 Abs. 1 FAG (Kopfbeträge)⁴. Hier soll eine Verschiebung der entsprechenden Mittel von den SK/LK zu den Gemeinden erfolgen. Da diese zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht in der Lage sind, die tatsächlich anfallenden Kosten abzuschätzen, können die Verhandlungen über die Erstattung und die Aufnahme in das FAG voraussichtlich erst in 2006 erfolgen.

Da die Kommunen nicht wie die LRA oder RP in nennenswertem Umfang Fachpersonal zur Erledigung der neuen Aufgaben erhielten, entstanden hier de facto Kompetenz- und Kapazitätslücken. Als maßgebliche Hilfe bei der Bewältigung dieser Aufgaben wirkte der Städtetag Baden-Württemberg. Dessen Dezernate V und VI organisierten mit Unterstützung des Amtes für Umweltschutz, Energie und Gesundheitsförderung der Stadt Heidelberg schon im Herbst 2004 Informationsveranstaltungen. Hier wurden am Beispiel der Stadt Heidelberg die Aufgabenwahrnehmung, Fallzahlen und dafür benötigte Mitarbeiterzahlen und –qualifikationen erläutert. In Rundschreiben wurden für jede Aufgabe eine Zuständigkeitsvermutung, Definitionen, Schutzzweck und konkrete von den Behörden zu erfüllende Aufgaben ausformuliert.

⁴ Für eine aktuelle Übersicht der im Rahmen des FAG ausgezahlten Beträge vgl. die Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 21. Februar 2005 (FM 2005).

4.7 Der Kommunalverband Jugend und Soziales als Nachfolgeeinrichtung der Landeswohlfahrtsverbände

4.7.1 Organisation und Aufgabenwahrnehmung

Mit dem VRG werden die Landeswohlfahrtsverbände Württemberg-Hohenzollern⁵ und Baden als kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechts aufgelöst und abgewickelt. Ihre Aufgaben gehen zum größeren Teil auf die Stadt- und Landkreise über (hier insbesondere die gesamte Einzelfallhilfe/Eingliederungshilfe für Behinderte), zu einem kleineren Teil übernimmt sie der neu gegründete Kommunalverband Jugend und Soziales (KVJS) mit Sitz in Stuttgart und einer Außenstelle in Karlsruhe (17. Teil VRG). Er ist ebenfalls eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und in seiner gesetzlichen Struktur als Mix zwischen höherem Kommunalverband und Zweckverband ausgestaltet. Der Personalbestand des neuen Verbandes sinkt von vormals ca. 850 Mitarbeitern in den LWV auf ca. 400 Stellen.

Die Errichtung des neuen Verbandes KVJS wird durch bundesrechtliche Vorgaben bedingt. Hier wird ein überörtlicher Träger der Sozialhilfe (nach Maßgabe des AGSGB XII) und der Jugendhilfe (SGB VIII) verbindlich vorgeschrieben. Zudem nimmt der Verband überörtliche planerische und beratende Tätigkeiten und eine Reihe von freiwilligen, von den kommunalen Trägern zugewiesenen Aufgaben war.

- Zu den bundesgesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben gehören das Integrationsamt für Schwerbehinderte, das Landesjugendamt als überörtlicher Träger der Jugendhilfe und Funktionen als überörtlicher Träger der Sozialhilfe sowie der Kriegsopferversorge und als überörtliche Betreuungsbehörde.
- Zu den nach dem JSVG zugewiesenen Aufgaben als zentrale Planungs- und Beratungsstelle gehört die Beratung und Unterstützung der örtlichen Träger beim Abschluss von Leistungs-, Vergütungs-, Qualitäts- und Prüfungsvereinbarungen und bei der Planung in der Alten- und Behindertenhilfe und für die Errichtung eines Medizinisch-pädagogischen Fachdienstes. Ferner gehört hierzu die Trägerschaft von zwei großen Fortbildungsstätten.
- Landesgesetzlich zusätzlich zugewiesene bzw. freiwillig wahrgenommene Aufgaben sind die federführende Verantwortung für den Abschluss von Entgeltvereinbarungen zusammen mit den SK/LK, die Investitionskostenförderung nach dem Landespflegegesetz für Pflegeeinrichtungen sowie für Einrichtungen für behinderte Menschen, die Abwicklung der Altenpflegeausbildungsumlage zur Verteilung der Lasten und Kosten der Pflegeausbildung zwischen Ausbildungsträgern und die Geschäftsführung der Stiftungen „Mutter und Kind“ und „Familie in Not“ (vgl. KVJS

⁵ Die Landschaftsverbände in NRW sind nicht ohne weiteres mit den Landeswohlfahrtsverbänden vergleichbar, da sie eine Sonderstellung als höhere Kommunalverbände im bundesrepublikanischen Vergleich einnehmen. Sie erfüllen vielfältige Aufgaben im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe (Leistungen für Behinderte und pflegebedürftige alte Menschen) und der Jugendhilfe, aber auch im Gesundheitswesen, in der Kulturpflege sowie der Landes- und Landschaftspflege.

2005: 6-8) sowie die Geschäftsführung aller Schiedsstellen, Vertrags- und Pflege-satzkommissionen nach den Sozialgesetzbüchern VIII, XI und XII.

Da die Aufgaben auch schon vor der Reform von der kommunalen Ebene wahrgenom-men wurden, findet **kein finanzieller Ausgleich** von Seiten des Landes statt. Der Kommunalverband trägt sich über eine reine Entgelt- und Umlagefinanzierung. Wäh-rend die LWV durch eine rein steuerkraftbezogene Umlage finanziert wurden, wird der KVJS über eine jeweils hälftig auf einwohner- und steuerkraftbezogener Grundlage berechneten Umlage finanziert.

Da die Landkreise den Löwenanteil der Aufgaben – die Eingliederungshilfe – nun selbst organisieren und finanzieren, wurde zur Risikominimierung der LK/SK über den kom-munalen Finanzausgleich ein komplexer „**Status-Quo-Ausgleich**“ bis 2007 und ab 2007 ein ergänzender „Eingliederungshilfelastenausgleich“ bis 2009 entworfen. Diese schützen die untere Verwaltungsebene vor stark disproportionalen Belastungen, jedoch mit abnehmender Tendenz. Anreize zur Kostensenkung sind damit immer noch in aus-reichendem Maß gegeben. Konkret sieht der Status-Quo-Ausgleich bis Ende 2007 eine 100-prozentige Weitergabe der bisher von den LWV aufgewendeten Kosten für Zweck-ausgaben vor – allerdings nur auf Basis des Jahres 2003. Damit gehen den Kreisen ne-ben den Preissteigerungen von 2004 auch alle Veränderungen bis 2007 verloren. Kreise, die bei diesem Verfahren belastet werden, erhalten Mittel aus einem interkommunalen Ausgleichstopf.

Der ab 2007 in Kraft tretende **Eingliederungshilfe-Lastenausgleich** entschädigt die Kreise für im Verhältnis zu allen anderen Kreisen überdurchschnittliche Eingliede-rungshilfe-Aufwendungen. So werden 2007 90%, 2008 80% und 2009 70% dieser Aufwendungen erstattet. Basis bilden hier die Zweckausgaben für 2005, hochgerechnet aus den Zahlen von 2003. Durch eine **Revisionsklausel** sollen etwaige Sonderentwick-lungen eingefangen werden (vgl. auch IM 2005: RN 271-273). Diese wird aller Voraus-sicht nach auch nötig sein: Die Zahl der betreuten behinderten Menschen wird nach soliden Schätzungen von derzeit 44.200 um jährlich 1.400 Fälle steigen. Die damit ver-bunden Kosten werden sich damit von derzeit rund einer Mrd. Euro um jährlich rund 40 Mio. Euro erhöhen. Die Abdeckung der sich stark unterscheidenden Fehlbeträge der beiden LWV aus der Zeit vor dem 01.01.2005 erfolgt separat über getrennte LWV-Umlagen, in den bis zur Jahresrechnung 2007 als Abwicklungsverbände weiterhin be-stehenden LWV.

4.7.2 Organisation des Personalübergangs

Die notwendige Umverteilung des Personals der Landeswohlfahrtsverbände stellte ein größeres Problem dar. Da die Mitarbeiter der Landeswohlfahrtsverbände zur Hälfte An-gestellte des Öffentlichen Dienstes sind, gilt Sozialrecht im üblichen Rahmen. Umset-zungen zu anderen „Dienststellen“ oder Arbeitgebern sind somit weit schwieriger als bei den überwiegend beamteten Mitarbeitern der anderen von der Reform betroffenen Verwaltungsteile.

Im Fall des ehemaligen LWV Württemberg-Hohenzollern mussten 217 Mitarbeiter (hauptsächlich technisches und Querschnittspersonal, nur 70 Eingliederungssachbearbeiter, sechs davon Referatsleiter) auf 22 LK verteilt werden. Der gravierende Mangel an Eingliederungssachbearbeitern wurde durch die Umsetzung von 25 Mitarbeitern, hauptsächlich aus der Jugendhilfe, in diesen Bereich zu lindern versucht. Insbesondere die Besetzung der abgelegenen und kleinen LRA, welche einen Umzug der Mitarbeiter aus den Ballungsräumen Stuttgart/Karlsruhe in die Provinz erzwangen, erforderten intensive Verhandlungen. Aufgrund des Sozialpunktesystems wurden hauptsächlich junge Mitarbeiter in die Randlagen versetzt. Die sehr hohe Erfolgsquote bei der Vermittlung ist offensichtlich auch durch den aufgewendeten Druck erklärbar. Wurde trotz der intensiven Kompromissuche keine Lösung gefunden, weil der neue Arbeitsplatz bei einem LK/SK abgelehnt worden war, musste solchen Mitarbeitern (in 19 Fällen) betriebsbedingt gekündigt werden. Klagen vor dem Arbeitsgericht hatten zumindest in ersten Fällen Erfolg, so dass die Versetzung hinfällig und der KVJS zur Wiedereinstellung verpflichtet wurde. Dies bringt nicht nur eine funktionale, sondern auch eine finanzielle Belastung für den Verband mit sich.

Die Umschulung der Mitarbeiter zu Fallexperten in der Eingliederungshilfe – und damit die Versorgung der Kommunen mit arbeitsfähigen Teams - wurde von den LWV selbst vorangetrieben. Dieses Entgegenkommen, welches eine massive Kürzung hauptsächlich im Bereich der Jugendhilfe darstellt, wird auch mit der finanziellen Lage des KVJS erklärbar. Mit dem Übergang dieses zusätzlichen Personals konnte auch der Personalbestand des neuen KVJS dem weit kleineren Budget und den Einsparungen in der Verwaltung (sprich "Effizienzrendite") angepasst werden. Auf diese Weise konnten betriebsbedingte Kündigungen (sofern die Versetzungen angenommen wurden) verhindert werden.

4.7.3 Problemlagen

Die Einbeziehung der Landeswohlfahrtsverbände in die Verwaltungsstrukturreform war keinesfalls zwingend, sie stellt sogar eher einen Sonderfall zu den sonstigen Maßnahmen dar. Während von ministerialer Seite der Aufgabenübergang auf die LRA als „Zeichen der Zeit“ gewertet wird und die Vorteile – insbesondere der durch die direkte Belastung (vor Ausgleichsmechanismen) der Kreise mit den anfallenden Kosten zu erwartende Schub von stationärer zu ambulanter Unterbringung – hervorgehoben werden, sind sich andererseits alle Akteure der politischen Seite der Einbeziehung der Landeswohlfahrtsverbände bewusst. So ist Ministerpräsident Teufel mit seinen wiederholten Versuchen, die beiden Landeswohlfahrtsverbände Württemberg-Hohenzollern und Baden zu vereinigen, am Widerstand der beiden Verbände gescheitert. Dieser entzündete sich an Sachfragen, der unterschiedlichen finanziellen Situation und Vermögen der Verbände und auch den üblichen regionalen Animositäten zwischen dem badischen und dem württembergischen Landesteil. Die Einbeziehung der LWV in das Reformwerk wird der Verärgerung des Ministerpräsidenten über diesen Widerstand - dem Festhalten an aus seiner Sicht anachronistischen Strukturen - und der Klage der Kreise über die ihrem Einfluss entzogene und stetig steigende Umlage zugeschrieben. Nach Aussage

mehrerer Insider sind die “ungehorsamen“ LWV somit für ihre Auflösung teilweise selbst mit verantwortlich, ein Entgegenkommen hätte sie u.U. vor diesem sehr radikalen Einschnitt bewahrt.

Die Errichtung des neuen Kommunalverbandes KVJS bedeutet in den dargestellten Aufgabenfeldern faktisch eine Fusion der bisherigen beiden LWV, allerdings mit deutlich abgespecktem Aufgabenspektrum. Die Kompetenzveränderung des neuen Verbandes zeigt sich auch daran, dass der Verbandsdirektor im Gegensatz zu den Vorgängerverbänden keine Organeigenschaft mehr besitzt. Diese verkörpert jetzt die Mitgliederversammlung der SK/LK und ein ehrenamtlicher Verbandsvorsitzender.

Nach Aussage des KVJS lief der Übergang insofern problemlos, als fristgerecht alle für die Kreise notwendigen Unterlagen und EDV-Anwendungen übergeben wurden, auch wenn dies mit einem erheblichen Aufwand zur Datenaufbereitung für die LWV (bspw. von einer fallspezifischen auf eine nach Kreiszugehörigkeit geordnete Systematik) verbunden war. Von den Experten wird allerdings bedauert, dass nur 13 der 22 Kreise des ehem. LWV Württemberg-Hohenzollern das EDV-System der LWV übernommen haben. Trotz der damit verbundenen Kosten für den EDV-Dienstleister und der auf den ersten Blick veralteten Benutzeroberfläche ermöglichte das System eine extrem erleichterte Fallbearbeitung mit weit höherer Rechtssicherheit, da eine große Zahl weiterer Daten und Behörden darin eingebunden seien. Der Ausstieg ohne wirkliche Alternative zeige die stark von finanziellen Aspekten geleitete Vorgehensweise der SK/LK.

Generell gibt es aber nach wie vor Kritik am Übergang der Aufgaben der Eingliederungshilfe auf die SK/LK. So fand vor der Durchführung der Reform keine Wirtschaftlichkeitsberechnung statt – und dass angesichts der Realallokation eines mehrere hundert Millionen Euro schweren Budgets. Auch wird aufgezeigt, dass durch die Kommunalisierung prinzipiell eine Ungleichheit in der Leistungserfüllung möglich geworden sei, und die fiskalischen oder politischen Argumente leichter über die eigentliche Aufgabe der Integration triumphieren könnten. Weiterhin wird festgestellt, dass wichtige statistische Daten zur Eingliederungshilfe nicht mehr erhoben werden können. Darauf basierende Steuerungs- und Controllingfunktionen könnten nicht mehr ausgeführt werden. Als Beispiel wurde hier der Vergleich des Anteils an ambulant und stationär Versorgten in bestimmten Gebieten oder anfallende Kosten bei bestimmten Behinderungen genannt. Dieses Argument ist zwar richtig, jedoch kann erwartet werden, dass die Kreise angesichts des wachsenden Kostendrucks auch ohne diese Kennzahlen Maßnahmen wie die ambulante Versorgung vorantreiben werden. Die durch die Umlage belasteten Gemeinden werden vermutlich ihren Teil dazu beitragen, Kosten sparende Modelle zu verbreiten. Vereinfacht wird dies dadurch, dass die Leistungsfähigkeit der Kreise gerade durch die Offenlegung ihrer Kosten zum Zwecke des Lastenausgleichs vergleichbar wird.

Ein weiterer, wichtiger Kritikpunkt ist der angeführte Verlust von Know-how in der Fallbearbeitung. So sei durch die zentralisierte Fallbearbeitung ein enormes Wissen akkumuliert worden, „fast jeder Fall schon einmal da gewesen“. Auch wenn gewisse Spezialkompetenzen in der Zentrale vorgehalten werden, so seien durch die Zerschla-

gung die Mitarbeiter mit ihrem hoch spezifischen Wissen auf die Kreise verteilt worden, wo sie nun alle Arten von Hilfsberechtigten adäquat betreuen müssten. In welcher Form die alten Verbindungen zwischen den ehemaligen Mitarbeitern der LWV im Rahmen der Amtshilfe zur Heranziehung von Spezialkenntnissen genützt werden können, ist unklar, ebenso wie deren Finanzierung. Weiterhin, und in mittelfristiger Perspektive nicht zu vernachlässigen, sei die Ausbildung von Nachwuchs in den kleinen Gruppen vor Ort zwangsweise weit schwieriger und bruchstückhafter als in den LWV zuvor.

Das eigentliche Problem für die Landkreise stellen jedoch nicht organisatorische Unzulänglichkeiten dar. Diese wirken im Vergleich zu dem im demographischen Wandel angelegten Sprengstoff für die Gemeindefinanzen beinahe vernachlässigbar. Der Landkreistag geht von einer Verdoppelung der Kosten der Eingliederungshilfe alle zehn Jahre aus. Diese Dynamik kann auch durch das beste Management und weitestgehende Verlagerung hin zur ambulanten Betreuung allenfalls gebremst werden.

5 Einzelbetrachtung der Ressorts

In diesem Abschnitt wird der Aufgabenübergang im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform nach Ressorts getrennt dargestellt. Veränderungen in RP und LK/SK werden, wenn beide Ebenen betroffen sind, in einem Abschnitt dargestellt. Teilweise, wenn angezeigt, finden sich hier auch die die Kommunen betreffenden Veränderungen. Unmittelbar im Anschluss wird über Besonderheiten und Probleme berichtet.

5.1 Innenministerium

5.1.1 Polizeivollzugsdienst

Die vier an den Dienstsitzen der RP angesiedelten Landespolizeidirektionen werden in das jeweilige RP eingegliedert. Die fünfte Direktion, Stuttgart II wird in ein Polizeipräsidium umgewandelt und durch untergesetzliche Regelungen dem IM nachgeordnet. Hier werden die „besonderen Aufgaben in der Landeshauptstadt“ (IM 2004: RN 185) – operative Aufgaben und die Verwaltung der Polizei in Stuttgart vereint. Die Dienst- und Fachaufsicht des RP Stuttgart bleibt davon unberührt. Die Wasserpolizeidirektion und die drei Autobahnpolizeidirektionen werden aufgelöst und in die jeweiligen Polizeipräsidien oder Polizeidirektionen eingegliedert. Eine kreisübergreifende Koordination soll durch die RP sichergestellt werden.

Die in den Entwürfen zum VRG geplante **Integration** der gesamten unteren Polizeibehörden in die **LRA** wurde **nicht** vollzogen. **Kommunalisiert** werden die Aufgaben der Geschwindigkeitsüberwachung und der Kriminalprävention. Hierfür sind keine Gesetzesänderungen notwendig, da die unteren Verwaltungsbehörden bereits als Straßenverkehrsbehörden grundsätzlich zuständig waren (§ 44 Abs. 1 StVO i. V. M. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Zuständigkeit nach der Straßenverkehrsordnung).

Die Gründe für die unvollständige Umsetzung der Reformidee, insbesondere die nicht vollzogene Eingliederung in die LRA, können wie folgt beschrieben werden:

„Dass es letztendlich nicht vollständig gelang, das Konzept flächendeckend durchzusetzen – und bei der Verwaltung der Polizei eine Ausnahme gemacht wurde – kann an und für sich schon als Beweis des Einflusspotentials der Verwaltung gelten. Dass dies die Reform nicht, wie oben nahe gelegt, im Ganzen sprengte, ist auf einige Besonderheiten dieses Falles zurückzuführen - so konnte die Landesregierung das Einlenken mit besonderen Umständen begründen und politisch von der Reform isolieren. Als ausschlaggebend für den Erfolg der Polizeiführung kann betrachtet werden, dass die Polizei nach der Lehrerschaft die größte und mit Sicherheit die am straffsten organisierte Verwaltungseinheit darstellt. Auch konnten ihre Vertreter darauf verweisen, dass sich in der Polizeiorganisation aufgrund der dienstlichen Anforderungen zentralistisch-hierarchische, alle Verwaltungsebenen kreuzende Verwaltungsstrukturen entwickelt und bewährt hätten. Weiterhin konnte die Sensibilität der Bevölkerung in Sicherheitsfragen genutzt und mit der Androhung von Leistungsverlusten die Öffentlichkeit mobilisiert werden. Abschließend ist zu betonen, dass die Polizei nicht vollständig von der Reform ausgenommen wurde. Einige Elemente der Reform - wie die Integration der Landespolizeidirekti-

onen und die Auflösung der Sonderdirektionen – wurden durchgesetzt, so dass die Landesregierung vor einem Gesichtverlust bewahrt wurde“ (Ebinger 2004: 22).

Die Integration in die RP gelang, den Aussagen der Beteiligten nach, problemlos. Vorausgesetzt, man sieht die formale Unterordnung unter die RP als Integration an. Dienstsitze und hierarchische Beziehungen blieben, abgesehen von der Einsetzung der Regierungspräsidenten als Leiter der Polizeidirektionen, weitgehend erhalten. Im Gegensatz zu anderen Verwaltungsteilen gestaltet sich die Einbeziehung der Polizei auf emotionaler Ebene sehr schwierig. Der starke „Chorgeist“ macht die Suche nach einer neuen Identität als Teil des RP unnötig und ist offensichtlich auch nicht gewollt. Ob die Zusammenarbeit unter diesem Mangel an informellen Verbindungen leiden wird, ist unklar.

5.1.2 Lebensmittelüberwachung/Wirtschaftskontrolldienst

„Die bisher von den Beschäftigten des Polizeivollzugsdienstes als beauftragte Personen [...] wahrgenommenen Aufgaben (Wirtschaftskontrolldienst) im Bereich der Lebensmittelüberwachung [...] werden auf die Landratsämter und Bürgermeisterämter der Stadtkreise übertragen“ (IM 2004: RN 165).

Die Landratsämter und Bürgermeisterämter waren schon zuvor untere Lebensmittelüberwachungsbehörden, es bestand also eine Parallelzuständigkeit. Die sog. „Nachschau“ (§ 1 Abs. 3 Gaststättenverord.; § 10 Verord. über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung) bleibt jedoch in der Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes, da daran die Befugnis zum Betreten von Gaststätten- und Gewerbetrieben geknüpft ist. Während die Zuständigkeit der Strafverfolgung im Bereich der Lebensmittelüberwachung bei der Polizei verbleibt, wird Kontrolleuren der Kreise immerhin die Befugnisse von „Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“ eingeräumt. Diese sind jedoch lediglich nach Maßgabe des Opportunitätsprinzips, nicht des Legalitätsprinzips zu Ermittlungen verpflichtet. Zur Bewältigung der Vollzugsaufgaben werden den Kreisen bis zur Einstellung und Ausbildung von ausreichend Fachpersonal (an der Akademie der Polizei) für die Dauer von max. fünf Jahren Polizeibeamte zugeordnet.

Die Umgestaltungen im Bereich der Lebensmittelüberwachung waren extrem umstritten. Die Trennung von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung wurde stark kritisiert. Ebenso wurde der Aufwand zum Aufbau eines eigenständigen Transportwesens auf Kreisebene hervorgehoben, welcher im Vergleich zur polizeilichen Infrastruktur mögliche Großaktionen allein schon aus logistischen Gründen unmöglich mache. Im Gegenzug wurden die Vorteile einer Zusammenführung von Vollzug (bisher bei LK/SK) und Betriebskontrollen, Probenentnahmen und Strafverfolgung (durch den Wirtschaftskontrolldienst als Teil des Polizeivollzugsdienstes) betont. Beide Positionen haben ihre Berechtigung. Die neue Regelung ist jedoch aufgrund der immer noch bestehenden Vermischung von Aufgaben vermutlich kein wirklicher Fortschritt.

Die den LK/SK zur Erledigung der Aufgaben der Lebensmittelüberwachung mitgegebene Personalausstattung wird von Seiten der Kreise stark kritisiert. Da der WKD vor der Reform sowohl für den Bereich Gewerbe- und Umweltschutz wie auch für den Bereich Lebensmittelüberwachung und Verbraucherschutz zuständig war, ist eine klare Zuordnung schwierig. Der Landkreistag kritisierte massiv, dass die Kreise von den unterstellten und glaubhaft belegten ca. 350 in der Lebensmittelüberwachung angesiedelten Stellen nun lediglich gut 230 zur Erfüllung der gleichen Aufgabe zugesprochen bekamen. Mit dieser um ein Drittel kleineren Personalbesetzung könne weder die bisherige Qualität gehalten, noch die Effizienzrendite erwirtschaftet werden. Darüber hinaus würden die vom allgemeinen Polizeivollzugsdienst erbrachten Leistungen wie Transportdienste und Fahrzeugüberlassung nicht adäquat in die an die LK/SK zu transferierende Summe eingerechnet (vgl. Landkreistag 2004: 5-8).

Inzwischen ist die Aufstellung von kreiseigenem Kontrollpersonal in einigen LK/SK schon so weit gediehen, dass diese Ämter ihr von der Polizei entliehenes Personal bereits jetzt wieder zurückgeben. Die vollständige Kontrolle über das beschäftigte Personal wird offensichtlich sehr hoch bewertet, wie auch die Möglichkeit, neue Stellen zu schaffen - und damit u. U. überzähliges Personal zu beschäftigen.

5.2 Kultusministerium

Im Bereich der Schulaufsicht gingen die Aufgaben der vier Oberschulämter an die RP. Zweifellos von erheblichem Vorteil war dabei, dass die Ämter bereits an den Verwaltungssitzen der RP angesiedelt waren. Die Aufgaben der 30 Staatlichen Schulämter gehen einschließlich der Aufsichtsfunktion, bis hinauf auf die Ebene der Realschulen, auf die LK über. In den SK bleiben die unteren Schulbehörden als eigenständige untere Sonderbehörden bestehen, werden jedoch gegen finanziellen Ausgleich an die Bürgermeisterämter angegliedert (Art. 48 VRG). Dies wird als landesrechtlich notwendig erachtet, da sonst kommunalisierte Schulaufsichtsbeamte gegenüber den Lehrkräften des Landes weisungsberechtigt wären. Die Aufsicht über Gymnasien und Berufsschulen, schon zuvor bei den Oberschulämtern angesiedelt, geht ebenfalls auf die RP über.

Besonders bei der Integration der 30 Schulämter in die 35 LK wird von Problemen berichtet. So sollen bspw. sehr kleinen LK nur zwei Mitarbeiter, darunter nur ein Schulrat, zugeteilt worden sein, so dass eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben nicht gewährleistet war. Für diesen Fall sah das LVG die Möglichkeit zur Schaffung gemeinsamer Dienststellen vor (§ 13a Abschnitt IV.8 LVG). Diese Probleme wurden in bilateralen Verhandlungen mit dem zuständigen RP und dem Ministerium gelöst. Als Vorteil wird von allen Seiten die Zusammenführung mit den Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe wie auch der Jugendsozialarbeit genannt.

Von den kreisfreien Städten und dem Städtetag wurde die ledigliche Angliederung im Gegensatz zur Integration in die LRA massiv kritisiert.

„Bis jetzt ist das Land aus rein politischen Gründen nicht bereit eine Eingliederung der Schulämter in die Stadtkreise vorzunehmen, obwohl die örtlichen Kenntnisse

und die Schulträgerschaft eindeutig für eine Eingliederung dieser Ämter in die Stadtkreise sprechen. Die vom Land vorgesehene Angliederungslösung stellt für den Städtetag keine adäquate Lösung dar. Dadurch käme nur eine Übertragung des Verwaltungspersonals mit Ausnahme der Führungsfunktionen zustande. Es ist offensichtlich, dass damit die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung durch die Stadtkreise nicht gewährleistet wäre“ (Städtetag 2003a: 1f).

Die Argumentation, Kommunalbeamte dürften qua Landesgesetz keinen Landesbeamten vorgesetzt sein, wird als vorgeschoben bezeichnet. Lösungen wie bspw. die in anderen Bereichen festgeschriebene Weisungsfreiheit der Fachbeamten in bestimmten Arbeitsfeldern hätten, so heißt es, Interessenskollisionen leicht verhindern und die Unabhängigkeit der Landesbeamten garantieren können.

5.3 Ministerium für Wissenschaft und Kunst

Die bisher zweistufige Struktur der Archivverwaltung wurde zu einer einstufigen Struktur in einem Landesarchiv Baden-Württemberg zusammengefasst. Die bestehenden sechs Standorte bleiben erhalten. Die vier bisher an die RP angegliederten Staatliche Fachstellen für das öffentliche Bibliothekswesen wurden eingegliedert.

5.4 Wirtschaftsministerium

5.4.1 Gewerbeaufsicht

Die fachtechnischen Aufgaben der neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter gehen für „Betriebe mit umwelttechnisch bedeutsameren Anlagen und Störfallbereichen“ (IM 2004: 48) auf die RP, ansonsten auf die LK und SK über. Die jeweilige Zuständigkeit ist nach dem „**Zaunprinzip**“ geregelt. Dies bedeutet, dass die verantwortliche Behörde auch für die Genehmigung und Überwachung aller übrigen Anlagen auf dem Betriebsgelände – unabhängig davon, ob diese auf dem Verwaltungsgebiet liegen – zuständig ist. Damit soll für die Betriebe ein einheitlicher behördlicher Ansprechpartner geschaffen werden. Sehr spezialisierte Bereiche (Strahlenschutz, Medizinprodukte und auch der Bereich des Mutterschutz) werden auf der Ebene der RP gebündelt.

Das Zaunprinzip ist rechtstechnisch mit dem Umweltrecht – insbesondere dem Landesabfallgesetz (Art. 151 VRG) und der Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung (Art. 162 VRG) verknüpft. Der Begriff „Betriebsgelände“ ist in §28 Abs.4 Satz 2 des Landesabfallgesetzes definiert (vgl. Abschnitt 6.2).

5.4.2 Vermessungsverwaltung

Die Aufgaben der 35 Staatlichen Vermessungsämter gehen auf die LRA über, für die Stadtkreise, welche diese Aufgabe schon bisher freiwillig wahrnahmen, wird sie zur Pflichtaufgabe. Da es sich für diese jedoch nicht um eine neue Aufgabe i.S.v. Art. 71

Abs. 3 LV handelt, erhalten sie keinen finanziellen Ausgleich für die weitere Wahrnehmung.

Das Landesvermessungsamt in Stuttgart inkl. der Außenstelle in Karlsruhe bleibt bis auf weiteres „als bisheriger Teil des Landesbetriebs Vermessung zunächst als Landesoberbehörde erhalten“ (IM: 2004: RN 144). Im Bereich der Liegenschaftsvermessung wird jedoch schnellstmöglich eine weitgehende Privatisierung angestrebt. Dies soll in der bereits existierenden Sonderform des „Öffentlich bestellten Vermessungsingenieurs“ (ÖbV) erfolgen. Dabei sollen private Vermessungsingenieure die Aufgaben der Staatlichen Vermessungsverwaltung im Bereich der Liegenschaftsvermessung wahrnehmen. Eine Reihe von Regelungen soll die Erhöhung des privaten Anteils von derzeit 46% auf 80% bewirken und den durch die Zuweisung von (dann nicht mehr benötigtem) Vermessungspersonal an die LRA entstandenen Zielkonflikt entschärfen. So müssen die Kreise in jedem Fall die Vergabe an ÖbV prüfen und zum 30.06.2007 über ihre Erfolge bei der Privatisierung berichten. Das Land behält sich zum jetzigen Zeitpunkt weitergehende Maßnahmen wie bspw. die Monopolisierung nur auf ÖbV vor.

Die LRA müssen die von ihnen geführten amtlichen Geobasisinformationen anderen amtlichen Nutzern gebührenfrei zur Verfügung stellen, sonstige Nutzer werden an den anfallenden Kosten beteiligt. Diese Einnahmen werden auf Basis der Durchschnittsbeträge 1998 bis 2003 mit dem Zuweisungsbetrag des Landes verrechnet. Auf die nicht privatisierbaren Dienstleistungen muss ebenfalls die Effizienzrendite erbracht werden. Auch müssen die Landkreise für dringende Aufgaben dem Landesvermessungsamt Personal gegen Kostenerstattung zur Verfügung stellen. Es besteht die **politische Absicht**, die Vermessungsverwaltung mit den nicht privatisierbaren Aufgaben (Liegenschaftskataster etc.) als **Vorort-Präsidium** in das RP Karlsruhe einzugliedern, sobald 2/3 der Liegenschaftsvermessung privatisiert sind (IM 2004: RN 144).

Mit Verweis auf die erwähnten Synergieeffekte mit der Flurneuordnung wird die Eingliederung der Vermessungsverwaltung in die LRA gelobt. Ein kritischer Punkt ist die Höhe der von den LRA erwirtschafteten Vermessungsgebühren. Da die Landeszuweisungen um einen erwarteten – aus den Basisjahren 1998 bis 2003 errechneten – Fixbetrag an Einnahmen gekürzt wurden, ist die Richtigkeit dieser Schätzung von entscheidender Bedeutung. Hier erwies sich der prognostizierte Betrag nach Aussage des Landkreistages als deutlich zu hoch. Durch die stark zurückgegangene Bautätigkeit und den Rückgang der Einnahmen aus der Gebäudeaufnahme entsteht den Kreisen ein beträchtlicher Fehlbetrag.

5.4.3 Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau

Das Landesamt wird mit allen Aufgaben als Abt. 9 in das RP Freiburg als Vorort-RP eingegliedert (8. Teil VRG). Die vorhandenen Räumlichkeiten werden weitergenutzt.

5.4.4 Landesdenkmalamt

Die Aufgaben des Landesdenkmalamts mit Hauptsitz in Esslingen gehen einschließlich der hoheitlichen Vollzugsaufgaben auf die RP über (Art. 30 VRG). Das RP Stuttgart übernimmt als Vorort-RP landesweit wahrzunehmende Aufgaben der Beratung, Steuerung und Koordinierung der fachlichen Denkmalpflege sowie der zentralen Dienste, soweit diese nicht vom Innenministerium als oberste Denkmalschutzbehörde wahrgenommen werden. Die Vorort-Zuständigkeit begründet jedoch kein Weisungsrecht gegenüber den anderen RP (IM 2004: RN 172).

5.4.5 Landesgewerbeamt

Das Landesgewerbeamt mit bisherigem Sitz in Stuttgart wird vollständig aufgelöst, seine hoheitlichen Aufgaben gehen auf die RP über. Zusätzlich übernimmt je ein RP gewisse Aufgaben als Vorort-RP. Das RP Tübingen übernimmt so die Aufgaben der Landesstelle für Bautechnik, des Beschussamts sowie das Eich- und Messwesen. Dabei soll die Eichverwaltung privatisiert werden, sobald die bundesrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen sind (Landtag 2004c: 534). Das RP Stuttgart übernimmt die Personalverwaltung der früheren Mitarbeiter der Gebäudebrandversicherungsanstalten. Das RP Freiburg übernimmt die Aufsicht auf dem Gebiet der Energiewirtschaft. Das RP Karlsruhe ist zukünftig für die Aufgaben nach dem Außenwirtschaftsgesetz und der Vergabekammer zuständig.

Die eigentliche Auflösung der Landesoberbehörde Landesgewerbeamt ist nicht Teil des VRG, sondern erfolgt in einem eigenen Gesetzgebungsverfahren (IM 2004: RN 175).

5.5 Ministerium Ländlicher Raum

5.5.1 Flurneuordnung und Landentwicklung

Für die Wahrnehmung der Aufgaben der Flurneuordnung und Landentwicklung wurde eine innerhalb der Reform einmalige Organisationsform gewählt. Die Flurneuordnung unterliegt aufgrund ihres Projektcharakters starken Schwankungen und wird in **Projektteams** durchgeführt. Deshalb wurden die Ressourcen der unteren Sonderbehörden, die 19 Ämter für Flurneuordnung, zu einem Teil auf die Landkreise übertragen, zum anderen gingen sie an die Regierungspräsidien, welche diese Aufgabe auch für die Stadtkreise wahrnehmen. So erhielt jedes Landratsamt, soweit gewollt, lediglich ein sog. „Grundteam“ an Personal zur Flurneuordnung. Diese Möglichkeit wurde von 30 Landratsämtern wahrgenommen. Die RP integrierten die restlichen Ressourcen und halten sog. „Poolteams“ vor, welche zur Konzentration an Arbeitsschwerpunkten an die LRA abgeordnet oder teilabgeordnet werden. Im RP Stuttgart werden zusätzlich die Aufgaben der oberen Sonderbehörde, des Landesamtes für Flurneuordnung und Landentwicklung, für das ganze Land wahrgenommen. Diese obere Flurbereinigungsbehörde erstellt jährlich auf Vorschlag der unteren Flurbereinigungsbehörde ein landesweites Arbeitsprogramm.

Dieses auf den ersten Blick effizient erscheinende Verfahren befriedigt nach Aussage von Beteiligten weder die RP noch die LK. Als Ursache werden hier komplexe und unklare Regelungen der Verantwortungsteilung und der Abgeltung von Leistungen und Kosten genannt. Ersteres Problem erwächst daraus, dass die Poolteams im Gegensatz zu den Grundteams nicht der Organisationsgewalt der Landräte unterliegen, diese jedoch die fachliche Verantwortung tragen. Oft sind die Poolteams auf Weisung der RP noch an ihren alten Standorten angesiedelt, was zu Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit führen kann. Das zweite Problem erwächst aus dem ersten - so gibt es Streitigkeiten darüber, ob Poolteams beanspruchende LRA für deren Sachkosten an ihren jeweiligen Standorten aufkommen müssen. Auch müssen LK, die bei ihren Grundteams Einsparungen über die Effizienzrendite hinaus realisieren, für die Bereitstellung von Poolteams Kostenersatz leisten. Dies könnte die - besser als in den meisten Fällen mögliche und praktizierte - Realisierung von Synergieeffekten zwischen den Vermessungsämtern und den Flurordnungsämtern zunichte machen. Die Forderung des Landkreistages, die Poolteams für die Dauer ihrer Aufgaben im Kreis voll der Organisationsgewalt des jeweiligen Landrats zu unterstellen, wurde mit der Begründung des Flexibilitätsverlustes und des häufigen Dienortwechsels vom Gesetzgeber abgelehnt (IM 2004: 41). So werden der Einfluss der RP und bisherige, überregionale Standorte der Flurneuordnungsverwaltung gesichert.

5.5.2 Forstämter

„Die bisher von den 163 staatlichen Forstämtern wahrgenommenen Aufgaben gehen auf die **Landratsämter und Stadtkreise** als untere Verwaltungsbehörde über (Artikel 1 Abs. 3 VRG). Die Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften werden im Forstwesen von der Zuständigkeit als untere Verwaltungsbehörden ausgeschlossen (§ 16 Nr. 22 LVG, Artikel 6 VRG), soweit nicht ein körperschaftliches Forstamt die forsttechnische Betriebsleitung ausübt. In diesem Fall gilt der Abschluss nur für den Staatswald im Gemeindegebiet“ (Innenministerium 2004: 43).

Gemeinden können auch künftig körperschaftliche Forstämter einrichten, damit jedoch nur Privatwald betreuen. Auch erhielten die beiden Forstdirektionen in den RP Freiburg und Tübingen ein sog. „Durchgriffsrecht“, soweit dies „überörtliche Marktanforderungen“ (beide Innenministerium 2004: 43, zur Kritik vgl. Landkreistag 2004: 20) notwendig machen. Darüber hinaus erfolgt die Finanzierung des Staatsforstbetriebs nicht wie gewöhnlich über pauschale Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz. Die nicht unbeträchtlichen Gewinne fließen unmittelbar dem Land zu. Im Gegenzug werden die Betriebsmittel in einer separaten Haushaltslinie geführt, die Kosten der Waldarbeiter spitz mit den Kreisen abgerechnet. Da die Bewirtschaftung durch die LRA eine wirtschaftliche Tätigkeit für das Land darstellt, wäre bei der bisher praktizierten Pauschalbesteuerung nach §24 UStG mit zusätzlichen Belastungen in zweistelliger Millionenhöhe zu rechnen. Um dies zu umgehen, wird das Land die „Option der Regelbesteuerung“ nach §24 Abs. 4 UStG wahrnehmen, so dass „allenfalls noch ein geringer finanzieller Nachteil“ (IM 2004:44) für das Land verbleibt.

Abgesehen von Schwierigkeiten der geographischen Abgrenzung - die ehemaligen Forstbezirke folgten pragmatischer Weise den Forsten, nicht den Kreisgebieten - wurden also aufgrund der spezifischen Anforderungen besondere Regelungen der Kompetenzen und der Finanzierung notwendig. Diese Regelungen zeigen exemplarisch die häufig aus dem Status Quo, technischen und finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten erwachsenden Uneinheitlichkeiten der nach außen so einfachen Verwaltungsstrukturreform.

Die Gründe für die angesichts der sehr großen Veränderungen doch recht reibungslosen Umsetzung sind nach Aussagen Beteiligter darin zu sehen, dass die Angehörigen der Forstverwaltung mit weit schwerwiegenderen Eingriffen rechneten. So war zwischenzeitlich die Auflösung des sog. „Einheitsforstamts“ in der Diskussion. Die Zerschlagung dieser Strukturen – der historischen Konzentration der Forstaufgaben in einer Forstverwaltung, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen – hätte das Ende der traditionellen Forstverwaltung bedeutet. Die Erleichterung der Beibehaltung des Prinzips des Einheitsforstamts tröstete offensichtlich über die Umstrukturierung und neuerlichen Aderlass hinweg.

5.5.3 Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur

Die Aufgaben der 35 Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur gehen entsprechend Artikel 91 VRG auf die LRA über. Für die Stadtkreise übernimmt je ein Landkreis entsprechend dem Prinzip des „Kragenkreises“ diese Aufgaben. Ausgenommen sind Aufgaben, welche die Stadtkreise schon bisher als Träger öffentlicher Belange wahrgenommen haben, insbesondere Aufgaben nach dem Grundstücksverkehrsgesetz und dem Landpachtverkehrsgesetz.

Im Bereich der IuK können vom Fachministerium Techniken und Verfahren vorgeschrieben werden, wenn landesweit einheitliche Informationen notwendig sind und keine Vereinbarung mit den LK erreicht werden kann. Die Administration der Förder- und Ausgleichsmaßnahmen der EU wird durch detaillierte Verwaltungsvorschriften auf die Landwirtschaftsbehörden (der LRA) übertragen, um das Anlastungsrisiko so weit als möglich zu minimieren.

Die Synergien aus Vermessungs-, Flurneuordnungs- und Landwirtschaftsverwaltung befähigen die LRA zur Administration der EU-Fördermittel. Damit geht jedoch auch das Risiko landesweiter millionenschwerer Rückforderungen im Zuge der sog. Risikoanlastung auf jedes einzelne LRA über. An welcher Stelle im Schadensfall die Verantwortung angelagert wird, ist unklar. Die Forderungen der im Zuge der Gesetzesanhörung befragten Interessenorganisationen gingen erwartungsgemäß auseinander. So unterstützte bspw. der Verband Landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen (VLF) in Baden-Württemberg e.V. (41.000 Mitglieder) das Reformmodell des Landes:

„Die für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum wichtigen Aufgaben (Flächenkompetenz, EU-Kompetenz) sollten in landeseinheitlichen Strukturen vorgegeben werden. Um die Funktionsfähigkeit und die hohe Effizienz der Aufgabener-

ledigung der seitherigen Sonderbehörden zu erhalten, die Umsetzung von EU-Maßnahmen ordnungsgemäß abzuwickeln und vor allem um das damit verbundene EU-Anlastungsrisiko zu minimieren, sollten die im Ministerium Ländlicher Raum zusammengefassten Fachbereiche (Landwirtschaft, Forst, Flurneuordnung und Veterinär) sich unbedingt in der unteren Verwaltungsebene in einer Organisationseinheit widerspiegeln“ (VLF 2004: Anhörung).

Im Gegensatz dazu sah der Badische Landwirtschaftliche Hauptverband dies ganz anders:

„Angesichts eines erheblichen Beratungs- und Verwaltungsaufwandes für die Umsetzung des agrarpolitischen Systemwechsels [...] passe die zeitgleiche Verwaltungsreform in Baden-Württemberg mit der Eingliederung der landwirtschaftlichen Sonderbehörden in die Landratsämter nicht in die politische Landschaft. Sie gefährde die Beratungsqualität und erhöhe das Anlastungsrisiko für das Land. [...] Der Verband kritisiere die beabsichtigte Aufsplitterung der Flurneuordnung auf die Landkreise und fordert deren Zuordnung an die Regierungspräsidien.“

Bereits vor der Reform geäußerte Forderungen von Seiten der SPD-Fraktion, die Aufgaben der Verwaltung (einschließlich Kontrolle) und der Bildung und Beratung (zur Bewältigung der „Subventionsbürokratie“) institutionell zu trennen (vgl. Antrag der Abg. Gerd Teßmer, u. a. SPD, und Stellungnahme MfELR, Landtag 2003), wurden somit nicht erfüllt. Wie jedoch die in derselben Stellungnahme gepriesene „übergebietliche Spezialisierung“ in der Beratungsleistung in der jetzigen Organisationsform weitergeführt werden kann, ist unklar.

5.6 Sozialministerium

5.6.1 Versorgungsämter/Landesversorgungsamt

Die Aufgaben der acht bisherigen Versorgungsämter werden nun von den 35 LRA wahrgenommen. Das ehemalige Landesversorgungsamt gehört seit dem 01. Januar 2005 als eigenständige Abteilung 10 zum Regierungspräsidium Stuttgart. Von dort werden die Aufgaben der höheren Versorgungsbehörde landesweit wahrgenommen.

Die Aufgaben der Versorgungsverwaltung, die auf die LK übertragen wurden, liegen im Sozialen Entschädigungsrecht (SER) und im Schwerbehindertenrecht (SGB IX). In der Konzeptionsphase war offen, ob dieser Übergang auf die allgemeine Verwaltung mit dem sozialen Entschädigungsrecht des Bundes, insbesondere § 1 Abs. 1 und § 3 Kriegsopfer-Verwaltungsbehördengesetz, vereinbar ist. Dies wurde in einem bei Prof. Dr. Paul Kirchhof, Universität Heidelberg, in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten als zulässig erachtet, da die Versorgungsverwaltung ihre Aufgaben lediglich eigenverantwortlich, fachlich spezialisiert sowie zweigliedrig erfüllen, jedoch **keine organisatorische Ausgliederung** gegeben sein muss.

Das Gutachten erörterte nur die Frage der Landkreise, die Stadtkreise wurden von vorneherein ausgeschlossen. Aufgrund des Koppelungsgebotes in § 69 SGB IX konnte ihnen folglich auch nicht der Bereich des Schwerbehindertenrechts übertragen werden, da

die beiden Aufgaben gemeinsam wahrgenommen werden müssen. Als sog. „**Kragenkreis**“ übernimmt je ein angrenzender Kreis diese Aufgaben. Durch neueste Gesetzgebung, das Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen vom 23. April 2004 (Deutscher Bundestag 2004), wird das Koppelungsgebot in § 69 SGB-IX gelockert. Damit wird eine Übertragung der Zuständigkeiten für das Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertenrecht auf die Stadtkreise möglich. Die Forderung der Wahrnehmung dieser Möglichkeit seitens der Stadtkreise wurde mit dem Argument der dann uneinheitlichen Übertragung der Aufgaben der Versorgungsverwaltung und der zeitlichen Fortgeschrittenheit des Reformprojekts von der Landesregierung abgelehnt. Sollte eine hessische Bundesratsinitiative für ein drittes Zuständigkeitslockerungsgesetz Erfolg haben, welches u.a. die Aufhebung des Kriegsoffer-Verwaltungsbehördengesetzes vorsieht, wäre eine vollständige Aufgabenübertragung auf die Stadtkreise entsprechend derer auf die der Landkreise möglich. Der damalige Innenminister Schäuble sicherte am 9. Juni 2004 in der ersten Beratung des Gesetzentwurfs für diesen Fall ein Wiederaufgreifen der Thematik zu (Landtag von Baden-Württemberg 2004b: 4901).

Zum Übergang der Versorgungsämter auf die LRA gibt es widersprüchliche Aussagen. Während die ministeriale Ebene von einem reibungslosen Vorgang spricht, berichten andere Stellen von **massiven Lücken** von, bei einzelnen Ämtern, bis zu drei Monaten in der Bearbeitung von Anträgen. Probleme werden sogar vom RP Stuttgart eingeräumt, in welches das Landesversorgungsamt eingegliedert wurde:

„Im Rahmen der Verwaltungsreform musste als besondere Herausforderung auch eine völlig neue EDV-Struktur aufgebaut werden. Die bestehenden Netzwerke und Datenbanken wurden an die neuen Gegebenheiten angepasst. Nach einem etwas holprigen Übergang laufen die Systeme nun seit mehreren Wochen einwandfrei. Regierungspräsident Dr. Udo Andriof sprach den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in der Versorgungsverwaltung für ihren engagierten Einsatz seinen besonderen Dank aus“ (RP Stuttgart 2005).

Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (Artikel 6, § 13a LVG) erlaubt den Landkreisen ausdrücklich Kooperationen, dies wurde für die Versorgungsverwaltung noch unterstrichen. So appellierte auch der damalige IM Thomas Schäuble an die Landräte:

„Ich möchte deshalb an die Landräte, Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister appellieren: Nutzen Sie verstärkt diese neue Möglichkeit von Kooperationen, um Synergien zu steigern, Kosten zu senken und dennoch die Qualität der Leistungen zu halten. Nicht jeder Kreis muss hochspezialisierte Fachleute oder teure Geräte vorhalten. In manchen Bereichen, wie beispielsweise in der Versorgungsverwaltung, sind solche Kooperationen aus meiner Sicht nahezu zwingend“ (Landtag von Baden-Württemberg 2004b: 4903).

Diesem Aufruf wurde im Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts z.B. von den LK Böblingen, unter Mitbesorgung für den Stadtkreis Stuttgart, Esslingen und Rems-Murr Folge geleistet. Die Gründe dafür drängen sich tatsächlich auf: Während im Schwerbehindertenrecht Synergien mit den vom LWV übergebenen Aufgaben bestehen, werden im Sozialen Entschädigungsrecht 90% der Fälle durch das Bundesversorgungsgesetz für Kriegsoffer bestimmt. Deren Zahl nimmt schnell ab, demgegenüber stände die

Verpflichtung zur Aufbewahrung riesiger Mengen von Altakten für die Landkreise (vgl. Mummert 2004a: 31ff). In der Kooperation übernimmt das LRA Böblingen die Zuständigkeit, jedoch findet die Besorgung paradoxer Weise am bisherigen Standort des Versorgungsamtes in Stuttgart (in einem der Stadtkreise, welche nicht zur Übernahme der Versorgungsverwaltung ermächtigt wurden!) statt, welcher als Außenstelle des LRA geführt wird. Kooperationen wie diese könnten den massiv kritisierten Übergang von vormals acht hoch spezialisierten Versorgungsämtern auf die 35 LRA relativiert haben, sowie auch die unterschiedlichen Leistungen beim Aufgabenübergang erklären.

5.6.2 Landesgesundheitsamt

Das RP Stuttgart übernimmt als Vorort-RP sämtliche Aufgaben des Landesgesundheitsamtes (Art. 118 VRG).

5.7 Umwelt- und Verkehrsministerium

5.7.1 Gewässerverwaltung

Mit dem VRG wurden gemäß der wasserwirtschaftlichen Bedeutung nach „Gewässern I. Ordnung“ (Einzugsgebiet > 150 km²) und kleineren „Gewässern II. Ordnung“ unterschieden. Die Gewässer I. Ordnung (inkl. Hochwasserschutz) wurden den RP übertragen, die Gewässer II. Ordnung, die Beratung von Kommunen und die Eigenschaft als Träger öffentlicher Belange gehen grundsätzlich an die unteren Verwaltungsbehörden. Beide Ebenen sind jeweils für die technischen Maßnahmen ihrer Gewässerkategorie zuständig. Zur Wahrnehmung der Aufgaben wurden in die RP die vier Gewässerdirektionen und die 36 Betriebshöfe integriert. Die wasserrechtlichen Zuständigkeiten bei Betrieben werden entsprechend der bei der Gewerbeaufsicht zur Anwendung kommenden „**Zaunlösung**“ geregelt, d.h. sie wurden der im Immissionsschutz- und Abfallrecht angewandten Zuständigkeitssystematik angepasst.

Die Systematik der Gewässereinteilung (I. und II. Ordnung) wird in ihren Feinheiten teilweise kritisiert und als willkürlich bezeichnet. Nichtsdestotrotz wird die Herunterzoning der Gewässer II. Ordnung in die Kommunen allgemein als richtig anerkannt, da hier bereits Kompetenzen im Bereich Hochwasserschutz angesiedelt sind. Hier sind die Synergien mit am deutlichsten sichtbar.

5.7.2 Naturschutz und Landschaftspflege

Die beiden oberen Naturschutzbehörden, das Landesamt für Umweltschutz (LfU) und das Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit (UMEG), bleiben vorerst erhalten. Ihre Zusammenfassung in Anstaltsform ist mit der zweiten Stufe der Verwaltungsstrukturreform geplant.⁶

⁶ Als Begründung für die Verschiebung wird angeführt: „Die Fusion beider Einrichtungen stößt aufgrund ihrer unterschiedlichen Strukturen und rechtlichen Gestaltung auf ernstzu-

Die bisher den RP angegliederten Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege werden als eigene Behörden aufgehoben und in die RP integriert. Zusätzlich werden den RP als höheren Naturschutzbehörden einige Aufgaben (Betreuung von Naturschutzgebieten etc.) zugewiesen, die ansonsten nach der Regelzuständigkeit des NatSchG an die unteren Naturschutzbehörden übergegangen wären. Die unteren Naturschutzbehörden werden von Naturschutzbeauftragten beraten, die bereits vor der Reform bei Sonderbehörden (Forst, Flurneuordnung, Landentwicklung) tätig waren. Durch ein „Benachteiligungsverbot“ (§ 48a Abs. 3 NatSchG) sollen die fachliche Unabhängigkeit auch weiterhin gewährleistet und Interessenkonflikte vermieden werden.

Die Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften wurden in ihrer Zuständigkeit gestärkt. Sie erhielten eine Reihe von Aufgaben wie z.B. die „Zulassung von Werbeanlagen, die Erklärung zu Naturdenkmälern [...] und die Festlegung von Erholungsstreifen an Gewässern zweiter Ordnung [...]“ (IM 2004: RN 182). Daneben erhielten alle Gemeinden als Ortschaftsbehörden eine Parallelzuständigkeit zu den unteren Naturschutzbehörden bezüglich der „Beschränkungen des Betretens der freien Landschaft“ und bei „Sperrungen“.

Die bei öffentlichen und privaten Bauvorhaben einflussreiche und damit wirtschaftlich wie politisch oft als hinderlich empfundene Umweltschutzverwaltung wurde **durch die Integration geschwächt**. Neu eingebaute Sicherungen wie die „Hochzonung“ der Verantwortung für Naturschutzgebiete und das „Benachteiligungsverbot“ zeigen, welche Angst der Gesetzgeber vor der eigenen Courage hatte. Es kann davon ausgegangen werden, dass nach der Integration in die allgemeine Verwaltung und nach der „Entbürokratisierung“ (IM 2004: RN 181) - durch Abschaffung der Biotopschutzkommission sowie Aufhebung der Pflicht zu Schutzpflanzungen - weit weniger Projekte am Widerstand der Umweltschutzverwaltung scheitern werden. Interessant werden sicherlich auch die Auswirkungen der Kompetenzdoppelung zwischen Gemeinden und unteren Naturschutzbehörden. Interessenskollisionen sind vorprogrammiert.

Ein bei der Aufgabenübertragung von den LRA auf die Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften durchgängig auftretendes Problem ist die Versorgung mit Fachpersonal zur Erfüllung der neuen Aufgaben. Während beim Personalübergang auf die untere Landesverwaltung in den meisten Fällen genügend Personal weitergegeben wurde, um arbeitsfähige Verwaltungen aufzubauen, ist dies bei der wirklichen Kommunalisierung auf der Ebene der Städte und Gemeinden nicht der Fall. Die neuen Aufgaben werden vom vorhandenen Personal übernommen, es wird kein zusätzliches Personal eingestellt. Abgesehen von der höheren Arbeitsbelastung geht dies nur in jenen Bereichen problemlos, in denen kein spezifisches Know-how erforderlich ist. Im Fall der Umweltverwaltung tritt dieses Problem aufgrund des kleineren Personalstamms vermutlich noch stärker als bei anderen Verwaltungsbereichen zu Tage. Dies soll hier exemplarisch dargestellt werden.

nehmenden, vor allem personal- und haushaltsrechtlichen Klärungsbedarf, der nicht kurzfristig befriedigt werden kann“ (IM 2004: RN 335).

Die relativ kleine Zahl an hauptamtlich Beschäftigten der mittleren Umweltverwaltung ist oft hoch spezialisiert („Singvogelexperte“), die traditionell für die unteren Naturschutzbehörden tätigen Naturschutzbeauftragten nehmen diese Aufgabe oft ehrenamtlich, gegen eine geringe Aufwandsentschädigung, wahr. Die nun beauftragten Gemeinden entdecken erst langsam den „Schatz“ an, bspw., Naturdenkmälern auf ihrer Gemarkung, welche nicht nur verwaltet, sondern auch geschützt und instand gesetzt werden müssen. Dies geschah bisher durch den LK, kostenfrei für den Eigentümer und pauschal finanziert durch Landeszuweisungen (Kopfbetrag). Die Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen selbst verfügen nicht über das notwendige Know-how im Bereich Naturdenkmäler. Jede Große Kreisstadt und Verwaltungsgemeinschaft muss die zuvor auf ihrer Gemarkung tätigen Naturschutzbeauftragten finden und anfragen, ob diese auch weiterhin diese Aufgaben wahrnehmen möchten. Die Kosten aller Maßnahmen fallen nun direkt in den Großen Kreisstädten und Verwaltungsgemeinschaften an. Die Verteilung dieser zwischen den Großen Kreisstädten/Verwaltungsgemeinschaften und den betreuten Kommunen ist noch unklar. Frühestens 2006, nach Klärung des Aufwandes der Kommunen und der bisher von den LK/SK hier aufgewendeten Mittel können in Verhandlungen zwischen dem Städtetag und dem FM die Konditionen der Aufnahme in den FAG geklärt werden.

Hier zeigt sich, weshalb die **Kommunalisierung von Aufgaben ein beliebter Weg zur Senkung der Verwaltungskosten** ist. Die Kommunen übernehmen gerne die zusätzlichen Kompetenzen - in einigen Fällen haben sie sich um diese Aufgaben auch schon vor der offiziellen Zuständigkeit ganz pragmatisch gekümmert - und die daran geknüpften Zuweisungen. Der „Übereifer“ der selbständigen Sonderbehörden oder Fachabteilungen bei der Aufgabensuche und -erledigung liegt ihnen jedoch fern. Solange keine rechtliche Sanktionierung mit der Nichtwahrnehmung verbunden ist, können die neuen Aufgaben sehr kostengünstig ohne neues Personal und Kompetenzen „erledigt“ werden. Diese „Aufgabenkritik von unten“ ist ja auch in anderen Bereichen der Verwaltungsstrukturreform sehr erfolgreich.

Risiken liegen für die Kommunen allerdings nicht nur in der (bisher nicht sanktionierten) Nichterfüllung und den Verhandlungen über die Erstattungen durch das Land. Auch die Politisierung von Entscheidungen (Berufung auf „gottgegebene“ Beschlüsse der Sonderbehörden gibt es hier nicht mehr), und der aus diesem Grund oder aus echtem Kompetenzmangel nötige Zukauf von Fachkenntnis und Legitimation, könnte sich als letztendlich teurere Aufgabenerledigung herausstellen.

5.7.3 Straßenbau und -verwaltung

Mit Artikel 148 VRG wird die Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Straßenbaus neu geregelt. Danach sind die Land- und Stadtkreise für die Planung und den Bau aller Straßen bis auf die Ebene der Kreisstraßen zuständig. Instandhaltungsaufgaben nehmen sie darüber hinaus als untere Verwaltungsbehörden auch für die Landes- und Bundesstraßen im jeweiligen Kreis wahr. Zur Erfüllung dieser Aufgaben werden ihnen die 18 Straßenbauämter inklusive Außenstellen und die 99 Straßenmeistereien übertragen.

Die RP verantworten Planung, Bau und Erhalt bis hinunter auf die Ebene der Landesstraßen sowie die Verwaltung der Bundesautobahnen. Hierzu werden ihnen die 14 Autobahnmeistereien übertragen. Das RP Tübingen übernimmt als Vorort-Präsidium die Aufgaben der Sondereinrichtungen der Straßenbauverwaltung (Landesstelle für Straßentechnik, Verkehrsrechnerzentrale, Fernmeldemeisterei und das Ausbildungszentrum Nagold).

Die Kreise erhalten zweckgebunden (spitz abgerechnet) die Mittel für die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben an den Landesstraßen. Eine Reihe von Haushaltsposten muss jedoch von den Kreisen getragen werden und wird lediglich pauschal vergütet (vgl. IM 2004: RN 134). Die Bundesmittel für die Aufgaben an den Bundesstraßen werden ihnen vollständig zugewiesen. Zur Aufgabenwahrnehmung sind im Einvernehmen mit den beteiligten Verwaltungsbehörden funktionale Anpassungen und Kooperationen möglich, bspw. um optimale Gebietszuschnitte zu erreichen.

Die Aufgabenverteilung zwischen unterer und mittlerer Verwaltungsebene wurde von verschiedenen Seiten kritisiert. Formal handelt es sich dabei um die Durchbrechung des propagierten Eingliederungsprinzips – obere Sonderbehörden in die RP, untere Sonderbehörden in die LRA. Dieser Regel folgend hätte die Planungs- und Bauzuständigkeit zumindest für die Landesstraßen, wenn nicht sogar für die Bundesstraßen bei den LK/SK angesiedelt werden müssen. Zur Übertragung dieser Aufgaben fehlte jedoch letztendlich der Mut - die Angst vor einem Straßen-Flickenteppich war zu groß. Damit ging der ansonsten vertretene Anspruch einer sinnvollen Aufgabenbündelung (gerade im Straßenbau sind auf der Ebene der Stadt-/Landkreise die meisten anderen - bspw. im Zuge eines Planfeststellungsverfahrens involvierten - Ämter angesiedelt) verloren. Es steht zu erwarten, dass die LK durch bilaterale Absprachen oder Kooperationen offensichtliche Dysfunktionalitäten in den neuen Zuständigkeitszuschnitten abmildern werden.

6 Lösungsversuche und Problemlagen

Im Folgenden werden einige typische Lösungsversuche und Problemlagen diskutiert, die bei einer derartig umfassenden Reform auftreten und aus denen man möglicherweise auch für andere Bundesländer lernen kann.

6.1 Kooperationen zwischen unteren Verwaltungsbehörden

Mit dem VRG wurden der unteren Verwaltungsebene neue Kooperationsformen ermöglicht. So sind verschiedene Stufen der Kooperation – von der Bürogemeinschaft bis hin zu gemeinsamen Dienststellen, welche ohne Ansehen der lokalen Fallherkunft arbeiten – möglich. Die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung i.S.d. Rechtsakts verbleibt jedoch beim jeweiligen Kreis (vgl. IM 2004: RN 245-255), um das Prinzip der Einhäusigkeit der Verwaltung nicht wieder aufzuheben. Neue Kooperationsformen ziehen also keine Zuständigkeitsverlagerung nach sich.

Die neuen Möglichkeiten der Kooperation dienen Verteidigern der nach außen sehr rigiden dreigliedrigen Struktur der Landesverwaltung gerne als Zuflucht, wenn offensichtlich wenig sinnvolle Arrangements durchgesetzt oder gut funktionierende Strukturen zerschlagen wurden. Hier wird eine paradoxe Situation deutlich: einerseits werden Abweichungen von der Reform-Blaupause nicht gerne gesehen, da sie das Konzept als Ganzes in Frage stellen. Andererseits sind Kooperationen (oder größere Verwaltungseinheiten) in manchen Bereichen unleugbar die bessere Lösung.

Die Praktiker der unteren Verwaltungsebene haben sich für eine relativ harte Linie entschieden, welche generell die Kompetenz der Kreise und ihre Kontrolle über die neuen Ressourcen auch gegen Widerstände verteidigt, in sehr klaren, leicht zu begründenden Fällen jedoch Ausnahmen zulässt. So bildeten beispielsweise 9 von 14 befragten Behörden im Bereich des RP Stuttgart in einem Verwaltungsbereich eine Kooperation mit einem anderen Kreis. Davon bezog sich der größte Teil (6 Fälle) auf die Straßenbauverwaltung. Der Rest verteilte sich auf die Bereiche Versorgungsämter, soziales Entschädigungsrecht, Forstverwaltung und Schulaufsicht (vgl. FÜAk 2005a: 12).

6.2 Zaunprinzip

Um insbesondere Großbetriebe mit mehreren Betriebsgeländen durch die Herunterzoning und Verteilung der für sie zuständigen Ämter nicht vor unüberwindliche Probleme zu stellen, wurde die sog. „Zaunlösung“ entwickelt. Dabei ist eine Behörde für das Betriebsgelände eines Unternehmens zuständig, auch wenn Niederlassungen außerhalb ihres räumlichen Zuständigkeitsgebiets liegen. D.h., dass sie umfassend, also für alle Rechtsmaterien innerhalb eines Betriebsgeländes zuständig ist. Dies schließt die Rechtsmaterien Wasserrecht, Abfallrecht, Immissionsschutzrecht und grundsätzlich

auch das Arbeitsschutzrecht ein. Dabei gibt es keine Differenzierung zwischen verschiedenen Betriebstypen auf einem Betriebsgelände.

„Sämtliche Verwaltungsvorgänge innerhalb des Betriebsgeländes werden gebündelt und integriert von einem administrativen Ansprechpartner bearbeitet. Die Pflege des Kontaktes zwischen der Behörde und dem Unternehmen ist regelmäßig die Sache eines Generalisten, der von Spezialisten im Hintergrund unterstützt wird“ (Kiebele 2005: 18).

Zentral für dieses Prinzip ist die Definition des Betriebsgeländes und die Festlegung der zuständigen Behörde. Zu detaillierten Ausführungen und Schwachpunkte der Regelung vgl. Kiebele (2005).

6.3 Standardbefreiung

Um den Handlungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu erweitern, sind im Zuge der Verwaltungsreform umfassende Maßnahmen zur Standardbefreiung vorgesehen. Der Handlungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung ist wegen der seit Jahren angespannten Finanzlage der Städte, Gemeinden und Kreise erheblich beeinträchtigt. Dazu tragen auch von den Kommunen zu beachtende Personal-, Sach- und Verfahrensstandards bei. Dieser Entwicklung soll mit dem Gesetz zur Befreiung von kommunal belastenden Standards (Standardbefreiungsgesetz) begegnet werden. Neue Formen der Aufgabenerledigung im Vernehmen mit der zuständigen Fachaufsichtsbehörde können so erprobt werden.

Mit einer „Experimentierklausel“ wird den Gemeinden, Gemeindeverwaltungsverbänden, Landkreisen und Zweckverbänden die Möglichkeit eröffnet, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von belastenden landesrechtlichen Standards abzuweichen, wenn der Zweck auch auf andere Art und Weise als durch die Erfüllung der Vorgaben sichergestellt ist. Das Gesetz bezweckt die Stärkung des kommunalen Handlungsspielraums. So sollen vor Ort Kosten sparende oder alternative Regelungen von Lebenssachverhalten gefunden werden, die dem Sinn der Vorgabe ebenso entsprechen oder ihn besser erfüllen. Die Landkreise können Befreiungen auch in ihrer Eigenschaft als Träger der unteren Verwaltungsbehörde bei der Rechtsaufsichtsbehörde beantragen.

6.4 Übergangspersonalräte

Die Auflösung und Zusammenlegung von Behörden erfordern Übergangsregelungen bei den Personalvertretungen. Artikel 10 VRG regelt diese besonderen Bestimmungen. Um die Beschäftigten bei den durch die Aufhebung von Dienststellen, die Versetzung und die Integration in neue Behörden u.U. auftretenden gravierenden persönlichen Konsequenzen durchgängig durch Personalräte begleiten zu können, sollen diese in den aufnehmenden Behörden bis zur nächsten Personalratswahl als sog. „Übergangspersonalräte“ vertreten sein, welche neben die regulären Einrichtungen der Behörden treten. Um nach den Umstrukturierungen gleich einheitliche neue Personalräte wählen zu können,

werden alle Personalratswahlen im Jahr 2005 (mit Ausnahme derer an den Schulen) in das vierte Quartal 2005 verschoben.

6.5 Einhäusigkeit der Verwaltung

Die als wesentlicher Vorteil der Verwaltungsstrukturreform propagierte „Einhäusigkeit der Verwaltung“ wurde in der Praxis häufig durchbrochen, oder, in einigen Fällen, auch durch Sonderregelungen entgegen der Systematik hergestellt. Oft kann die gefundene Lösung schlüssig begründet werden. Dies zeigt jedoch die „Unangemessenheit“ einer allzu rigiden konzentrierten Dreistufigkeit.

6.6 Effiziente Größe der Verwaltungseinheiten

Kleine Landkreise erwiesen sich bei der Verteilung der neuen Mitarbeiter als generell im Nachteil, da ihnen proportional weniger Personalstellen zustehen, sie weniger Potenzial für Personalrochaden haben und in der Regel in ländlicheren - und damit für die meisten ehemaligen Sonderbehördenmitarbeiter unattraktiveren - Gebieten liegen. Hier spielte die Zuweisung von, trotz ihrer geringen Größe, arbeitsfähigen Verwaltungseinheiten eine zentrale Rolle. Eine weitere Lösung stellten Kooperationen dar, welche gewachsene Strukturen und vorhandene Ressourcen miteinbezogen.

6.7 Bürokratieabbau und Aufgabenkritik

Der Landtag von Baden-Württemberg verabschiedete in den letzten beiden Jahren bereits fünf Tranchen an Maßnahmen zum **Bürokratieabbau**. Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Umsetzung von leicht zu realisierenden Vorschlägen aus der Bevölkerung. Zur Institutionalisierung dieser Abbaubemühungen wurde im Juli 2004 ein „unabhängiger Landesbeauftragter für Bürokratieabbau, Deregulierung und Aufgabenabbau“ (Ombudsmann Bürokratieabbau) eingesetzt. Diese Funktion nimmt derzeit der Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär Rudolf Böhmler, wahr. Darüber hinaus wurden im Januar 2005 alle Ressorts gebeten, je 10 Vorschläge zum Bürokratie- und Aufgabenabbau zu unterbreiten. Auf diesem Weg wurden dem Ministerrat insgesamt 85 Vorschläge vorgelegt. Tiefergehende Vorschläge wurden dabei auf die sich zurzeit in Vorbereitung befindliche Offensive zur **Aufgabenkritik** verschoben. Diese soll in Angriff genommen werden, sobald in den Stadt- und Landkreisen erste Erfahrungen und Personalressourcen zur Verfügung stehen. Auf allen Ebenen der Verwaltung wird diese Aufgabenkritik gefordert, da nur durch eine Reduzierung der Aufgaben und Vorschriften die geforderte Effizienzrendite erreicht werden könne. So wird bspw. der Präsident des Städtetages Baden-Württemberg, Bernd Doll, am 31.03.2003, wenige Tage nach der ersten Vorstellung der Reformpläne, folgendermaßen zitiert:

„Diese Verwaltungsreform könne aber nur gelingen, wenn sie mit einem auf Aufgabenkritik beruhenden Bürokratieabbau verbunden wird und wenn aus der Aufgabenübertragung auf die Kommunen weitgehend weisungsfreie Pflichtaufgaben würden. [...] Auf keinen Fall dürfe es nur eine schlichte Übertragung der staatlichen Aufgaben auf die Stadt- und Landkreise und eine Finanzierung über die Kreisumlage und über die Stadtkreishaushalte geben, so der Städtetagspräsident“ (Städtetag 2003).

Der am 21. April 2005 in das Amt des Ministerpräsidenten von Baden Württemberg gewählte Günther Oettinger kündigte in seiner Regierungserklärung dementsprechend an:

„Ich werde mich in Fortsetzung der Verwaltungsreform für einen umfassenden Aufgaben- und Bürokratieabbau einsetzen. Was wir brauchen, ist ein Staat, der sich auf diejenigen Kernaufgaben konzentriert, die die Bürger und die Wirtschaft nicht allein lösen können. Hierzu ist eine konsequente Aufgabenkritik notwendig“ (StM 2005: 31).

Durch die Vorgehensweise der Verwaltungsstrukturreform, zuerst Verantwortlichkeiten von der Sonder- auf die allgemeine Verwaltung zu verlagern, erhofft man sich, anschließend sinnvolle und dauerhafte Aufgabenkritik auf Grundlage der Hinweise der finanziell sehr stark unter Druck geratenen unteren Verwaltungsebenen zu erhalten. So wird bspw. ein Verwaltungsmitarbeiter mit folgendem Satz zitiert, der vermutlich die Sichtweise in weiten Teilen der unteren Verwaltungsebene widerspiegelt:

„Auch heute gibt es in der öffentlichen Verwaltung noch viele Aufgaben, deren Nichterledigung keinerlei Auswirkung hätte (...)“ (FüAk 2005a: 14).

6.8 IuK-Übergang

Der Übergang der IuK stellt insbesondere nach Aussage der ministerialen Ebene eines der Hauptprobleme der Reform dar. Besonders die Zusammenführung einzelner Rechenzentren in ein „Landesrechenzentrum“ erscheint problematisch. Dabei wird besonders auf „persönliche“ Schwierigkeiten, die Nicht-Kooperation von beteiligten Akteuren abgehoben.

Stark unterbewertet und vernachlässigt erscheinen der Aufwand und die Kosten des Übergangs komplexer EDV-Systeme auf die Ebene der Kreise. Einen Hinweis auf die Schwierigkeiten und andauernden Diskussionen gibt „Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg“ (IM 2004: RN 276-278). Vermutlich kommen in diesem Bereich große Kosten auf die SK/LK zu, welche das Land nicht zu decken bereit sein wird. Hier geht es vorrangig um die Definition und Anerkennung von „Ursächlichen Kosten“ der IuK-Migration durch die LRA. Nach einer Kostenerhebung des Landkreistages über real angefallene einmalige Kosten überschreiten diese die vom Land geschätzten Kosten um ca. das Dreifache. Diese Zahl wird jedoch vom Land nicht anerkannt, da man sich bisher nicht auf eine Bewertungsgrundlage einigen konnte. Auch beim Betrieb werden höhere Kosten erwartet. Es wird deutlich, dass die explizite und konsensuale Festlegung von Bewertungsgrundlagen ein maßgeblicher Erfolgsfaktor für

die Bewältigung von finanziellen Ausgleichsfragen ist. Versteckte Kosten wie diese lassen auch den verlautbarten „Break-even“ der Reform innerhalb weniger Jahre sehr zweifelhaft erscheinen – bzw. es muss diese Aussage auf die Bilanzen auf Landesebene beschränkt werden.

6.9 Probleme mit der Weiterführung der „Neuen Steuerungsinstrumente“

Seit 1999 verfolgt das Land Baden-Württemberg die Einführung des Projekts „Neue Steuerungsinstrumente (NSI)“. Neben der Weiterentwicklung der dezentralen Budgetverantwortung umfassen die Neuen Steuerungsinstrumente im Wesentlichen die Anlagenebuchhaltung, ein Haushaltsmanagementsystem, die Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und ein Führungsinformationssystem.

Von der Umsetzung des VRG ist das mit großem technischem und finanziellem Aufwand vorangetriebene Projekt außerordentlich betroffen. Mit der Ausgliederung der meisten Sonderbehörden aus dem Einflussbereich der Ressorts sind umfangreiche technische aber auch vertragliche Veränderungen notwendig. Da die LRA selbstständig und ohne kontinuierliche Berichtspflicht wirtschaften, gingen dem System die Mehrzahl seiner Produkte und auch die Hälfte seiner Nutzer verloren. Die Mittel, je nach Rechnung zwischen 350 und 550 Mio. Euro, wären demnach sehr schlecht angelegt gewesen. In der Begründung zur Anhörung (Landtag von Baden-Württemberg 2004: 509f) heißt es dann auch nur lapidar:

„Da die NSI die Steuerung der Landesverwaltung unterstützen sollen, mithin eine dienende Funktion haben, sind im Zuge der Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform auch die NSI anzupassen. [...] Die Eingliederung der unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und Stadtkreise führt zu einer Reduzierung des Projektumfangs, weil die NSI künftig von weniger Landesbehörden angewendet werden. Eine Steuerung der Kosten auf der unteren Verwaltungsebene durch das Land mit Hilfe der NSI scheidet aus, weil die Kosten der Stadt- und Landkreise in der Regel über das Finanzausgleichsgesetz (FAG) pauschal abgegolten werden. Die Landesregierung hat in Anbetracht des sich abzeichnenden Aufgabenübergangs im Juli 2003 beschlossen, dass die NSI in den einzugliedernden unteren Sonderbehörden nicht mehr eingeführt bzw. betrieben werden. In den verbleibenden Bereichen der Landesverwaltung werden sie dagegen grundsätzlich weiterhin Anwendung finden. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird an die organisatorischen Änderungen anzupassen sein.“

Die finanzpolitische Sprecherin der grünen Landtagsfraktion sah den Sachverhalt naturgemäß etwas anders:

„Das ist eine riesige Verschwendung von Steuergeldern. Ein durchaus sinniges Projekt wird zuerst in der Umsetzung von der Landesregierung vermasselt und dann mittels der Verwaltungsreform auf Kosten der Steuerzahler rasiert. Was übrig bleibt, ist ein automatisiertes Haushaltssystem sowie einige Erläuterungen mehr im Landeshaushalt. Für 500 Millionen Euro ist das mir eindeutig zu wenig“ (Die Grünen 2003).

Aus Verlautbarungen der ministerialen Ebene und Berichten in den Medien (vgl. Stuttgarter Zeitung, 07.03.2003 [vor Bekanntgabe der VRG-Pläne]) kann geschlossen werden, dass letztere Charakterisierung den Kern der Sache zumindest relativ gut trifft.

6.10 Keine echte Kommunalisierung

Die Forderung nach mehr Subsidiarität wird von den untersten Verwaltungsebenen vertreten. Der Städtetag steht für die Position der großen Kreisstädte und der Stadtkreise. Er ist grundsätzlich für die Reform, forderte aber mehr Bürgernähe und eine Reihe von Korrekturen an der geplanten Verwaltungsreform. So wurde bspw. die Diskriminierung der Stadtkreise gegenüber den LK, insbesondere im Bereich der Schulverwaltung oder auf Ebene der Gemeinden die Hochzonung der Zuständigkeiten für Landschaftsschutzgebiete und Biotopen, stark kritisiert. Der 40 Punkte umfassende Negativkatalog kommunaler Zuständigkeiten in § 16 LVG blieb jedoch äußerlich unangetastet, die auf die Kommunen übertragenen Aufgaben befassen sich lediglich mit Teilbereichen und Einzelfragen. Eine weitergehende Herunterzonung wurde, teils wg. der bundesrechtlichen Vorgabe einer Aufgabenerledigung durch Landesbehörden, teils aus politischen Gründen und letztendlich auch stark aus dem ernsthaften Bemühen um eine möglichst optimale Gestaltung der Schnittstellen zwischen den Verwaltungseinheiten, abgelehnt. Da die Kommunen die mit den Aufgaben verbundenen Kosten noch nicht überblicken können und die Verhandlungen über die entsprechende Anpassung der Landeszuweisungen noch ausstehen, kann noch keine Aussage darüber gemacht werden, welche finanziellen Auswirkungen dieser Teil der Reform für die Kommunen haben wird.

7 Zusammenfassung und Einschätzung der Erfahrungen aus Baden-Württemberg

(1) Die Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg stellt zweifelsohne strukturell und bezogen auf die Personalumsetzungen einen im Vergleich zu vorherigen Reformen und zu den Reformen anderer Bundesländer **großen Wurf** dar. In die Reform sind insgesamt über 450 Behörden und Ämter einbezogen, von welchen über 350 abgebaut, zusammengelegt oder eingegliedert wurden. Von den rund 20.000 betroffenen Beschäftigten entfallen 12.000 auf Bedienstete, welche von den unteren Sonderbehörden in die Kreise umgesetzt wurden. Dabei entfielen 7.100 Stellen auf Beamte, Angestellte und Arbeiter sowie 4.900 Stellen auf Waldarbeiter und Straßenwärter. In den Regierungspräsidien erhöhte sich die Mitarbeiterzahl um das drei- bis fünffache. Bei den Landratsämtern erhöht sich die Beschäftigtenzahl im Durchschnitt um ca. 50%. In den Stadtkreisen hatte die Reform geringere Auswirkungen, sie erfuhren lediglich einen moderaten Personalzuwachs - im Verhältnis zu ihrem größeren Personalstock lediglich um ein bis zwei Prozent (vgl. FÜAk 2005a: 2; 2005d: 3). Gemessen an dem Ausmaß dieser Reform hat nach Aussage aller Interviewpartner – Gewinner und Verlierer der Reform - der **Übergang des Personals wie auch der Aufgaben** von den Sonderbehörden auf die Mittelinstanz und die Landratsämter im Großen und Ganzen **überraschend gut funktioniert**. Probleme treten hier punktuell und in kleinerem Umfang auf.

(2) Die massive Beseitigung von Landesoberbehörden und Sonderbehörden bringt eine deutliche Schwächung des unmittelbaren ministeriellen Zuständigkeitsbereiches mit sich, so dass solche Reformvorschläge in der Regel an den Widerstandspotenzialen in den Ministerien scheitern. Diese auch in Baden-Württemberg vorhandenen Widerstände sind durch eine „**mikropolitische Meisterleistung**“ des Ministerpräsidenten Teufel überwunden worden, der mit einem im Geheimen vorbereiteten Konzept im Bündnis mit Landräten und Regierungspräsidenten und einer generalstabsmäßigen Planung und Kontrolle der Erstellung und Verabschiedung der Gesetzesvorlage die bestehenden Reformbarrieren außer Kraft setzte. Allerdings kam ihm auch die günstige Ausgangslage zu Hilfe: eine langjährige CDU Mehrheit (seit 1953), seine starke Stellung als Ministerpräsident und die Tatsache, dass er selbst keine langfristigen persönlichen Karrierepläne mehr hatte. Zudem wurde explizit auf organisatorische Veränderungen innerhalb der Ministerien und auf eine Gebietsreform verzichtet, um den Gesamtprozess nicht zu gefährden (vgl. ausführlich Kapitel 8).

(3) Zentrales Element der Reform ist die Erwirtschaftung der sog. **Effizienzrendite** für den Landeshaushalt. Diese entspricht 20% der bisherigen Kosten der nun eingegliederten oder aufgelösten Sonderverwaltungen – gleichgültig ob ihre Aufgaben in die untere oder die mittlere Ebene der Allgemeinen Landesverwaltung integriert wurden. Die Stadt- und Landkreise erhalten für die Übernahme der Aufgaben der Sonderbehörden eine pauschale Zuweisung. Diese Abgeltung entspricht den bisherigen laufenden Sach- und Personalkosten des Landes (Basisjahr 2004: 376 Mio. Euro) für die Aufgabenwahrnehmung in den Sonderbehörden. Die Regierungspräsidien als mittlere Verwaltungs-

ebene müssen für die übergegangenen Verwaltungsteile die gleichen Einsparungen erwirtschaften. Zur Realisierung der Effizienzrendite für das Land werden die Zuweisungen, welche die RP und die unteren Verwaltungsbehörden erhalten, schrittweise um 2% im Jahr 2005 und um jeweils 3% in den darauf folgenden Jahren bis 2011 gekürzt. Auf diesem Wege sollen ab 2011 durch die Eingliederung von unteren Sonderbehörden in die SK/LK rund 70 Mio. Euro und durch die Eingliederung von Landesoberbehörden und höheren Sonderbehörden in die Regierungspräsidien rund 60 Mio. Euro jährlich eingespart werden. Würde man die Effizienzrendite ausschließlich durch Personaleinsparungen erreichen, müssten dafür ca. 3250 Stellen eingespart werden.⁷ Für einige nicht pauschalierbare Bereiche sind Sonderzuweisungen vorgesehen, zudem werden einmalige Aufwendungen für die Überleitung des Personals, Umzugskosten und der IuK vom Land erstattet (vgl. für Details IM 2004: RN 257-289). Die prinzipielle Möglichkeit - in einer Gesamtbetrachtung ohne Berücksichtigung der Unterschiede durch die Zuweisung von Mitarbeitergruppen mit sich stark unterscheidenden Altersstrukturen -, die Effizienzrendite im Rahmen der absehbaren Personalfluktuation (als hauptsächliche Quelle von Einsparungen) zu erwirtschaften, wurde vorab von der Stabstelle Verwaltungsreform im IM überprüft und bejaht. Die Mehrheit der Behörden, insbesondere die Landratsämter, hält die Erreichung der Einsparziele für möglich. Zur Realisierung wurden in einigen Verwaltungen seit Bekanntwerden der Reformpläne freie Stellen nicht mehr besetzt. Seit 1. Januar werden in allen Bereichen Neueinstellungen nur noch nach eingehender Bedarfsprüfung vorgenommen. Teilweise wurde schon bei der Übernahme der Beschäftigten auf eine möglichst positive Alterstruktur im Sinne eines baldigen Ausscheidens geachtet (vgl. FüAk 2005a: 3). Ein weiteres großes Einsparpotential wird in zentralisierten und optimal ausgelasteten Querschnittsbereichen und Liegenschaften und optimierten Prozessen (Beschaffung, KLR etc.) gesehen. Ob und unter welchen Bedingungen sich die Effizienzrendite für alle Ebenen realisieren lassen wird, ist zur Zeit noch nicht zu klären (vgl. hierzu auch weiter unten Punkt 6b).

(4) Der Übergang des Personals wurde von den abgebenden Ressorts durch detaillierte **Personalkonzepte** geregelt. Die Zuteilung zu den aufnehmenden Verwaltungen erfolgte proportional zur Größe des Verantwortungsbereichs und den dort wahrzunehmenden Aufgaben. Dabei beschränkte man sich nicht auf die Verteilung der im Stellenplan enthaltenen Sollstellen, sondern nahm die konkrete Verteilung des tatsächlichen Personals unter Berücksichtigung der wahrgenommenen Aufgaben, Teilzeitarbeit und, soweit möglich, von Versetzungswünschen vor. Diese detaillierten Personalkonzepte erwiesen sich als außerordentlich wertvoll. Dies wurde besonders in den wenigen Fällen deutlich, in denen diese Planungen nicht präzise oder vollständig durchgeführt wurden. Lediglich hier traten in größerem Maßstab Probleme auf. Die Mehrzahl der eingliedernden Behörden bewältigte die gewaltige Aufgabe der Integration unter Zuhilfenahme von eigens eingerichteten Projektgruppen und unter Rückriff auf die bei der im Rahmen des Sonderbehördeneingliederungsgesetzes (SoBEG) 1995/96 gemachten Erfahrungen.

(5) Die Verwaltung in Baden-Württemberg stellt sich nach der Reform **weit heterogener** und von Sonderregelungen geprägter dar, als es angesichts der glatten Fassade von

⁷ Bei unterstellten durchschnittlichen Kosten von 40.000 Euro pro Stelle benötigt man für ein Einsparvolumen von 130 Mio. Euro 3.250 Stellen.

Einhäusigkeit und konzentrierter Dreistufigkeit auf den ersten Blick zu erahnen ist (vgl. Anlagen 10 und 11). So liegt weiteres Potenzial in den gerne unterschlagenen **selbständigen Landesbehörden** (vgl. die Behördenübersicht in Anlage 9 und Anlage 12). Die Reform dieser Strukturen war in einer zweiten Stufe der Verwaltungsstrukturreform geplant. Die Umsetzung derselben ist jedoch nach dem Wechsel des Ministerpräsidenten unsicher.

(6) Diese erste Bestandsaufnahme soll konkrete Lösungswege und Umsetzungsprobleme im Zuge des VRG betrachten. Dabei besteht die Gefahr, angesichts der Vielzahl an Details das große Ganze aus den Augen zu verlieren. Dies kann bedeuten, den Erfolg der Reform als Ganzes zu wenig zu würdigen. Es kann aber ebenso dazu führen, dass die mit Projekten in dieser Dimension immer verbunden enormen Kosten vernachlässigt werden. Eine so umfassende strukturelle Veränderung versetzt über zehntausend Mitarbeiter, zerschlägt funktionierende Behörden, möglicherweise auch wichtiges Fachwissen, und zieht ungewisse Folgekosten nach sich. Daher soll nun abschließend, orientiert an den Prinzipien der Legalität, der Wirtschaftlichkeit, der demokratischen Legitimation und der funktionalen Wirksamkeit ein allgemeineres erstes Resümee gezogen werden:

- (a) An der **Legalität und Gesetzmäßigkeit** als solcher kann bei der baden-württembergischen Reform nicht gezweifelt werden. Die Frage der Wahrung der Standards in Gleichbehandlung und Rechtsschutz kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden. Kritischer ist sie allemal. Mit der Verlagerung von Aufgaben aus "neutralen" Sonderbehörden in die Allgemeine Landesverwaltung und die Kommunen geht zweifelsohne eine potentielle Schwächung dieser Grundwerte einher. Die neuen Träger haben per se eigene Interessen. Sie sind bspw. in direkter Weise mit den Kosten ihrer Maßnahmen verbunden. Dies ist gewollt und trägt maßgeblich zum fiskalischen Erfolg der Reform bei, ist jedoch nicht ohne Risiko. Städte und Landkreise sind immer gezwungen, Kosten zu senken, ihre Unternehmen zu fördern, die Standortbedingungen zu verbessern, die Infrastruktur auszubauen. Sachliche Widerstände werden es nun, durch die Zusammenfassung unter einem Dach, bspw. der Landratsämter, schwerer haben, sich im sog. „Ausgleich unterschiedlicher sektoraler Interessen“ (Bogumil, Reichard, Siebart 2004: 113) zu behaupten. Dies kann und wird natürlich als eleganter Weg gesehen, bürokratischen Wildwuchs zu stutzen und das kontinuierliche Anwachsen von Behörden und Aufgaben zu stoppen. Es könnte sogar, in Anbetracht der vielen gescheiterten Versuche, diesen notwendigen Richtungswechsel zentral zu planen und durchzusetzen, der einzig gangbare Weg sein. In den wenigsten Aufgabengebieten ist dies jedoch gefahrlos – weder in der Gewerbeaufsicht, dem Hochwasserschutz, dem Naturschutz, und schon gar nicht dort, wo es direkte Auswirkungen auf Menschen gibt, bspw. bei der Wiedereingliederungshilfe für Behinderte. Es ist kritisch darauf zu achten, dass der zu erwartende „Flickenteppich an Lösungsansätzen und Politiken“ den **Gleichbehandlungsgrundsatz nicht untergräbt** und dass die Auslegung der Anspruchsgrundlagen nicht je nach Haushaltssituation der Gebietskörperschaften erfolgt.
- (b) Es steht jetzt schon fest, dass das VRG für einige Beteiligte ein voller finanzieller Erfolg wird. Ob dies auch unterm Strich für alle Verwaltungsebenen und damit den Bürger zutreffen wird - die Frage der volkswirtschaftlichen Sinnhaftigkeit - kann

zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beantwortet werden. Aus der Perspektive der Landesregierung betrachtet steht fest, dass die **Effizienzrendite** planmäßig den Landeshaushalt entlasten wird. Bereits 2008 sollen so die den eingliedernden Behörden vergüteten, einmaligen Umstellungskosten eingespart sein. Praktisch dabei ist, dass die Einsparung der Regierung in den Schoß fällt. Dieses Kalkül scheint aufzugehen. Die meisten Behörden halten die Ziele für erreichbar und sind mitten in der Realisierung der dafür notwendigen Maßnahmen. Die teilweise vertretene Position, die Einsparquote sei unrealistisch, bei Nichterreichung werde das Land über dann auszuhandelnde Revisionsklauseln (deren Aufnahme in das VRG trotz der Forderungen des Landkreis- und Städtetags kategorisch abgelehnt worden war) schon für die Fehlbeträge eintreten, ist verschwunden. Der Eifer, das in sie gesetzte Vertrauen nicht zu enttäuschen, die an der Kreisumlage leicht festzumachende Vergleichbarkeit und die Konkurrenz zwischen den Kreisen befeuern die Bemühungen. Somit kann mit großer Sicherheit von einer Senkung der Kosten ausgegangen werden. Ob es jedoch tatsächlich allen Kreisen gelingt, ausreichend Ressourcen zum Ausgleich der schrumpfenden Zuweisungen einzusparen, ist dennoch eher zweifelhaft. Auch deshalb, weil bspw. der Streit über die Abgeltung der mit der Integration der IuK in die LRA verbundenen Kosten zeigt, dass die Sonderzahlungen des Landes in einigen Bereichen nicht die tatsächlichen Kosten des Aufgabenübergangs widerspiegeln. Es müsste folglich ein über die 20%ige Effizienzrendite hinausgehender Betrag erwirtschaftet werden, um den Haushalt im Gleichgewicht zu halten und eine Erhöhung der Kreisumlage zu verhindern. Sollte dies nur einem kleineren Teil der Kreise nicht gelingen, so ist gut möglich, dass die Landesregierung den Fehlbetrag dem vergleichsweise schlechteren Management zuschreibt und einen Ausgleich tatsächlich verweigert. Wichtig zur Erreichung der Effizienzrendite in den Landkreisen scheint zudem zu sein, dass die Landesregierung die angekündigten Maßnahmen zur Aufgabenkritik, insbesondere die Umwandlung von Pflicht- in Wahlaufgaben, durchführt, denn die Kreise könnten dann ihr Aufgabenspektrum einschränken oder kostenpflichtig machen. Welche Wirkungen dies dann für die Bürger mit sich bringt, wird abzuwarten sein.

- (c) Die Frage der **demokratischen Legitimität** ist schneller beantwortet. Durch die Eingliederung der Sonderbehörden hat die Aufgabenwahrnehmung zwar nicht nennenswert mehr demokratische Legitimation – die Landräte werden indirekt vom Kreistag gewählt, die Regierungspräsidenten sind Landesbeamte –, jedoch ist die politische Verantwortlichkeit der Allgemeinen Landesverwaltung bedeutend gewachsen. Die gängige Entschuldigung „Die in Stuttgart...“ wird für weit weniger Bereiche anwendbar sein. Die Aufgabenverantwortung auf kommunaler Ebene wird für den Bürger klar erkennbar. Sofern die Ämter in den nächsten Jahren die oft propagierte räumliche Zusammenführung und das Konzept der „Ein-Schalter-Behörde“ tatsächlich realisieren, kann von einer Erhöhung der Bürgernähe gesprochen werden.
- (d) Die **funktionale Wirksamkeit** der Verwaltungsstrukturreform lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls noch nicht bewerten. Generell sind Einschätzungen in diesem Bereich stark problembehaftet (vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004: 104ff). Trotzdem lassen sich zwei Tatsachen festhalten. Erstens darf bei jeder Bewertung nicht vergessen werden, welcher enormer Aufwand mit dieser Reform verbunden war. Die Umsetzung von 20.000 Mitarbeitern und die Eingliederung oder Auflösung von 350 Behörden bringt zahlreiche Folgeprobleme und Kosten mit sich, welche in die-

sem Gutachten nur angerissen werden konnten. Zweitens muss man der Landesregierung von Baden-Württemberg zugute halten, dass hinter der zur Umsetzung der Reform notwendigen rigiden Fassade das Konzept einer konzentrierten Dreistufigkeit steht, welches, soweit mit dem politischen Konzept vereinbar, intelligente Sachlösungen, eine Reduzierung der Schnittstellen und die Möglichkeit zu Ressourcensparenden Kooperationen ermöglicht. Die in manchen Bereichen mit der Reform verbundene Zerschlagung effizienter Strukturen wird sich im Laufe der Zeit vermutlich über neue Kooperationen relativieren.

8 Probleme der Übertragbarkeit der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform

Im Folgenden soll kurz erläutert werden, warum die baden-württembergische Reform die bisherigen Konventionen über Verwaltungsstrukturreformen auf den Kopf stellt, aber warum das Modell nur sehr schwer auf andere Bundesländer übertragbar ist.

MP Erwin Teufel reüssierte in Baden-Württemberg mit einer sehr unorthodoxen Herangehensweise zur Reform der Landesverwaltung. Mit scheinbarer Leichtigkeit wurden seit Jahrzehnten bestehende Strukturen und Institutionen in Bewegung gebracht. Das Mammutprojekt wurde in gerade einmal 15 Monaten umgesetzt, ohne Eklat, mit einer nun geeinteren Verwaltung als zuvor. Aber noch viel wichtiger: Dies erfolgte ohne eine sich quälend lange hinziehende und gewöhnlich bestenfalls mit unbefriedigenden Kompromissen endende Funktionalreform. Fast wie von selbst wurden und werden in Zukunft längst als unveränderbar erachtete Machtkonstellationen aufgebrochen und Politiken reformiert – und zwar geplant, betrieben und durchgesetzt von den Betroffenen, den unteren Verwaltungsebenen selbst. Und dies alles wird nicht nur mit einer großen Einsparung von 20% auf die laufenden Sach- und Personalkosten nahezu der gesamten Sonderverwaltung versüßt, sondern auch noch mit einem politischen Gewinn, welcher den jetzigen Pensionär einem Ehrenplatz unter den baden-württembergischen MP a.D. näher bringen wird. Dabei wurde zur Gestaltung und Durchsetzung der Reform keines der klassisch als grundlegend betrachteten Elemente zur Anwendung gebracht.

So wurde **nicht** versucht:

- inkrementalistisch eine Evolution der Verwaltung durchzusetzen, sondern ein „Großer Wurf“ angegangen,
- Konzeptentwicklung, Sparvorschläge und Aufgabenkritik von der Ministerialbürokratie selbst, in den Ressorts oder in ressortübergreifenden Gruppen, zu entwickeln, sondern eine verwaltungsextern entwickelte Blaupause vorgegeben,
- zuerst eine Funktionalreform zu entwerfen, um anschließend eine optimal angepasste Strukturreform durchführen zu können, sondern mittels einer Strukturreform die Funktionalreform in die (pragmatischen, abwägenden und zur ökonomischen Nutzenmaximierung verdammten) Hände der neuen Machthaber auf der mittleren und unteren Verwaltungsebene gelegt,
- für jede Verwaltungsaufgabe eine funktionell wie strukturell optimale Lösung zu finden, d.h. selektiv zu reformieren, sondern die Reform mit einem übergreifenden Grundkonzept beinahe dogmatisch als Wert an sich durchgesetzt,
- um eines Kompromisses willen „Win-Win“-Situationen zu schaffen und die politischen Klientelinteressen der Landtagsabgeordneten und -fraktionen zu berücksichtigen, sondern vorrangig eine (zumindest kumulativ dem Gemeinwohl dienliche) umfassende Reform durchzusetzen.

Der Erfolg und die scheinbare Einfachheit des Ansatzes lässt ihn sehr verlockend erscheinen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass andere Bundesländer dieser Verlockung erliegen, ohne sich der besonderen Situation und der **Erfolgsfaktoren** im baden-württembergischen Fall bewusst zu sein. Diese Faktoren waren insbesondere:

1. **Politische Machtstellung:** Die in Baden-Württemberg schon als historisch zu bezeichnende tiefe Verwurzelung der CDU, welche sich in Weltanschauung und politischer Orientierung der Schlüsselpersonen zeigt, sowie die herausragende Stellung des MP in einem beinahe schon präsidentialistisch zu nennenden System.
2. **Privatisierung des Entwurfs und Diskretion:** Die Entwicklung des Reformkonzepts im Privaten, außerhalb der üblichen Gremien, d.h. ohne Beteiligung der Ressorts, der Experten für Verwaltungsreform oder der Leiter der Sonderbehörden, sowie die absolute Geheimhaltung bis zum Zeitpunkt der öffentlichen Präsentation. In Baden-Württemberg wurde so ein pränatales „Totdiskutieren“ innerhalb der Verwaltung wie auch ein „Zerpflücken“ in den Medien anhand unstimziger Details verhindert.
3. **Überraschungseffekt, Zeitdruck und politisches Gewicht** als strategische Mittel: Vorstellung und Beschließung (unter dem enormen politischen Gewicht des MP, des Kabinetts und der Fraktionsspitzen der Regierungsfaktionen) des Entwurfs im Moment des öffentlichen Bekanntwerdens. Umgehende Festlegung von Strukturen und verbindlichen Zeitplänen. Stilisierung zur „Schicksalsentscheidung“ der Regierung – mit allen damit verbundenen Risiken.
4. **Intelligente Organisationsstruktur** zur erfolgreichen Steuerung und Kontrolle des Prozesses der Gesetzesentwicklung: Zentralisierte Leitungsgremien, dezentrale Detailplanung und die Verflechtung von Controllinginstanzen ermöglichten die Gesetzesentwicklung auf der Fachebene ohne Steuerungsverlust der politischen Führung.
5. **Ein einfaches Konzept**, das
 - den Strukturen des Landes angemessen ist,
 - einer bekannt effizienten Organisationsform so nahe wie möglich kommt („konzentrierte Dreistufigkeit“),
 - leicht verständlich und damit öffentlichkeitstauglich ist,
 - als holzschnittartige Blaupause Abweichungsversuche leicht identifizierbar macht,
 - neben diesen funktionalen Anforderungen auch den politischen Zielsetzungen der Reform genügt - bspw. der Schwächung bestimmter Verwaltungsebenen, dem Einfangen zu selbständiger Einheiten, der Reallokation von Kostentreibern etc.,
 - Machtpotentiale berücksichtigt und damit realisierbar wird,
 - unter keinen Umständen verändert bzw. den Forderungen Dritter angepasst wird – ist das Paket einmal aufgeschnürt, ist das Projekt verloren.
6. **Institutionelle Mehrheiten und Burgfrieden:** Die Schaffung klarer Profiteure und Opfer der institutionellen Veränderungen (Zuständigkeiten/Ressourcen) - in einer Konstellation, die den politischen Zielen entspricht und ein Übergewicht auf Seiten der Gewinner (in Baden-Württemberg: untere und mittlere Allgemeine Verwaltung) im Gegensatz zu den Verlierern (in Baden-Württemberg: Sonderverwaltungen und darüber gebietende Fachministerien) schafft. Gleichzeitig eine Appeasement-Politik gegenüber Akteuren, die das Machtverhältnis ver-

schieben könnten (in Baden-Württemberg: kleine Zugeständnisse an die Kommunen, moderateste Justizreform, Zugeständnisse an den Polizeiapparat und keine Einschnitte innerhalb der Ministerien).

7. **Belastung der Gewinner, Integration der Verlierer:** Die eigentlichen Einsparungen müssen, sozusagen als Legitimation, aus den nun den Gewinnern zugefallenen Pfründen erbracht werden. Die Einforderung erfolgt durch nicht verhandelbare Automatismen. Gleichzeitig erhalten relevante Akteure der Verlierergruppe eine Status Quo-Zusicherung und werden an Planung und Umsetzung beteiligt. Damit werden Trotzreaktionen verhindert und - da nun alle in irgend einer Weise bluten müssen - ein Gleichgewicht zwischen den Akteuren hergestellt, welches die Akzeptanz des eigenen Schicksals erleichtert und die Annahme eines gemeinsamen Leitbildes erlaubt.
8. **Aufgabenkritik von unten:** Die Interessenabwägung zwischen Fachbereichen und Politiken - und damit eine [normativ i.S. der Verantwortlichen] effiziente Allokation der knappen Ressourcen - findet auf der operativen Ebene der Allgemeinen Landesverwaltung statt. Von hier werden auch Anstöße und Druck für die notwendige Aufgabenkritik ausgehen: Als Kosten- und Bürokratietreiber identifizierte Programme können innerhalb der gesetzlichen Vorgaben neu bewertet oder gar über direkte Ansprache des Gesetzgebers aufgehoben werden. So werden aufgeblähte Sonderverwaltungen ausgehungert und selbst politisch heilige Kühe scheinchenweise still und leise geschlachtet.
9. **Flexibilität und Evaluation:** Der nach außen so monolithisch gestaltete Masterplan nahm schon in der Konzeption strukturelle Eigenheiten der Verwaltungen auf und lässt ex post Anpassungen und Kooperationen zwischen den Verwaltungen zu – auch um begangene Unsinnigkeiten zu beheben. Die neuen Aufgabenträger erhalten zur Reduzierung des bürokratischen Aufwands und der Förderung kreativer Ansätze weitestgehende Freiheiten. Nach einer vorgegebenen Zeitspanne (hier 2,5 Jahre) erfolgen eine Evaluation und gegebenenfalls die Anpassung der Maßnahmen.

Wie sich hier zeigt, ist der Erfolg in Baden-Württemberg das Resultat einer konsequent umgesetzten, komplexen Strategie unter genauer Kenntnis der Akteure und Machtkonstellationen im Land. **Bundeshländer, in denen einige dieser Faktoren fehlen bzw. nicht herstellbar sind**, oder Landesregierungen, die nicht über die politische Macht verfügen, ein solch umfassendes Projekt planen und durchführen zu können, sollten bei der inkrementalistischen, konsensorientierten Reformmethode bleiben. Diese mag mühsamer und langsamer sein, dafür sind aber Resultate und Überleben im Amt gewiss.

9 Vergleich der Verwaltungsstrukturen von Baden-Württemberg und NRW

NRW und Baden-Württemberg gehören zu den großen Flächenländern mit einem verhältnismäßig ähnlichen allgemeinen Verwaltungsaufbau, allerdings beachtlichen Unterschieden in der Anzahl und Größe der Kommunen (vgl. Abbildung 3).

	NRW	Baden-Württemberg
Einwohner	18,1 Mio	10,6 Mio
Fläche	34.000 km ²	35.752 km ²
Ministerien (einschließlich Staatskanzlei)	10	10
staatliche Mittelebene	5 Bezirksregierungen	4 Bezirksregierungen
Höhere Kommunalverbände	Landschaftsverbände Westfalen und Rheinland	Landeswohlfahrtsverbände aufgelöst zum 01.01.2005, dafür Kommunalverband Jugend und Soziales
Kommunen	23 kreisfreie Städte 31 Landkreise 373 kreisangehörige Kommunen	9 kreisfreie Städte 35 Landkreise 1111 kreisangehörige Kommunen, darunter 272 Verwaltungsgemeinschaften (mit 922 Gemeinden)
durchschnittliche Gemeindegröße	45.586 Einwohner	9.542 Einwohner

Abbildung 3: Allgemeiner Verwaltungsaufbau in NRW und Baden-Württemberg

NRW war bisher im Bundesländervergleich das Bundesland, welches relativ weitgehend Staatliche Sonderbehörden aufgelöst hatte und die meisten Staatsaufgaben von der kommunalen Verwaltung erledigen ließ. Nach der großen Verwaltungsreform in Baden-Württemberg hat es nun diesbezüglich Konkurrenz bekommen. Allerdings sollte bei einem Vergleich solch ähnlicher Strukturen vorsichtig vorgegangen werden, denn es müssen zunächst immer die Ausgangslagen betrachtet werden. Vergleicht man nun einigedenk dieser Tatsache die vorhandenen Sonderbehörden, so ergibt sich folgendes Bild:

Untere und obere Sonderbehörden		
Bereich	NRW	Baden-Württemberg
Agrar	8 Ämter für Agrarordnung, MUNLV Landwirtschaftskammer (ca. 1300 Beschäftigte nehmen hier staatliche Aufgaben wahr), MUNLV	Integration der Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur in die LK; SK werden durch Kragenkreise mitverwaltet
Denkmal-schutz		Übergang der Aufgaben des Landesdenkmalamts auf die RP; das RP Stuttgart übernimmt landesweit wachzunehmende Aufgaben
Energie	Abteilung 8 der Bezirksregierung Arnsberg hat seit 2001 die Aufgaben des ehemaligen Landesoberbergamtes inne 5 Bergämter, MVEI	Integration des Landesamts für Geologie, Rohstoffe und Bergbau in das RP Freiburg
Forst	Landesbetrieb Wald und Holz mit 35 Außenstellen (Staatliche Forstämter), MUNLV Oberere Flurbereinigungsbehörde ist seit 2001 die Abteilung 9 der Bezirksregierung Münster, dem MUNLV zugeordnet	Übergang der Aufgaben der 163 Staatlichen Forstämter auf die SK/LK; die Forstdirektionen im RP Freiburg und Tübingen halten ein „Durchgriffsrecht“ soweit dies „überörtliche Marktanforderungen“ erzwingen. RP Stuttgart übernimmt die Aufgaben der oberen Sonderbehörde, des Landesamtes für Flurneuordnung und Landentwicklung. Übergang der Aufgaben der Flurneuordnung und Landentwicklung teilweise auf die LK, teilweise auf die RP, dabei ist ein flexibler Personaleinsatz über Grund- und Poolteams möglich
Finanzen	2 OFD (Düsseldorf und Münster) 137 Finanzämter, darunter: 15 Ämter für Groß- und Konzernbetriebe 10 Ämter für Steuerfahndung und Steuerstrafsachen 8 Hauptzollämter Landesbetrieb „Bau und Liegenschaftsverwaltung“	1 OFD (Karlsruhe) 65 Finanzämter (plus 16 Außenstellen) 6 Staatliche Hochbauämter 6 Hauptzollämter Landesbetrieb „Vermögen und Bau Baden-Württemberg“
Gewerbeaufsicht	Landesanstalt für Arbeitsschutz Dez. 55 (Arbeitsschutz, dem MWA zugeordnet) und Dez. 56 (Immissionsschutz, dem MUNLV zugeordnet) der Bezirksregierungen 10 Ämter für Arbeitsschutz, MWA 1 Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz OWL, MWA	Übergang der Aufgaben der neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter für risikointensive Betriebe auf die RP, ansonsten auf die LK/SK. Auflösung des Landesgewerbeamts, hoheitliche Aufgaben gehen auf die RP über. Zusätzlich übernimmt je ein RP gewisse Aufgaben als Vorort-RP
Polizei	Polizeibehörden sind in die Bezirksregierungen eingegliedert (Vorschlag Scheu-Kommission: Ausgliederung der Polizeibehörden aus den Bezirksregierungen)	Eingliederung der Landespolizeidirektionen in die Regierungspräsidien
Schule	Schulaufsicht in den Bezirksregierungen, daneben gibt es im Bereich des MSJK: 54 Staatliche Schulämter 87 Studienseminare 7 Prüfungsämter	Übergang der Aufgaben der vier Oberschulämter in die RP (Schulaufsicht) Übergang der Aufgaben der 30 Staatlichen Schulämter auf die LK, bzw. Angliederung an die SK

Soziales	<p>Das Landesversorgungsamtes ist seit 2001 die Abteilung 10 in der Bezirksregierung Münster 11 Versorgungsämter, MGFF</p> <p>Landschaftsverband Westfalen-Lippe und Rheinland zuständig für die Eingliederungshilfe für Behinderte</p>	<p>Das Landesversorgungsamt wird zur eigenständigen Abteilung 10 im RP Stuttgart.</p> <p>Übergang der Aufgaben der acht Versorgungsämter auf LK; SK werden durch Kragenkreise mitverwaltet.</p> <p>Auflösung und Abwicklung der beiden Landeswohlfahrtsverbände. Übergang der Aufgaben größtenteils (insbesondere die gesamte Eingliederungshilfe für Behinderte) auf SK/LK.</p>
Umwelt	<p>Landesumweltamt Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd 10 Staatliche Umweltämter, MUNLV 1 Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz OWL, MUNLV</p>	<p>Landesamt für Umweltschutz (LfU) und das Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit (UMEG) bleiben vorerst erhalten. Ihre Zusammenfassung in Anstaltsform ist in einer zweiten Stufe der Verwaltungsstrukturreform geplant.</p> <p>Übergang der Aufgaben der Gewässerverwaltung für Gewässer I. Ordnung auf RP, für Gewässer II. Ordnung auf SK/LK.</p> <p>Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege werden in die RP integriert.</p>
Vermessung	<p>Landesvermessungsamt (LdB) Landesbetrieb Mess- und Eichwesen</p>	<p>Landesvermessungsamt in Stuttgart inkl. der Außenstelle Karlsruhe bleibt Landesoberbehörde, bis 2/3 der Liegenschaftsvermessung privatisiert sind. Anschließend ist die Integration in das RP Karlsruhe geplant.</p> <p>Übergang der Aufgaben der 35 Staatlichen Vermessungsämter auf die LK, für die SK wird sie zur Pflichtaufgabe.</p> <p>Die Eichverwaltung soll privatisiert werden, sobald die bundesrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen sind.</p>
Verkehr	<p>Bewilligungen von Bundes- und Landeszuweisungen sowie Planfeststellungsverfahren im Straßenbau in den Bezirksregierungen (ca. 200 Stellen)</p> <p>alle sonstigen Aufgaben in diesem Bereich im Landesbetrieb Straßenbau (ca. 6.400 Stellen)</p>	<p>RP Tübingen übernimmt als Vorort Präsidium die Aufgaben der Sondereinrichtungen der Straßenbauverwaltung; die Landesstelle für Straßentechnik geht an das RP Tübingen.</p> <p>SK/LK übernehmen von der Straßenbauverwaltung Planung und Bau aller Straßen bis auf Ebene der Kreisstraßen und Instandhaltungsaufgaben auch für Landes- und Bundesstraßen</p>

Abbildung 4: Staatliche Sonderbehörden in NRW und Baden-Württemberg

Insgesamt zeigen sich sowohl Angleichungen zwischen NRW und Baden-Württemberg als auch einige Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung.

- Bei der Angleichung gibt es einige Beispiele, in denen in Baden-Württemberg **nachvollzogen** wird, was es in NRW schon länger gibt. Dazu gehört die Wahrnehmung der Schulaufsicht für Gymnasien in den RP, die Eingliederung der Polizeibehörden in die RP (was in NRW nach dem Scheu-Gutachten wieder rückgängig gemacht werden soll) oder die Verlagerung der Aufgaben des Landesversorgungsam-

tes oder der Flurbereinigung auf der Mittelebene als Vorortlösungen in bestimmte RP.

- In anderen Bereichen (Forstämter, Agrarämter, Schulämter, Versorgungsämter, die „normale“ Gewerbeaufsicht) geht man in Baden-Württemberg bezüglich der Auflösung der Sonderbehörden zugunsten der **Wahrnehmung dieser Aufgaben in den LK** allerdings **weiter**. Begünstigt wird dies (im Bereich der Agrar- und Versorgungsverwaltung) auch durch den besonderen Status der Landratsämter als untere staatliche Behörde. Echte Kommunalisierungen sind auch in Baden-Württemberg nicht so stark ausgeprägt. Welche Folgen die Verlagerung auf die LK möglicherweise für die Gleichbehandlungsfunktion aller Bürger bei öffentlichen Aufgaben haben wird, ist noch nicht abzusehen, allerdings bestehen hier durchaus berechtigte Bedenken angesichts der Koppelung bei der Übertragung dieser Aufgaben auf die LK mit der Effizienzrendite.
- In manchen Bereichen werden **unterschiedliche Lösungen** favorisiert, z.B. im Bereich Vermessung, Eichwesen oder Straßenbau, bei denen in NRW eher auf Landesbetriebe und in Baden-Württemberg auf die Aufgabenwahrnehmung in den LK bzw. im RP gesetzt wird.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen NRW und Baden-Württemberg liegt zudem in der **Organisation des Umweltministeriums**. Dieses ist in NRW im Vergleich der Bundesländer sehr gut ausgebaut. Das MUNLV ist für die Bereiche Landwirtschaft, Gartenbau, Forsten, Naturschutz, Agrarordnung, Boden- und Gewässerschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft, Immissionsschutz, Verbraucherschutz, Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen zuständig.

- Auf der Ebene der oberen Landesverwaltung sind ihm neben den zwei Landesoberbehörden (Landesumweltamt, Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd) im Bereich der Einrichtungen nach § 14 und 14a Landesorganisationsgesetz⁸ die 5 Jugendwaldheime, die Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF), das Chemische Landes- und Staatliche Veterinäruntersuchungsamt in Münster sowie die Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter in Arnsberg, Detmold und Krefeld und die Lehranstalt für veterinärmedizinisch-technische Assistenten in Krefeld sowie das Nordrhein-Westfälische Landgestüt in Warendorf zugeordnet.
- Auf der mittleren Ebene in den Bezirksregierungen sind ihm die Dezernate 50 (Veterinärangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung), 51 (Landschaft, Fischerei), 52 (Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Altlasten), 54 (Wasserwirtschaft, Gewässerschutz), 56 (Immissionsschutz) sowie die Abteilung 9 (Obere Flurbereinigungsbehörde) der Bezirksregierung Münster zugeordnet.
- Auf der Ebene der unteren Landesverwaltung sind ihm die 10 Staatlichen Umweltämter und das Staatliche Amt für Umwelt und Arbeitsschutz Ostwestfalen-Lippe, die 8 Ämter für Agrarordnung, die 31 Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte im Kreise, die 35 unteren Forstbehörden, die 31 Kreise und 23 kreisfreien Städte als Kreis- bzw. Sonderordnungsbehörden

⁸ Diese sind im Kern vergleichbar mit den selbständigen Landesbehörden in Baden-Württemberg (vgl. Anlage 9 und 12, für NRW vgl. Anlage 13).

(untere Wasserbehörde, untere Abfallwirtschaftsbehörde, untere Landschaftsbehörde, Untere Fischereibehörde, Untere Bodenschutzbehörde, Veterinär-, Lebensmittelüberwachungsamt, Untere Jagdbehörde) zugeordnet.

In Baden-Württemberg existieren zwar auch viele der in NRW vorhandenen Behörden, aber die Verwaltung des Umweltbereichs ist weniger im Umweltressort konzentriert. Als Landesbehörde untersteht dem Ministerium lediglich das Landesamt für Umweltschutz (LfU). Das Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit (UMEG) gehört zu seinem Geschäftsbereich, wird jedoch selbständig als Landesbetrieb geführt. Im Zuge einer zweiten Stufe der Verwaltungsstrukturreform sollen diese beiden Einrichtungen in Anstaltsform zusammengeführt werden. Die in NRW dem MUNLV unterstellten Kompetenzen finden sich in Baden-Württemberg hauptsächlich im Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum (Landwirtschaft, Flurneuordnung, Naturschutz, Ernährung, Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen, Wald). Diesem sind 21 Behörden nachgeordnet. Mit dem Neuzuschnitt der Ressorts unter dem neuen MP Oettinger wurde der Bereich Verkehr zudem aus dem gemeinsamen Ministerium Umwelt und Verkehr herausgetrennt und in das IM integriert (zu den Zuständigkeiten auf der mittleren Verwaltungsebene vgl. Anlage 1, Abt. 5).⁹

Die hier dargestellten Erfahrungen aus Baden-Württemberg und der Vergleich mit den Verwaltungsstrukturen in NRW sind aus unserer Sicht eine gute Grundlage für weitere Reformschritte in NRW nach der Landtagswahl im Mai 2005. Deutlich geworden sein dürfte, dass es dabei keine einfachen, von vornherein überlegenen Lösungen gibt, und dass die gewachsenen Strukturen und Erfahrungen bei den Reformen zu berücksichtigen sind. Prinzipiell gehen wir dabei davon aus, dass das **Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit sowohl für Baden-Württemberg als auch für NRW die angemessene Organisationsform** ist (vom Grundsatz ähnlich Hesse 2004: 33). Mit Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben betraute Landesoberbehörden sollten in die staatliche Mittelinstanz, ggf. als Vorort-Aufgabe, integriert werden. Bei den unteren Landesbehörden ist eine weitgehende Kommunalisierung insbesondere bezüglich der Vollzugs- und Genehmigungsaufgaben anzustreben. Behörden mit Fach- und Serviceleistungen sollten weitestgehend zusammengefasst und da, wo der Nutzen die Kosten übersteigt, in betriebliche Organisationsformen überführt werden.

An diesen Prinzipien orientiert und die Erfahrungen in Baden-Württemberg nutzend, ist es relativ, schnell möglich zu weiteren Veränderungsvorschlägen für NRW zu kommen. In diese Überlegungen sollten allerdings auch die bisher kaum betrachteten selbständigen Sonderbehörden (§14 und 14a des Landesorganisationsgesetzes, vgl. Anlage 13) einbezogen werden. Allerdings möchten wir an dieser Stelle auf explizite Forderungen an die Landtagsfraktionen bzw. an die neu gewählte Landesregierung bezüglich der Auflösung und Verlagerung einzelner Behörden verzichten, da solche Vorschläge sinnvoll nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes entwickelt werden sollten. Wir würden uns

⁹ Abgesehen von der Verlegung der Zuständigkeiten im Bereich Verkehr behielt der am 21. April 2005 vom Landtag zum neuen MP gewählte Günther Oettinger den Ressortzuschnitt seines Vorgängers Erwin Teufel weitgehend bei. Weitere Kompetenzverlagerungen gab es lediglich noch zwischen Kultus- und Sozialministerium – hier wechselte der Bereich Kindergarten zu Kultus, dafür ging die Jugendhilfe in das Ressort Soziales.

allerdings, sollte dies gewünscht sein, durchaus mit Vorschlägen an den anstehenden Diskussionen beteiligen.

Abkürzungsverzeichnis

BaWü	Baden-Württemberg
BBW	Beamtenbund Baden-Württemberg
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FüAk	Führungsakademie des Landes Baden-Württemberg
FM	Finanzministerium
IM	Innenministerium
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
IZLBW	Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg
JuM	Justizministerium
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KM	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport
KVJS	Kommunalverband Jugend und Soziales
LA	Landesamt
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LdB	Landesbetrieb
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
LK	Landkreis
LKA	Landeskriminalamt
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW
LPD	Landespolizeidirektionen
LRA	Landratsamt/Landratsämter
LV	Landesverfassung
LVA	Landesversicherungsanstalt
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LWV	Landeswohlfahrtsverband/Landeswohlfahrtsverbände
MGFF	Ministerium für Gesundheit, Familie und Frauen NRW
MLR	Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum
MSJK	Ministerium für Schule, Jugend und Kinder NRW
MUNLV	Ministerium f. Umwelt u. Naturschutz, Landwirtschaft u. Verbraucherschutz NRW
MVEL	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung NRW
MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW
MWK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
NatSchG	Naturschutzgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSI	Neue Steuerungsinstrumente
NSM	Neues Steuerungsmodell
ÖbV	Öffentlich bestellter Vermessungsingenieur
OFD	Oberfinanzdirektion
PD	Polizeidirektionen
PP	Polizeipräsidien
RB	Regierungsbezirk eines RP
RN	Randnummer
SGB	Sozialgesetzbuch

RP	Regierungspräsidium/Regierungspräsidien
SK	Stadtkreis
SM	Sozialministerium
SoBEG	Sonderbehördeneingliederungsgesetz
StaLA	Statistisches Landesamt
StK	Stadtkreis/Stadtkreise
StM	Staatsministerium Baden-Württemberg
UMEG	Zentrum f. Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit
UStG	Umsatzsteuergesetz
VLF	Verband Landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen
UVM	Ministerium für Umwelt und Verkehr
VRG	Verwaltungsstruktur-Reformgesetz
WM	Wirtschaftsministerium
WSPD	Wasserschutzpolizeidirektion

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Beamtenbund Baden-Württemberg 2005: Rede des Vorsitzenden Volker Stich vor dem Landkreistag, 23. März 2005. Unveröffentlichtes Redemanuskript
- Bogumil, Jörg 2004: Public Sector Reformen - Ansätze, Analysen, Ausblick. Antrittsvorlesung am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz, (download über <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/>)
- Bogumil, Jörg / Siebart, Patricia / Reichard, Christoph 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8, Ibbenbüren
- Deutscher Bundestag 2004: Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen vom 23. April 2004. Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil I Nr. 18: 606
- Die Grünen 2003: NSI: Gigantische Verschwendung – Durch Verwaltungsreform Millionen in den Sand gesetzt. Pressemitteilung, 23. September 2003. Gesehen am 19. April 2005 unter www.bawue.gruene-fraktion.de
- Ebinger, Falk 2004: Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg - Ein Beispiel erfolgreicher Neutralisierung des politischen Einflusses von Ministerialbürokratien. Unveröffentlichte Seminararbeit
- Ellwein, Thomas 1993: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten, o. Ort
- Hesse, Joachim Jens 1999: Regierung- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Berlin/Düsseldorf
- Hesse, Joachim Jens 2002: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin
- Hesse, Joachim Jens 2003: Regierung- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin
- Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg 2003: Jahresrückblick 2003 - Ausblick 2004 - Finanzpolitische Großwetterlage in Baden-Württemberg auch 2003 sehr stürmisch. Meldung vom 29.12.2003. Gesehen am 17. April 2005 unter www.baden-wuerttemberg.de
- Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg 2004: Rede von Finanzminister Gerhard Stratthaus zur Einbringung des Entwurfs des Staatshaushaltsplans 2005/2006. 8. Dezember 2004. Gesehen am 15. Mai 2005 unter www.fm.baden-wuerttemberg.de
- Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg 2005: Bekanntmachung über die erste Teilzahlung 2005 nach dem Finanzausgleichsgesetz. 21. Februar 2005, Az.: 2-2231.1/61. Gesehen am 4. Mai 2005 unter www.fm.baden-wuerttemberg.de
- Führungsakademie 2005a: Planungen und Strategien zur Umsetzung des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes im Regierungsbezirk Stuttgart. Unveröffentlichtes Grundkursprojekt des 16. Lehrganges der Führungsakademie Baden- Württemberg. Projektgruppe Dr. Martina Bühlmeier, Reinhart Gronbach, Dr. Stefan Horrer, Dr. Oliver Knörr, Kirska Küllenberg, Mathias Simpfendörfer. Unveröffentlicht
- Führungsakademie 2005b: Konzepte und Strategien zur Umsetzung der Verwaltungsreform am Beispiel des Regierungsbezirks Tübingen. Unveröffentlichtes Grundkursprojekt des 16. Lehrganges der Führungsakademie Baden- Württemberg. Projektgruppe

Frank Dittrich, Matthias Hertel, Mario Kaifel, Dr. Angelika Kalous, Dr. Inga Schmid, Peter Schneider. Unveröffentlicht

- Führungsakademie 2005c: Bestandsaufnahme der Personalkonzepte zur Verwirklichung der Ziele der Verwaltungsmodernisierung im Regierungsbezirk Freiburg. Unveröffentlichtes Grundkursprojekt des 16. Lehrganges der Führungsakademie Baden-Württemberg. Projektgruppe Martin Helbig, Christine Itzlinger, Nina Homoth, Karl Jung, Heike Hübner, Evelin Sárdi
- Führungsakademie 2005d: Beschreibung des gegenwärtigen Standes und der weiteren Strategien zur Umsetzung der Verwaltungsreform im Regierungsbezirk Karlsruhe. Unveröffentlichtes Grundkursprojekt des 16. Lehrganges der Führungsakademie Baden-Württemberg. Projektgruppe Friederike Heidland, Thomas Hoffmann, Sonja Lohmüller, Katharina Promoli, Cordula Sailer, Dr. Ralf Schäfer, Martina Schüßler
- Innenministerium Baden-Württemberg 2004: Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg. Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Band 24. Unter demselben Titel erschienen in der Reihe Nomos Praxis, Baden-Baden: Nomos 2005
- Innenministerium Baden-Württemberg 2004a: Entwurf - Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz - VRG). Stand 7. Januar 2004
- Kiebele, Karlheinz 2005: Die „Zaunlösung“ – Glanz und Elend einer Reformidee. VB/BW 1/2005, S. 14-25
- Kommunalverband Jugend und Soziales Baden-Württemberg 2005: Presse-Information 10. Feb. 2005
- Kommunalverband Jugend und Soziales Baden-Württemberg 2005a: Organisations- und Geschäftsverteilungsplan der Verwaltung des KVJS ab 01. Januar 2005
- Kube, Hanno 2004: Verwaltungseingliederung in den Ländern. Die rechtlichen Maßstäbe am Beispiel der Eingliederung der Flurneuordnungs- und der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg. Müller (C.F.Jur.): Heidelberg
- Landkreistag Baden-Württemberg 2004: Anlage 1 zum Landräte-Rundschreiben 16/2004 Anhörung zu dem Entwurf des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes (VRG). Stellungnahme zum Entwurf des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes. 11. Februar 2004. Gesehen am 3. Mai 2005 unter www.gar-bw.de
- Landtag von Baden-Württemberg 2003: Antrag der Abg. Gerd Teßmer u. a. SPD und Stellungnahme MLR, LT-Drs. 13/1792, 14.02.03
- Landtag von Baden-Württemberg 2004: Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG) vom 1. Juli 2004. Gesetzblatt von Baden-Württemberg, Jahrg. 2004. Ausgegeben am 13.7.2004, Nr. 10, S. 469 – 584
- Landtag von Baden-Württemberg 2004a: Begründung zum Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Stärkung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG). Landtags-Drucksache 13 / 3201
- Landtag von Baden-Württemberg 2004b: Erste Lesung des VRG im Landtag. Plenarprotokoll 13/70 vom 9. Juni 2004
- Landtag von Baden-Württemberg 2004c: Gesetzentwurf des VRG. LT-Drs. 13/3201 vom 12. Mai 2004
- Mummert Consulting 2004: Zielorganisation Landratsamt 2005 – Handreichung zur Umsetzung der Verwaltungsreform. Gutachten erstellt i.A. des Landkreistag Baden-Württemberg. Vorgestellt am 17. März 2004

- Mummert Consulting 2004a: Zielorganisation Landratsamt Esslingen nach der Verwaltungsreform – Startorganisation zum 1.1.2005 und mittelfristige Perspektive. Gutachten erstellt i.A. des Landkreis Esslingen. Vorgestellt am 18. Mai 2004
- Mummert Consulting 2004b: Migration der IT-Ausstattung der Unteren Staatlichen Sonderbehörden. Planung der IT- Infrastruktur zur Umsetzung der Verwaltungsreform. Gutachten erstellt i.A. des Landkreistag Baden Württemberg. Vorgestellt am 25. Februar 2004
- Niskanen, William A. 1971: Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine Atherton
- Regierungspräsidium Stuttgart 2005: Pressemitteilung vom 08.03.2005. Gesehen am 5. April 2005 unter www.rp-stuttgart.de
- Röckinger 2004: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Die Integration der Sonderbehörden in das Landratsamt Enzkreis. Landkreisnachrichten 43.Jahrgang. S. 146-150
- Staatsministerium Baden-Württemberg 2003: Tief greifende Verwaltungsreform beschlossen. Meldung vom 25.03.2003. Gesehen am 17. April 2005 unter www.baden-wuerttemberg.de
- Staatsministerium Baden-Württemberg 2003a: Schlank. Stark. Bürgernah. Baden-Württembergs moderne Bürgerverwaltung. Handreichung des Staatsministeriums. Gesehen am 17. April 2005 unter www.baden-wuerttemberg.de
- Staatsministerium Baden-Württemberg 2003b: Erfolgreich auch in schwieriger Zeit. Halbzeitbilanz der Landesregierung, 13. Legislaturperiode 2001 – 2006. Oktober 2003. Gesehen am 17. April 2005 unter www.baden-wuerttemberg.de
- Staatsministerium Baden-Württemberg 2005: Regierungserklärung von Ministerpräsident Günther H. Oettinger, 27. April 2005. Tatkraft und Selbstvertrauen in schwieriger Zeit. Arbeit schaffen, Sicherheit geben, Heimat bewahren. Gesehen am 28.04.05 unter www.stm.baden-wuerttemberg.de
- Städtetag Baden-Württemberg 2003: Verwaltungsreform: Städtetag Baden-Württemberg begrüßt "Überraschungscoup", sieht aber noch erheblichen Diskussions- und Klärungsbedarf. Pressemitteilung P42/2003, 31. März 2003. Abgerufen am 15.04.05 unter www.staedtetag-bw.de
- Städtetag Baden-Württemberg 2003a: Forderungen des Städtetages zur Verwaltungsreform. Pressemitteilung P52/2003, 2. Dezember 2003. Gesehen am 22.04.05 unter www.staedtetag-bw.de
- Stuttgarter Zeitung 07.03.2003: Das Land verhebt sich bei der Modernisierung der Behörden - Nach dem Größenwahn droht ein Millionengrab
- Verband Landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen (VLF) in Baden-Württemberg e.V. (2004): Anhörung Verwaltungsstruktur-Reformgesetz. Abgerufen am 07.04.05 unter (www.vlf-bawue.de).

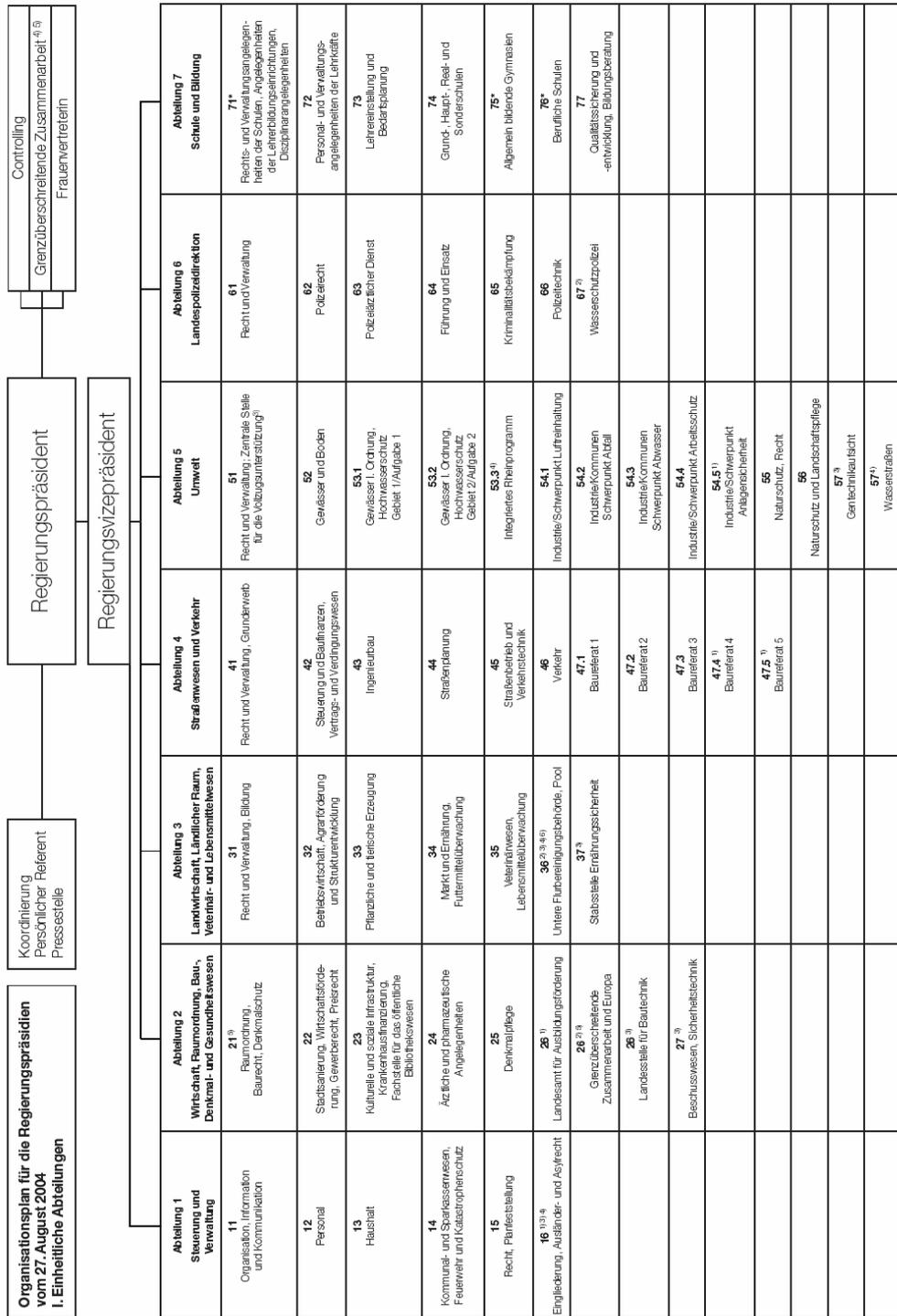
Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ministerien und Reformbereiche	16
Abbildung 2: Zusammenfassender Überblick über die Veränderungen	18
Abbildung 3: Allgemeiner Verwaltungsaufbau in NRW und Baden-Württemberg	67
Abbildung 4: Staatliche Sonderbehörden in NRW und Baden-Württemberg	69

Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1: Organigramm der einheitlichen Abteilungen der RP
Quelle: Innenministerium, GABl. 2004: 683
- Anlage 2: Organigramm der besonderen Abteilungen der RP
Quelle: Innenministerium, GABl. 2004: 683
- Anlage 3: Modellorganisation LRA kurzfristig
Quelle: Mummert 2004: 29
- Anlage 4: Modellorganisation LRA langfristig
Quelle: Mummert 2004: 30
- Anlage 5: Organigramm LRA Esslingen vor der Reform
Quelle: Mummert 2004a: 40
- Anlage 6: Organigramm LRA Esslingen nach der Reform
Quelle: Mummert 2004a:41
- Anlage 7: Organisationsstruktur KVJS
Quelle: KVJS 2005: 2
- Anlage 8: Auf die Kreisstädte, Verwaltungsgemeinschaften und Gemeinden übergegangenen Aufgaben
Quelle: StM 2003a: 9
- Anlage 9: Landesbehörden in Baden-Württemberg
- Anlage 10: Organigramm der Landesverwaltung vor der Reform
Quelle: StM, Homepage, 17.04.05
- Anlage 11: Organigramm der Landesverwaltung nach der Reform
Quelle: StM, Homepage, 17.04.05
- Anlage 12: Organigramm der Landesverwaltung Baden-Württemberg
Quelle: eigene Recherchen
- Anlage 13: Organigramm der Landesverwaltung NRW
Quelle: Hesse 2004: 42ff., überarbeitet und aktualisiert durch Internetrecherche am 17.5.05

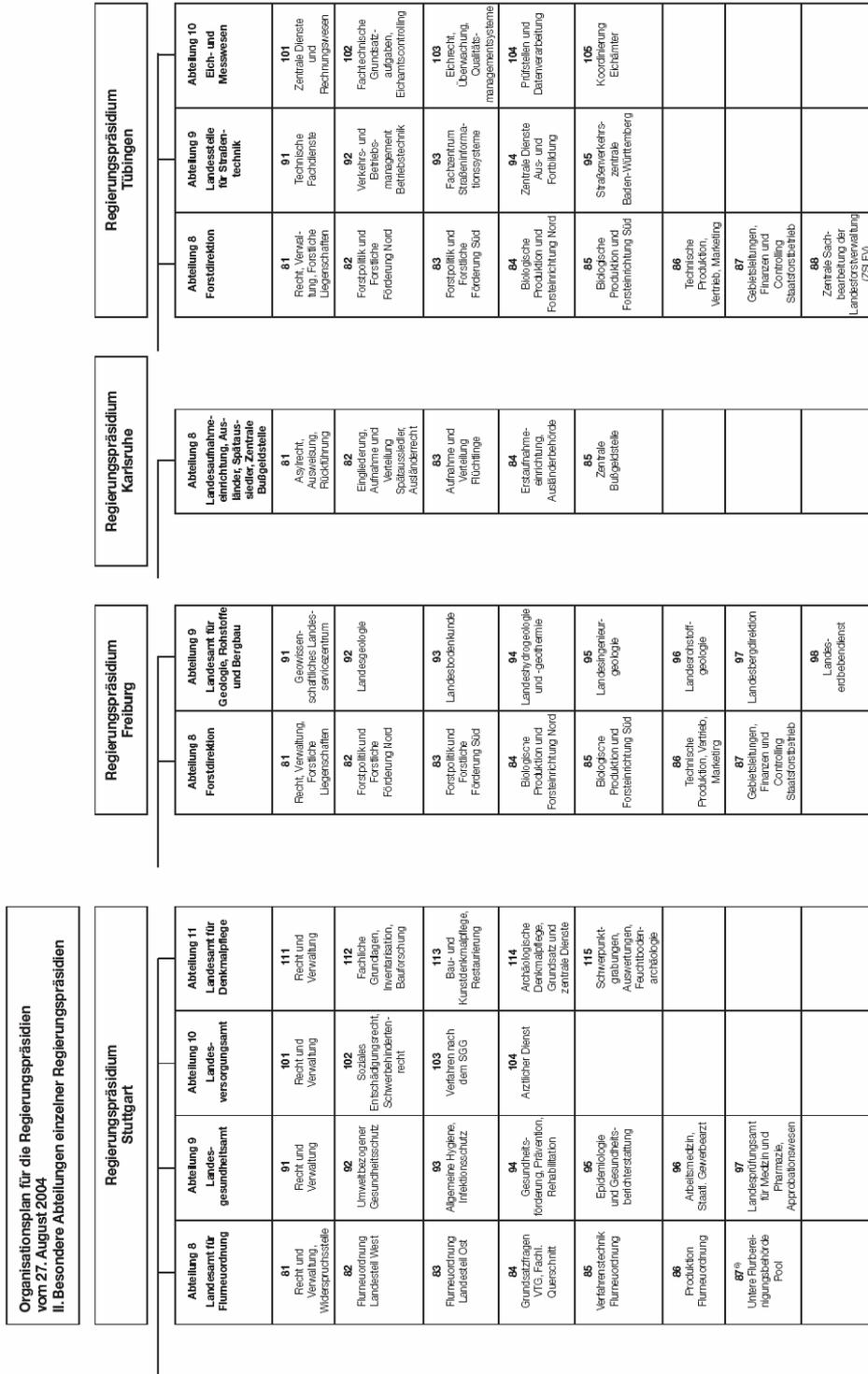
Anlage 1: Organigramm der einheitlichen Abteilungen der RP



* Die Funktion der allgemeinen abteilungsübergreifenden Abteilungsleitung wird durch Organisationsverordnung festgelegt. In der Abteilung Schule und Bildung ist diese Funktion für den Leiter des Referats 71 (Schulpräsident) vorgesehen. Die Funktion der weiteren stellvertretenden Abteilungsleitungen für pädagogische Angelegenheiten übernimmt entweder der Leiter des Referats 75 oder des Referats 76.

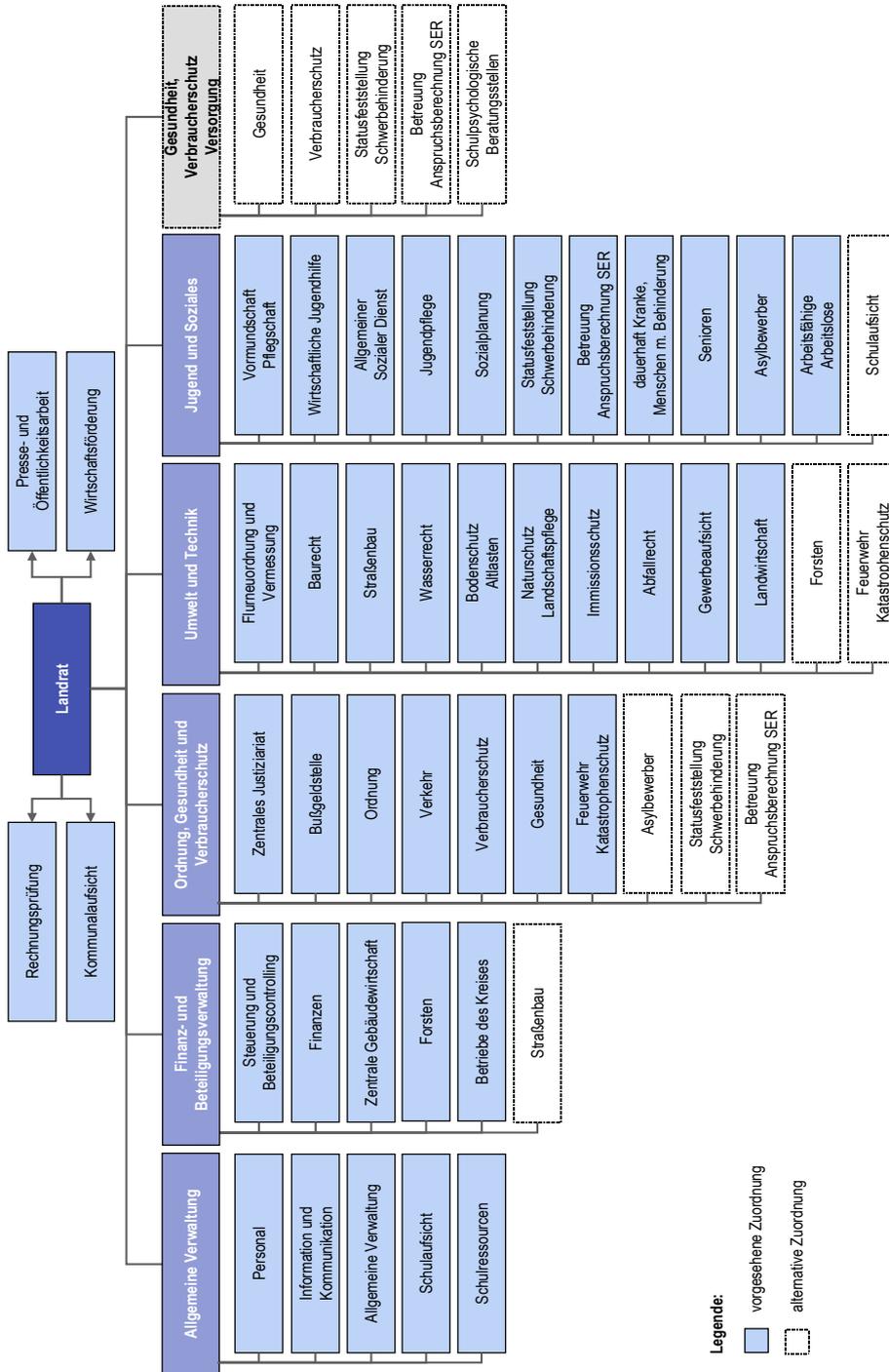
¹⁾ nur RP Stuttgart
²⁾ nur RP Karlsruhe
³⁾ nur RP Tübingen
⁴⁾ nur RP Freiburg

Anlage 2: Organigramm der besonderen Abteilungen der RP



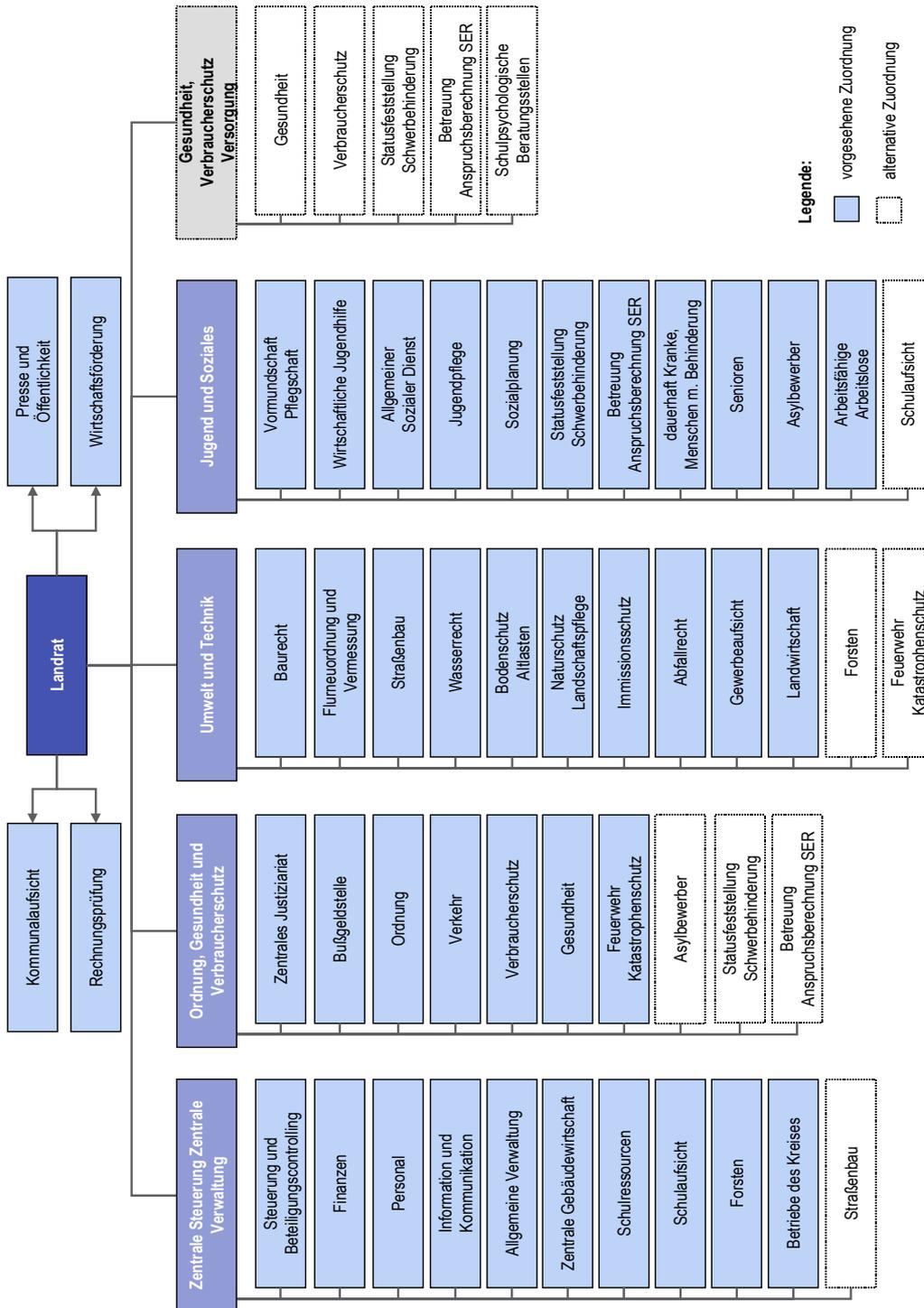
⁹⁾ Untere Flurberechtigungsbehörde, Pool, im RP Stuttgart im Referat 87, in den RP Karlsruhe, Tübingen und Freiburg im Referat 36

Anlage 3: Modellorganisation LRA - kurzfristige Perspektive



Quelle: Mummert 2004: 29.

Anlage 4: Modellorganisation LRA – langfristige Perspektive



Quelle: Mummert 2004: 30.

Anlage 5: Organigramm LRA Esslingen vor der Reform

Quelle: Mummert 2004a: 40

Anlage 6: Organigramm LRA Esslingen nach der Reform

Quelle: Mummert 2004a:41

Anlage 7: Organisationsstruktur KVJS

Quelle: KVJS 2005: 2

Anlage 8: Aufgabenverlagerungen auf die Großen Kreisstädte, Verwaltungsgemeinschaften und die Gemeinden

<p>Verlagerung von Aufgaben aus den Landratsämtern auf die Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften durch Änderung von § 16 LVG:</p> <p>Gewerbeordnung (§ 16 Abs. 1 Ziff. 8 LVG)</p> <ul style="list-style-type: none">• § 35 GewO Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit• § 60 b GewO Anzeigepflicht von Volksfesten <p>Naturschutzrecht (§ 16 Abs. 1 Ziff. 14 LVG)</p> <ul style="list-style-type: none">• § 15 NatSchG Schutzpflanzungen (außerhalb Wald)• § 20 NatSchG Werbeanlagen aller Art (Zulassung außerhalb bebauter Ortsteile)• § 24 NatSchG Naturdenkmale (RechtsVO für flächenhafte Naturdenkmale und Naturgebilde)• § 44 NatSchG Erholungsschutzstreifen an Gewässern (RechtsVO im Außenbereich für Gewässer 2. Ordnung für Erholungsinteressen der Bevölkerung) <p>Immissionsschutzrecht (§ 16 Abs. 1 Ziff. 4 LVG)</p> <ul style="list-style-type: none">• VO über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV)• VO zur Auswurfbegrenzung von Holzstaub (7. BImSchV)• Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV)• Verordnung über Anlagen zur Feuerbestattung (27. BImSchV)• Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung (Teilbereiche aus der 32. BImSchV, Betrieb in Wohngebieten) <p>Straßenrecht (§ 16 Abs. 1 Ziff. 18 LVG)</p> <ul style="list-style-type: none">• § 22 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 StrG Befreiung vom Anbauverbot bzw. Zustimmung zur Baugenehmigung an Landes- und Kreisstraßen• entsprechende Regelung auch für den Bereich der Bundesstraßen
<p>Verlagerung von Aufgaben aus den Landratsämtern auf die Gemeinden durch Änderung von Fachgesetzen:</p> <p>Naturschutzrecht (§ 16 Abs. 1 Ziff. 14 LVG)</p> <ul style="list-style-type: none">• § 40 NatSchG Beschränkung des Betretens durch die Naturschutzbehörde (RechtsVO oder Einzelanordnung), Übergang auf alle Gemeinden als Ortspolizeibehörden• § 41 NatSchG Genehmigung und Beseitigung von Sperren, Übergang auf alle Gemeinden als Ortspolizeibehörden• § 42 NatSchG Durchgänge (Anordnung der Betretung für die Allgemeinheit), Übergang auf alle Gemeinden als Ortspolizeibehörden <p>Wasserrecht (§ 16 Abs. 1 Ziff. 11 LVG)</p> <ul style="list-style-type: none">• § 68 b WG Regelung von Gewässerrandstreifen über die gesetzliche Regelung hinaus im Außenbereich sowie im Innenbereich• § 81 WG Wasserablauf, Übergang auf alle Gemeinden als Ortspolizeibehörden• § 88 WG Durchleitung von Wasser, Übergang auf alle Gemeinden als Ortspolizeibehörden <p>Immissionsschutzrecht (§ 16 Abs. 1 Ziff. 4 LVG)</p> <ul style="list-style-type: none">• Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung (Teilbereiche aus der 32. BImSchV, Betrieb in Wohngebieten)• Übergang der Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmen nach § 7 Abs. 2 32. BImSchV für die Einschränkungen nach § 7 Abs. 1 32. BImSchV für Geräte, die überwiegend im häuslichen Bereich verwendet werden, Baumaschinen und sonstige Geräte auf alle Gemeinden

Quelle: StM 2003a: 9.

Anlage 9: Behörden des Landes Baden-Württemberg

Definition Behörde in § 1 Abs. 4 VwVfG, jedoch in dem Sinne, dass die Stelle im Organisationsbereich des Landes liegt, sie organisatorisch verselbstständigt ist und dort ein Einsatz von Landesbeamten erfolgt.

<u>Übersicht nach Ressorts</u>	Anzahl
Landtag	1
StM	4
IM	60
KM	59
MWK	72
JuM (ausgenommen kommunale Grundbuchämter)	507
FM	79
WM	2
MLR	22
SM	3
UVM	2
RH	5
Summe	816

Einzelübersicht

Behörden im Geschäftsbereich des Staatsministeriums

Staatsministerium	1
Landeszentrale für politische Bildung	1
Staatsgerichtshof	1
Führungsakademie	1
Summe	4

Behörden im Geschäftsbereich des Justizministeriums

Justizministerium	1
Oberlandesgerichte	2
Landgerichte	17
Amtsgerichte	108
Generalstaatsanwaltschaften	2
Staatsanwaltschaften	17
Verwaltungsgerichtshof	1
Verwaltungsgerichte	4
Landessozialgericht	1
Sozialgerichte	8
Finanzgericht	1

Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg

Landesarbeitsgericht	1
Arbeitsgerichte	9
Fachhochschule für Rechtspflege	1
Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen	1
VAW	1
Justizvollzugsanstalten	18
Jugendarrestanstalten	3
Justizvollzugskrankenhaus	1
Sozialtherap. Anstalt	1
Justizvollzugsschule	1
Notariate	298
Staatliche Grundbuchämter	10
Summe	507
Kommunale Grundbuchämter	718
Summe	1225
Behörden im Geschäftsbereich des MLR	
Ministerium	1
Che. und Vet. Untersuchungsämter, STUA	5
Landesanstalt für Pflanzenschutz	1
Landesanstalt für Pflanzenbau Forchheim	1
LVWO Weinsberg	1
Staatliches Weinbauinstitut Freiburg	1
LVG Heidelberg	1
LVVG Aulendorf	1
Landesanstalt f. Schweinezucht Forchheim	1
MLF Wangen	1
Haupt- und Landgestüt Marbach	1
Staatliche Akademie für Landbau und Haus	1
LEL Schwäbisch Gmünd	1
LUFA Augustenberg	1
Forstliches Bildungszentrum Königsbronn	1
Forstliches Bildungszentrum Karlsruhe	1
Forstliches Bildungszentrum Mattenhof	1
Forstl. Versuchs- und Forschungsanstalt	1
Summe	22
Behörden im Geschäftsbereich des Rechnungshofs	
Rechnungshof	1
Rechnungsprüfungsämter	4
Summe	5

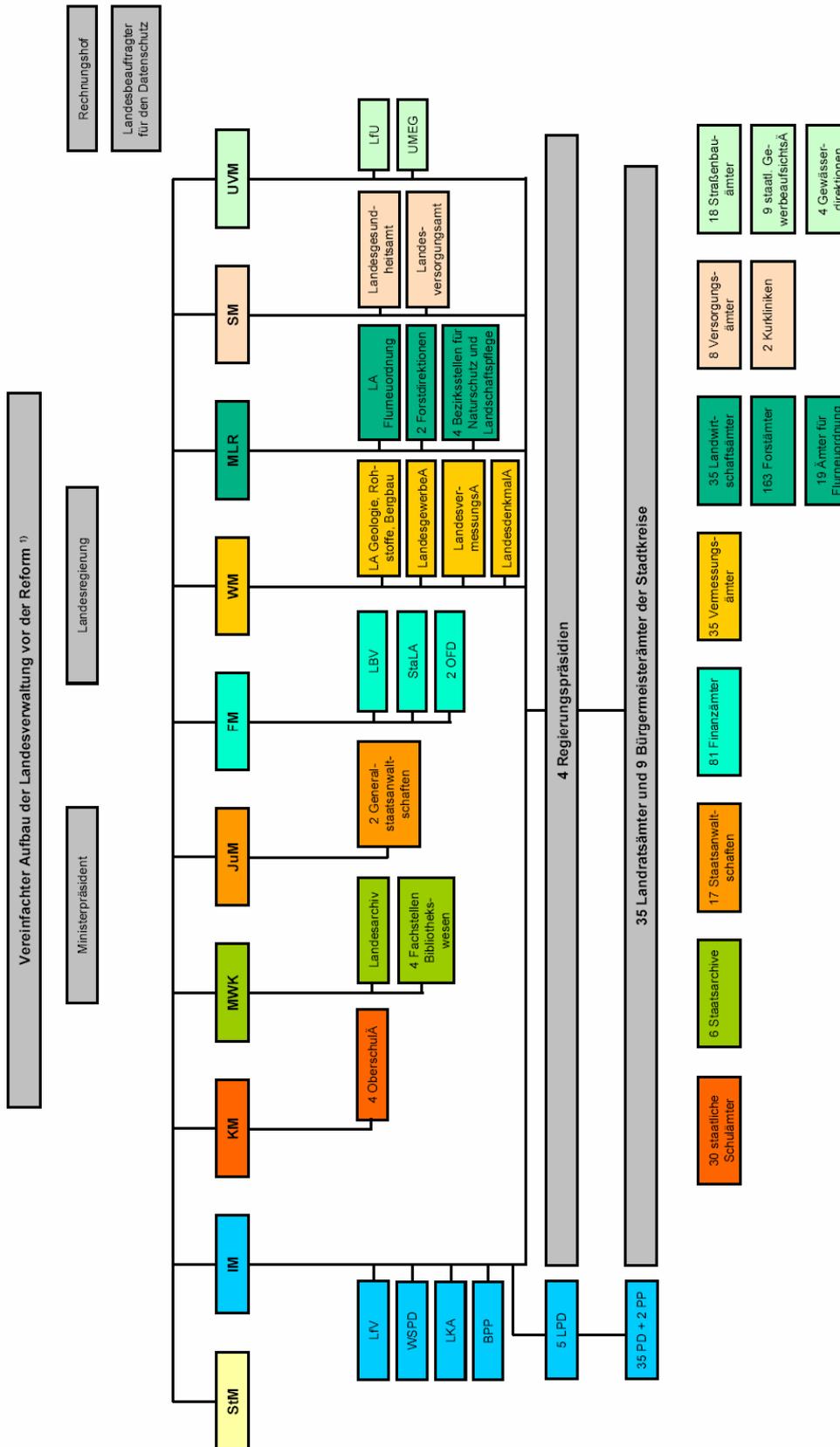
Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg

Behörden im Geschäftsbereich des Sozialministeriums	
Ministerium	1
Versorgungskurkliniken	2
Summe	3
Behörden im Geschäftsbereich des UVM	
Ministerium	1
LfU	1
UMEG Landesbetrieb	1
Summe	3
Behörden im Geschäftsbereich des WM	
Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg	1
Landesbetrieb Vermessung	1
Summe	2
Behörden im Geschäftsbereich des FM	
Ministerium	1
OFD	1
LBV	1
StaLa	1
Vermögen und Hochbau BW	1
Finanzämter	65
Hochbauämter	6
Staatsweingut Meersburg	1
Staatliche Münzen	1
Wilhelma	1
Summe	79
Behörden im Geschäftsbereich des MWK	
Ministerium	1
Universitäten	9
Fachhochschulen	23
Kunsthochschulen	8
Berufsakademien	8
Pädagogische Hochschulen	6
Museen	10
Bibliotheken	2
Kommission für geschichtliche Landeskunde	1
Deutsches Volksliedarchiv Freiburg	1
Landesarchivdirektion	1
Staatstheater	2
Summe	72

Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg

Behörden im Geschäftsbereich des KM	
Ministerium	1
Staatl. Lehrerseminare	32
Pädagogische Fachseminare	4
Staatl. Aufbaugymnasien	4
Staatl. Berufsfachschule Furtwangen	1
Staatl. Heimsonderschulen	8
Staatl. Feintechnikschule VS	1
Modeschule	1
Landesinstitut für Schulsport	1
Landesinstitut für Schulentwicklung	1
Landesakademie für Schulkunst, Schul-/Amateurtheater	1
Internat. Institut für Berufsbildung	1
Staatl. Kolleg Mannheim	1
Landesmedienzentrum	1
Landesakademie für Fortbildung und Personalentwicklung an Schulen	1
Summe	59
Behörden im Geschäftsbereich des IM	
Ministerium	1
Regierungspräsidien	4
Polizeidirektionen	35
Polizeipräsidien	2
Polizeipräsidium Stuttgart	1
Landeskriminalamt	1
Bereitschaftspolizei	6
Akademie der Polizei	1
Fachhochschule VS - Hochschule für Polizei	1
IZLBW	1
Landesamt für Verfassungsschutz	1
Landesfeuerweherschule Baden-Württ.	1
Logistikzentrum der Polizei	1
Haus der Heimat	1
Institut f. donauschwäb. Geschichte	1
Joh.-Künzig-Institut für osttd. Volkskunde	1
Landesbeauftragter für den Datenschutz	1
Summe	60

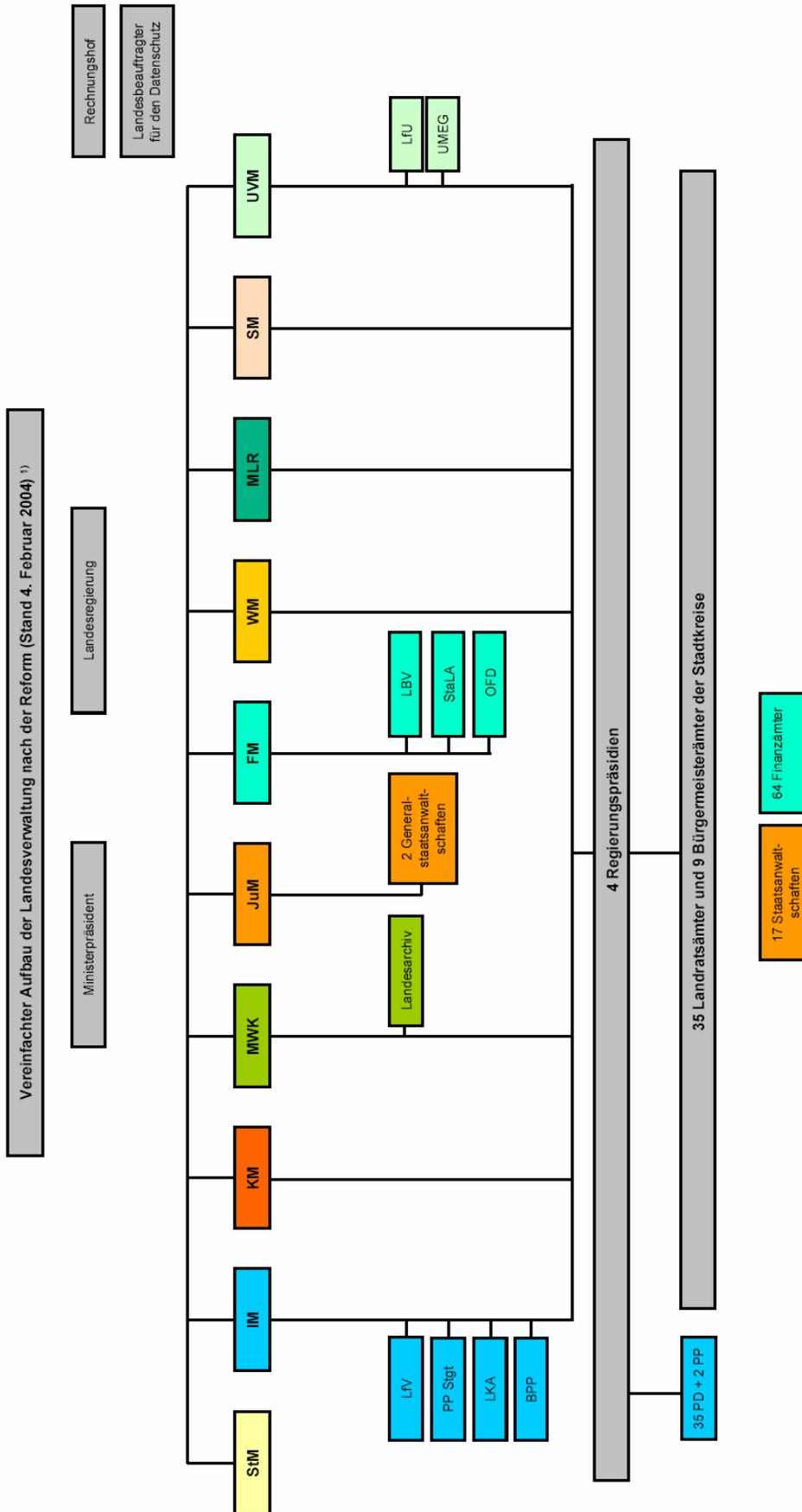
Anlage 10: Organigramm der Landesverwaltung vor der Reform



Quelle: Staatsministerium/Innenministerium

¹⁾ ohne Gerichtsbarkeit

Anlage 11: Organigramm der Landesverwaltung nach der Reform



¹⁾ ohne Gerichtsbarkeit

Anlage 12: Organigramm der Landesverwaltung Baden-Württemberg (einschließlich Behörden nach § 1 Abs. 4 VwVfG)

	IM Innenministerium	JuM Justizministerium	FM Finanz- ministerium	WM Wirtschafts- ministerium	StM Staats- ministerium	MLR Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum	SM Ministerium für Arbeit und Soziales	KM Ministerium für Kultur, Jugend u. Sport	MWK Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	UM Umweltministe- rium
Landesverwaltung Obere	Landeskriminal- amt		Landesamt für Besoldung und Versorgung			5 Che. Und Vet. Untersuchungs- ämter, Staatl. Tier- ärztliches Untersu- chungsamt (STUA)			Landesarchiv- direktion	Landesamt für Umwelt
	Bereitschafts- polizeipräsidium		StaLA			Landesanstalt für Pflanzenschutz				UMEG
	Landesamt für Verfassungsschutz		1 Oberfinanz- Direktion inkl. Rechenzentrum der FV			Landesanstalt für Pflanzenbau Forch- heim				
	Polizeipräsidium Stuttgart (direkt IM nachgeordnet)	Fachhochschule für Rechtspflege	Vermögen und Hochbau BW	Landesbetrieb Vermessung	Landes- zentrale für politische Bildung	Staatl. Lehr- und Versuchsanstalt f. Wein- und Obstbau (LVWO)	2 Versor- gungskur- kliniken	32 Staatl. Lehrer Seminare	10 Museen	
	Hochschule für Polizei	Justizvollzugs- schule	Staatsweingut Meersburg		Staats- gerichtshof	Staatliches Wein- bauinstitut Freiburg		4 Päd. Fachsemi- nare	2 Bibliotheken	
	Akademie der Polizei	Zentrale Stelle der LJV zur Aufklärung NS- Verbrechen	1 Staatliche Münzen		Führungs- akademie	Staatl. Lehr- und Versuchsanstalt f. Gartenbau (LVG)		Landesinstitut für Schulsport	Kommission für geschichtliche Landeskunde	
	Informatikzentrum d. Landes IZLBW	Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (VAW), 19 Nie- derlassungen	Wilhelma			Staatl. Lehr- und Versuchsanstalt f. Viehhaltung und Grünlandwirtschaft (LVVG)		Landesinstitut für Schulentwicklung	Deutsches Volks- liedarchiv Frei- burg	
	Landesfeuerwehr- schule Baden- Württ.					Landesanstalt f. Schweinezucht Forchheim		Landesakademie für Schulkunst, Schul/Amateur- theater	Staatstheater	
	Logistikzentrum der Polizei					Staatl. Milchwirt- schaft-liche Lehr- und Forschungsan- stalt (MLF)		Internat. Institut für Berufsbildung		
	Haus der Heimat					Haupt- und Landge- stüt Marbach		Staatl. Kolleg Mannheim		

Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg

	Institut für donau-schwäbische Ge-schichte					Staatliche Akade-mie für Landbau und Haus		Landesmedien-zentrum		
	Institut für ostdt. Volkskunde					Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume (LEL)		Landesakademie für Fortbildung/ Personalentw. an Schulen		
	Landesbeauftragter für den Datenschutz					Staatl. landwirt-schaftliche Untersu-chungs- und For-schungsanstalt (LUFA)				
						3 Forstliche Bil-dungszentren				
						Forstl. Versuchs-/Forschungsanstalt				
Staatliche Mit- telinstanzen	4 Regierungs-präsidien		4 Regierungs-präsidien	4 Regierungs-präsidien		4 Regierungs-präsidien	4 Regie-rungs-präsidien	4 Regierungs-präsidien	4 Regierungs-präsidien	4 Regierungs-präsidien
Untere Landesverwaltung	35 Polizeidirektionen	18 Justizvoll-zugsanstalten, 1 Sozialtherap. Anstalt, 3 Ju-gendarrest-anstalten und 1 Justizvollzugs-	64 Finanzämter					9 Staatl. Ober-schulämter (in den SK)		
	35 Landratsämter als untere staatliche Verwaltungs-behörden	10 Staatl. Grund-buchämter						Staatl. Schulen		

fett: oberste, obere, mittlere und untere Landesbehörden, normal: Behörden in § 1 Abs. 4 VwVfG, jedoch in dem Sinne, das die Stelle im Organisationsbereich des Landes liegt, sie organisatorisch verselbstständigt ist und dort ein Einsatz von Landesbeamten erfolgt. Im MWK sind die 9 Universitäten, 6 Pädagogische Universitäten, 25 Fachhochschulen (davon vier verwaltungsinterne), 5 Musikhochschulen, 2 Kunstakademien, 1 Hochschule für Gestaltung, 3 Hochschulen für Kirchenmusik, 8 Berufsakademien angesiedelt; KM ohne die 15 besonderen Schulen; JM ohne Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften, StM ohne Film- und Popakademie.

Anlage 13: Organigramm der Landesverwaltung NRW (einschließlich Behörden nach §14 und §14a Landesorganisationsgesetzes)

	IM Innenministerium	JM Justizministerium	FM Finanz- ministerium	MWA Ministerium für Wirtschaft und Arbeit	MVEL Ministerium für Verkehr, Ener- gie u. Landes- planung	MSKWS Ministerium für Städtebau u. Wohnen, Kultur u. Sport	MSGFF Ministerium für Gesundheit, Sozia- les, Frauen u. Familie	MSJK Ministerium für Schule, Jugend u. Kultur	MWF Ministerium für Wissen- schaft und Forschung	MUNLV Ministerium für Umwelt u. Natur- schutz, Landwirt- schaft u. Verbrau- cherschutz
Landesverwaltung Obere	Landes- kriminalamt		Rechenzentrum der Finanz- verwaltung				Landesver- sicherungsamt			Landesamt für Ernährungs- wirtschaft und Jagd
	Zentrale Polizei- technische Dienste (Duisburg)		Landesamt für Besoldung und Versorgung				Landesbeauf- tragter für den Maßregelvollzug			Landesumweltamt
	Institut für Ausbil- dung der Polizei (Selm)	Fachhochschule für Rechtspflege	Bau und Liegen- schaftsbetrieb (LdB)	Landesinstitut für Qualifizie- rung	Landesbetrieb Straßenbau (LdB)	Landesinsti- tut für Bau- wesen	Zentralst. d. Ld. f. Gesundheitssch. b. Arzneimittel u. Med.prod.	Staatliche Prüfungsäm- ter (für 1. u. 2. Staatsprü- fung)	Zoologisches Forschungs- institut und Museum	Landesanstalt für Ökologie, Boden- ordnung und Fors- ten
	Polizei- Führungsakademie (Münster)	Justizakademie	Fachhochschule für Finanzen NRW	Staatliche Zentrale für Fernunterricht	Geologischer Dienst (LdB)	Geschäfts- stelle der Bauminister (ARGEBAU)	Landesinstitut für den Öffentlichen Gesundheitsdienst	Studiensemi- nare für die Ausbildung der Lehrer	Zentralstelle für Vergabe von Studien- plätzen	Forschungsstelle für Jagdkunde u. Wild- schadenverhütung
	Institut für öffentli- che Verwaltung (Hilden)	Justizvollzugs- schule (Wupper- tal)	Fortbildungs- akademie der Finanzverwal- tung	Landesanstalt für Arbeits- schutz		Institut für Landes- und Stadtentwick- lungsfor- schung	Staatsbad Oeyn- hausen	Landesinsti- tut für Land- wirtschafts- pädagogik	Deutsche Zentralbiblio- thek für Medi- zin	5 Jugendwaldheime
	FH für öffentliche Verwaltung (Gelsenkirchen)	2 Justizaus- und Fortbildungsstät- ten	Landesfinanz- schule	Landesbetrieb Mess- und Eichwesen (LdB)		Schloss Augustus- burg und Schloss Falkenlust	1 Kurklinik (Ver- sorgungsanstalt „Eggelandklinik“)	Landesinsti- tut für Schule	Deutsche Zentralbiblio- thek für Land- bauwissen- schaften	3 Staatliche Veteri- näruntersuchung- sämer
	Landesprüfungsamt für Verwaltungs- laufbahnen (Hilden)			Materialprü- fungsamt (LdB)		4 Staatliche Archive	Landesst. f. aus- ländische Flüchtl.	Haus und Lehrerfort- bildung	Landesinstitut Sozialfor- schungsstellen Dortmund	Chem. Landes- und Staatl. Veterinär- untersuchungsamt
	Fortbildungsakade- mie (Herne)						Ständige Ausstellung des MSWKS	Staatliche Schulen	Wissenschafts- zentrum Nord- rhein- Westfalen	Lehranstalt f. vete- rinärmed.-tech- nische Assistenten

Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg

	Institut der Feuerwehr (Münster)								Kulturwissenschaftliches Institut	Nordrhein-Westfälisches Landesinstitut
	Landesvermessungsamt (LdB, Bonn)								Institut für Arbeit und Technik	Landesbetrieb Wald und Holz NRW (LdB)
	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LdB, Düsseldorf)								Landesspracheninstitut	
	Gemeinsame Gebietsrechenzentren (LdB, Hagen, Köln, Münster)								Hochschulbibliothekszentrum	
Staatliche Mit- teilinstanzen	5 Bezirksregierungen	Landesjustizvollzugsamt (Wuppertal)	5 Bezirksregierungen 2 Oberfinanzdirektionen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen		5 Bezirksregierungen 2 Direktoren der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte
Untere Landesverwaltung	50 Kreispolizeibehörden (20 Polizeipräsidien, 29 Landräte, PP Wasserschutzpolizei)	37 Justizvollzugsanstalten und 13 Zweiganstalten, 16 Außenstellen	137 Finanzämter	10 Staatliche Ämter für Arbeitsschutz 1 Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz	5 Bergämter		11 Versorgungsämter	54 Schulämter		31 Geschäftsführer der Kreisstellen der LWK als Ld.beauftr.
	31 Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden	4 Jugendarrestanstalten								10 Staatliche Umweltämter 1 Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz OWL
										8 Ämter für Agrarordnung
										35 Außenstellen des LdB Wald und Holz (Staatliche Forstämter)

fett: oberste, obere, mittlere und untere Landesbehörden, normal: Behörden nach §14 und §14a (Landesbetriebe, LdB) Landesorganisationsgesetz, im MWF sind die 14 Universitäten, die 9 Kunst- und Musikhochschulen und die 12 Fachhochschulen angesiedelt, JM: ohne Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften