

Jörg Bogumil / Steffen Kottmann

Verwaltungsstrukturreform –
die Abschaffung der Bezirksregierungen
in Niedersachsen

Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative

Band 11

Jörg Bogumil / Steffen Kottmann

Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen



© 2006

Druck und
Verlag:

ISBN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH

Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH
Wilhelmstraße 240 · 49475 Ibbenbüren
Tel. 0 54 51 / 933-0 · Fax 0 54 51 / 933-195
E-Mail: verkauf@ivd.de · www.ivd.de

3-932959-45-5

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Zusammenfassung	4
1 Einleitung	9
2 Die Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen	12
2.1 Vorgeschichte	12
2.2 Konzept der neuen Landesregierung	14
2.3 Politische Debatte in Niedersachsen	19
2.4 Umsetzungsstrategie	23
3 Darstellung der Reformmaßnahmen	29
3.1 Abschaffung der Bezirksregierungen	29
3.2 Einrichtung von Regierungsvertretungen	30
3.3 Neustrukturierung der Landesverwaltung	32
3.3.1 Polizei	33
3.3.2 Schulwesen	34
3.3.3 Forstverwaltung	35
3.3.4 Agrarverwaltung	36
3.3.5 Umweltverwaltung und Gewerbeaufsicht	36
3.3.6 Landessozialverwaltung	37
3.3.7 Kommunalprüfung und Kommunalaufsicht	38
3.3.8 Vermessungs- und Katasterverwaltung	39
3.3.9 Straßenbau	40
3.3.10 Sonstige Verwaltungsbereiche	40
3.4 Aufgabenkritik und Aufgabenabbau	42
3.5 Privatisierung	43
3.6 Kommunalisierung	44
3.7 Delegation von Aufgaben	45
3.8 Länderkooperationen	46
3.9 Abschaffung des Widerspruchsverfahrens	47
3.10 Personal und Finanzen	48
3.11 Zweite Phase der Verwaltungsmodernisierung	52

4	Erste Analyse der Zielerreichung und der Problemlagen	54
4.1	Die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanz	54
4.1.1	Funktionen der staatlichen Mittelinstanz	54
4.1.2	Staatliche Mittelinstanzen in den Bundesländern	60
4.1.3	Bewertung des Niedersächsischen Wegs	63
4.1.3.1	Gefahr eines wachsenden Ressortegoismus durch fehlende Bündelung	65
4.1.3.2	Anwachsen und Verfestigung von Sonderbehörden	66
4.1.3.3	Regierungsvertretungen als Ersatzbehörden?	67
4.1.3.4	Veränderungen im Bereich der Aufsichtsfunktionen	68
4.1.3.5	Abschaffung des Widerspruchsverfahrens und deutlicher Anstieg von Gerichtsverfahren	69
4.1.3.6	Kaum Aufgabenverzicht	73
4.2	Finanzielle Auswirkungen	74
4.3	Geringe Kommunalisierung von Aufgaben angesichts kleinräumiger Gemeindestrukturen	77
4.4	Auswirkungen auf Beschäftigte und Bürger	79
4.5	Veränderungen im Bereich des Umweltschutzes	80
5	Vergleich der Verwaltungsstrukturen von Baden-Württemberg, NRW und Niedersachsen	84
6	Zusammenfassende Schlussfolgerungen für NRW	99
	Abkürzungsverzeichnis	105
	Literatur- und Quellenverzeichnis	109
	Abbildungsverzeichnis	121

Liebe Leserinnen und Leser,

mit dem Gutachten zur Abschaffung der dreistufigen Verwaltung in Niedersachsen legt die Westfalen-Initiative die dritte Expertise zum Thema Verwaltungsstrukturreform vor. Damit soll nicht der Reformprozess dieses Bundeslandes beeinflusst werden; im Übrigen ist es zu früh, die in Niedersachsen durchgeführten Veränderungen schon jetzt abschließend zu bewerten. Vielmehr dient das Heranziehen von Beispielen praktizierter Verwaltungsreform – zuletzt Baden-Württemberg (Band 9 dieser Schriftenreihe) – dem Erkenntnisgewinn für die Beurteilung der Modelle, die für Nordrhein-Westfalen diskutiert werden.

Das Gutachten zur Reform in Baden-Württemberg hat gezeigt, unter welchen – zugegeben teilweise regionalspezifischen – Bedingungen eine erfolgreiche Reform zustande kommen kann. Das vorliegende Gutachten macht nun deutlich, dass es problematisch ist, bei den Verwaltungsstrukturen anzusetzen und nicht zuvor bei den Aufgaben. Beide Expertisen untermauern die im Gutachten zu NRW (Band 8 dieser Reihe) getroffenen Aussagen zu den dort diskutierten Modellen von Landesregierung und Opposition.

Die Gutachter kommen zu dem Schluss, dass durch die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen keine wesentlichen Einsparungen erzielt werden. Das Gutachten zeigt auch, wie wichtig Mittelinstanzen und ihre Bündelungsfunktion in einem Flächenland sind. Ihre Abschaffung birgt Risiken wie das der Zentralisierung auf der Ministerialebene oder des Anwachsens der Zahl von Sonderbehörden. Damit wächst die Gefahr, dass zu fachspezifische Interessen die politische und administrative Handlungsfähigkeit blockieren.

Nicht ohne Grund stärken zur Zeit einige Bundesländer wie z.B. Baden-Württemberg und Hessen die Mittelbehörden in ihrer Bündelungsfunktion. Sie sollen für überschaubare Regionen und

damit ortsnah zuständig sein: NRW hat mit 5,3 Mio. Einwohnern bereits jetzt den bevölkerungsreichsten Regierungsbezirk. Auch die vier anderen Bezirke sind überdurchschnittlich groß. Noch größere Einheiten von Mittelinstanzen verwalten zu lassen, beraubte diese ihrer Arbeitsfähigkeit in ihrer zentralen Funktion, Aufgaben zu bündeln und regionale Interessen auszugleichen.

Für Nordrhein-Westfalen folgt auch aus diesem Gutachten, dass die geplante Schaffung von drei „Mega-Teilregionen“ keine funktionale Alternative zu den bestehenden Strukturen ist. Die Dreiteilung des Landes kommt einer Zentralisierung gleich, die zu meist längere Wege und Bürgerferne zur Folge hat. Nicht berührt durch dieses Gutachten sind die Landschaftsverbände. Was für diese nordrhein-westfälische Besonderheit spricht, ist bereits im Gutachten zu NRW ausgeführt worden.

Dieses Gutachten leistet einen weiteren Beitrag zur Versachlichung der Debatte in NRW. Die Westfalen-Initiative wird sich weiter intensiv mit dem Thema Verwaltungsstrukturreform beschäftigen und ihre an den Maßstäben Subsidiarität und Bürokratieabbau ausgerichteten Vorstellungen in die Diskussion einbringen. Ein erster Schritt ist mit der Sammlung von Entbürokratisierungsvorschlägen im Ideenwettbewerb www.verwaltungsinnovation-nrw.de getan. Auch die dort eingegangenen Vorschläge zur Beseitigung überflüssiger Bürokratie zeigen deutlich, dass Bürokratieabbau nicht mit der Abschaffung von Institutionen gleichzusetzen ist, dass aber viele Verbesserungen innerhalb bestehender Organisationen möglich und notwendig sind.

Verwaltungsstrukturreform und Bürokratieabbau sollten immer von den Aufgaben her gedacht werden. Ziel muss eine Verwaltungsstruktur sein, die NRW für die Zukunft fit und wettbewerbsfähig macht, indem sie die Strukturen den künftigen Aufgaben anpasst und nicht umgekehrt. Die Westfalen-Initiative geht, gestützt durch die Erkenntnisse der Gutachten, davon aus, dass sich

bei den Verantwortlichen die Einsicht durchsetzen wird, dass eine konzentrierte Dreistufigkeit der Landesverwaltung zusammen mit zwei Landschaftsverbänden, die historischen Identitäten und gewachsenen Strukturen Rechnung tragen, die bislang beste Lösung für unser Land ist. Effizienz, Effektivität, Subsidiarität und Bürgernähe sind die Kriterien, an denen wir sie messen werden. Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, wünschen wir eine anregende Lektüre.

Münster, im März 2006

Franz-Josef Hillebrandt

Vorstandsvorsitzender der
Stiftung Westfalen-Initiative

Dr. Karl-Heinrich Sümmermann

Vorsitzender des Vereins
Westfalen-Initiative

Zusammenfassung

(1) Mit der Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen wird ähnlich wie in Baden-Württemberg versucht, die **Personalkosten auf Landesebene** zu verringern. Mitunter wird sogar behauptet, mit derartigen Maßnahmen den Landeshaushalt sanieren zu können. Dies ist jedoch trotz der recht ehrgeizigen Einsparquote von geplanten 6.700 Stellen in fünf Jahren in Niedersachsen kaum möglich, da die **Effekte in der Summe zu gering** sind, bedenkt man, dass dieses Einsparvolumen nur 3,2% der Landesbediensteten entspricht. Solange - aus sehr guten Gründen - die personalintensiven Bereiche der Schulen, der Polizei, der Hochschulen und der Finanzverwaltung nicht deutlich reduziert werden können, lässt sich der derzeitige Personalkostenanteil der Länder in Höhe von knapp unter 40% nicht nennenswert verringern. Dennoch spricht nichts dagegen, zu weiteren Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung zu kommen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass seit Anfang der 1990er Jahre durchschnittlich ca. 20% des Personals auf Länderebene abgebaut wurde, so dass weitere Einsparungen ohne Aufgabenverzicht kaum möglich erscheinen.

(2) In **Niedersachsen** ist durch die Auflösung der Bezirksregierungen erstmalig in einem großen Flächenland die **Dreistufigkeit** der Landesverwaltung **aufgegeben** worden. Der unmittelbare **Personaleinspareffekt** der Abschaffung der Bezirksregierungen ist eher **zu vernachlässigen**. Er liegt nach Angaben der Landesregierung bei 1.350 Stellen. Der Nettostelleneffekt der Abschaffung der Bezirksregierungen ist jedoch deutlich geringer, da die Stellen für die Kommunalisierung, die Verlagerung an Dritte oder durch die Privatisierung entweder nicht komplett gestrichen werden oder andere Kosten entstehen. Definitiv gestrichen werden durch die Auflösung der Bezirksregierungen 326 Stellen, weitere Einsparungen können durch Optimierungsmaßnahmen im Rahmen der allgemeinen Einsparvorgaben entstehen, so dass von einer Nettoeinsparung von ca. 360 bis maximal 660 Stellen auszugehen

ist, das wären 0,3% der Landesbediensteten. Diese Einsparung tritt natürlich erst in Kraft, wenn die Stellen tatsächlich wegfallen, und unter Gegenrechnung von Mehrkosten durch die organisatorische Umstellung.

(3) Die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen ist nicht Ergebnis einer detaillierten Aufgabenkritik, sondern sie war die politische Ausgangsbedingung für eine anschließende „Aufgabenkritik“ zur Umsetzung dieses Ziels. Sie ist mit einigen **Problemlagen** verbunden, denn sie

- bringt die Gefahr eines **wachsenden Ressortegoismus** aufgrund fehlender Bündelung mit sich und begünstigt damit das Anwachsen von Konflikten auf der Regierungsebene,
- führt unzweifelhaft zu einem **Anwachsen und einer Verfestigung von Sonderbehörden,**
- führt in Kombination mit dem teilweisen Wegfall des Widerspruchsverfahrens zu einem **deutlichen Anstieg von Gerichtsverfahren in Höhe von knapp 40%** und
- könnte in einzelnen **Aufsichtsbereichen** (Kommunalaufsicht, Naturschutz) negative Auswirkungen mit sich bringen.

(4) Die neu geschaffenen **Regierungsvertretungen** sind von ihrem Aufgabenbestand und ihrer Personalausstattung **kein wirklicher Ersatz** für die Bezirksregierungen. Neben der Unterstützung regionaler Entwicklungsprozesse ist ihnen als „harte“ Aufgabe nur die Landes- bzw. Raumplanung geblieben. Aus der Sicht des Innenministeriums sollen sie sich eher auf „weichere“ Aufgaben beschränken, so dass kaum damit zu rechnen ist, dass sie sich in Richtung „neue Bezirksregierungen“ entwickeln. In Niedersachsen rechnet zudem niemand damit, dass die Bezirksregierungen kurz- oder mittelfristig wieder eingerichtet werden. Die derzeitige

ge kommunale Struktur ist in Niedersachsen aber nach Ansicht einer wachsenden Zahl von Experten nicht leistungsfähig genug, um dauerhaft verstärkt Aufgaben im Rahmen der Zweistufigkeit wahrzunehmen. Dies zeigt sich deutlich daran, dass **nur 10% der Aufgaben kommunalisiert** wurden, obwohl der Landkreistag zu Beginn der Reform 70% für möglich hielt. Ein zweistufiger Verwaltungsaufbau mit kleinräumigen kommunalen Strukturen birgt also selbst nach Ansicht von Befürwortern des niedersächsischen Weges deutliche Gefahren. Insofern spricht in der Konsequenz inhaltlich viel für eine **Kreisgebietsreform** oder die **Schaffung von Regionalkreisen** (vgl. hierzu Mecklenburg-Vorpommern). Da dies aufgrund der Erfahrungen mit der Gebietsreform in den 1970er Jahren zwangsweise kaum durchsetzbar erscheint, wird zur Zeit jede Form der interkommunalen Zusammenarbeit gefördert. Geplant ist auch eine Förderung mit finanziellen Mitteln. Prof. Hesse hat bezogen auf die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit einen Gutachterauftrag von Seiten des niedersächsischen Innenministeriums erhalten, in dessen Rahmen im Jahr 2006 Pilotprojekte in Niedersachsen gestartet werden sollen (vgl. Hesse 2005).

(5) Insgesamt wird deutlich, dass der Ansatz, bei den **Verwaltungsstrukturen anstatt bei den Aufgaben anzusetzen**, problematisch ist. Im niedersächsischen Fall hat dies in vielen Aufgabenbereichen, wo die Abschaffung der Bezirksregierung der Ausgangspunkt der Reform war, zu Zentralisierung und damit Bürgerferne geführt. Die in Niedersachsen spürbare starke Zentralisierung auf Ministerien und Sonderbehörden läuft dem Subsidiaritätsprinzip entgegen.

(6) Die ersten Erfahrungen aus Niedersachsen bestätigen die bisherige Sicht des Gutachters, dass **NRW die staatliche Mittelinstanzen** beibehalten sollte. Die mit der Reform in Niedersachsen verbundenen Ziele einer Reduzierung von Widerspruchsverfahren und Aufsichtsfunktionen sowie einer Beschleunigung von

Genehmigungen lassen sich in den Bereichen, in denen sie sinnvoll sind, auch im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit verwirklichen. Niemand bestreitet ernsthaft, dass sich die Arbeit in den Bezirksregierungen verstärkt neben den notwendigen Bündelungs- und Aufsichtsfunktionen auch diesen Zielen stellen muss. Bezogen auf die aktuelle Situation in NRW, wäre aus der Sicht des Gutachters konkret zu prüfen:

- wie in den **Bezirksregierungen** die in manchen Bereichen überkommenen **Aufsichtsfunktionen verändert**, die Zahl von (unnötigen) Widerspruchsverfahren reduziert und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden können, ohne die Qualität des Rechtsschutzes für die Bürger zu mindern,
- wie die **Bündelungsfunktion** in den Bezirksregierungen zu **stärken** ist,
- ob die Staatlichen **Umweltämter** und die **Ämter für Arbeitsschutz** nicht in die **Bezirksregierungen integriert** werden sollten,
- ob nicht in der Umweltverwaltung ein **Zusammenschluss des Landesumweltamtes (LUA) und der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF)** zu Synergieeffekten führen würde, da dadurch technischer und grüner Umweltschutz auf der Ebene der Landesoberbehörden integriert würden,
- ob eine **weitere Kommunalisierung unterer Sonderbehörden** möglich ist, wie dies in Baden-Württemberg in den Bereichen der Forstämter, Agrarämter, Schulämter, Versorgungsämter sowie der „normalen“ Gewerbeaufsicht geschehen ist, und
- ob nicht generell die **Verstärkung der inhaltlichen Aufgabenkritik** ohne die Vorgabe einer bestimmten Organisationsstruktur die beste Basis für die Erschließung weiterer Produktivitätsreserven ist und insofern die jetzige „Festlegung“ auf das Ziel von 3 Regionalpräsidien wenig sinnvoll erscheint.

1 Einleitung

Die Autoren des Gutachtens sind von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative im Sommer 2005 beauftragt worden, ein Gutachten zur Analyse der Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen vorzulegen. Dabei sollte es vor allem um drei Ziele gehen:

- eine detaillierte Darstellung der Reform in Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung der Sonderbehörden, des Wegfalls der Bezirksregierungen und der Kommunalisierungsbemühungen
- eine Analyse der Durchsetzungs- und Implementierungsstrategie sowie
- eine erste Analyse der Praxiserfahrungen, insbesondere bezogen auf den Wegfall der Mittelinstanzen.

Inhaltlich knüpft dieses Gutachten an zwei von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative in Auftrag gegebene Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform an. Hier wurden zunächst im Jahr 2004 die Reformprozesse in NRW (vgl. Bogumil/Reichard/Siebart 2004) sowie im Jahr 2005 die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg (vgl. Bogumil/Ebinger 2005) untersucht.

In **NRW** ging es vor allem um die im Jahr 2004 viel diskutierten Neuordnungsvorschläge im Bereich der staatlichen und kommunalen Mittelebene (Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen bzw. Zusammenlegung ihrer Aufgaben mit den kommunalen Landschaftsverbänden). Den Neuordnungsvorschlägen wurde im Gutachten eine Absage erteilt, aber aufbauend auf dem Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit wurden Veränderungspotenziale sowohl in der Aufgabenwahrnehmung der Mittelinstanzen als auch im Bereich der Sonderbehörden in NRW ausgemacht. Um diese Veränderungsprozesse in NRW nachhaltig zu unterstützen,

ist im Sommer 2005 von der Westfalen-Initiative ein Internetportal zur Verwaltungsinnovation in NRW eingerichtet worden (vgl. www.verwaltungsinnovation-nrw.de).

Die Untersuchung der Veränderungsprozesse in **Baden-Württemberg** stieß deshalb auf besonderes Interesse, weil diese Reformmaßnahmen wie in NRW am Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit mit wenigen Sonderbehörden, weitgehender kommunaler Aufgabenwahrnehmung und funktionsfähiger staatlicher Mittelinstanzen ausgerichtet waren. In Baden-Württemberg wurden insgesamt über 450 Behörden und Ämter in die Reform einbezogen, von welchen über 350 abgebaut, zusammengelegt oder eingegliedert wurden. Von den Maßnahmen waren ca. 20.000 Beschäftigte betroffen. Gemessen an dem Ausmaß dieser Reform hat nach Aussage aller Interviewpartner der Übergang des Personals wie auch die Verlagerung der Aufgaben von den Sonderbehörden auf die Mittelinstanz und die Landratsämter im Großen und Ganzen überraschend gut funktioniert. Zentrales Element der Reform in Baden-Württemberg war zudem die Erwirtschaftung einer Effizienzrendite für den Landeshaushalt in Höhe von 20% der bisherigen Kosten der nun eingegliederten oder aufgelösten Sonderverwaltungen bis 2011 (ca. 130 Mio. Euro). Würde man die Effizienzrendite ausschließlich durch Personaleinsparungen erreichen, müssten dafür ca. 3.250 Stellen eingespart werden. Inwieweit dies gelingt, ist zur Zeit noch nicht absehbar.

Die Reformprozesse in **Niedersachsen** sind vor diesem Hintergrund nun von besonderem Interesse, weil hier **erstmalig in einem großen Flächenland die Dreistufigkeit der Landesverwaltung aufgegeben** wird. Während NRW und Baden-Württemberg die Ebene der staatlichen Mittelinstanzen nicht in Frage stellen bzw. diese in Baden-Württemberg sogar massiv gestärkt wurde, hat Niedersachsen die Bezirksregierungen zum 01.01.2005 abgeschafft. Insbesondere der Vergleich mit Baden-Württemberg ist interessant, da in beiden Bundesländern zum 01.01.2005 neue

Gesetze zu einer Reform der Landesverwaltung in Kraft getreten sind, die zu zahlreichen Veränderungen der Organisationsstrukturen und der Zuständigkeitsverteilung geführt haben. Dabei sind, trotz ähnlicher Ausgangslagen – beides sind große Flächenländer, die parteipolitischen Konstellationen sind identisch und auch die Ziele der Verwaltungsreformen sind sehr ähnlich – jeweils Reformpfade eingeschlagen wurden, die als Gegenmodelle betrachtet werden können.

Zur Erstellung des Gutachtens für Niedersachsen wurden zahlreiche Materialien und Sekundärliteratur ausgewertet. Zudem haben wir 12 Experteninterviews in Niedersachsen durchgeführt. Bei den Beteiligten möchten wir uns ausdrücklich für ihre Gesprächsbereitschaft bedanken. Zu nennen sind hier aus dem Innenministerium Bernd Häusler (Leiter der Referatsgruppe RV) und Erhard Bergmann (Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung), die Landtagsabgeordneten Reinhold Coenen (CDU; Vorsitzender des Ausschusses für Inneres und Sport), Heiner Bartling (SPD; ehemaliger Innenminister und Mitglied des Ausschusses für Inneres und Sport) und Prof. Dr. Hans-Albert Lennartz (Bündnis 90/Die Grünen; Mitglied des Ausschusses für Inneres und Sport, Regierungspräsident a.D.) sowie von den Verbänden Hans-Jürgen Schwarzer (Erster Beigeordneter beim Niedersächsischen Landkreistag), Klaus Bothe (Referent beim Niedersächsischen Städtetag) und Susanne Kremer (ver.di Landesbezirk Niedersachsen-Bremen). Zusätzlich befragt wurden Fritz Müller (Vizepräsident des Landesrechnungshofes), Birgit Honé (ehemalige Regierungspräsidentin Lüneburg), Prof. Dr. Axel Priebis (Erster Regionsrat bei der Region Hannover) und Bernd Hufenreuter (Regierungsvizepräsident i.R.). Zudem wurde ein telefonisches Gespräch mit dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichtes Niedersachsen, Dr. Herwig van Nieuwland, geführt.

Im Folgenden werden zunächst Entstehung, Konzept und Umsetzungsstrategien der Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen

vorgestellt (Kapitel 2)¹. Daran schließt sich die Darstellung der Reformmaßnahmen an (Kapitel 3). In Kapitel 4 wird auf erste Auswirkungen eingegangen, wobei insbesondere die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen im Vordergrund des Interesses steht. In Kapitel 5 erfolgt dann ein Vergleich des Verwaltungsaufbaus und der Verwaltungsstrukturen zwischen NRW, Baden-Württemberg und Niedersachsen. Zusammenfassende Schlussfolgerungen für NRW runden dieses Gutachten ab.

2 Die Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen

2.1 Vorgeschichte

Die Bezirksregierungen sind in Niedersachsen schon länger Gegenstand der verwaltungspolitischen Diskussion. So ist daran zu erinnern, dass zum 01.02.1978 das Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Kraft trat, welches zu einer Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen von damals acht auf vier führte. Im Zuge dieser Bezirksreform fanden zudem einige Zuständigkeitsveränderungen statt (vgl. Miller 1995: 389). Danach war es länger ruhig um die Bezirksregierungen.

Verstärkte Maßnahmen der Verwaltungsreform werden in Niedersachsen seit 1994 betrieben. Die Ziele der Landesregierung lagen in einer Steigerung der Motivation und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, in der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, in der Förderung der Kundenorientierung, im Abbau von Stellen sowie in der Schaffung einer

¹ In Niedersachsen selbst wird in der Regel von Verwaltungsmodernisierung anstatt von Verwaltungsstrukturreform gesprochen. Wir halten den zweiten Begriff jedoch für präziser und verwenden daher ihn.

„dauerhaft lernenden Organisation“ durch den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente, durch Qualitätsmanagement und durch Leistungsvergleiche (vgl. Brandt 2002: 152).

Unter der SPD-Landesregierung wurde im April 1997 ein Strategiepapier zur Aufgabenstellung sowie zur Binnenstruktur der Bezirksregierungen beschlossen. Zielvorgabe war dabei, dass Niedersachsen als Flächenland an den Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanz festhält. Der damalige Innenminister Heiner Bartling betonte die „Notwendigkeit der Mittelinstanz“ im Flächenland Niedersachsen mit dem Hinweis, dass „viele der dort wahrgenommenen Aufgaben auch in Zukunft einer intensiven fachübergreifenden Koordinierung und Bündelung bedürfen“ (Bartling 2001: 13). Zudem seien die Bezirksregierungen als Bindeglied zwischen Region und obersten Landesbehörden sowie als Dienstleister für regionale Akteure und Bürger notwendig (vgl. LT-Drs. 14/2200: 6).

In der Folge wurden den Bezirksregierungen bestimmte Aufgaben übertragen und Behörden zugeordnet. Davon betroffen waren z. B. die Schulaufsichtsämter, das Niedersächsische Landesjugendamt und Zuständigkeiten der Staatlichen Ämter für Wasser und Abfall (StÄWA)². Gleichzeitig wurden die Aufgaben der Besoldungsdezernate und der Vorprüfungsstellen aus den Bezirksregierungen ausgegliedert; im Zuge der Gründung des Gemeindeverbandes „Region Hannover“ wurden Kompetenzen der Bezirksregierung Hannover auf diesen übertragen (vgl. LT-Drs. 14/2200: 20 f.; Lasius 2000: 25 ff.; Bundesministerium des Innern 2000: 56 f.). Das Landesverwaltungsamt als vormals größte Behörde Niedersachsens wurde zerschlagen. Als Ersatz hierfür wurden die Landesbetriebe Informatikzentrum Niedersachsen (IZN)

² Andere Aufgaben der StÄWA gingen auf die Gewerbeaufsichtsämter sowie auf den neu gegründeten Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (NLWK) über.

und Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (LGN) sowie das Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) und das Landesamt für Denkmalpflege (NLD) geschaffen (vgl. LT-Drs. 14/2200: 19; Brandt 2002: 159).

Insgesamt sollten mit diesen Reformen in den letzten Jahren der SPD-Regierungsperiode die Bezirksregierungen verschlankt und zu „Regionalmanagement-Behörden“ umgebaut werden. Die niedersächsische SPD hätte laut ihrem Wahlprogramm nach einem Wahlsieg im Jahre 2003 ihre bisherige Politik fortgeführt, die Bezirksregierungen beibehalten und diese im Sinne eines möglichst schlanken Regionalmanagements weiter umgestaltet (vgl. Wahlprogramm der niedersächsischen SPD für 2003 – 2008: 5 ff.).

2.2 Konzept der neuen Landesregierung

Anfang 2003 machte die neue CDU/FDP-Regierungskoalition unter Ministerpräsident Christian Wulff nach der Landtagswahl schnell deutlich, dass sie entschlossen war, die im Wahlkampf angekündigten Reformen der Landesverwaltung umzusetzen. Wesentliche Eckpunkte einer Reform der Verwaltungsstruktur waren schon in den Wahlprogrammen von CDU und FDP festgehalten (vgl. Regierungsprogramm der CDU Niedersachsen 2002: 34 ff.; Bürgerprogramm der FDP Niedersachsen 2002: 32 ff.) und wurden dann in der Koalitionsvereinbarung (vgl. Koalitionsvereinbarung von CDU/FDP 2003: 12 f.) festgeschrieben.

In seiner Regierungserklärung vom 04.03.2003 gab Ministerpräsident Christian Wulff im Landtag die konkreten Eckpunkte für eine Reform der Verwaltungsstruktur bekannt. Zu nennen sind hier drei zentrale Punkte (vgl. Regierungserklärung von Christian Wulff am 04.03.2003, zitiert nach LT-Drs. 15/1121: 33):

- die Abschaffung der Bezirksregierungen
- die „Entbehrllichstellung“ von 6.000 Stellen sowie
- die Durchführung einer die ganze Landesverwaltung einbeziehenden Verwaltungsreform.

Ausgangspunkt der Reformen waren dabei folgende Grundsätze der Koalitionsvereinbarung (vgl. Grabowski 2005: 28; MI Niedersachsen 2005: 5):

- Durchführung einer konsequenten Aufgabenkritik für alle Aufgaben
- Konzentration auf die Kernaufgaben des Landes
- Verzicht auf entbehrliche Aufgaben und Leistungsdichten, nicht erforderliche Reglementierungen und Verwaltungskontrollen - einschließlich des Widerspruchsverfahrens -, auf Genehmigungsvorbehalte und Anzeigepflichten
- Deutliche Reduzierung der Aufsicht
- Privatisierung marktfähiger Leistungen der Landesverwaltung
- Stärkung der berufsständischen³ Selbstverwaltung durch Aufgabenübertragung
- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Aufgabenübertragung im Rahmen der kommunalen Leistungsfähigkeit und unter Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips

3 Die niedersächsischen Landkreise sind Selbstverwaltungskörperschaften (§ 1 NLO), obwohl auch ihnen neben den Selbstverwaltungsangelegenheiten (§ 3 NLO) Auftrags- bzw. Weisungsangelegenheiten (§ 4 NLO) übertragen werden können (vgl. Brandt 2002: 161). Dennoch sind sie nicht Staatsbehörden wie die baden-württembergischen Kreise, sondern „reine“ Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände (Rebe et al. 1986: 421). So sind die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde „vollkommunalisiert“, d. h. diese Aufgaben sind auf den Kreis übertragene (staatliche) Aufgaben (vgl. Gern 2003: 578; Rebe et al.; 1986: 347).

- Abschaffung der Bezirksregierungen und Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz unter Verzicht auf entbehrliche Doppelstrukturen und unsachgemäße Verflechtungen
- Optimierung der Landesbehörden
- Verstärkung der länderübergreifenden Zusammenarbeit
- Stärkung des ländlichen Raumes

Als zentrale Ziele der Reformmaßnahmen wurden die Sanierung der Staatsfinanzen, die Optimierung der Verwaltungsstruktur, die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Stärkung des Wirtschaftsstandortes ausformuliert.

Oberstes Ziel ist dabei vor dem Hintergrund einer Verschuldung des Landes mit über 45 Mrd. Euro, einer starken Neuverschuldung des Landes im Jahr 2004 sowie eines Personalkostenanteils von fast 40% die **Haushaltssolidierung durch Abbau von Personal** im Rahmen der Verwaltungsreform (vgl. Abbildung 1). Die Einsparungen sollten durch die Einsparung von 6.000 Stellen im Landesdienst innerhalb von fünf Jahren erfolgen; diese Zahl wurde später durch Zielvereinbarungen mit den Ressorts auf 6.743 erhöht (vgl. LT-Drs. 13/1121: 38, ausführlich Kapitel 3.10).

Abbildung 1: Finanzielle Rahmendaten in Baden-Württemberg, Niedersachsen und NRW

	Baden-Württemberg	Niedersachsen	NRW
Kreditmarktschulden im weiteren Sinne (Stand 31.12.2004)	37.554 Mio. €	46.735 Mio. €	102.494 Mio. €
Schulden pro Einwohner	3.510 €	5.856 €	5.688 €
Neuverschuldung in 2004	1.878 Mio. €	3.396 Mio. €	7.251 Mio. €
Beschäftigte des Landes (Stand: 30.06.2003)	263.756	206.668	398.164
Landesbeschäftigte pro 1.000 Einwohner	24,7	25,9	22,1
Personalausgaben (Jahr 2003)	12.789,3 Mio. €	8.672,8 Mio. €	19.573,6 Mio. €
Anteil der Personalausgaben am Landeshaushalt 2003 (bereinigt)	41,2 %	39,1 %	41,3 %
Einsparziel durch Verwaltungsreform	130 Mio. Euro jährlich ab dem Jahr 2011 (entspricht ca. 3.250 Stellen)	189 bzw. 173 Mio. Euro ⁴ jährlich ab dem Jahr 2011 (= 6.700 Stellen)	10.080 Stellen bis 2011

Quelle: eigene Darstellung, nach: Statistisches Bundesamt 2003; Statistisches Bundesamt 2004; www.statistik-bw.de; www.nls.niedersachsen.de; Bogumil/Ebinger 2005; MI Niedersachsen 2005: 55; www.gew-nrw.de (gesehen am 30.12.2005)

⁴ Diese Unterschiede ergeben sich in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Abbaus der kw-Stellen innerhalb von fünf bzw. acht Jahren.

Ein zweites Ziel der Reformmaßnahmen stellt die **Verbesserung der Verwaltungsstruktur** dar. Durch die Verwaltungsmodernisierung soll ein Wegfall von Doppelzuständigkeiten auf verschiedenen Verwaltungsebenen (z. B. durch den Verzicht auf eine Aufsichtsebene, aber auch bei der Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben) erfolgen (vgl. MI Niedersachsen 2005: 8). Vor allem das Phänomen der „Doppelverwaltung“ aus Mittelinstanzen und Sonderbehörden soll damit beendet werden (ebd.). Mit der Reform soll eine Zusammenführung von sachlich zusammenhängenden Aufgaben auch über die bisherigen Verwaltungsebenen hinweg verbunden sein, die sich in einer Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, einer Minimierung des Ressourceneinsatzes und einer Effizienzsteigerung durch Kompetenzbündelung auswirken sollte (ebd.).

Drittens sollen den **Kommunen zusätzliche Aufgabenbereiche übertragen** und damit deren Bündelungsfunktion auf der unteren Verwaltungsebene erweitert und gestärkt werden. Zusätzlich wird für die Kommunen – wie auch für die Landesbehörden – eine deutliche Reduzierung von Aufsicht und damit ein größeres Maß an Selbständigkeit angestrebt (vgl. MI Niedersachsen 2005: 8).

Viertens soll die **Stärkung des Wirtschaftsstandortes** durch eine Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren zu Gunsten von Bürgern und Wirtschaft (z. B. bei Genehmigungen) erfolgen. Hierzu gehört auch die Abschaffung der Bezirksregierungen. Des Weiteren sollen auch in Niedersachsen einheitliche Ansprechpartner in Form der Kreise auf der unteren Ebene und der – nach fachlichen Kriterien geordneten – Sonderbehörden eingesetzt werden.

Den von der Verwaltungsstrukturreform betroffenen Beschäftigten im Landesdienst wurde eine **sozialverträgliche Umsetzung der Reform** zugesagt. Eckpunkte waren dabei

- der Abbau der kw-Stellen innerhalb eines mehrjährigen Zeitraums ohne betriebsbedingte Kündigungen,
- ein möglichst vollständiger Verzicht auf Umzüge von Beschäftigten und
- die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Auswahl zum Wechsel des Dienstortes
- die Tätigkeit in zumindest ähnlichen Zuständigkeitsbereichen.

2.3 Politische Debatte in Niedersachsen

Erwartungsgemäß wurde von Seiten der niedersächsischen SPD, die sich für eine Beibehaltung der Bezirksregierungen ausgesprochen hatte, harte Kritik an der Richtung der Verwaltungsmodernisierung geübt und versucht, für den Erhalt der Bezirksregierungen zu kämpfen (vgl. die Rede von Heiner Bartling vor dem Landtag am 23.06.2004). Die Kritik bezog sich dabei

- auf die Zerschlagung der aus sozialdemokratischer Sicht notwendigen und bewährten Mittelbehörden und die daraus resultierende Zersplitterung von Zuständigkeiten (vgl. Pressemitteilung der SPD-Fraktion vom 23.03.2004),
- auf die Ausgestaltung der Verwaltungsmodernisierung in einzelnen Bereichen wie z. B. Forst, Umweltverwaltung, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens und
- auf die finanziellen Folgen.

Ergebnis der von ideologischen Motiven geleiteten Verwaltungsreform sei ein „organisiertes Verwaltungschaos“ (Gabriel 2004).

Nach der Abschaffung der Bezirksregierungen und der in diesem Zuge erfolgten Umstrukturierung der Landesverwaltung setzte sich in der SPD die Meinung durch, dass durch die Verwaltungsmodernisierung neue Tatsachen geschaffen seien und es daher

kein zurück zum „alten“ Modell mehr geben könne. Auch wenn es keine aktuelle Beschlusslage zu diesem Thema gibt, so ist doch eine inhaltliche Entwicklung hin zum Regionalkreis-Konzept unübersehbar. Ein „Motor“ des Regionalkreismodells innerhalb der SPD war der damalige Fraktionsvorsitzende Sigmar Gabriel, der sich mehrmals öffentlich für die Bildung von acht bis zehn Regionalkreisen aussprach, die er nach der Abschaffung der Bezirksregierungen als unvermeidbar ansieht: Damit könne eine weit reichende Kommunalisierung unter Einbezug von Aufgaben der früheren Bezirksregierungen erfolgen. Für die Verlagerung von staatlichen Aufgaben könne bzw. solle möglicherweise eine eigene schlanke Behördenstruktur mit paralleler Gebietszuständigkeit zu den Regionalkreisen eingerichtet werden (vgl. Gabriel 2004; Gabriel 2005: 5 f.).

Eine ähnliche Position vertreten bereits seit mehreren Jahren die Grünen. So wurde im Landtagswahlprogramm 2003 zumindest mittelfristig eine Auflösung der Mittelbehörden gefordert (vgl. Landtagswahlprogramm von B90/Grüne 2003: 42 f.; siehe auch LT-Drs. 14/2200: 2). Ein Parteitagbeschluss vom 15.11.2003 spricht sich für die Bildung von regionalen Gebietskörperschaften aus, die von den Grünen als Voraussetzung für eine ersatzlose Abschaffung der Bezirksregierungen und eine daraus folgende flächendeckende Aufgabenverlagerung aus der Mittelinstanz auf die kommunale Ebene angesehen wurde (vgl. B90/Grüne; Parteitagbeschluss vom 15.11.2003). Deshalb wurden von ihrer Seite aus am Programm der Verwaltungsstrukturreform zwar zahlreiche Aspekte kritisiert, wie z. B. die Stärkung von Sonderbehörden bei gleichzeitigem Verlust der Bündelung, die damit verbundenen komplizierten Verfahren, die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, die finanziellen Folgen, das geringe Ausmaß an kommunalisierten Aufgaben und die Ausgestaltung der Regierungsvertretungen (vgl. B90/Grüne 2004b: 1 ff.). Die Verwaltungsstrukturreform wurde jedoch nicht pauschal abgelehnt, sondern als erster Schritt betrachtet, dem logischerweise ein zweiter – die Schaffung von zehn bis zwölf Regionalkreisen mit

einer damit verbundenen Funktionalreform – folgen müsse (vgl. B90/Grüne 2004a: 3; Lennartz 2005a: S. 5)⁵.

Ziel einer solchen Reform soll eine klare Zweistufigkeit kommunaler Aufgaben sein, bei der die Städte und Gemeinden alle Aufgaben, die lokal, d. h. bürgernah, erledigt werden können, wahrnehmen sollen. Alle überörtlich bzw. regional wahrzunehmenden kommunalen Aufgaben sollen den regionalen Selbstverwaltungskörperschaften, also den Regionalkreisen, übertragen werden (vgl. Lennartz 2005a: 15). Übergangsweise soll die Möglichkeit für bestehende Landkreise und kreisfreie Städte eines regionalen Verwaltungsraumes bestehen, Kooperationen einzugehen, um bestimmte regionale Verwaltungsaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises (einschließlich bislang den Bezirksregierungen zugeordneter Aufgaben) gemeinsam wahrzunehmen (vgl. Lennartz 2005b: 6).

Weitergehende Überlegungen zu der Ausgestaltung des Regionalkreismodells sehen neben den ca. acht Regionalkreisen als regionale Selbstverwaltungskörperschaften (die weitgehend heutige Kreisaufgaben sowie verbliebene Aufgaben der früheren Bezirksregierungen, die nicht staatliche Kernaufgaben sind, bündeln sollen) staatliche Regionalverwaltungen innerhalb der neu definierten Verwaltungsräume vor. Diese staatlichen Regionalverwaltungen, in die auch die Regierungsvertretungen integriert werden können, sollen die Aufsichtsfunktionen der dezentralen Landesbehörden bündeln. Regionalkreise und staatliche Regionalverwaltungen sollen zwar kongruente Bezugsräume besitzen, aber als getrennte Behörden organisiert sein (vgl. Priebes 2005). Inwiefern diese Überlegungen – gerade das Nebeneinander von staatlicher und kommunaler Behörde im Regionalkreis – Berücksichtigung bei den Oppositionsparteien und möglicherweise in der Zukunft auch bei CDU und FDP finden, bleibt abzuwarten. Von

⁵ Die Grünen sprachen sich allerdings von vorne herein für eine umgekehrte Reihenfolge aus: erst Regionalisierung, dann Abschaffung der Mittelinstanz (vgl. B90/Grüne 2005: 3).

CDU und FDP wird aber zumindest für diese Legislaturperiode eine Gebietsreform ausgeschlossen.

Die kommunalen Spitzenverbände waren bezüglich der Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen weniger aktiv als in Baden-Württemberg. Weder Landkreistag noch Städtetag hatten dezidierte Positionen im Hinblick auf einen bestimmten Verwaltungsaufbau. Die Grundsatzentscheidung zur Auflösung der Bezirksregierungen wurde als politische Entscheidung akzeptiert. Beide Spitzenverbände äußerten sich zustimmend zur Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene. Der Landkreistag (NLT) hätte sich in einzelnen Bereichen (z. B. im ÖPNV oder im Veterinärwesen) zusätzliche Zuständigkeiten gewünscht, begrüßte aber ansonsten die Aufgabenübertragung, die teilweise eine „Abrundung“ von vorhandenen Zuständigkeiten (z. B. beim Planfeststellungsverfahren im Straßenverkehrsbereich) bedeutete.

Der Niedersächsische Städtetag (NST) begrüßte die Einrichtung der Regierungsvertretungen als Mittler zwischen Land und Kommunen (vgl. Niedersächsischer Städtetag 2004: 188). Eine Kommunalisierung der Aufgaben sollte nach Vorstellungen des NST nicht gegen die Zustimmung der Kommunen erfolgen und an das Konnexitätsprinzip geknüpft sein. Fachaufsicht, Rechtsaufsicht und Sonderaufsicht sollten zumindest für die kreisfreien Städte und die großen selbstständigen Städte bei staatlichen Behörden angesiedelt werden. Als wichtig wurde zudem die Aufhebung von Rechtsvorschriften angesehen (vgl. NST 2004). Auch der NST hätte gerne weitere Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene übertragen gesehen, beispielsweise in den Bereichen ÖPNV oder Straßenbau / Straßenrecht.

Die Gewerkschaften kritisierten die Verwaltungsstrukturreform stark. Abgelehnt wurde die Abschaffung der Bezirksregierungen, da es in einem Flächenland wie Niedersachsen Aufgaben gebe, die gebündelt und koordiniert werden müssten (vgl. ver.di 2004:

2). Mit der Verwaltungsmodernisierung werde eine Zerschlagung von bewährten Strukturen vorgenommen, ohne gleichzeitig flächendeckend neue Strukturen unter Anwendung von Organisations- und Personalentwicklungskonzepten aufzubauen (ver.di 2004: 6). Für die Beschäftigten im Landesdienst wurden teilweise gravierende Nachteile und Verschlechterungen beklagt (Möglichkeit betriebsbedingter Kündigungen, Probleme durch Umstrukturierungen). Als problematisch wurde zudem angesehen, dass der Personalabbau weitgehend unter dem Diktat der Haushaltssituation bzw. des Einsparziels stand und nicht Ergebnis einer Aufgabenanalyse und eines daraus folgenden Aufgabenabbaus war (vgl. ver.di 2004: 2).

2.4 Umsetzungsstrategie

Nach der Regierungserklärung von März 2003 trat die erste Phase der Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen in Kraft (vgl. Abbildung 2). Dabei wurden zu Beginn des Reformprozesses im Juni 2003 rund 20 Projektgruppen (vgl. Anlage 1) eingerichtet, die die Streichung von Aufgaben und damit indirekt von Personal in den Behörden begutachteten (vgl. Pressemitteilung des MI Niedersachsen vom 02.03.2004).

„Die Projekte wurden grundsätzlich mit quantitativen und qualitativen Zielvorgaben versehen, die aus der ressortmäßigen Verteilung der einzusparenden Stellen, der Regierungserklärung und der Koalitionsvereinbarung abgeleitet wurden.“ (Grabowski 2005: 28).

Präzisiert wurde dies im September 2003, als das Kabinett Zielvorgaben zum Abbau von Stellen und Stellenäquivalenten – heruntergebrochen auf einzelne Geschäftsbereiche – beschloss (ebd.). Im November wurden die Projektberichte vorgelegt.

Abbildung 2: Zeitplan der Verwaltungsstrukturreform

Datum	Ereignis
19.04.2005	Das Kabinett beschließt die Fortführung der Verwaltungsmodernisierung (Phase 2).
01.01.2005	Inkrafttreten der Verwaltungsstrukturreform
Oktober – Dezember 2004	Gesetzesbeschlüsse zur Verwaltungsmodernisierung durch den Landtag
Mitte bis Ende 2004	Verschiedene Kabinettsbeschlüsse für die Reformfelder
23.06.2004	Regierungserklärung des Innenministers zum Thema Verwaltungsreform; parlamentarische Debatte
15.06.2004	Vorlage der Gesetzesfolgenabschätzung zu acht Artikelgesetzen
20.04.2005	Das Kabinett beschließt die Freigabe von zehn Artikelgesetzen für die Anhörung durch die Verbände (Frist: 6 Wochen).
23.03.2004	Die Landesregierung beschließt über die grundlegende organisatorische Struktur der Landesverwaltung einschließlich der vier Regierungsbüros (später Regierungsvertretungen).
02.03.2004	Die Landesregierung wird über die Ergebnisse der ersten Phase der Verwaltungsmodernisierung informiert und beschließt Eckpunkte.
November 2003	Vorlage der Projektberichte
Juni 2003	Erteilung von Aufträgen zur Durchführung von rund 20 Projekten
04.03.2003	Ankündigung einer Verwaltungsreform in der Regierungserklärung von Christian Wulff; Darlegung der Eckpunkte
Februar 2003	Ankündigung der Auflösung der Regierungspräsidien in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP
Ende 2002	Die Forderung nach einer Abschaffung der Bezirksregierungen wird in die Wahlprogramme von CDU und FDP aufgenommen.

Quelle: eigene Darstellung

Bei der Projektarbeit bildeten die Aufgabenbereiche der Bezirksregierungen einen Schwerpunkt, da eine Auflösung der Bezirksregierungen und eine Neuordnung der Mittelinstanzen feste Zielvorgaben waren. Insgesamt wurden in den Projekten rd. 740 Aufgaben unterschiedlichen Umfangs betrachtet. Für die Erledigung dieser Aufgaben waren ca. 5.400 Stellen eingesetzt. Nach der „Aufgabenkritik“ durch die Projektgruppen wurden durch Veränderungen bei rd. 400 Aufgaben und durch die Auflösung der Bezirksregierungen rd. 1.350 Stellen als entbehrlich bezeichnet (vgl. MI Niedersachsen 2005: 6). Diese sollten sich wie folgt ergeben:

- | | |
|---|----------------------------|
| • Wegfall | 171 Aufgaben / 326 Stellen |
| • Privatisierung | 45 Aufgaben / 366 Stellen |
| • Kommunalisierung | 73 Aufgaben / 185 Stellen |
| • Übernahme durch Dritte
(z. B. Kammern) | 20 Aufgaben / 143 Stellen |
| • Optimierung im
Landesbereich | 89 Aufgaben / 330 Stellen |

Parallel zur Arbeit der Projektgruppen wurde auf Staatssekretärsebene über die Umsetzung des Einsparziels von 6.000 Stellen verhandelt. Unter Federführung der Stabsstelle VM wurde nach Verhandlungen mit den Ressorts am 02.09.2003 ein Einsparvolumen von 6.743 Stellen bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2008 festgelegt (vgl. Anlage 2 und Kapitel 3.10).

Die Landesregierung nahm am 02.03.2004 die Ergebnisse der 1. Phase der Verwaltungsmodernisierung zur Kenntnis und beschloss über Eckpunkte, drei Wochen später über die endgültige Organisationsstruktur (vgl. Grabowski 2005: 28 f.). In den Ministerien wurden die Gesetzentwürfe für die einzelnen Bereiche erarbeitet. Am 20.04.2004 beschloss das niedersächsische Kabinett auf Vorschlag des Innenministers, zehn Artikelgesetzentwürfe der Ministerien zur Anhörung für die Verbände freizugeben,

die dadurch sechs Wochen lang die Gelegenheit erhielten, sich zu den geplanten Maßnahmen zu äußern.

Zusammen mit der Gesetzesfolgenabschätzung wurden die Artikelgesetze im Juni 2004 in den Landtag eingebracht⁶. Im Juli wurden dem Kabinett die einzelnen Feinkonzepte der Ministerien über organisatorische Veränderungen, Aufgaben- und Stellenverlagerungen vorgelegt, so dass bereits im Sommer bzw. Herbst 2004 wesentliche Maßnahmen der Reform vom Kabinett beschlossen wurden (vgl. Grabowski 2005: 29; MI Niedersachsen 2005: 6; Nds. MBl. 36/2004: 685-695). Notwendig war jedoch noch die Verabschiedung des Gesetzespakets durch den Niedersächsischen Landtag, die schließlich im Zeitraum von Oktober bis Dezember erfolgte. Zum 01.01.2005 traten die Beschlüsse zur Verwaltungsmodernisierung planmäßig in Kraft.

Eine bedeutende Rolle im Modernisierungsprozess spielte die im Ministerium für Inneres und Sport eingerichtete Stabsstelle für Verwaltungsmodernisierung unter der Leitung von Staatssekretär Wolfgang Meyerding, die für die Koordinierung und Steuerung des gesamten Reformprozesses zuständig war (vgl. Grabowski 2005: 29). Dazu gehörten unter anderem auch Aufgaben der Personalführung, die Job-Börse sowie die ressortübergreifende Koordinierung der IuK-Technik.

Möglich wurde die relativ reibungslose Umsetzung dieser Maßnahmen durch klare politisch festgelegte Zielvorgaben, eine stringente Projektorganisation sowie günstige Akteurskonstellationen:

6 Der Gesetzestext zur Modernisierung der Verwaltung umfasst nur ca. zehn Seiten und ist damit wesentlich kürzer als dies z. B. in Baden-Württemberg der Fall war. Da die Einrichtung und Auflösung von Behörden in Niedersachsen aber eines Gesetzes bedarf, zeigt dies, dass vor allem Umstrukturierungen vorgenommen wurden, die keines Gesetzes bedürfen.

- Die Frage des Ressortzuschnittes war Gegenstand der Koalitionsverhandlungen der neuen Landesregierung und berührte die Verwaltungsstrukturreform nicht. Zudem gibt es hier keine nennenswerten Veränderungen gegenüber der Vorgängerregierung.
- Eine kommunale Gebietsreform wurde von vornherein ausgeschlossen.
- Die Ministerien unterstützten die Maßnahmen weitestgehend, da sie von der Auflösung der Bezirksregierungen und der damit verbundenen Stärkung oder Neuschaffung von Sonderbehörden profitieren.
- Einzige Verlierer waren die Bezirksregierungen und hier vor allem die Regierungspräsidenten und ihre Stellvertreter. Der anfängliche Widerstand bei den Beschäftigten konnte durch die Zusage einer sozialverträglichen Umsetzung der Maßnahmen ohne betriebsbedingte Kündigungen, des fast vollständigen Verzichts auf Umzüge sowie die Zusage einer Tätigkeit im gleichen Beschäftigungsbereich relativ schnell reduziert werden.
- Die Bezirksregierungen hatten keine politische Lobby, niemand kämpfte für sie, selbst die Standortkommunen nicht, da diese in der Summe kaum Beschäftigte verlieren. Aufgrund persönlicher Erfahrungen vieler Landtagsabgeordneter mit kommunalem Hintergrund hatten diese offenbar das eher negative Bild des „Hemmschuhs“, vor allem im Bereich der Denkmalpflege oder des Naturschutzes. Dieses Bild rundete sich durch die eher wirtschaftsorientierte Sichtweise der neuen Landesregierung ab, eine Sichtweise, in der Bezirksregierungen ebenfalls eher als Bedenkenträger und Behinderer empfunden werden.
- Die Einsicht und die Vorschläge, die Bezirksregierungen prinzipiell zu belassen, aber ihren Aufgabenbestand zu überprüfen und sie zu reformieren, indem Teile ihres recht umfassenden Aufgabenbestandes auf andere Behörden verlagert, kommunalisiert, privatisiert werden oder ganz auf diese Aufgaben verzichtet wird, kamen zu spät.

- Gegenüber der Öffentlichkeit wurde das „Gelegenheitsfenster“ einer neuen Landesregierung und der Hinweis auf die Notwendigkeit strikter Einsparmaßnahmen genutzt. Dabei sind Hinweise auf Auflösung ganzer Behördenstränge immer nach außen überzeugender, auch wenn sich im Detail diese Effekte gar nicht so einstellen. Unmittelbarer Effekt der Auflösung der Bezirksregierungen ist die Reduzierung von ca. 1.350 Stellen nach Angaben der Landesregierung und nicht von 6.700, die im gesamten Einsparpaket enthalten sind, aber auch diese reduzierte Summe erfasst nicht die Nettoeffekte, die bei 360 bis 600 Stellen liegen dürften (vgl. dazu Kapitel 3.10).

Am 19.04.2005 wurde die Fortführung der Verwaltungsmodernisierung (Phase 2) beschlossen (vgl. hierzu Kapitel 3.11).

3 Darstellung der Reformmaßnahmen

Der dreistufige Aufbau der Landesverwaltung wurde zum 01.01.2005 durch einen weitgehend zweistufigen Verwaltungsaufbau ersetzt. Da Niedersachsen über kein Landesverwaltungsgesetz verfügt, bilden die Rechtsgrundlage für die Verwaltungsmodernisierung das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 05.11.2004 sowie die für die einzelnen Ressorts erlassenen Artikelgesetze, in denen die notwendigen Veränderungen bestehender Gesetze vorgenommen wurden. Schon im Sommer und Herbst hatte die Landesregierung zahlreiche Beschlüsse über die Umstrukturierung von Behörden und die Verlagerung von Aufgaben gefasst; sie wurden aber erst am 29.11.2004 (nach Zustimmung des Landtags zu den Gesetzen) im Niedersächsischen Ministerialblatt bekannt gegeben. Die Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung traten überwiegend zum 01.01.2005 in Kraft.

3.1 Abschaffung der Bezirksregierungen

Der wesentliche Ausgangspunkt für die Verwaltungsmodernisierung war die Abschaffung der Bezirksregierungen und der Übergang zu einem zweistufigen Aufbau der Landesverwaltung. Deshalb beinhaltete das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen in seinem ersten Artikel das Gesetz zur Auflösung der Bezirksregierungen⁷. Danach wurden die vier Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems aufgelöst (§ 1 Abs. 1 Gesetz zur Auflösung der Bezirksregierungen) und die Regierungsbezirke aufgehoben (§ 1 Abs. 2 Gesetz

⁷ Die Abschaffung der Bezirksregierungen bedurfte eines Gesetzes, da die Aufgaben der Bezirksregierungen und die Grenzen der Regierungsbezirke im Achten Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform verankert waren und dadurch ebenfalls eine gesetzliche Grundlage hatten.

zur Auflösung der Bezirksregierungen). Bei den Standortentscheidungen wurde Wert darauf gelegt, die Fläche zu berücksichtigen und speziell ehemalige Standorte der Mittelinstanzen durch die Stärkung vorhandener bzw. die Ansiedlung neuer Behörden zu kompensieren.

Die Aufgaben der Bezirksregierungen wurden abgeschafft oder an andere Aufgabenträger übergeben (siehe folgende Abschnitte). Für weiter bestehende Aufgaben, die nicht anderen Behörden und Stellen übertragen wurden, wurden die Ministerien zuständig (vgl. LT-Drs. 15/1121: 34). So wird die Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden der Landesverwaltung sowie über die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nunmehr von den Ministerien bzw. der Staatskanzlei wahrgenommen (vgl. Brenski 2004: 248). Die Bündelungsfunktion der Bezirksregierungen soll zum einen zukünftig von den Kreisen wahrgenommen werden, zum anderen soll eine fachliche Bündelung über die Sonderbehörden erfolgen.

Im Frühjahr 2004 waren in den vier Bezirksregierungen Niedersachsens rund 4.600 Beschäftigte tätig (vgl. MI Niedersachsen 2005: 56). Durch die Auflösung der vier Bezirksregierungen sollen in deren Fachkapiteln allein 1.350 Stellen entbehrlich werden (vgl. MI Niedersachsen 2005: 6). Ermöglicht werden soll dies durch eine Reduzierung der Aufsichtsfunktionen des Landes, den Abbau von Widerspruchsverfahren und die Einschränkung von Genehmigungsvorbehalten.

3.2 Einrichtung von Regierungsvertretungen

Die Einrichtung von vier Regierungsvertretungen (RV) Braunschweig, Nienburg, Lüneburg und Oldenburg wurde vom Kabinett am 07.09.2004 beschlossen. Organisatorisch bilden sie Refe-

rate des Innenministeriums; die vier Regierungsvertretungen bilden dabei eine Referatsgruppe (Nds. MBl. Nr. 36/2004: 687). Die Regierungsvertretungen sollen keine Nachfolgeeinrichtungen der Bezirksregierungen sein. Sie haben zum Ziel, den ländlichen Raum mit seinen Regionen zu fördern. Dabei sollen sie drei Aufgabenkomplexe wahrnehmen (vgl. MI Niedersachsen 2005: 20f.; vgl. ausführlich Anlage 3):

- Unterstützung der regionalen Entwicklung
- Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug
- Service- und Unterstützungsfunktionen.

Zum Bereich „**Unterstützung der regionalen Entwicklung**“ zählen beispielsweise im Bereich Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Tourismus und Infrastruktur die Moderation infrastruktureller Großprojekte, die Begleitung wirtschaftsstrukturpolitischer regionaler Wirtschafts- und Wachstumskonzepte und die Unterstützung bei der Tourismuskonzeption. Aufgaben, die bisher von Querschnittstellen der Bezirksregierungen wahrgenommen wurden – wie z. B. die Dienste des Europabüros, die Pflege von Netzwerken oder die Weiterentwicklung strategischer Partnerschaften – sollen von den RV entwickelt und betreut werden. Ebenfalls zur „Unterstützung der regionalen Entwicklung“ zählen die Bereiche Landesentwicklung, Regionalentwicklung und Raumplanung. Dies beinhaltet die Förderung interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit wie auch die Wahrnehmung länderübergreifender Kooperationen.

Der zweite Aufgabenbereich umfasst „**Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug**“ z. B. Ordensangelegenheiten, das Stiftungswesen, die Koordinierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit oder die Anerkennung und Überwachung von Kurorten.

Als dritten Punkt sollen die RV „**Service- und Unterstützungsaufgaben**“ für andere Verwaltungsbereiche übernehmen. Hierzu

gehören u.a. die Einrichtung der Job-Börse und die Umsetzung eines Trainee-Konzeptes für die Ausbildung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst. Anders als zunächst im Grobkonzept vorgesehen, nehmen die RV nun auch einige Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen wahr (z. B. die Genehmigung von Flächennutzungsplänen für kreisfreie Städte, die Genehmigung regionaler Raumordnungsprogramme, die Durchführung von Raumordnungsverfahren).

Mit den Regierungsvertretungen ist das Land weiterhin in der Fläche präsent. Sie sollen die Kommunen unterstützen und dabei eng mit den Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, betroffenen Fachverbänden und vorhandenen regionalen Kooperationen zusammen arbeiten; dabei sollen Kooperation, Koordination und Kommunikation im Vordergrund stehen (vgl. MI Niedersachsen 2005: 21). Die Regierungsvertretungen verfügen nicht über die „harten“ Kompetenzen der Bezirksregierungen in den Bereichen Aufsicht und Genehmigungen. Gleichzeitig sollen die Regierungsvertretungen die Möglichkeit eröffnen, den regionalen Bedürfnissen eine Stimme zu verleihen, den Menschen vor Ort einen Kontakt zur Landesregierung zu verschaffen und den Stimmen der Bürger, Unternehmen, Verbände und sonstiger regionaler Einrichtungen Gewicht zu verleihen (MI Niedersachsen 2005: 21).

Die Regierungsvertretungen sollen über eine externe Evaluation 4 Jahre lang begleitet werden (vgl. MI Niedersachsen 2005: 21). Sie verfügen zur Zeit über je 50 Beschäftigte; ein weiterer Personalabbau ist geplant.

3.3 Neustrukturierung der Landesverwaltung

Die Abschaffung der Bezirksregierungen führt zu einem Übergang von einem dreistufigen zu einem im Wesentlichen **zweistufigen Aufbau der Landesverwaltung** (vgl. Anlagen 4, 5, 6).

Abweichungen von diesem Schema soll es nur im Polizeivollzug, beim Brand- und Katastrophenschutz sowie bei der Finanzverwaltung geben (vgl. Häusler 2004: 146; Grabowski 2005: 32). Damit sollen unnötige Doppelstrukturen, z. B. durch den Verzicht auf eine Aufsichtsebene, aber auch bei der Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben, beseitigt werden. Gleichzeitig soll das Phänomen der „Doppelverwaltung“ aus Mittelinstanzen und Sonderbehörden beendet werden, der Verwaltungsablauf vereinfacht, der Ressourceneinsatz minimiert und die Effizienz des Verwaltungshandelns durch Kompetenzbündelung erhöht werden. Dafür wurde die Zusammenführung von sachlich zusammenhängenden Aufgaben auch über die bisherigen Verwaltungsstufen hinweg als notwendig angesehen (vgl. Häusler 2004: 146; MI Niedersachsen: S. 8).

Insgesamt wurden mit den Reformmaßnahmen 121 Behörden abgeschafft, das sind neben den vier Bezirksregierungen vor allem das Landesamt für Ökologie, 17 Polizeiinspektionen, 24 Katasterbehörden, elf Ämter für Agrarstruktur, 18 Forstämter sowie 13 Landesbauämter (vgl. MI Niedersachsen 2005: 13). Der Großteil der Behördeneinsparmaßnahmen ist indes **kein direkter Effekt der Abschaffung der Bezirksregierungen**, sondern unabhängig davon. 21 Sonderbehörden wurden zudem neu geschaffen. Im Einzelnen wurden folgende Maßnahmen beschlossen.

3.3.1 Polizei

Die Reform des Polizeiwesens erfolgte noch vor dem Inkrafttreten der Verwaltungsmodernisierungs-Beschlüsse. Die grundlegende Zielrichtung war dabei die Herauslösung der Polizei aus der allgemeinen Verwaltung und die Schaffung einer eigenständigen Polizeistruktur (vgl. Anlage 7).

Zum 01.05.2004 wurde ein Landespolizeipräsidium (LPP) eingerichtet. Mit der Herauslösung der Polizei aus den vier Bezirksregierungen wurden zum 01.11.2004 sechs regionale Polizeidirektionen (PD) in Hannover, Braunschweig, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück und Göttingen gebildet. Eine weitere Polizeidirektion – die Zentrale Polizeidirektion (ZPD) - wurde für zentrale Aufgaben wie Wasserschutzpolizei, Technik und Beschaffung, Polizeihubschrauberstaffel und Bereitschaftspolizei eingerichtet (vgl. Kolmey 2005: 177f.).

In dem den Polizeidirektionen nachgeordneten Bereich wurden die insgesamt 50 Polizeiinspektionen (PI), die bis zur Umorganisation im Jahr 2004 bei den Landkreisen angesiedelt waren, auf 33 reduziert (vgl. Kolmey 2005: 179). Unterhalb der Polizeiinspektionen nehmen Polizeikommissariate (PK) als Kernaufgaben den Einsatz- und Streifendienst (ESD) einschließlich Verkehrsangelegenheiten sowie den Kriminal- und Ermittlungsdienst (KED) wahr (vgl. Kolmey 2005: 180). Die PI und PK arbeiten seit dem 01.12.2004 in den neuen Strukturen.

3.3.2 Schulwesen

Als Übergangslösung bis zur Umsetzung der Schulverwaltungsreform wurde mit Wirkung vom 01.01.2005 eine dem Kultusministerium nachgeordnete Schulbehörde errichtet (vgl. Anlage 8). In diese Behörde wurden die Dezernate der Schulabteilungen der Bezirksregierungen mitsamt ihren Aufgaben weitestgehend eingegliedert (Nds. MBl. Nr. 36/2004: 691). Die Zentrale der Landesschulbehörde befindet sich in Lüneburg; in Braunschweig, Hannover und Osnabrück wurden Außenstellen gebildet (MI Niedersachsen 2005: 19). Zudem wurde zum 01.05.2005 auf Beschluss des Kabinetts eine der Aufsicht des Kultusministeriums unterstehende Niedersächsische Schulinspektion (NSchI) in Bad Iburg eingerichtet (Nds. MBl. Nr. 15/2005: 292). Die Aufgaben

der neuen Behörde liegen vor allem im Bereich der Qualitätsermittlung und der Evaluation (ebd.). Eine endgültige Regelung der Schulverwaltung kann erst nach noch ausstehenden Beschlüssen zur Einführung der eigenverantwortlichen Schule erfolgen (vgl. MI Niedersachsen 2005: 20).

3.3.3 Forstverwaltung

Nach § 1 des Gesetzes über die Anstalt Niedersächsische Landesforsten (das den ersten Artikel des Gesetzes zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung in den Bereichen Wald und Jagd bildet) wurde zum 1.01.2005 aus dem Niedersächsischen Forstplanungsamt, dem Niedersächsischen Forstlichen Bildungszentrum und den Niedersächsischen Forstämtern die Anstalt Niedersächsische Landesforsten als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) mit Sitz in Braunschweig errichtet (vgl. Anlage 9). Die Anstalt Niedersächsische Landesforsten, der das gesamte Staatswaldvermögen übertragen wurde (§ 2 Abs. 1 Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Landesforsten), ist direkt dem Landwirtschaftsministerium unterstellt. Organe der Anstalt sind Präsident und Verwaltungsrat (§ 4 Gesetz über die Anstalt Niedersächsische Landesforsten).

Das Forstplanungsamt und das Forstliche Bildungszentrum gingen dabei als Serviceeinrichtungen in der AöR auf (das forstliche Bildungszentrum mit reduziertem Personalbestand); einzelne Betriebsleitungsfunktionen des Forstplanungsamtes gingen auf das Landwirtschaftsministerium über (vgl. MI Niedersachsen 2005: 18). Die forst- und jagdhoheitlichen Aufgaben der Bezirksregierungen gingen auf die AöR, die Kommunen sowie das Landwirtschaftsministerium über (ebd.). Einzelne Aufgaben entfielen (z. B. Forstlicher Rahmenplan), wurden kommunalisiert (z. B. Genehmigungen zum Aussetzen von Schalenwild) oder auf die Landwirtschaftskammern übertragen (z. B. Gewährung von Bei-

hilfen und Zuwendungen) (ebd.). Mit der Umwandlung der Staatlichen Forstverwaltung in eine andere Rechtsform sollen nicht nur im personellen Bereich, sondern auch im sog. Produktbereich 1 (Produktion von Holz und anderen Erzeugnissen) Einsparungen erzielt werden (vgl. LT-Drs. 15/1275). Im Rahmen der Reform der Forstverwaltung wurde die Zahl der Forstämter von 45 auf 26 und die Zahl der Revierförstereien von 340 auf 274 verringert (vgl. Grabowski 2005: 30).

3.3.4 Agrarverwaltung

Im Rahmen der Verwaltungsreform wurden die Aufgaben der Agrarförderung und die sonstigen landwirtschaftlichen Aufgaben von den Bezirksregierungen und den Ämtern für Agrarstruktur mit Wirkung vom 01.01.2005 auf die Landwirtschaftskammern übertragen (vgl. Anlage 10). Vor dem Hintergrund des Rückgangs der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe und der schwierigen Situation der öffentlichen Haushalte wurde von der Landesregierung ein Gesetzentwurf eingebracht, der die Zusammenlegung der beiden Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems zu einer Landwirtschaftskammer Niedersachsen mit Wirkung vom 01.01.2006 vorsah (vgl. LT-Drs. 15/2156: S. 7).

3.3.5 Umweltverwaltung und Gewerbeaufsicht

Im Bereich der Umweltverwaltung wird das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ), welches als obere Landesbehörde bereichsübergreifend Aufgaben der Gewerbeaufsicht, des Naturschutzes und der Wasserwirtschaft wahrnahm, aufgelöst. Im Bereich der Gewerbeaufsicht werden die Aufgaben des Landesamtes für Ökologie, der Gewerbeaufsichtsämter und der entsprechenden Dezernate der Bezirksregierungen in den Gewerbeaufsichtsämtern zusammengefasst (vgl. Brenski 2004: 252; Gra-

bowski 2005: 29, vgl. Anlage 11). Die Gewerbeaufsichtsämter, die nun unmittelbar der Aufsicht des Umweltministeriums unterstehen, wurden zum zentralen Ansprechpartner der Betriebe in allen Fragen des anlagenbezogenen Umweltschutzes und der Arbeitssicherheit (vgl. Brenski 2004: 252).

Die Aufgaben im Bereich der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes, die vorher auf die vier Bezirksregierungen, das Niedersächsische Landesamt für Ökologie sowie das Niedersächsische Landesamt für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (NLWK) verteilt waren, werden gebündelt vom Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) wahrgenommen (Nds. MBl. Nr. 36/2004: 691; vgl. Brenski 2004: 252; Grabowski 2005: 29; vgl. Anlagen 10 und 12). Großschutzgebietsverwaltungen⁸ werden künftig als eigenständige Behörden organisiert und dem Umweltministerium direkt unterstellt (vgl. MI Niedersachsen 2005: S. 17).

3.3.6 Landessozialverwaltung

Nach der Entscheidung der Landesregierung vom 13.07.2004 wurden die Versorgungsämter Braunschweig, Hannover, Oldenburg und Verden aufgelöst und ihre Organisationseinheiten (Teams) in das Niedersächsische Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben (NLZSA) integriert. Dieses erhielt gleichzeitig die neue Bezeichnung „Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie“ (Landessozialamt, LS). Zusätzlich erhielt das LS die Sozialaufgaben der Bezirksregierungen (Nds. MBl. Nr. 36/2004: 689). Um weiterhin in der Fläche präsent zu sein, wurden die bisherigen Standorte der Versorgungsämter zu Au-

⁸ Dies betrifft die Nationalparkverwaltung Harz, die Nationalparkverwaltung Nds. Wattenmeer und die Biosphärenreservatsverwaltung Nds. Elbtalau.

benstellen des Landesamts umgewandelt (vgl. Brenski 2004: 253; MI Niedersachsen 2005: 18, siehe auch Anlage 14).

Das Landesjugendamt (ohne den Aufgabenbereich Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder) wurde als Fachgruppe in die Landessozialverwaltung integriert. Die Heimaufsicht über die Alten- und Pflegeeinrichtungen befindet sich nunmehr vollständig in kommunaler Zuständigkeit. Die Durchführung der Aufgaben aus dem Bundesversorgungsgesetz und den Anhangsgesetzen wurde an den Standorten Braunschweig und Oldenburg konzentriert, die beiden orthopädischen Versorgungsstellen wurden in Hannover zusammengelegt. Das Prüfungsamt für Medizinalberufe wurde unter weitgehender Beibehaltung der Personal- und Organisationsstruktur auf die berufsständischen Kammern verlagert. Die Aufgaben des Prüf- und Beschaffungsamtes für Heil- und Hilfsmittel wurden weitgehend privatisiert. Die Aufgaben der ärztlichen Dienste werden zu einem noch größeren Anteil durch die Einschaltung von externen Gutachtern erledigt (vgl. MI Niedersachsen 2005: 18).

3.3.7 Kommunalprüfung und Kommunalaufsicht

Durch die Abschaffung der Bezirksregierungen wurde eine Neuregelung der überörtlichen Kommunalprüfung nötig. Zu diesem Zweck wurde am 16. Dezember 2004 vom Landtag das Gesetz zur Neuregelung der überörtlichen Kommunalprüfung verabschiedet. In seinem ersten Artikel ist darin das Niedersächsische Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz – NKPG) enthalten. §1 Abs. 1 NKPG sieht die Einrichtung einer Kommunalprüfungsanstalt (KPA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Braunschweig vor. Als Organe der Kommunalprüfungsanstalt werden der Verwaltungsrat und eine Präsidentin bzw. ein Präsident benannt (§ 5 NKPG). Für einen Übergangszeitraum von drei

Jahren ist die Zuständigkeit der Kommunalprüfungsanstalt auf die Prüfung der Landkreise, der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte beschränkt, um die neue Einrichtung anfangs nicht zu überlasten. Bis dahin unterliegen die übrigen kreisangehörigen Gemeinden weiterhin der Prüfung durch die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise; ab 01.01.2008 wird die Kommunalprüfungsanstalt dann für die überörtliche Prüfung sämtlicher Kommunen zuständig sein (Art. 7 Gesetz zur Neuregelung der überörtlichen Kommunalprüfung; siehe auch Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 07.09.2004).

Für die überörtliche Prüfung erhält die Kommunalprüfungsanstalt einen jährlichen Landeszuschuss in Höhe von 1,36 Mio. €; dies entspricht dem vorherigen Aufwand des Landes. Entsprechend der Höhe dieses Landeszuschusses sollte die KPA anfänglich bis zu 26 Landesbedienstete haben, was dem Stellen-Ist der früheren Kommunalprüfungsämter der Bezirksregierungen entspricht. Ab dem Jahr 2008 werden trotz der zu diesem Zeitpunkt erfolgten Ausweitung der Zuständigkeiten aufgrund erwarteter Synergieeffekte Einsparungen für den Landeshaushalt erwartet (vgl. LT-Drs. 15/1290: 10 f.). Neben den Prüfungspflichten soll die Anstalt auch Beratungsaufgaben als Dienstleistungen für die Kommunen erbringen (vgl. Grabowski 2005: 32).

Die Kommunalaufsicht liegt zukünftig beim MI (MI Niedersachsen 2005: 8).

3.3.8 Vermessungs- und Katasterverwaltung

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung sowie die Aufgabengebiete Flurbereinigung und Dorferneuerung der Agrarverwaltung wurden zusammengeführt. Auf Beschluss der Landesregierung wurden die 24 Vermessungs- und Katasterbehörden sowie die 11 Ämter für Agrarstruktur (Flurbereinigung und Dorferneue-

nung) als budgetierte Behörden zu 14 „Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL)“ zusammengelegt (vgl. Anlage 14). Die 53 Katasterämter wurden den Behörden entsprechend neu zugeordnet. Die Fachaufgaben der Vermessungs- und der Agrarstrukturdezernate der Bezirksregierungen wurden einigen der neuen Behörden als Vorort-Aufgaben bzw. dem in seiner bisherigen Form weiter bestehenden Landesbetrieb für Landesvermessung und Geobasisdaten Niedersachsen (LGN) zugeordnet. Die landesweiten Aufgaben des Amtes für Agrarstruktur (AfA) Hannover im IT-Bereich wurden bis auf weiteres als „Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung“ beim GLL Hannover eingerichtet. Die Dienst- und Fachaufsicht liegt für Vermessungs- und Katasteraufgaben beim MI, für die Aufgaben aus der Agrarverwaltung beim ML (Nds. MBl. Nr. 36/2004: 688; vgl. MI Niedersachsen 2005: 15; Grabowski 2005: 29).

3.3.9 Straßenbau

Die bisher 13 selbständigen Straßenbauämter wurden auf Beschluss der Landesregierung aufgelöst und ihre Organisationseinheiten zusammen mit den Verkehrs- und Verkehrsinfrastrukturaufgaben der Bezirksregierungen in das Niedersächsische Landesamt für Straßenbau (NLStB) eingegliedert (vgl. Anlage 16). Bis zur Umwandlung in einen Landesbetrieb erhält das NLStB die neue Bezeichnung Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) (Nds. MBl. 36/2004: 692).

3.3.10 Sonstige Verwaltungsbereiche

Archive: Im Bereich der Staatskanzlei wurden nach Beschluss der Landesregierung die sieben niedersächsischen Staatsarchive zu einem niedersächsischen Landesarchiv zusammengeführt (Nds. MBl. Nr. 36/2004: 686).

Flüchtlingswesen: Mit Wirkung vom 01.01.2005 erhielten die Zentralen Anlaufstellen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Braunschweig und Oldenburg die neue Bezeichnung „Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde“ (ZAAB). Die Landesaufnahmestelle in Bramsche wurde der ZAAB Oldenburg als Außenstelle angegliedert. Das Grenzdurchgangslager Friedland wurde als selbständige Einrichtung direkt dem MI unterstellt (Nds. Mbl. Nr. 36/2004: 687).

Häfen: Mit Beschluss der Landesregierung vom 20./21.09.2004 wurde die Gründung einer niedersächsischen Hafen-Servicegesellschaft in der Rechtsform einer GmbH & Co. KG beschlossen. Die bisher bestehenden Hafenämter Elbe, Ems-Dollart und Jade-Weser wurden zum 31.12.2004 aufgelöst. Hoheitliche Aufgaben der Hafenämter wurden auf das Wirtschaftsministerium übertragen, die übrigen Aufgaben fielen der neuen GmbH zu. Die Hafen-Servicegesellschaft bekam ihren Sitz in Oldenburg; Niederlassungen wurden an den Standorten Emden, Norden, Wilhelmshaven, Brake und Cuxhaven gegründet. Die SHC GmbH behielt ihren Sitz in Cuxhaven (Nds. MBl. Nr. 36/2004: 695).

Kultur: Im Bereich des MWK wurde eine „Stiftung Braunschweiger Kulturbesitz“ mit Sitz in Braunschweig eingerichtet (§ 1 Gesetz über die „Stiftung Braunschweiger Kulturbesitz“). Die Stiftung soll die kulturellen und historischen Belange des ehemaligen Landes Braunschweig wahren und fördern sowie weitere Aufgaben im Bereich der regionalen Kulturförderung übernehmen (§ 3 Gesetz über die „Stiftung Braunschweiger Kulturbesitz“).

Politische Bildung: Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung wurde zum 31.12.2004 die Landeszentrale für politische Bildung aufgelöst. Per Gesetz wurde zum 01.12.2004 die „Stiftung niedersächsische Gedenkstätten“ mit Sitz in Celle eingerichtet (§ 1 GedenkStG). Diese übernahm teilweise Zuständigkeiten der Lan-

deszentrale für politische Bildung, andere Aufgaben der LpB entfielen gänzlich (Nds. MBl. Nr. 36/2004: 691).

3.4 Aufgabenkritik und Aufgabenabbau

Wie in Kapitel 2.4 bereits erwähnt, wurden im Rahmen der Projektgruppen rund 740 Aufgaben unterschiedlichen Umfangs betrachtet. Jene Aufgaben, die vor allem aus dem Bereich der Bezirksregierungen kamen, sollten daraufhin untersucht werden, ob sie gestrichen, privatisiert, kommunalisiert, an Dritte verlagert oder im Bereich der Landesverwaltung optimiert werden können.

Komplett **gestrichen** werden sollen rund 170 Aufgaben mit 326 Stellen (vgl. LT-Drs. 15/1183: 2). Dies betrifft

- die weitgehende Reduzierung der Fachaufsicht durch den Wegfall der Bezirksregierungen,
- die Abschaffung von Genehmigungs- und Zustimmungsvorhalten sowie Anzeigepflichten,
- die Streichung von Förderrichtlinien,
- die Bündelung der haushaltsrechtlichen Zuwendungsbearbeitung,
- die Abschaffung von Widerspruchsverfahren bzw. deren einstufige Ausgestaltung bei Wegfall damit verbundener Verwaltungsaufgaben auf Landesebene,
- den Wegfall bzw. die Reduzierung von Leitungsebenen und zentralen Verwaltungsdiensten sowie
- die Reduzierung der fachlichen Mitwirkung bzw. Unterstützung anderer Fachbereiche (ebd.).

Darüber hinaus wurden in den Geschäftsbereichen der Ministerien zahlreiche Aufgaben entbehrlich bzw. durch die Straffung von Verfahrensabläufen und den **Wegfall von Teilaufgaben** auf der

Landesebene optimiert (ebd.)⁹. Wegfallen sollen in diesem Zusammenhang:

- die forstliche Rahmenplanung,
- die Wohnungsfürsorge für Landesbedienstete,
- die Abnahme von Prüfungen nach der Gefahrstoffverordnung sowie
- die Erstellung von städtebaulichen Abschlusskonzepten und Genehmigungen von Abwasseranlagen ohne UVP (vgl. MI-Niedersachsen 2005: 9).

Weiterhin soll die Zahl der Rechtsvorschriften deutlich reduziert werden. Nach Angaben des MI konnte die Zahl der Gesetze und Verordnungen von Mai 2003 bis zum Mai 2005 um 65 und die Anzahl der Verwaltungsvorschriften um 1.676 verringert werden (vgl. MI Niedersachsen 2005: 9). Künftige Gesetze und Verordnungen, die befristet werden können, sollen zunächst nur fünf Jahre gelten und dann überprüft werden. Verwaltungsvorschriften treten in der Regel nach fünf Jahren automatisch außer Kraft.

3.5 Privatisierung

Bei der Aufgabenkritik durch die Projektgruppen konnten 45 der betrachteten Aufgaben an Private übertragen werden; damit können 366 Stellen im öffentlichen Dienst des Landes wegfallen. Dabei sollten grundsätzlich alle marktfähigen Leistungen der Landesverwaltung, die ohne Qualitätsverlust kostengünstiger oder kostenneutral von privaten Anbietern erbracht werden können, auf diese übertragen werden (vgl. MI Niedersachsen 2005: 10; Brenski 2004: 246).

⁹ Eine vollständige Übersicht zum Wegfall bzw. zur Optimierung von Aufgaben in den einzelnen Ressorts befindet sich auf S. 3 ff. der LT-Drs. 15/1183.

Für Privatisierungen in Betracht kommen z. B. Unterhaltungs- und Planungsleistungen im Straßenbau, Vermessungstätigkeiten der Vermessungs- und Katasterverwaltung, Leistungen in der Waldwirtschaft und zahlreiche handwerkliche Leistungen, die derzeit noch von Einrichtungen der Landesverwaltung selbst erbracht werden. So wurde bereits zum 01.01.2004 die allgemeine finanzielle Sportförderung vollständig dem Landessportbund übertragen. Die Städtebauförderung sowie Verwaltungsaufgaben in der Krankenhausfinanzierung werden der Landestreuhandstelle übertragen. Alle Wirtschaftsförderungsprogramme des Landes wurden bei der zum 01.01.2004 errichteten Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (NBank) gebündelt. Sie erhielt die operativen Aufgaben der Wirtschaftsförderung der Bezirksregierungen sowie die entsprechenden Förderaufgaben des Umweltministeriums (Energie), des Kultusministeriums (überbetriebliche Ausbildung), des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur (Innovation) sowie die Zuständigkeit für das „Meister-BAFÖG“. Aufgaben der Planung und Bauüberwachung von Hochwasser- und Küstenschutzanlagen sollen auf Dritte übertragen werden. Eine weitere Privatisierungsmaßnahme, die weiter oben bereits angesprochen wurde, betrifft den Bereich der Landeshäfen (vgl. MI Niedersachsen 2005: S. 10f.).

3.6 Kommunalisierung

Eine Veränderung der Beziehungen zwischen Land und Kommunen sollte zusätzlich durch die geplante Aufnahme des Grundsatzes der Konnexität („Wer bestellt, muss es auch zahlen“) in die Landesverfassung und die Reduzierung der Aufsicht des Landes über die Kommunen („Vertrauensaufsicht“) erzielt werden (MI Niedersachsen 2005: 12). Im Rahmen der kommunalen Leistungsfähigkeit sowie im Rahmen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip wurden nach dem Grundsatz der Subsidiarität von den rund 740 betrach-

teten Aufgaben 72 Aufgaben (also knapp 10%), die bislang von den Bezirksregierungen mit einem Stellenumfang von ca. 185 Vollzeitstellen wahrgenommen wurden, auf kommunale Körperschaften übertragen (vgl. MI Niedersachsen 2005: 12). Zu den kommunalisierten Zuständigkeiten gehören

- die Heimaufsicht über Alten- und Pflegeheime in kommunaler Trägerschaft,
- die Genehmigung von Flächennutzungsplänen kreisangehöriger Gemeinden durch die Landkreise,
- wesentliche Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörden,
- die Festsetzung von Messen, Ausstellungen und Märkten,
- die Ausweisung von Wasserschutz- und Überschwemmungsgebieten,
- die Ausweisung von Naturschutzgebieten außerhalb von Natura-2000-Gebieten,
- die Fachaufsicht über Bezirksschornsteinfeger sowie
- die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Jagdrecht (vgl. MI Niedersachsen 2005: 12; LT-Drs. 15/1183: 2).

3.7 Delegation von Aufgaben

An „Dritte“ (dazu gehören auch Sonderbehörden) delegiert wurden 20 Aufgaben, zu deren Erfüllung vormals 143 Stellen eingesetzt waren:

- Die Durchführung der überörtlichen Kommunalprüfung wurde der neu gegründeten Kommunalprüfungsanstalt übertragen.
- Das Städtebaukataster ging an die LGN.
- Die Aufsicht über die Heilberufe bzw. Apotheken wurde der Ärztekammer bzw. der Apothekerkammer übertragen.
- Die Kulturförderung sollte künftig von den Landschaften und den Fachverbänden wahrgenommen werden.
- Handwerksrechtliche Ausnahmegewilligungen werden nun-

mehr von den Handwerkskammern erteilt; die IHK übernahm die Anerkennung von Fachlehrgängen.

- Die Landwirtschaftskammern übernahmen die Betreuung der landwirtschaftlichen Tier- und Flächenprämien.

3.8 Länderkooperationen

Im Rahmen der Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen soll die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern, insbesondere im norddeutschen Raum, verstärkt werden (vgl. Brenski 2004: 244; MI Niedersachsen 2005: 12). Hierfür wurde eine Vielzahl von Kooperationsprojekten gestartet:

- So wird die Forstliche Versuchsanstalt mit den entsprechenden Einrichtungen Hessens und Sachsen-Anhalts zusammengeführt.
- Der niedersächsische „Nationalpark Harz“ wurde durch einen Staatsvertrag mit dem sachsen-anhaltinischen Nationalpark Hochharz zum „Nationalpark Harz“ mit einer gemeinsamen, länderübergreifenden einheitlichen Verwaltung gebildet, die auf der Grundlage weitgehend gleich lautender Nationalparkgesetze in beiden Ländern arbeitet.
- Das neu gegründete Logistikzentrum Niedersachsen nimmt Beschaffungen im Bereich der Polizei nicht nur für das Land Niedersachsen, sondern auch für Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein wahr.
- Bei Überwachungs- und Untersuchungsaufgaben im Bereich Verbraucherschutz und im Tiergesundheitsbereich haben sich Niedersachsen und Bremen im Rahmen eines Staatsvertrages über eine Zusammenarbeit verständigt.

3.9 Abschaffung des Widerspruchsverfahrens

Anfängliches Ziel der Landesregierung war die grundsätzliche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens (§ 68 ff. VwGO) bzw. dessen einstufige Ausgestaltung (§ 73 Abs. 1 Satz 3 VwGO) in allen landesrechtlich regelbaren Rechtsgebieten. Dieses Vorhaben war jedoch, wie Vorermittlungen schnell zeigten, nur mit einigen Ausnahmen realisierbar. Die rechtliche Grundlage für diese Modifikation bildet §8 a Nds. AG VwGO, eingefügt durch Art. 2 Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen. **Ausnahmen** von der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens gibt es nun im

- Umweltbereich (Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Bodenschutzgesetz, Wasserhaushalts- und Wassergesetz, Rechtsvorschriften im Naturschutz und in der Landschaftspflege,
- im Baurecht,
- im Sozialbereich,
- im Schulrecht und
- in Teilen des Beamtenrechtes (vgl. MI Niedersachsen: S. 21 f.; s. auch § 8a Abs. 3 Nds. AG VwGO).

In allen anderen Bereichen findet nun kein Vorverfahren mehr statt, bei dem die Entscheidung einer Behörde durch eine übergeordnete Behörde geprüft werden kann. Damit findet **im Steuer-, Beitrags- und Gebührenrecht, im Ausländerrecht, im Ausbildungs- und Studienförderungsrecht, in Teilen des Beamtenrechtes, im Gewerberecht, im Wohngeldrecht, im Verkehrsrecht und im Polizeirecht kein Widerspruchsverfahren** mehr statt. Stattdessen kann bzw. muss hier sofort der Klageweg beschritten werden.

3.10 Personal und Finanzen

Am 02.09.2003 entschied das Kabinett, über die in der Regierungserklärung von MP Wulff am 04.03.2003 angekündigte Zahl von 6.000 Stelleneinsparungen hinauszugehen und innerhalb der laufenden Legislaturperiode 6.743 Stellen „entbehrlich zu stellen“, wie bereits in Kapitel 2.4 dargestellt. Für alle Ressorts wurde eine verbindliche Stelleneinsparsumme bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2008 vereinbart (vgl. Abbildung 3) und in einer Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) normiert. Die Gesetzesfolgenabschätzung umfasst eine Wirksamkeitsprüfung und eine Finanzfolgenabschätzung.

Abbildung 3: Stelleneinsparvorgaben nach Ressorts

Einzelplan / Geschäftsbe- reich	Im Haushaltsplanentwurf (HPE) 2005 bereits nicht mehr enthalten			Stelleneinsparaufla- gen		Stellenab- bau insge- samt
	Stellen- abgänge 2005 und früher	Verla- gerung an Dritte mit Perso- nal	Ein- sparef- fekt Hoch- schul- opti- mie- rungs- konzept	beim Land	bei Drit- ten	
01 Landtags- verw.	2					2
02 Archiv- verw. (Staats-kanz- lei)				7		7
03 MI	27	24,5		1.454,5		1.506
04 FM	269			1.188		1.457
05 MS		24		272		296
06 MWK		3	700	47		750
07 MK	18	0,5		302,5		321
08 MW		85		476	79	640
09/10 ML	60	249,5		163,5	527	1.000
11 MJ				300		300
14 Landes- rechnungs- hof, Rech- nungsprü- fungsä.	3			67		70
15 MU	8			386		394
Zwischen- summe	387	386,5	700	4.663,5	606	
Summe			1.473,5		5.269,5	6.743

Quelle: MI Niedersachsen 2005: 98

Diese GFA geht von einem Abbau von 5.458 Stellen aus; die restlichen zu streichenden Stellen in Höhe von 1.285 (6.743 abzüglich 5.458) sollen in Aufgabenbereichen erbracht werden, für die eigene GFA zu erbringen sind (wie z. B. Polizei, Landesbetrieb für Straßenbetrieb und Verkehr, Hafenämt, nachgeordnete Bereiche des MU, Landesamt für Statistik, Bereich des MJ) (vgl. LT-Drs. 15/1121: 38). Durch die Auflösung der Bezirksregierungen sollen zwar insgesamt 1.350 Stellen wegfallen, der Nettostelleneffekt ist jedoch deutlich geringer, da die Stellen für die Kommunalisierung oder die Verlagerung an Dritte nicht gestrichen werden und auch durch die Privatisierung Kosten entstehen. Definitiv gestrichen durch die Auflösung der Bezirksregierungen werden 326 Stellen, weitere Einsparungen können durch Optimierungsmaßnahmen im Rahmen der allgemeinen Einsparvorgaben entstehen, so dass von einer Nettoeinsparung von ca. 360 bis maximal 660 Stellen auszugehen ist.

Um eine Entlastung des Landeshaushalts zu erreichen, wurde vereinbart, die Personalkostenbudgets der Ressorts jährlich um eine der Reduzierung der kw-Stellen entsprechende Prozentzahl zu kürzen. Die Landesregierung beabsichtigte, die kw-Stellen in einem Zeitraum von fünf Jahren abzubauen; in der GFA wurden jedoch zwei Varianten gerechnet, die von einem Abbau der kw-Stellen in fünf (Variante 1) bzw. in acht (Variante 2) Jahren ausgingen (vgl. LT-Drs. 15/1121: 39; Grabowski 2005: 31).

Nach Durchführung der Verwaltungsmodernisierung in den benannten Bereichen soll der Landeshaushalt jährlich um knapp 422 Mio. € entlastet werden. Dem stehen dauerhafte Kosten in Höhe von rund 62 Mio. € durch Aufgabenverlagerungen an Kommunen (13,3 Mio. €), zu Privaten (13,0 Mio. €), zu Dritten (22,4 Mio. €) sowie durch sonstige Kosten (12,6 Mio. €) gegenüber. Insgesamt entsteht demnach ein Einsparpotenzial von über 360 Mio. € (vgl. LT-Drs. 15/1121: 61; Grabowski 2005: 30). Da in den Personalausgaben aber auch Versorgungszuschlag, Personalge-

meinkosten und Sachkostenpauschale enthalten sind, müssen diese zur Betrachtung der rein haushaltmäßigen Auswirkungen herausgerechnet werden. Somit ergibt sich **ein wirkliches Einsparvolumen** aus der Sicht der GFA für das Jahr 2005 in Höhe von 0,5 Mio. € und für das Jahr 2015 in Höhe von 192,8 Mio. € (vgl. LT-Drs. 15/1121: 39 f.).

Die personalwirtschaftlichen Grundsätze im Kontext der Verwaltungsmodernisierung und des Stellenabbaus sehen vor, dass im **Grundsatz die Beschäftigten ihren Aufgaben in die neuen Behörden** folgen (vgl. MI Niedersachsen 2005: 22), so dass die Beschäftigten weiterhin in ähnlichen Tätigkeitsfeldern arbeiten können. Der Dienortwechsel sollte auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt werden. Besondere Regelungen waren nur erforderlich, soweit Aufgaben komplett entfielen oder wenn sie nicht mehr innerhalb der Landesregierung wahrgenommen werden. Um schon im Haushaltsjahr 2005 zu einer spürbaren Entlastung bei den Personalausgaben zu kommen und einen weiteren Beitrag zur Beschleunigung des Abbaus der kw-Vermerke zu leisten, wurde als „allerletzte Möglichkeit nach Ausschöpfung aller anderen Alternativen einer Weiterverwendung“ die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nach § 109 Abs. 2 NBG in Aussicht genommen (vgl. MI Niedersachsen 2005: 22). Ansonsten sollte der Personalabbau im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung über den natürlichen Abgang (Altersgründe, Versetzung, Krankheit) erfolgen (vgl. LT-Drs. 15/1121: 38; Grabowski 2005: 31).

Als ein wesentliches Instrument zur Bewältigung der Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung ist die Aktivierung der Job-Börse vorgesehen, die ressortübergreifend als Service- und Beratungsstelle die Dienststellen der Landesverwaltung und die Beschäftigten des Landes beim Abbau der Stellen unterstützen soll (Nds. MBl. 34/2004: 635 ff.). Sie soll dafür sorgen, dass Mitarbeitern, deren Stelle mit einem kw-Vermerk versehen wurde und die in einem unbefristeten Arbeits- und Dienstverhältnis zum Land stehen, neue

Arbeitsplätze vermittelt werden. Eine Zusammenarbeit soll dabei mit anderen Personalanbietern (z. B. Deutsche Post AG, Vivento oder der Bundesagentur für Arbeit) erfolgen, um gegenseitige Personalbedarfe decken zu können. Zudem wird mit den kommunalen Arbeitgebern in Niedersachsen ein enger Kontakt aufgebaut, um auf diesem Weg qualifiziertes Personal der Landesverwaltung ortsnah in andere Dauerarbeitsverhältnisse zu bringen (vgl. MI Niedersachsen 2005: 22). Die Einbeziehung von Beschäftigten in die Jobbörse und der damit verbundene Dienstortwechsel erfolgen nach sozialen Kriterien (vgl. MI Niedersachsen 2005: 22 f.).

Bis auf die Bereiche Polizei und Lehrer gilt ein genereller Einstellungsstopp. Freie bzw. frei werdende Dienstposten und Arbeitsplätze, für die Planstellen/Stellen oder andere Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, können über die Vermittlungsstellen der Jobbörse wieder besetzt werden (vgl. MI Niedersachsen 2005: 23).

3.11 Zweite Phase der Verwaltungsmodernisierung

Im Anschluss an die dargestellten Maßnahmen wird derzeit eine zweite Phase der Verwaltungsmodernisierung in die Wege geleitet. Deren Schwerpunkte sollen darin bestehen, den Staat auf seine Kernaufgaben zurückzuführen und **Querschnittsaufgaben der Verwaltung** zu standardisieren, zu konzentrieren und – soweit dies wirtschaftlich ist - auszulagern (Grabowski 2005: 37). Konkrete Maßnahmen der zweiten Phase sind:

- Strategische Neuausrichtung des Einsatzes der IT in der Niedersächsischen Landesverwaltung
- Aufbau eines integrierten Bau-, Liegenschafts- und Gebäudemanagements
- Optimierung landeseigener Laboreinrichtungen
- Neuorganisation der Aus- und Fortbildung in der Landesverwaltung

- Optimierung der Service-Dienste der Polizei
- Modellversuch eines Public-Private-Partnership-Modells in der Justizverwaltung
- Kommunalisierung von Straßenmeistereien
- Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit¹⁰

Für diese Vorhaben wurden Projektgruppen eingesetzt, der Abschluss soll bis spätestens 2006 erfolgen.

Kurz dargestellt werden soll der Punkt „Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit“. Mit diesem Vorhaben soll die Zusammenarbeit der Kommunen gestärkt und unterstützt werden. Aufbauend auf die bisher schon praktizierte Verwaltungskooperation einiger Kommunen soll das Projekt die interkommunale Zusammenarbeit fördern und sie intensivieren, günstige Rahmenbedingungen schaffen sowie Hemmnisse abbauen. Anhand positiver Beispiele soll im Projekt aufgezeigt werden, dass und wie eine kommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestaltet werden kann. Dadurch sollen andere Verwaltungen ermutigt werden, ähnliche Kooperationen einzugehen.

In Niedersachsen vorhandene kommunale Zusammenarbeit soll ausgeweitet werden, festzustellende Überschneidungen partnerschaftlicher Tätigkeiten sollen identifiziert und weitestgehend zurückgeführt werden. Im Idealfall ergeben sich (dauerhafte) institutionalisierte Kooperationen auf einer großen Zahl von Aufgabefeldern (www.mi.niedersachsen.de, gesehen am 25.11.2005).

Zusätzlich zu den beiden Phasen der Verwaltungsmodernisierung sind derzeit zudem Reformen in den Bereichen Justiz und Schulverwaltung / Schulaufsicht geplant.

¹⁰ Hier ist anzumerken, dass bereits im Februar 2004 das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) erlassen wurde, nach dem Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise gemeinsame kommunale Anstalten oder Zweckverbände einrichten bzw. bestehenden Anstalten oder Zweckverbänden beitreten können und die Möglichkeit haben, Zweckvereinbarungen abzuschließen.

4 Erste Analyse der Zielerreichung und der Problemlagen

Es ist zum derzeitigen Zeitpunkt sicherlich zu früh, um eine umfassende Bewertung der Verwaltungsreformen in Niedersachsen vorzunehmen. In diesem Kapitel soll eine erste Einschätzung der vorhandenen Problemlagen und der bisher wahrnehmbaren Zielerreichung - insbesondere bezogen auf die Abschaffung der Mittelinstanzen - vorgenommen werden.

4.1 Die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanz

4.1.1 Funktionen der staatlichen Mittelinstanz

Mittelbehörden der allgemeinen Verwaltung bestehen in Deutschland seit nahezu 200 Jahren. Sie wurden in Preußen im Rahmen der Stein/Hardenberg-Reformen 1808 eingeführt und in den folgenden Jahren und Jahrzehnten auch in zahlreichen anderen deutschen Staaten als regionale Bündelungsbehörden eingerichtet, um die Vorgaben einzelner Ressorts auf regionaler Ebene wieder zusammenzuführen. In dem Begriff „Regierung“ wird die Stellvertreterfunktion deutlich¹¹. Die **Bündelung ressortspezifischer Entscheidungen** war von Anfang an eine **Kernfunktion** der Bezirksregierungen. Sie verweist auf die Einheit des Staates und die Notwendigkeit einer Mindestkoordination (vgl. Ellwein 1993:

¹¹ Als Regierungspräsidien werden sie in Baden-Württemberg und Sachsen bezeichnet, in Nordrhein-Westfalen und früher Niedersachsen als Bezirksregierungen, Hessen nennt sie Regierungsbezirke und Bayern Regierungen. Thüringen und seit 2004 Sachsen-Anhalt verfügen über je ein Landesverwaltungsamt, das Aufgaben der allgemeinen Mittelbehörde wahrnimmt, Rheinland-Pfalz hat Direktionen eingerichtet und die Mittelstufe nach funktionalen Kriterien gegliedert. Falls nicht im Zusammenhang mit einem konkreten Land genannt, werden hier die Begriffe “Regierungspräsidien” und “Bezirksregierungen” austauschbar verwendet.

56). Nach dem Zweiten Weltkrieg entschlossen sich alle bundesdeutschen Flächenländer mit Ausnahme der kleinsten Flächenländer Schleswig-Holstein und Saarland, allgemeine Verwaltungsbehörden der Mittelinstanz einzurichten.

Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanzen stehen zwischen den Obersten Landesbehörden, den Ministerien, und den Unterbehörden, also den Kommunen. Sie haben insbesondere Bündelungs-, Koordinierungs- (Entlastung von Ministerien, Hilfe bei politischer Leitung, Koordinierung kommunaler Aufgaben) und Kontrollfunktionen (Aufsichtsbehörde und Widerspruchsinstanzen). Bezogen auf die Aufgabenwahrnehmung werden in der Literatur den Bezirksregierungen in der Regel folgende Funktionen zugeordnet (vgl. Stöbe /Brandel 1996: 16):

- **Aufsicht:** Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über nachgeordnete staatliche Behörden (Behörden des Arbeits- und Immissionsschutzes, Polizei, Staatshochbau, Schulen, Stiftungen) sowie Fach- und Rechtsaufsicht gegenüber den Kommunen, insbesondere auch die Genehmigung der kommunalen Haushalte. Ebenfalls zur Aufsichtsfunktion zu zählen ist, dass der Regierungspräsident als Rechtsmittelinstanz über Widersprüche gegen Entscheidungen nachgeordneter Behörden fungiert. Insgesamt sind die Aufsichtsfunktionen allerdings, je nach Bundesland, in manchen Bereichen zwischen Bezirksregierungen, Sonderbehörden und Ministerien aufgeteilt.
- **Ordnung:** Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Brand- und Katastrophenschutz, Verkehrssicherheit, Lebensmittelüberwachung oder Bauaufsicht.
- **Bewilligung:** Funktionen bei der Bewilligung und Kontrolle von Fördermitteln aus Landes- und Bundesprogrammen im Bereich Gesundheit, Städtebau, Krankenhausbau, Wirtschaftsförderung, Sport und Kulturpflege.
- **Genehmigung:** Genehmigungen für die Errichtung und den Betrieb technischer Anlagen und für sach- und personenbezogene Angelegenheiten.

- **Planung:** Planungsfunktionen in der Raumordnung durch die Konkretisierung von Landesvorgaben und die Koordinierung örtlicher Planungen.

Diese Aktivitäten sollen die Richtlinienkompetenzen der Ressorts ergänzen. Im Rahmen dieser Steuerung müssen die Bezirksregierungen bei divergierenden Zielen verschiedener Ministerien eine **Bündelungsfunktion** wahrnehmen, zur optimalen Umsetzung staatlicher Ziele manchmal lokale und regionale Akteure **aktivieren** sowie vertikal und regional zum **Ausgleich** von Interessen beitragen. Diese Bündelungsfunktion wird häufig als zentrale Funktion der Bezirksregierungen angesehen (vgl. u.a. Miller 1995: 69; Hämmerle 1997: 424). Die Aufgaben der Landesverwaltung, die in den Ministerien nach funktionalen Kriterien getrennt sind, werden in den Mittelbehörden zusammengeführt und koordiniert.

„Bündelung bedeutet [dabei] die Aufarbeitung eines Problems aus den unterschiedlichen Blickwinkeln unter Einbeziehung der verschiedenen Fachrichtungen. Es bedeutet das Einbringen vielfältigster Sachkenntnis, Koordinierung, aber auch Suche nach einem Kompromiß.“ (Hämmerle 1997: 424).

Durch Bündelungsbehörden kann das Auseinanderfallen der staatlichen Verwaltungsorganisation in untereinander beziehungslose Systeme differenzierter Zuständigkeiten verringert werden (vgl. Miller 1995: 168). Ein schönes Bild für diese Funktion stellt das Modell der Sanduhr dar, wonach in den Mittelinstanzen eine brennpunktartige Bündelung der Staatsfunktionen stattfindet, während sich die Regierung in der zentralen Ebene und die Verwaltung in der Unterstufe arbeitsteilig auffächern (vgl. Faber 1985: 995).

Der Aufgabenbestand der Mittelbehörden ist von Land zu Land unterschiedlich und hängt nicht zuletzt vom Bestand an Sonderbehörden ab. Bis zur deutschen Wiedervereinigung besaßen alle west-

deutschen Flächenländer mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und dem Saarland allgemeine Mittelbehörden. Dennoch gab es auch vor 1990 immer wieder Stimmen, die ihre Abschaffung auch in anderen Ländern forderten (vgl. Faber 1985: 993). Ernsthafte Diskussionen über das Fortbestehen der Mittelinstanzen in den deutschen Ländern wurden in den 1970ern geführt (vgl. Nothaft 1978). Auch wenn in einzelnen Bundesländern – namentlich Baden-Württemberg – eine Zeitlang die Tendenz in Richtung einer Abschaffung ging, so wurden im Ergebnis die Regierungspräsidien doch in allen mittleren und größeren Flächenländern beibehalten. Letztendlich dominierte damals die Sicht von Frido Wagener und anderen, wonach es in den Flächenländern keine vernünftige Alternative zu den staatlichen Mittelbehörden gäbe (siehe Helbing 1998: 1). Auch der vom Sonderarbeitskreis der Innenminister im Jahre 1973 vorgelegte Mittelinstanz-Bericht kam zu diesem Ergebnis.

Nach der Wiedervereinigung und dem damit erfolgten Beitritt der früheren DDR zur Bundesrepublik stand für die fünf neuen Bundesländer die Frage im Raum, ob sie eine Mittelinstanz aufbauen sollten oder nicht. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen¹² bejahten diese Frage, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg verzichteten auf Regierungspräsidien (vgl. Helbing 1998: 4). Damit wurde das Thema auch in den alten Bundesländern wieder aktuell. Zusätzlicher Schwung kam in die Diskussion um die allgemeinen Mittelbehörden, als Ende der 1990er Jahre aufgrund der immer problematischer werdenden Situation der öffentlichen Haushalte zunehmend die Notwendigkeit erkannt wurde, neben Reformen im Stile des Neuen Steuerungsmodells auch Verwaltungsstrukturen umzugestalten, um signifikante Einsparungen zu erzielen.

12 Wobei in Thüringen ein Landesverwaltungsamt als landesweite Bündelungsbehörde eingerichtet wurde.

Die Frage, ob man in Flächenländern Bezirksregierungen braucht, hängt von den Alternativen ab. Ohne Bezirksregierungen müssen deren Aufgaben von den Ministerien und Oberbehörden und von den Kommunen wahrgenommen oder gestrichen werden. Insofern wird allgemein davon ausgegangen, dass vor allem ihre koordinierende Funktion schwer zu ersetzen ist, da in ihnen Aufgaben aus verschiedenen Ressorts zusammenlaufen und ein Interessenausgleich stattfindet. Allerdings wurde der Zuschnitt der Bezirksregierungen immer wieder diskutiert. Insgesamt finden sich in der schon länger andauernden Diskussion für oder gegen die Bezirksregierungen meist folgende Argumente (vgl. Stöbe/Brandel 1996: 23):

- Unstrittig ist die Notwendigkeit einer Bündelungsfunktion, bestritten wird indes, ob die Bezirksregierungen diese auch ausüben, und diskutiert, ob diese nicht auch von anderen Institutionen wie höheren Kommunalverbänden erfüllt werden können.
- Sonderbehörden werden in der Regel als Gefahr für Verwaltungseffizienz angesehen und insofern in Zeiten zunehmender Haushaltskonsolidierung immer mehr in Frage gestellt. Dies beinhaltet in der Regel eine Zuweisung eines Teils ihrer Aufgaben an die Bezirksregierungen. Kritisiert wird jedoch, dass dies zu Implementationsdefiziten bei der Erfüllung von Fachaufgaben führt.
- Umstritten ist die Mittlerfunktion zwischen Land und Kommunen angesichts des personellen Ausbaus von Ministerien und der Professionalisierung in den Kommunen. Insofern wird generell eine Kommunalisierung von Aufgaben als sinnvoll erachtet, was zu einer Verschlinkung der Bezirksregierungen führen könnte. Allerdings wird davor gewarnt, staatliche Aufgaben an die Kommunen zu delegieren, da dies die kommunale Selbstverwaltung schwächen würde.

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

Die wesentlichen Kritikpunkte an den Mittelbehörden sind ihre Defizite bei der Wahrnehmung der Koordinierungs- und Bündelungsfunktion. Gründe für diese Defizite können im Auseinanderfallen von allgemeiner Verwaltung und Fachverwaltung – erkennbar an der großen Anzahl von Sonderbehörden – oder in inneren Strukturen der Mittelbehörden liegen (vgl. Helbing 1998: 53). Die Existenz zahlreicher Sonderbehörden auf der Mittelebene verhindert eine vollständige Bündelung und Koordinierung in den Bezirksregierungen (vgl. Ellwein 1994: 79; Häusler 2004: 148). Zudem führt sie zu einer „Doppelverwaltung“ zwischen allgemeinen und besonderen Behörden auf der Mittelstufe, so dass gleiche Aufgaben sowohl von einer allgemeinen als auch einer Fachbehörde wahrgenommen werden und so Ineffizienzen entstehen.

In der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion gibt es sowohl Befürworter (vgl. Wagener 1982, Mittelinstanzbericht 1973; Becker 2004; Hämmerle 1997) als auch Gegner bzw. Skeptiker (vgl. Ellwein 1994, Häusler 2004, Reffken 2003) von allgemeinen Mittelbehörden. Eine mittlere Position in dieser Debatte nimmt Joachim Jens Hesse ein. Er argumentiert, dass derzeit ein dreistufiger Aufbau der allgemeinen Landesverwaltung in den großen Flächenländern der Bundesrepublik unabdingbar ist (Notwendigkeit einer Bündelungsbehörde, Ministerien können dies in großen Flächenländern nicht leisten). In kleinen und mittleren Flächenländern – und dazu zählt Hesse neuerdings (seit der niedersächsischen Verwaltungsmodernisierung) alle Länder mit Ausnahme von Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen – könne jedoch auf Regierungspräsidien verzichtet werden (Hesse 2004b: 24).

Zudem existieren nicht nur die Möglichkeiten „Beibehaltung“ oder „ersatzlose Abschaffung“ der Bezirksregierungen, sondern es werden auch Alternativmodelle erwogen. Dazu gehören unter anderem die Gestaltung der Mittelinstanz nach funktionalen Kriterien (Center-Modell), die Einrichtung eines einheitlichen Landesverwaltungsamts sowie das Regionalkreismodell. Die ersten beiden Modelle werden in Rheinland-Pfalz bzw. in Thüringen und Sachsen-Anhalt bereits praktiziert. Die derzeit in der Diskussion stehenden Regionalkreismodelle gehen üblicherweise von im Vergleich zum vorherigen Zuschnitt vergrößerten Kreisen mit eigener Selbstverwaltungskörperschaft aus. Als staatliche Parallelkonstruktion zu einem kommunalen Regionalkreis wäre dann die Einrichtung von Regionalämtern denkbar, die staatliche Zuständigkeiten von mittleren und unteren Sonderbehörden mit den Aufgaben und Zuständigkeiten der Bezirksregierungen vereinigen (Mittelinstanz-Bericht 1973: 62; Bulling 1975: 344; Helbing 1998: 62).

4.1.2 Staatliche Mittelinstanzen in den Bundesländern

Staatliche Mittelinstanzen gibt es in acht Bundesländern der 13 Flächenländer. Schleswig-Holstein, das Saarland, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern¹³ haben, wie seit 2005 auch Niedersachsen, nur einen zweistufigen Landesaufbau.

¹³ In Mecklenburg-Vorpommern wurde im November 2004 von der Landesregierung der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Anhörung freigegeben, der eine Verlagerung von Aufgaben des Landes auf die Ebene der Landkreise (Funktionalreform I) und in einem deutlich bescheidenerem Umfang von den Landkreisen auf die kreisangehörigen amtsfreien Gemeinden und Ämter (Funktionalreform II) vorsieht. Einhergehen soll das Gesetz mit der Auflösung von 34 Landesbehörden sowie einer umfassenden Kreisgebietsreform in Richtung einer Regionalkreisbildung (vgl. Meyer 2005a und 2005b).

Abbildung 4: Staatliche Mittelinstanzen im Vergleich

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

Die staatlichen Mittelbehörden sind in der Regel für 1 Mio. Einwohner zuständig. In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen variiert die Größe zwischen 1,1 Mio. und 3,9 Mio. Einwohner, in NRW zwischen 2 Mio. (Detmold) und 5,3 Mio. Einwohnern (Düsseldorf). Weder ihre Aufgabenwahrnehmung noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Grob lassen sich drei Typen unterscheiden:

- der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt¹⁴ und Thüringen¹⁵
- der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland Pfalz¹⁶
- der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen¹⁷.

14 Ein Landesverwaltungsamt (LVwA) in Halle mit Außenstellen in Magdeburg und Dessau wurde zum 01.01.2004 in Sachsen-Anhalt eingerichtet, da eine Kreisgebietsreform, die zu ausreichend großen Kreisen führen und damit die Abschaffung der 1990 eingerichteten Regierungspräsidien ermöglichen sollte, gescheitert war (vgl. Bock 2000: 67). Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Landesverwaltung (SachsAnhLNeuOrdG), das am 17.12.2003 vom Parlament verabschiedet wurde, wurden dem LVwA Aufgaben sowohl der Regierungspräsidien als auch der Behörden aus den Gebieten Schule sowie Versorgung und Soziales zugewiesen; zudem ist das LVwA als Widerspruchsbehörde tätig (vgl. Leimbach / Borschel 2004: 486). Im Zuge der geplanten Funktionalreform soll es jedoch in Folge von Kommunalisierungen und Privatisierungen zu einer Aufgabenreduktion kommen (vgl. Leimbach / Borschel 2004: 486 f.).

15 Von Stellung und Aufgaben her ähnelt das LVwA weitgehend den Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen in anderen Ländern (Peter 2004: 307). Es ist jedoch für das gesamte Territorium des Freistaats Thüringen zuständig; insofern stellt es nach diesem Kriterium eine Landesoberbehörde dar (vgl. Helbing 1998: 76).

4.1.3 Bewertung des Niedersächsischen Wegs

Das einzige Land, das den „Systemwechsel“ von der drei- zur zweistufigen Gliederung vorgenommen hat, ist Niedersachsen. Wie ist dieser Weg nun zu bewerten?

Niedersachsen hat durch die Auflösung der Bezirksregierungen auf eine fachübergreifende Bündelungsinstanz der mittleren Ebene verzichtet. Neue Ansprechpartner auf der unteren Stufe sollen die Landkreise werden, auf der oberen Ebene soll durch eine Zusammenarbeit von Sonderbehörden eine Bündelung angestrebt werden. Zudem wurden vier Regierungsvertretungen eingerichtet.

16 Rheinland-Pfalz verfügte bis zum Jahr 2000 über einen dreistufigen, an regionalen Kriterien orientierten Verwaltungsaufbau mit drei Bezirksregierungen in Neustadt an der Weinstraße, Koblenz und Trier. Diese wurden im Rahmen des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwORG) durch so genannte Direktionen mit funktionalem Aufgabenzuschnitt ersetzt (vgl. Stadelmaier / Konzendorf 2004: 730; Bogumil et al. 2004: 48). Die Standorte der Mittelbehörden blieben dabei erhalten, sie erhielten jedoch ortsweise andere Zuständigkeiten; außerdem wurden 30 Sonderbehörden in sie integriert. Zusätzlich fand eine Entfrachtung der Mittelinstanz von allen nicht bündelungsrelevanten Aufgaben statt, beispielsweise der Beihilfe und der Regierungshauptkassen (vgl. Stadelmaier / Konzendorf 2004: 730). Die neuen Mittelbehörden sind die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord in Koblenz und Süd in Neustadt an der Weinstraße, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier sowie das Landesuntersuchungsamt in Koblenz (vgl. Gube 2004: 225).

17 In Hessen soll bis zum Jahr 2008 ein Gesamtkonzept umgesetzt werden, das zu einer Stärkung der drei Regierungspräsidien als Bündelungs- und Einheitsbehörden führen soll, indem eine organisatorische Straffung und Verschlankeung der Behörden sowie eine Beschränkung auf die Kernfunktion der Bündelung realisiert wird (vgl. Brenski 2004: 192.). In Sachsen wurde im März 2004 ein umfangreiches Verwaltungsmodernisierungsgesetz verabschiedet. Ziel war es, die Verwaltungsorganisation zu straffen, Vorschriften und Verfahren zu deregulieren und Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen (vgl. Brenski 2004: 337). Hiervon waren auch die allgemeinen Mittelbehörden betroffen. Zu Baden-Württemberg und NRW vgl. Bogumil et al. 2004 und Bogumil/Ebinger 2005.

tet. Darüber hinaus ist man der Meinung, dass sich die Bedeutung und Wirksamkeit der durch die Bezirksregierungen wahrgenommenen Bündelungs- und Koordinationsfunktion reduziert habe und dieser Bedeutungswandel durch die wesentlichen Eckpunkte der Reform (u.a. Einstufigkeit des Widerspruchsverfahrens, Wegfall bzw. Verlagerung von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren, veränderte Fach- und Kommunalaufsicht) verstärkt werde.

Die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen ist vielfach kritisiert worden. Neben den Oppositionsparteien hat vor allem der Niedersächsische Landesrechnungshof in einer Stellungnahme zur Verwaltungsmodernisierung grundsätzlich auf die fehlende Aufgabenkritik hingewiesen:

„Die Entscheidung zum zweistufigen Verwaltungsaufbau ist eine politische Vorgabe aus der Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten vom 4.3.03. Deshalb sind bei der Erarbeitung der Verwaltungsmodernisierungsschritte – anders als in der Kabinettsvorlage vom 1.3.2004 Anlage 1 Seite 2 dargestellt – die „bewährte(n) Organisationsprinzipien und Ordnungskriterien des Staates“ nicht „auf den Prüfstand“ gestellt worden. Auch ist „kein Vergleich zwischen einem zweistufigen und einem dreistufigen Verwaltungsaufbau angestellt worden“ (LRH 2004: 1).

Welche Auswirkungen werden nun nach knapp einem Jahr Erfahrungen mit der neuen Struktur von den Experten dem Wegfall der Bezirksregierungen zugeschrieben? Dies soll im Folgenden thesenartig dargestellt werden:

4.1.3.1 Gefahr eines wachsenden Ressortegoismus durch fehlende Bündelung

Über die Auswirkung der fehlenden Bündelung durch eine allgemeine Mittelbehörde auf die Qualität der Landesverwaltung liegen bisher aufgrund der Kürze des Zeitraums erst wenige Erkenntnisse vor. Auf jeden Fall bedeutet das Fehlen einer allgemeinen Mittelbehörde für die **Ministerien mehr Freiräume**, da die von den Ministerien wenig geliebte Bündelungsfunktion entfällt. Hintergrund ist die Tatsache, dass eine Koordination von unterschiedlichen Interessen (Bündelung) nun nicht mehr institutionell vorhanden ist (Bezirksregierungen), so dass die Ressorts direkt (und eigentlich ausschließlich) über ihre Sonderverwaltungen („Fachschiene“) agieren können. Es besteht also die Gefahr, dass die „Gesamtschau“ über alle Ressorts hinweg verloren geht und einzelne Fachinteressen in der Landespolitik ein Übergewicht gewinnen (Problem der „Fachbruderschaften“). Zur Zeit ist noch nicht endgültig abzusehen, ob eine vernünftige ressortübergreifende Bündelung und Koordination oberhalb der kommunalen Ebene – beispielsweise in Form von Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Sonderbehörden oder von interministeriellen Arbeitskreisen – erreicht werden kann. Die Abstimmung zwischen den Ressorts über den eingerichteten interministeriellen Arbeitskreis soll nach Angaben einiger Interviewpartner jedenfalls noch nicht in dem Umfang eingetreten sein wie ursprünglich geplant. Auch werde dieser Arbeitskreis von den Ressorts nicht hochrangig bestückt.

Zudem wird in Interviews darauf hingewiesen, dass gerade bei größeren Projekten wie z. B. dem Genehmigungsverfahren zum Ems-Sperrwerk¹⁸, der geplanten Ansiedlung von BMW in Stade

18 Gerade für den Fall des Ems-Sperrwerks wird darauf verwiesen, dass in diesem Genehmigungsverfahren die neben der Bezirksregierung beteiligte Sonderbehörde NLO als „behindernde Behörde“ aufgetreten sei, da für sie das Fachinteresse „Vogelschutz“ im Vordergrund stand.

oder beim Elbe-Hochwasser das Vorhandensein einer Bündelungs- und Koordinierungsbehörde, die sowohl über unterschiedlichste Fachbereiche als auch über eine große Fachkompetenz in den einzelnen Bereichen verfügte, wertvoll gewesen sei. In den Bezirksregierungen wurden vielfältige Interessen ausgeglichen, so dass es zu „Entscheidungen aus einer Hand kam“. Auch sei der Blick über mehrere Kreise hinweg z. B. für die Raumplanung zwingend. Zukünftig erfolgen derartige Koordinierungen nicht mehr innerhalb einer Behörde, sondern zwischen verschiedenen Behörden.

Die Problematik des Interessenausgleichs im Rahmen von Großprojekten soll zukünftig über Konferenzen zwischen den einzelnen Behörden geregelt werden. Ob dies in der gleichen Art und Weise wie vorher funktionieren wird, wird abzuwarten sein. Dennoch ist die Gefahr, dass viele einzelne Interessenskonflikte auf dem Kabinetttisch landen, vor allem, wenn die „Ersatzlösungen“ nicht greifen sollten, nicht von der Hand zu weisen. Dann würde der Wegfall der Bezirksregierungen eine Hochkonzentration von Zuständigkeiten und Konflikten hin zu den obersten Landesbehörden mit sich bringen. Allerdings ist in den ersten 14 Monaten der Reform nach Angaben der Landesregierung kein derartiger Fall dem Kabinett zur Entscheidung vorgelegt worden.

4.1.3.2 Anwachsen und Verfestigung von Sonderbehörden

Eine unmittelbare Wirkung des Wegfalls der Bezirksregierung in Niedersachsen ist das Anwachsen und die Verfestigung von Sonderbehörden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass entgegen den Zielvorgaben nur knapp 10% der Aufgaben der Bezirksregierungen kommunalisiert wurden. Die Standorte und Zuständigkeitsbereiche der Behörden sind nun sehr unterschiedlich. Insbesondere durch die Integration in bestehende bzw. durch die

Schaffung neuer Sonderbehörden, z. B. in den Bereichen Vermessung und Kataster, Schule, Forst und Kommunalaufsicht, ist der Aufbau der Landesverwaltung eher unübersichtlicher geworden (vgl. Anlage 6).

Vor diesem Hintergrund können die bei der Organisation von Verwaltungsstrukturen wichtigen Grundsätze der Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung in Niedersachsen kaum als verwirklicht gelten (vgl. auch LRH 2004c: 5). Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung besagt, dass es aus organisatorischer Sicht vorteilhaft ist, Aufgaben, die Berührungspunkte haben, unter dem Dach einer Behörde zu bündeln. Insofern sollte die Landesverwaltung möglichst nicht in diverse Sonderverwaltungen aufgesplittet werden. Bei den übertragenden Landesaufgaben, die die Landkreise und die kreisfreien Städte auf der unteren Ebene wahrnehmen, sind die Einheit und die Einräumigkeit weitgehend verwirklicht. Zwingende Gründe, diese Prinzipien nun auf der Landesebene aufzugeben, kann der LRH nicht erkennen.

4.1.3.3 Regierungsvertretungen als Ersatzbehörden?

Die Stellung der Regierungsvertretungen wird unterschiedlich eingeschätzt. Als wichtig wird übereinstimmend angesehen, dass das Land weiterhin in der Fläche präsent ist, um regionale Entwicklungen zu unterstützen, zu koordinieren und zu initiieren. Als „harte“ Aufgabe ist ihnen nur die Landes- bzw. Raumplanung geblieben. Nach Hesse stellen die Regierungsvertretungen als dislozierte Regierungsstellen in der Fläche eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Reform dar (Hesse 2004b: 26). Sie sind angesichts der großen Fläche des Landes und einer demgegenüber uneinheitlichen Kreisstruktur notwendig, um die Risiken fachbereichsübergreifender und regionaler Koordinationsdefizite abzufangen (Hesse 2004b: 26). Sie können als verlängerter Arm und örtliche Repräsentanz der Ministerialverwaltung verstanden werden. Deshalb

sollten, so Hesse, ihre Zuständigkeiten eher ausgebaut werden. Auf Seiten des Innenministeriums vertritt man dagegen eher die Position, dass die Regierungsvertretungen sich auf „weichere“ Aufgaben beschränken sollten. Die Anhänger des dreistufigen Aufbaus streben dagegen stärkere, auch mit „harten“ Kompetenzen ausgestattete Regierungsvertretungen an, die dann aber wieder in Richtung „neue Bezirksregierungen“ gehen würden.

4.1.3.4 Veränderungen im Bereich der Aufsichtsfunktionen

Ob durch den Wegfall der Aufsichtsfunktionen der Bezirksregierungen Probleme entstehen, darüber bestehen bisher keine gesicherten Erkenntnisse, aber doch erste Hinweise. Die Kommunalprüfung ist in eine neue Sonderbehörde transferiert worden, die Kommunalprüfungsanstalt, die Kommunalaufsicht in das Innenministerium. Dabei sind die 24 Stellen, die in den Bezirksregierungen für die Kommunalaufsicht zuständig waren (vor allem im Bereich der Haushaltsüberwachung der Kommunen), im Ministerium auf 14 Stellen gekürzt worden. Angesichts dieser doch drastischen Einsparung wird vermutet, dass künftig die Haushaltsüberwachung der Kommunen nur noch stichprobenartig erfolgen kann.

Die Aufsichtsfunktionen der Bezirksregierungen im Umweltbereich (Dezernate 501, 502, 503) wurden ebenfalls ins zuständige Ministerium verlagert, welches nun die Gewerbeaufsicht (Dienst- und Fachaufsicht), die Aufsicht über die Wasserwirtschaft (Fachaufsicht) und den Naturschutz (Fachaufsicht) wahrnimmt. Trotz dieser zusätzlichen Aufgaben sind auch hier überall Stelleneinsparungen beabsichtigt, so dass ebenfalls die Frage zu stellen ist, inwieweit die Aufsichtsfunktionen weiterhin wahrgenommen werden (sollen).

Im Bereich der Schulaufsicht hat sich an der alltäglichen Arbeit bis jetzt nichts verändert. Diese wird nun vom Landesschulamt wahrgenommen gemeinsam mit den Außenstellen des Landesschulamtes an den Sitzen der ehemaligen Bezirksregierungen. Geplant ist der Aufbau von Schulinspektionen. Die Aufsichtsfunktionen im Denkmalschutz sind an das im Kultusministerium angesiedelte Landesdenkmalamt gegangen. Die Aufsicht im Bereich der Landesplanung wird von den Regierungsvertretungen wahrgenommen. In bestimmten Bereichen findet die Aufsicht zudem in unterschiedlichen Ministerien statt (z. B. Vermessung und Kataster).

Insgesamt setzt die neue Landesregierung bewusst auf die Reduzierung der Aufsichtsfunktionen, insbesondere gegenüber den Kommunen (Schlagwort „Vertrauensaufsicht“) und im Umweltbereich. Zu welchen Konsequenzen dies führen wird, ist zur Zeit noch nicht abzusehen. Bisher sind keine größeren „Skandale“ bekannt geworden, allerdings ist das Zeitfenster mit knapp einem Jahr auch recht kurz. Insbesondere der Landesrechnungshof warnt davor, dass die Maßnahmen im Bereich Aufsichtsrückbau sowie der Wegfall von Genehmigungsvorbehalten und Anzeigepflichten nicht zu einer Ausweitung der Verschuldung der Kommunen führen dürfen (LRH 2004a: 4).

4.1.3.5 Abschaffung des Widerspruchsverfahrens und deutlicher Anstieg von Gerichtsverfahren

Mit der (teilweisen) Abschaffung des Widerspruchsverfahrens beschreitet Niedersachsen einen Sonderweg innerhalb der Bundesländer, der in dieser Form bisher lediglich in Sachsen-Anhalt seit dem 1. Dezember 2003 aufgrund der dortigen Gesetzesänderungen erprobt wird. Vor dem Hintergrund der wenig ermutigenden bisherigen Erfahrungen mit Versuchen zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens haben andere Bundesländer - mit Ausnahme Sachsen-Anhalts - bisher lediglich eine sektorale Abschaffung des

Widerspruchsverfahrens für einzelne Rechtsbereiche vorgenommen (Bayern und Hessen) oder befristete „Modellversuche“ eingeleitet (Mecklenburg-Vorpommern, Bayern für den Bezirk des Verwaltungsgerichts Ansbach) (vgl. van Nieuwland 2004).

Von daher wundert es wenig, dass Kritik an der aus der Abschaffung der Bezirksregierungen (die in einer Vielzahl von Rechtsgebieten Widerspruchsbehörden waren) resultierenden weitgehenden Abschaffung des Widerspruchsverfahrens geäußert wird, insbesondere vom Präsidenten des OVG Lüneburg, Dr. Herwig van Nieuwland:

- Diese Maßnahme führe zu einer **Überlastung der Verwaltungsgerichte** und sei teuer und aufwendig.
- Zweitens stelle die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens eine erhebliche **Verkürzung des Rechtsschutzes für die Bürger** dar, da verwaltungsgerichtliche Verfahren im Vergleich zum Widerspruchsverfahren mit höherem Aufwand und höheren Kosten verbunden sind (Lennartz 2005b: 10 f.; LT-Drs. 15/1121: 16 ff.; van Nieuwland 2004). Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens bringe sowohl für den Bürger als auch die Verwaltung nach Ansicht von van Nieuwland negative Konsequenzen mit sich. Mit dem Widerspruchsverfahren eröffne sich für die Verwaltung die Möglichkeit, die vom Bürger beanstandete Verwaltungsentscheidung noch einmal umfassend zu überprüfen und damit ein verwaltungsgerichtliches Verfahren zu vermeiden, das regelmäßig mit nicht unbeträchtlichem Aufwand für die Prozessbearbeitung verbunden ist und ein nicht zu vernachlässigendes Prozesskostenrisiko mit sich bringe. Denn immerhin unterlagen die Behörden in den im Jahr 2003 entschiedenen Hauptsacheverfahren in 13,5% der Fälle vollständig und in 6,5% teilweise. Für den Rechtsschutz des Bürgers bringe das Widerspruchsverfahren ebenfalls entscheidende Vorteile. Zum einen ist es erheblich kostengünstiger als ein gerichtliches Verfahren; das

gilt umso mehr, als der Bundesgesetzgeber durch das zum 1. Juli 2004 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts (KostRMoG) die in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zum 30. Juni 2004 grundsätzlich bestehende Möglichkeit der gerichtsbührenfreien Klagerücknahme vollständig beseitigt hat. Zum anderen gibt das Widerspruchsverfahren den Betroffenen die Chance, einfacher und schneller zu ihrem Recht zu kommen (van Nieuwland 2004: 4f.). Immerhin liegt die „Erfolgsquote“ des Widerspruchsverfahrens im Jahr 2003 bei ca. 23%.

- Drittens hatte der Präsident des OVG Niedersachsen auf die **rechtspolitische Bedeutung des Widerspruchsverfahrens** aufmerksam gemacht:

„Aus der Sicht der Verwaltungsgerichte lässt sich zudem die Feststellung treffen, dass die Qualität verwaltungsbehördlicher Entscheidungen durch das Vorhandensein einer verwaltungsinternen Prüfungsinstanz maßgeblich beeinflusst wird. Allein die Existenz einer übergeordneten Kontrollinstanz hat eine disziplinierende Wirkung. Darüber hinaus entspricht es richterlicher Erfahrung, dass die Widerspruchsbehörden, insbesondere die Bezirksregierungen, aufgrund ihres spezialisierten Personals und ihres breiten Kenntnisstandes durchweg über eine höhere Fachkompetenz verfügen als die Ausgangsbehörden. Bemerkenswerterweise lag die Erfolgsquote gerichtlicher Klagen nach dem vorgelegten Zahlenmaterial über die bei den Bezirksregierungen im Jahr 2003 durchgeführten Widerspruchsverfahren (nur) bei 6,6 % (2002: 6,7 %) und damit deutlich unter der im Geschäftsbereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit allgemein ermittelten Erfolgsquote.

(...)

Die durchweg hohen Befriedigungsquoten (...) machen deutlich, dass das Widerspruchsverfahren über

seine Rechtsschutzfunktion hinaus einen wesentlichen Beitrag zur Rechtskultur leistet. Im Diskurs zwischen Bürger und Behörde gelingt es offenkundig in einer hohen Anzahl von Fällen, dem Betroffenen den Zweck der Norm und die Rechtsanwendung im konkreten Fall in einem Maß verständlich zu machen, dass er auch eine negative behördliche Entscheidung akzeptiert (van Nieuwland 2004).“

Die Landesregierung ließ sich von diesen Argumenten nicht beeindrucken. Mittlerweile zeigt sich aufgrund der Daten des OVG Niedersachsen, dass die Befürchtungen einer **Klagewelle** nicht unberechtigt waren und es zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte gekommen ist (Auskunft des OVG vom 2.12.05), obwohl es entgegen der ursprünglichen Absicht in der Umsetzung nun in einigen wichtigen Bereichen Ausnahmen von der Abschaffung der Widerspruchsverfahren gibt (Umwelt, Bauen, Teile des Beamtenrechtes). Der Gesamteingang der Verfahren belief sich 2004 ohne sozialhilferechtliche Verfahren bei den Verwaltungsgerichten in Niedersachsen auf 21.561 Verfahren¹⁹. Gegenüber diesem Eingang ist im Jahr 2005 (Stand 1.12.05) mit einem Gesamteingang von rd. 30.000 Verfahren zu rechnen. Vor dem Hintergrund, dass bei den asylrechtlichen Verfahren, den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und bei den Nc-Verfahren im

¹⁹ Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens fällt zusammen mit der Verlagerung der Zuständigkeit für sozialhilferechtliche Verfahren von der Verwaltungs- in die Sozialgerichtsbarkeit durch das 7. Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 09.12.2004 (BGBl. I, S. 3302) ab 01.01.2005. Ihr Wegfall führt 2005 in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu entsprechenden Mindereingängen, die in der Gesamtschau das tatsächliche Ausmaß der Mehrbelastungen durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens überlagern: Von den 26.361 Eingängen des Jahres 2004 in der Verwaltungsgerichtsbarkeit entfielen rd. 4.800 auf sozialhilferechtliche Verfahren (26.361 - 4.800 = 21.561). Für diese Verfahren sind seit dem 01.01.2005 die Sozialgerichte zuständig. Für 2005 ist dort mit einem ähnlich hohen Aufkommen zu rechnen.

laufenden Jahr geringere Eingangszahlen zu erwarten sind, ist der **Mehreingang von rd. 8.400 Verfahren ganz überwiegend dem Wegfall des Widerspruchsverfahrens zuzurechnen**. In der Summe ergibt sich ein durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens induzierter Klageanstieg von 39%.

Damit bestätigen sich die im Vorfeld der Reform geäußerten Befürchtungen van Nieuwlands hinsichtlich der zusätzlichen Belastung der Verwaltungsgerichte. Die durchschnittliche Dauer von Verwaltungsgerichtsverfahren, die in den letzten Jahren deutlich gesunken war, wird angesichts der Tatsache, dass kein neues Personal eingestellt wird, vermutlich wieder deutlich ansteigen.

4.1.3.6 Kaum Aufgabenverzicht

Auch wenn in Niedersachsen die Bezirksregierungen abgeschafft wurden, sind nur relativ wenige Zuständigkeiten komplett gestrichen worden. Die meisten Aufgaben bestehen weiter, sie werden heute nur in neuen Zusammenhängen, in erster Linie in bestehenden oder neu geschaffenen Sonderbehörden, wahrgenommen. Dies hat dazu geführt, dass die Gebäude der ehemaligen Bezirksregierungen nach wie vor voll mit Beschäftigten sind, die zum Großteil gleichen oder ähnlichen Tätigkeiten nachgehen wie vor der Verwaltungsmodernisierung - allerdings unter einem anderen Behördenschild (und ohne die frühere Bündelung unter einer einheitlichen Behördenleitung). So konnten von den 4.600 Mitarbeitern in den früheren Bezirksvertretungen 4.050 ihren Arbeitsplatz am ehemaligen Standort oder in der Region und oftmals im selben Aufgabenbereich behalten. Im Grundsatz folgen die Beschäftigten ihren Aufgaben in den neu eingerichteten Behörden, oftmals ohne Wechsel des Büros. Da 120 Beschäftigte zum Ende des Jahres 2004 in den vorzeitigen Ruhestand versetzt wurden, ist die Zahl der Personen, die sich neuen Aufgaben stellen müssen, eher gering.

Widersprüchliche Angaben gibt es darüber, ob einzelne Beschäftigte nach der Umstrukturierung noch ohne konkrete Tätigkeits- und Aufgabenbereiche sind, da für sie die alte Tätigkeit weggefallen ist, ihnen jedoch bislang keine neuen Zuständigkeiten zugeteilt wurden.

4.2 Finanzielle Auswirkungen

Ein wesentliches Ziel der Verwaltungsstrukturreform ist die Konsolidierung des Landeshaushalts über den Abbau von Personal im Landesdienst. Um die Entlastung des Landeshaushalts zu erreichen, sollen die Personalkostenbudgets der Ressorts jährlich um eine der Reduzierung der kw-Stellen entsprechende Prozentzahl gekürzt werden, so dass das Einsparziel auf diese Weise auch erreicht wird. Dieses Verfahren über die GFA unterscheidet sich von früheren Personaleinsparversuchen durch seine Verbindlichkeit und ähnelt der Vorgehensweise in Baden-Württemberg. Durch **gedeckelte Budgetierung** wird die Verantwortung und die Ausgestaltung von Stelleneinsparungen an die betroffenen Behörden selbst delegiert.

Allerdings ist in Niedersachsen das genaue Ausmaß der Einsparereffekte heftig umstritten. Während die Regierung in ihrer Gesetzesfolgenabschätzung die in Kapitel 3.10 dargestellten Summen präsentiert, werden diese Zahlen von der Opposition stark angezweifelt. Ihrer Ansicht nach werden die Einsparungen aufgrund der Verwaltungsstrukturreform gering, aber die Folgen der Maßnahmen in einzelnen Bereichen (z. B. im Bereich Forst, Widerspruchsverfahren) verheerend sein. Vor allem wird angeführt, dass in die Gesetzesfolgenabschätzung zur Verwaltungsmodernisierung Bereiche einbezogen worden seien, die mit diesem Programm eigentlich nichts zu tun hätten (vgl. hierzu B90/Grüne 2004b: 1; vgl. MI Niedersachsen 2005: 98). Genannt werden hier zum einen 700 Stellen, die im Rahmen des Hochschuloptimierungskonzepts in Abgang gestellt werden, da diese in keinerlei Zusammenhang mit

der Verwaltungsumstrukturierung stehen, sondern ein reines Personalabbauprogramm im Bereich der niedersächsischen Hochschulen seien. Der zweite Punkt betrifft den Abbau von ca. 1.500 Stellen im Finanzressort. Auch hier handele es sich um Projekte in der Steuerverwaltung und im Baumanagement, die in keiner Verbindung zur Abschaffung der Mittelinstanz stünden.

Der Landesrechnungshof hat in einem Bericht vom 30.09.2004 an den Landtag das von der Landesregierung ermittelte Gesamteinsparpotenzial bis 2015 um mindestens 55,9 Mio. € nach unten auf jährlich 304,6 Mio. € korrigiert. Bezüglich der langfristig erzielbaren haushaltswirksamen Einsparungen (allerdings nicht bis 2015) hingegen könnte nach Aussagen des Landesrechnungshofes bei Berücksichtigung entsprechender Einsparungen im Sachbereich die Zahl der GFA sogar von 192,8 Mio. € auf 212,6 Mio. € erhöht werden²⁰.

Weniger positiv fällt das Urteil des LRH im Hinblick auf den Stellenabbau aus, wo eine vollständige Umsetzung an eine Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Maßnahmen und die Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Ausnutzung der Fluktuation geknüpft wird. Wegen der Versorgungslasten zeige ein Stellenabbau im Beamtenbereich erst langfristig seine volle Wirkung.

Insgesamt kommt der LRH zu dem Schluss, dass allein durch die Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung keine ausreichende Konsolidierung des Landeshaushalts erzielt werden könne und dass deshalb auch in den personalintensiven Bereichen Lehrkräfte und Polizei Personal abgebaut werden müsse (Niedersächsischer Landesrechnungshof 2004b: 23). In diesen Bereichen wurden nach der Landtagswahl 2003 jedoch statt eines Abbaus zusätzliche Personaleinstellungen in größerem Maßstab vorgenommen.

²⁰ Diese Abweichungen ergeben sich aufgrund unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen (vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2004).

Insgesamt zeigt sich, dass die Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen sicherlich zu einer Entlastung der Personalkosten führt. Der Gesamteffekt der Stelleneinsparungen in den nächsten fünf Jahren in Höhe von 6.700 Stellen wird langfristig (nach 2015) zu jährlichen Einsparungen in Höhe von ca. 190 bis 210 Mio. € führen. Damit ist der Landeshaushalt natürlich nicht annähernd zu konsolidieren, wie ein Blick auf die Differenz zwischen diesem Einsparvolumen und der jährlichem Nettokreditaufnahme zeigt. Eine Einsparung von 6.700 Stellen entspricht 3,2% der Landesbediensteten. Allerdings wäre dieser Einspareffekt, sollte er sich verwirklichen lassen, aus finanzwirtschaftlicher Sicht durchaus beachtlich, vergleicht man ihn mit den Maßnahmen anderer Bundesländer.

Der unmittelbare Personaleinspareffekt der Abschaffung der Bezirksregierungen ist allerdings eher zu vernachlässigen. Er liegt nach Angaben der Landesregierung bei 1.350 Stellen. Der Nettostelleneffekt ist jedoch deutlich geringer, da die Stellen für die Kommunalisierung oder die Verlagerung an Dritte nicht gestrichen werden und auch durch die Privatisierung Kosten entstehen. Definitiv gestrichen werden durch die Auflösung der Bezirksregierungen 326 Stellen, weitere Einsparungen können durch Optimierungsmaßnahmen im Rahmen der allgemeinen Einsparvorgaben entstehen, so dass von einer Nettoeinsparung von maximal 656 Stellen auszugehen ist. Diese Kosten entfallen aber erst in voller Höhe, wenn die Stellen nicht mehr besetzt sind (LRH 2004a: 2). Unberücksichtigt sind in dieser rein finanzwirtschaftlichen Sichtweise natürlich die sonstigen Effekte der Verwaltungsstrukturreform.

4.3 Geringe Kommunalisierung von Aufgaben angesichts kleinräumiger Gemeindestrukturen

Im Rahmen der Aufgabenkritik wurde beschlossen, 73 Aufgaben, für deren Erfüllung 185 Stellen nötig waren, auf die kommunale Ebene zu übertragen. Die kommunalen Spitzenverbände äußerten sich überwiegend positiv über das Ausmaß und die Maßnahmen der Kommunalisierung. Als Ausgleich für diese zusätzlichen Zuständigkeiten erhalten die Kommunen einen finanziellen Ausgleich in Höhe von 13,3 Mio. € (vgl. LT-Drs. 15/1121: 47). Eine Übertragung von Aufgaben von Kreisen auf kreisangehörige Gemeinden fand kaum statt. Insgesamt sollen nur 63 Mitarbeiter der Bezirksregierungen auf die kommunale Ebene gewechselt sein.

Auffallend ist die Tatsache, dass zu Beginn des Reformprozesses nach den Vorstellungen des Landkreistages 70% der zu analysierenden Aufgaben kommunalisiert werden sollten, diese Quote letzten Endes jedoch nur etwa 10% betrug. Hierfür dürften wohl in erster Linie die unterschiedliche und häufig zu **geringe Leistungsfähigkeit und Größe der Kreise** zur Wahrnehmung eines vergrößerten Zuständigkeitsbereichs sowie die Abneigung der Ressorts, Kompetenzen aus dem eigenen Verantwortlichkeitsbereich abzugeben, eine Rolle gespielt haben.

Die niedersächsische Verwaltungsmodernisierung lässt die kommunale Ebene von den Strukturen und Gebietszuschnitten her beim Alten, während die Grünen schon lange die Einführung von Regionalkreisen fordern. Die SPD nähert sich derzeit ebenfalls diesem Modell an. Als positiv wird angeführt, dass mit der Beibehaltung der bestehenden Kreise eine wesentliche Grundlage für Identifikation und Partizipation der Bürger mit bzw. in ihrem Gemeinwesen erhalten bleibt. Auch sei somit eine bürgernahe Verwaltung weitgehend gewährleistet.

Allerdings erscheint es mehr als fraglich, ob die Entwicklung der Landesverwaltung, die ja nicht nur im Rahmen der jüngst vollzogenen Reformen, sondern auch darüber hinaus („Europäisierung“) eine starke Tendenz hin zur Kommunalisierung und zur Übertragung von Kompetenzen auf untere Verwaltungsebenen aufweist, auf Dauer auf eine Kreis- und möglicherweise eine Gemeindegebietsreform und die damit verbundene Schaffung von größeren und leistungsfähigeren Einheiten verzichten kann. Gerade in Niedersachsen erscheint es durchaus möglich, dass der Druck, der durch die Abschaffung der Bezirksregierungen auf die Kommunen ausgeübt wird, sowie die enormen Disparitäten in Größe und Leistungsfähigkeit der Landkreise zumindest in mittel- bis langfristiger Perspektive zu einer Umgestaltung der kommunalen Ebene führen werden. Im Vorfeld einer möglichen Gebietsreform ist jedoch mit enormem Widerstand durch Amtsträger und Bürger zu rechnen.

Die Tatsache, dass auch von der Regierung im Rahmen der **zweiten Phase** der Verwaltungsmodernisierung eine **Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit forciert** wird, weist darauf hin, dass dieses Problem nunmehr auch auf Regierungsseite erkannt ist. Damit stellt sich – und zwar in verstärktem Maße, sollte die freiwillige Zusammenarbeit von Kommunen nicht funktionieren – die Frage nach einer Kreisgebietsreform.

Unterstützt wird die Forderung nach einer Kreisgebietsreform in Niedersachsen von einer Aussage von Joachim Jens Hesse bei der Anhörung des Innenausschusses. Dabei erklärte er: „Ich halte eine Kreisreform in den Ländern nicht für dringlich, aber für notwendig.“ (zitiert nach Lennartz 2005b: S. 14). In seinem Gutachten über die Niedersächsischen Regierungsbüros sieht Hesse zwar zum aktuellen Zeitpunkt aufgrund der politischen Festlegung der Regierungsfractionen und der Gefahr einer Überlastung des Reformprozesses eine Kreisreform als nicht realistisch an (Hesse 2004: 24). In längerer Perspektive aber hält er eine Anpassung der gegebenen Territorialzuschnitte und Organisationsformen für

notwendig, um eine weitergehende Dezentralisierung von Zuständigkeiten zu ermöglichen und eine flächendeckende Koordinationsstruktur aufzubauen, die über örtliche Einzugsbereiche hinausweist und damit auch in nationalen und europäischen Kontexten Bedeutung erlangt (Hesse 2004b: 70). Auch einige Landräte (vgl. Kopischke 2005: 3) sprechen sich dafür aus, während der Landkreistag dies vehement ablehnt.

Eine Kreisgebietsreform sollte nach Ansicht vieler Anhänger von Regionalkreisen mit einer Übertragung von Zuständigkeiten der Kreise auf die Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden einhergehen, damit die Verwaltungsleistungen (beispielsweise die Zulassung eines Kfz) auch bei einem möglicherweise weiter entfernten Sitz der Kreisverwaltung bürgernah – sogar bürgernäher als beim bisherigen Kreiszuschnitt – abgefragt werden können.

4.4 Auswirkungen auf Beschäftigte und Bürger

Im Hinblick auf die Beschäftigten wurde versucht, die Reformen sozialverträglich umzusetzen. Dies beinhaltet, dass der notwendige Abbau von Personal über einen Zeitraum von mehreren Jahren erfolgen wird. Zudem wurde versucht, den von den Strukturreformen betroffenen Mitarbeitern neue Arbeitsplätze möglichst am gleichen Ort oder zumindest in der Nähe des alten Dienstortes anzubieten. Verbunden mit den Reformen sind u.a. ein fast vollständiger Einstellungsstopp für die Landesverwaltung sowie nicht unbeträchtliche Vorruhestandsregelungen.

Nach der Bekanntgabe der Eckpunkte der Verwaltungsmodernisierung folgte zunächst eine Phase der Verunsicherung und des Protests durch Beschäftigte. Inzwischen ist nach Aussage mehrerer Interviewpartner eine relative Ruhe eingetreten. Dazu hat sicherlich entscheidend beigetragen, dass auf eine sozialverträgliche Umsetzung Wert gelegt wurde und so – zumindest bisher – auf

betriebsbedingte Kündigungen oder Wechsel des Arbeitsortes weitestgehend verzichtet werden konnte.

Für die Bürger hatte die Reform in Niedersachsen nach Aussage aller Interviewpartner eher geringe Auswirkungen, da die Bezirksregierungen – wie auch die meisten anderen betroffenen Behörden – kaum Bürgerkontakte hatten. Deshalb zeigten die Bürger auch nur ein geringes Interesse an den Verwaltungsreformen. Eine Ausnahme stellt dabei die **Abschaffung des Widerspruchsverfahrens** dar, die die **Bürger kostenmäßig belastet**, da im Klagefall sofort Gerichtsgebühren anfallen, sich der **Aufwand** deutlich **erhöht** und die Zeitdauer verlängert, bis die Bürger zu ihrem Recht kommen.

4.5 Veränderungen im Bereich des Umweltschutzes

Im Bereich der Umweltverwaltung wurde neben den Bezirksregierungen auch die medienübergreifende Landesanstalt für Ökologie aufgelöst. Letzteres ergibt sich nicht zwingend aus dem Ersten, da die Landesanstalt für Ökologie eine obere Sonderbehörde war. Offenbar wollte man neben der Schaffung der Zweistufigkeit auch deren Ausgestaltung im Bereich der Umweltverwaltung verändern. So erfahren jetzt das NLWKN und die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter deutliche Aufgabenzuwächse mit einem Stellenwachstum von ca. 850 Stellen.

Der Landesrechnungshof kritisiert dabei insbesondere die Verfestigung des Landesbetriebes NLWKN. Seiner Ansicht nach sollte eine derartige Betriebsform auf Ausnahmen beschränkt bleiben, da der Betrieb weitgehend außerhalb des Landeshaushaltes geführt wird und damit das Budgetrecht des Landtages berührt wird (LRH 2004c: 2). Die Frage, ob ein Landesbetrieb zulässig ist, hängt von dem Aufgabenspektrum ab. Dies scheint in diesem Fall jedoch nicht ernsthaft geprüft worden zu sein:

„Nicht darf dagegen für dessen Einrichtung bestimmendes Kriterium sein, dass auf diese Weise das Prinzip der Zweistufigkeit verwirklicht werden und zugleich bei dieser Organisationsform der Vorwurf vermieden werden kann, es würden nach der Auflösung der Bezirksregierungen an ihrer Stelle weitere Landesoberbehörden oder Landesmittelbehörden mit Ortsbehörden eingerichtet“ (ebd.).

Der LRH kritisiert, dass insbesondere hoheitliche Aufgaben nicht in größerem Umfang in einem erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Landesbetrieb wahrgenommen werden sollten. Zudem sei nicht erwiesen, dass die Organisationsform Landesbetrieb sich bewährt habe:

„Ihre Einschätzung, dass sich die Organisationsform bewährt habe, ist zu allgemein und durch konkrete Untersuchungen nicht belegt“ (LRH 2004c: 4).

Insgesamt führen die Veränderungsmaßnahmen im Bereich des Umweltschutzes nach Ansicht von Umweltexperten dazu, dass der **integrierte Umweltschutz aufgegeben** und auf sektorale Fachverwaltungen verteilt wird - mit insgesamt negativen Folgen²¹:

- Die weitgehende Verlagerung der Stellen aus der aufgelösten Landesanstalt und aus den Bezirksregierungen (insgesamt ca. 600 Stellen) zum neuen Landesbetrieb (NLWKN) erscheint

21 Zur Zeit läuft als Kooperationsprojekt der Universitäten Bochum (Prof. Bogumil) und Konstanz (Prof. Knill) eine wissenschaftliche Untersuchung im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) zu den Auswirkungen von Verfahrens- und Strukturveränderungen in der Umweltverwaltung der Bundesländer auf die Qualität des Umweltschutzes in den Bereichen Naturschutz, Gewässerschutz und Immissionsschutz. Anfang April 2006 soll ein erster Bericht hierzu vorliegen.

nach Ansicht der Experten aus mehreren Gründen nicht sinnvoll. Mit über 1.500 Beschäftigten entsteht eine **neue „Mega-behörde“** mit sechs Hierarchieebenen, was zu Reibungsverlusten und Koordinationsproblemen führen kann. Im Kern handelt es sich bei dieser Behörde um eine Genehmigungsbehörde, die stark wirtschaftlich ausgerichtet arbeitet und deshalb möglicherweise Umweltschutzziele vernachlässigt. Die Tatsache, dass das NLWKN auch hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, wird - wie oben dargestellt - vom Landesrechnungshof kritisiert, da solche Aufgaben nicht in einen Landesbetrieb gehören.

- Durch den Wegfall der Mittelinstanz fehlt die Bündelungsfunktion (z. B. im Hochwasserschutz oder Naturschutz). So waren früher z. B. bei der Genehmigung von Straßenbauprojekten die Naturschützer in der Bezirksregierung mit „am Tisch“. Befürchtet wird auch, dass die unteren Naturschutzbehörden (Kommunen) keine angemessene Unterstützung mehr erhalten und auf sich alleine gestellt sind. Dies alles könnte, so wird gemutmaßt, insbesondere zu einer deutlichen **Reduzierung des Stellenwertes des Naturschutzes** führen.
- Gerade im Umweltbereich kommt es zu einer **überdimensionalen Stelleneinsparung**, da von den 2.380 Stellen auf Landesebene bis 2008 394 Stellen eingespart werden sollen, das sind immerhin 17%.
- Der LRH kritisiert die **Wahrnehmung der Fachaufsicht** über die unteren Wasser- und Naturschutzbehörden (Kommunen) durch das **Umweltministerium**. Eine wirkungsvolle Fachaufsicht über Behörden, die über das gesamte Land verteilt sind und bei den Landkreisen, den kreisfreien Städten und den großen selbständigen Städten angesiedelt sind, erfordert Ortsnähe, die in einem großen Flächenland durch zentrale Wahrnehmung in Hannover kaum gewährleistet ist. Fach-

aufsicht bringt Dienstbesprechungen, Besprechungen aus aktuellem Anlass und Erörterungen vor Ort, z. B. im Zusammenhang mit Eingaben, mit sich. Es scheint also mehr als zweifelhaft zu sein, ob eine Aufsicht über mehr als 50 untere Naturschutz- und Wasserbehörden in einem Ministerium erfolgen sollte (LRH 2004c: 7): Entweder sie führt zu einem Stellenwachstum im Ministerium oder (angesichts der dort vorgesehenen Stelleneinsparungen) zu einer Vernachlässigung der Aufsichtsfunktionen.

5 Vergleich der Verwaltungsstrukturen von Baden-Württemberg, NRW und Niedersachsen

Wie Baden-Württemberg und NRW kann auch Niedersachsen der Kategorie der großen Flächenländer zugeordnet werden. Bezüglich der Landesfläche nimmt es mit 47.614 km² sogar den zweiten Rang ein; 7,9 Mio. Einwohner bringen Niedersachsen auf den vierten Platz im deutschen Ländervergleich (vgl. Harenberg 2003: 665). Eine weitere Parallele stellt die Tatsache dar, dass auch Niedersachsen nach dem Zweiten Weltkrieg aus mehreren vorher eigenständigen Ländern (Hannover, Braunschweig, Oldenburg, Schaumburg-Lippe) gebildet wurde. Niedersachsen verfügt zwar ebenfalls über mehrere Ballungsgebiete, es ist aber nach wie vor weitgehend ländlich geprägt und weist von allen westdeutschen Ländern die geringste Bevölkerungsdichte auf. Trotz eines verhältnismäßig ähnlichen allgemeinen Verwaltungsaufbaus gibt es beachtliche Unterschiede in der Anzahl und Größe der Kommunen.

Abbildung 5: Allgemeiner Verwaltungsaufbau in NRW, Niedersachsen und Baden-Württemberg

	NRW	Baden-Württemberg	Niedersachsen
Einwohner	18,1 Mio	10,7 Mio	7,98 Mio.
Fläche	34.000 km ²	35.752 km ²	47,618 km ²
Ministerien (einschl. Staats- kanzlei)	10	10	10
staatliche Mittalebene	5 Bezirksregie- rungen	4 Bezirksregierungen	Keine
Höhere Kommunal- verbände	Landschaftsver- bände Westfa- len und Rhein- land	Landeswohlfahrtsver- bände aufgelöst zum 01.01.2005, dafür Kommunalverband Jugend und Soziales	
Kommunen	23 kreisfreie Städte 31 Landkreise 373 kreisange- hörige Kommu- nen	9 kreisfreie Städte 35 Landkreise 1111 kreisangehörige Kommunen, darunter 272 Verwaltungsge- meinschaften (mit 922 Gemeinden)	10 kreisfreie Städte 37 Landkreise ²² 427 Einheits- und Samtge- meinden (mit insgesamt 1026 Kommunen)
durchschnitt- liche Ge- meindegröße	45.586 Einwoh- ner	9.630 Einwohner	7.787 Einwoh- ner

22 Plus Hannover als kommunale Körperschaft eigener Art.

Vergleicht man nun die Wahrnehmung von Verwaltungsfunktionen in einzelnen Politikbereichen, ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 6: Landesverwaltungszuständigkeiten nach Politikfeldern in NRW, Baden-Württemberg und Niedersachsen

	Baden-Württemberg	Niedersachsen	NRW
Agrar	<p>Landkreise</p> <p>(Integration der Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur in die LK; SK werden durch Kragenkreise mitverwaltet)</p>	<p>Landwirtschaftskammern</p> <p>(Aufgaben der Agrarförderung und sonstige Aufgaben der BR und der Ämter für Agrarstruktur gingen auf die Landwirtschaftskammern über, Fusion der beiden Landwirtschaftskammern zum 01.01.2006 geplant)</p>	<p>Untere Sonderbehörden, Landwirtschaftskammer</p> <p>(8 Ämter für Agrarordnung sowie Teile der Landwirtschaftskammer (ca. 1300 Beschäftigte), die staatliche Aufgaben wahrnehmen)</p>
Denkmal-schutz	<p>Regierungspräsidien</p> <p>(Übergang der Aufgaben des Landesdenkmalamts auf die RP; das RP Stuttgart übernimmt landesweit wahrzunehmende Aufgaben)</p>	<p>Obere Sonderbehörde Kommunalisierung</p> <p>Landesamt für Denkmalpflege</p>	<p>Bezirksregierungen</p> <p>(Dez. 35 der Bezirksregierungen) Landschaftsverbände (als Obere Denkmalbehörde)</p>

	Baden- Württemberg	Niedersachsen	NRW
Energie			Bezirksregierung Arnsberg als Vorort Untere Sonderbehörden (Abteilung 8 der BZ Arnsberg hat seit 2001 die Aufgaben des ehemaligen Landesoberbergam- tes inne, 5 Bergäm- ter)
Flurberei- gung Sied- lung	Landkreise RP Stuttgart als Vorort Regierungs- präsidien (RP Stuttgart über- nimmt die vom Landesamt für Flur- neuordnung und Landesentwicklung wahrgenommenen Aufgaben als Flurbereini- gungs- und Siedlungsbehörde als Vorort. Für das Gebiet der Stadt- kreise werden die Aufgaben den RPs übertragen. Übertra- gung der Aufgaben der Ämter für Flur- neuordnung und Landesentwicklung in die Landratsäm- ter)	Untere Sonderbe- hörden (Zusammenlegung der 24 Vermes- sungs- und Katas- terbehörden sowie der 11 Ämter für Agrarstruktur (Flurbereini- gung und Dorferneuerung) zu 14 „Behörden für Geoinformation, Landesentwicklung und Liegenschaften (GLL)“	Bezirksregierung Münster als Vorort Untere Sonderbe- hörden (Obere Flurbereini- gungsbehörde ist seit 2001 die Abtei- lung 9 der Bezirks- regierung Münster, Untere Flurbereini- gungsbehörden sind die Ämter für Agrarordnung)

	Baden-Württemberg	Niedersachsen	NRW
Forst	<p>Stadtkreise und Landkreise</p> <p>(Übergang der Aufgaben der 163 Staatlichen Forstämter auf die SK/LK; die Forstdirektionen im RP Freiburg und im RP Tübingen erhalten ein „Durchgriffsrecht“, soweit dies „überörtliche Marktanforderungen“ erzwingen.)</p>	<p>Obere Sonderbehörde in Anstaltsform Länderkooperation</p> <p>(Verselbständigung der Landesforstverwaltung durch eine Überführung in eine direkt dem Landwirtschaftsministerium unterstehende Anstalt öffentlichen Rechts (AöR), Eingliederung des Forstplanungsamtes und des Forstlichen Bildungszentrums in die AöR, Übertragung des gesamten Staatswaldvermögens an AöR. Reduzierung der Zahl der Forstämter von 45 auf 26 und der Zahl der Revierförstereien von 340 auf 274. Zusammenführung der Forstlichen Versuchsanstalt mit den entsprechenden Einrichtungen Hessens und Sachsen-Anhalts.)</p>	<p>Obere Sonderbehörde in Landesbetriebsform</p> <p>(Landesbetrieb Wald und Holz mit 35 Außenstellen (Staatliche Forstämter)</p>

	Baden-Württemberg	Niedersachsen	NRW
Finanzen	<p>1 OFD 63 Veranlagungsfinanzämter, 16 Außenstellen, 1 besonderes Finanzamt Landesbetrieb</p> <p>(Übernahme der Aufgaben der OFD Stuttgart durch die OFD Karlsruhe; Umwandlung von 16 Finanzämtern zu Außenstellen, Erhaltung der 6 Staatlichen Hochbauämter, der 6 Hauptzollämter; Neuerrichtung des Landesbetriebs „Vermögen und Bau Baden-Württemberg“)</p>	<p>1 OFD 57 Veranlagungsfinanzämter, 1 Außenstelle, 11 besondere Finanzämter</p>	<p>2 OFD 112 Veranlagungsfinanzämter, 25 besondere Finanzämter Landesbetrieb</p> <p>(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 Liegenschaftsbetrieb“)</p>

	Baden-Württemberg	Niedersachsen	NRW
Gewerbeaufsicht (vgl. auch Umwelt)	<p>Regierungspräsidien Landkreise und Stadtkreise</p> <p>(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.)</p>	<p>Untere Sonderbehörden</p> <p>(Zusammenfassung der Aufgaben der Gewerbeaufsichtsämter und der entsprechenden Dezerenate der Bezirksregierungen sowie des Landesamtes für Ökologie in den Gewerbeaufsichtsämtern, komplexe Verfahren übernehmen die vier Gewerbeaufsichtsämter am Sitz der bisherigen Bezirksregierungen)</p>	<p>Obere Sonderbehörde Bezirksregierungen Untere Sonderbehörden</p> <p>(Landesanstalt für Arbeitsschutz, Dez. 55 (Arbeitsschutz, dem MWA zugeordnet) und Dez. 56 (Immissionsschutz, dem MUNLV zugeordnet) der Bezirksregierungen, 10 Ämter für Arbeitsschutz, 1 Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz OWL, MWA)</p>
Kommunalprüfung Kommunalaufsicht	<p>Regierungspräsidien</p>	<p>Innenministerium Obere Sonderbehörde</p> <p>(Einrichtung einer Kommunalprüfungsanstalt, die mittelfristig für die Prüfung aller Kommunen zuständig sein wird. Die Kommunalaufsicht liegt beim MI.)</p>	<p>Bezirksregierungen</p>

	Baden-Württemberg	Niedersachsen	NRW
Polizei	<p>Obere und untere Sonderbehörden Regierungspräsidien</p> <p>(Landeskriminalamt, Bereitschaftspolizeipräsidium, Hochschule der Polizei, Akademie der Polizei, Logistikzentrum der Polizei, Eingliederung der Landespolizeidirektionen in die Regierungspräsidien, 35 Polizeidirektionen)</p>	<p>Obere und untere Sonderbehörden</p> <p>(Reform des Polizeiwesens mit der Zielsetzung der Herauslösung der Polizei aus der allgemeinen Verwaltung und der Schaffung einer eigenen Polizeistruktur, bestehend aus dem Landespolizeipräsidium (LPP), sechs regionalen Polizeidirektionen (PD) + einer Zentralen PD, 33 Polizeiinspektionen, Polizeikommissariaten)</p>	<p>Obere und untere Sonderbehörden Bezirksregierungen</p> <p>(Landeskriminalamt, Polizeiführungsakademie, Institut zur Ausbildung der Polizei, Polizeitechnische Dienste, Dezernate 25 und 26 der Bezirksregierungen: Dienst- und Fachaufsicht sowie Autobahnpolizei, 50 Kreispolizeibehörden)</p>

	Baden- Württemberg	Niedersachsen	NRW
Schule	<p>Regierungs- präsidien Landkreise</p> <p>(Eingliederung der vier Oberschulämter in die RPs; Eingliederung der 30 Staatlichen Schulämter in die LK bzw. Angliederung an die SK)</p>	<p>Obere Sonderbehörden</p> <p>(Einrichtung einer dem MK nachgeordneten Schulbehörde als Übergangslösung bis zur Umsetzung der Schulverwaltungsreform; Eingliederung der Dezernate der Schulabteilungen der BR in die Schulbehörde. Einrichtung einer der Aufsicht des MK unterstehenden Niedersächsischen Schulinspektion (NSchI)).</p>	<p>Bezirks- regierungen Untere Sonderbe- hörden</p> <p>(Schulaufsicht in den Bezirksregierungen, Abteilung 4, daneben gibt es im Bereich des MSJK: 54 Staatliche Schulämter, 87 Studienseminare, 7 Prüfungsämter)</p>

	Baden- Württemberg	Niedersachsen	NRW
Soziales	<p>RP Stuttgart als Vorort Landkreise und Stadtkreise</p> <p>(Das Landesversorgungsamt wird zur eigenständigen Abteilung 10 im RP Stuttgart. Übergang der Aufgaben der 8 Versorgungsämter auf LK; SK werden durch Kragenkreise mitverwaltet. Auflösung und Abwicklung der beiden Landeswohlfahrtsverbände, Übergang der Aufgaben größtenteils (insbesondere die gesamte Eingliederungshilfe) auf SK/LK)</p>	<p>Sonderbehörden Kommunali- sierung</p> <p>(Integration der Teams der vier Versorgungsämter in das (umbenannte) Landessozialamt (LS); Übertragung der Sozialaufgaben der BR in das LS. Integration des Landesjugendamtes als Fachgruppe in die Landessozialverwaltung. Vollständige Kommunalisierung der Heimaufsicht über Alten- und Pflegeeinrichtungen.)</p>	<p>Bezirksregierung Münster als Vorort Untere Sonderbe- hörden Höhere Kommu- nalverbände</p> <p>(Das Landesversorgungsamt ist seit 2001 die Abteilung 10 in der Bezirksregierung Münster. 11 Versorgungsämter. Landschaftsverband Westfalen-Lippe und Rheinland zuständig für die Eingliederungshilfe für Behinderte)</p>

	Baden-Württemberg	Niedersachsen	NRW
Umwelt (vgl. auch Gewerbeaufsicht)	<p>Obere Sonderbehörden Regierungspräsidien Stadt- und Landkreise</p> <p>Die Zuständigkeiten für die Bereiche Landwirtschaft, Flurneuordnung, Naturschutz, Ernährung, Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen und Wald liegen im Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum. (Das 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 VSR geplant. Übergang der Aufgaben der Gewässerverwaltung für Gewässer I. Ordnung auf RP, für Gewässer II. Ordnung auf SK / LK. Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege werden in die RP integriert.)</p>	<p>Ministerium für Umwelt Landesbetrieb (mit Aufgaben einer oberen Sonderbehörde) Untere Sonderbehörden Kommunen</p> <p>Zuständig für Gewerbeaufsicht, Wasserwirtschaft und Naturschutz (Auflösung der NLO und der Bezirksregierungen: Wahrnehmung der nicht auf die Gewerbeaufsichtsämter übergegangenen Landesaufgaben der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes im NLWKN. Zusammenführung des niedersächsischen „Nationalparks Harz“ und des sachsen-anhaltinischen „Nationalparks Hochharz“ zum „Nationalpark Harz“, Verlagerung der Vollzugsaufgaben im Artenschutz und Ausweisung von Naturschutzgebieten auf die Kommunen. Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht im Naturschutz und in der Wasserwirtschaft im MU)</p>	<p>Obere Sonderbehörden Bezirksregierungen Untere Sonderbehörden Kommunen</p> <p>Generell zuständig für die Bereiche Landwirtschaft, Gartenbau, Forsten, Naturschutz, Agrarordnung, Boden- und Gewässerschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft, Immissionsschutz, Verbraucherschutz, Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen (Landesumweltamt, Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd, Landesanstalt für Ökologie, Landesbetrieb Wald und Forst mit 35 Außenstellen (ehemalige Forstämter), Veterinäruntersuchungsämter, Dezernate 50, 52, 54 und 56 der Bezirksregierungen, 10 Staatliche Umweltämter, Staatliches Amt für Umwelt und Arbeitsschutz OWL, 8 Ämter für Agrarordnung)</p>

	Baden-Württemberg	Niedersachsen	NRW
Verkehr	<p>RP Tübingen als Vorort Stadt- und Landkreise</p> <p>(RP Tübingen übernimmt als Vorort-RP die Aufgaben der Sondereinrichtungen der Straßenbauverwaltung; Landesstelle für Straßentechnik geht an das RP Tübingen. SK/LK übernehmen von der Straßenbauverwaltung Planung und Bau aller Straßen bis auf Ebene der Kreisstraßen und Instandhaltungsaufgaben auch für Landes- und Bundesstraßen.)</p>	<p>Obere Sonderbehörde in Landesbetriebsform</p> <p>(Auflösung der bisher 13 selbständigen Straßenbauämter und Eingliederung von deren Organisationseinheiten zusammen mit den Verkehrs- und Infrastrukturaufgaben der BR in die (umbenannte) Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr.)</p>	<p>Obere Sonderbehörde in Landesbetriebsform Bezirksregierungen</p> <p>(Bewilligungen von Bundes- und Landeszuweisungen sowie Planfeststellungsverfahren im Straßenbau in den Bezirksregierungen, Dez. 57 und 58 p(ca. 200 Stellen), alle sonstigen Aufgaben in diesem Bereich im Landesbetrieb Straßenbau (ca. 6.400 Stellen))</p>

	Baden-Württemberg	Niedersachsen	NRW
Ver-mes-sung	<p>Obere Sonderbe-hörde Stadt- und Landkreise Privatisierung (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. Übergang der Aufgaben der 35 Staatlichen Vermessungsämter auf die LK, für die SK wird sie zur Pflichtaufgabe. Die Eichverwaltung soll privatisiert werden, sobald die bundesrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen sind.)</p>	<p>Untere Sonderbe-hörden</p> <p>(Zusammenlegung der 24 Vermessungs- und Katasterbehörden sowie der 11 Ämter für Agrarstruktur (Flurbereinigung und Dorferneuerung) zu 14 „Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL)“; entsprechende Neuordnung der 53 Katasterämter)</p>	<p>Obere Sonderbe-hörde in Landesbetriebsform Bezirksregierungen</p> <p>(Landesbetrieb Mess- und Eichwesen, Dez. 33 der Bezirksregierungen)</p>

Quelle: eigene Darstellung, nach VRG; Innenministerium Baden-Württemberg 2005; Grabowski 2005: 29 f., Bogumil / Ebinger 2005: 109 ff. und Knögel 2005

Insgesamt zeigen sich einige Ähnlichkeiten, aber auch deutliche Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung zwischen den Bundesländern. Während es zwischen NRW und Baden-Württemberg deutliche Überschneidungen in der Zuständigkeitsverteilung gibt (Schulaufsicht, Polizeiaufsicht, Landesversorgungsamt, Flurbereinigung) - wobei in Baden-Württemberg der Anteil von (unechten) Kommunalisierungen²³ vor allem zugunsten der Landkreise deutlich höher liegt (Forstämter, Agrarämter, Schulämter, Versorgungsämter, die „normale“ Gewerbeaufsicht) -, sticht im Vergleich zu Niedersachsen insbesondere der dort wesentlich höhere Anteil von sonderbehördlicher Verwaltung sofort ins Auge.

²³ 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.

6 Zusammenfassende Schlussfolgerungen für NRW

Die im Mai 2005 gewählte **neue Landesregierung** unter Ministerpräsident Rüttgers hat Veränderungen im Bereich der Verwaltungsstrukturen angekündigt. In der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP vom 20.6.2005 unter dem Titel „NRW – Land der neuen Chancen“ wird neben der Vorlage eines Bürokratieabbauprogrammes auf der Grundlage der Vorschläge der „Modellregion Ostwestfalen-Lippe“ eine **Verwaltungsstrukturreform** angekündigt, deren Umsetzung sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken und Mitte der nächsten Legislaturperiode (ca. 2012) abgeschlossen sein soll (Koalitionsvereinbarung 2005: 10):

„Dann sollen die auf der mittleren Verwaltungsebene verbliebenen Aufgaben gemeinsam mit den überörtlichen Aufgaben von drei Regionalpräsidien für das Rheinland, das Ruhrgebiet und für Westfalen wahrgenommen werden.“ (ebd.)²⁴.

- In einem ersten Schritt sollen Sonderbehörden aufgelöst, kommunalisiert oder in die allgemeine Verwaltung integriert werden (u. a. Staatliche Ämter für Arbeitsschutz, Staatliche Umweltämter, Ämter für Agrarordnung).
- Bei Landesbetrieben und –anstalten soll geprüft werden, ob ihr Bestand erforderlich bzw. eine Privatisierung nötig ist (z. B. Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten, Landesbetriebe Mess- und Eichwesen, Materialprüfungsamt).
- Überprüft werden soll die Umwandlung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in kommunale Aufgaben ohne Fachaufsicht. Die Ausgangsbehörde wird dann zugleich auch Widerspruchsbehörde.

²⁴ Die Reform der Mittelinstanz soll im Konsens mit der SPD verwirklicht werden. Die Standorte bisheriger Bezirksregierungen sollen Orte staatlicher Verwaltung bleiben (ebd.: 11).

Das Zielmodell einer erweiterten Regionalisierung sieht vor, die Bezirksregierungen und Landschaftsverbände zugunsten einer neuen Bündelungsbehörde abzuschaffen, die sowohl staatliche als auch kommunale Aufgaben übernehmen soll. Entscheidungsorgan soll eine Regionalversammlung sein. Die Regionalpräsidien sollen mit einer Doppelspitze, mit einem „staatlichen“ und einem „kommunalen“ Repräsentanten, besetzt sein (vgl. hierzu Landtagsinformation 14/114 vom 2.8.2005). Als Einsparauflage wird zudem formuliert, dass in der Landesverwaltung jährlich 1,5% der Stellen abgebaut werden sollen. Wurden in der Koalitionsvereinbarung die Bereiche Polizei, Justiz, Finanzen, Schule und Hochschule ausgenommen (ebd.: 14), so stellt sich dieses Bild nach der Klausurtagung zum Haushalt 2006 im Dezember 2005 etwas anders dar. Danach verlautete, dass die Landesregierung bis 2010 10.080 Stellen im öffentlichen Dienst streichen möchte (entspricht ca. 3,1% der Stellen) und dass auch die Bereiche Polizei, Justiz, Finanzen, Schule und Hochschule nicht ausgespart werden. Insgesamt jedoch sind die Ankündigungen der neuen Landesregierung bisher noch nicht weiter konkretisiert worden, so dass vor dem Hintergrund, dass sie durchaus „interpretationsfähig“ sind, keine genaueren Angaben über die tatsächliche Politik gemacht werden können.

Die **Erfahrungen mit Niedersachsen** geben nun einige interessante Hinweise, die bei den anstehenden Reformbemühungen in NRW berücksichtigt werden könnten. Prinzipiell gibt es immer mehrere Möglichkeiten der Organisation von Verwaltungsstrukturen. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen gab es in Wissenschaft und Praxis eine große Übereinstimmung, dass sich für die **großen Flächenländer das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit als die angemessene Organisationsform bewährt** habe²⁵. Dieses Prinzip besagt, dass

25 Obwohl Hesse dies bezüglich Niedersachsens mittlerweile anders beurteilt, behält er diese Aussage bezogen auf Bayern, Baden-Württemberg und NRW immer noch bei.

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

Im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit wird mehr Wert auf Bündelung von Fachsträngen und Zuständigkeiten sowie auf die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung gelegt (horizontale Konzentration). Die ebenfalls notwendige Verringerung von Instanzen und Verflechtungen (vertikale Konzentration) steht etwas hinter diesen Zielen zurück.

Aufgrund der hier dargestellten ersten Erfahrungen in Niedersachsen hat sich diese Auffassung aus Sicht des Gutachters nicht abgeschwächt, sondern wurde eher bestärkt. Die wesentlichen Gründe liegen darin, dass die Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen

- die Gefahr eines **wachsenden Ressortegoismus** aufgrund fehlender Bündelung mit sich bringt,
- unzweifelhaft zu einem **Anwachsen von Sonderbehörden** führt,
- in einzelnen **Aufsichtsbereichen** (Kommunalaufsicht, Naturschutz) zu erheblichen **Problemlagen** führen könnte sowie
- in Kombination mit dem teilweisen Wegfall des Widerspruchsverfahrens zu einem **deutlichen Anstieg von Gerichtsverfahren** führt.

Die mit der Reform in Niedersachsen verbundenen Ziele einer Reduzierung von Widerspruchsverfahren und Aufsichtsfunktionen sowie einer Beschleunigung von Genehmigungen lassen sich, soweit sie sinnvoll sind, auch im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit verwirklichen. Niemand bestreitet ernsthaft, dass sich die Arbeit in den Bezirksregierungen verstärkt neben den notwendigen Bündelungs- und Aufsichtsfunktionen auch diesen Zielen stellen muss. Allerdings müssen die Qualität des Rechtsschutzes und die Gewährleistung staatlicher Zielerreichung gewahrt bleiben. Bezogen auf die aktuelle Situation in NRW wäre aus der Sicht des Gutachters konkret zu prüfen:

- wie in den **Bezirksregierungen** die in manchen Bereichen überkommenen **Aufsichtsfunktionen verändert**, die Zahl (unnötiger) Widerspruchsverfahren reduziert und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden können, ohne die Qualität des Rechtsschutzes für die Bürger zu mindern,
- wie die **Bündelungsfunktion** in den Bezirksregierungen zu **stärken** ist,
- ob die Staatlichen **Umweltämter** und die **Ämter für Arbeitsschutz** nicht in die **Bezirksregierungen integriert** werden sollten,
- ob nicht in der Umweltverwaltung ein **Zusammenschluss des Landesumweltamtes (LUA) und der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF)** zu Synergieeffekten führen würde, da dadurch technischer und grüner Umweltschutz auf der Ebene der Landesoberbehörden integriert würden,
- ob eine **weitere Kommunalisierung unterer Sonderbehörden** möglich ist, wie dies in Baden-Württemberg in den Bereichen der Forstämter, Agrarämter, Schulämter, Versorgungsämter sowie der „normalen“ Gewerbeaufsicht geschehen ist und

- ob nicht generell die **Verstärkung der inhaltlichen Aufgabenkritik** ohne die Vorgabe einer bestimmten Organisationsstruktur die beste Basis für die Erschließung weiterer Produktivitätsreserven ist und insofern die jetzige „Festlegung“ auf das Ziel von 3 Regionalpräsidien als wenig sinnvoll erscheint.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AfA	Amt für Agrarstruktur
AG VwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
B90/Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
BaWü	Baden-Württemberg
BR	Bezirksregierung
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d.h.	das heißt
ebd.	ebenda
ESD	Einsatz- und Streifendienst
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FDP	Freie Demokratische Partei
GedenkStG	Gedenkstättengesetz
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GLL	Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
He	Hessen
HPE	Haushaltsplanentwurf
IHK	Industrie- und Handelskammer
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
IZN	Landesbetrieb Informatikzentrum Niedersachsen
Kap.	Kapitel
KED	Kriminal- und Ermittlungsdienst
KPA	Kommunalprüfungsanstalt Nds.
LA	Landesamt
LdB	Landesbetrieb
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz
LGN	Landesbetrieb für Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen
LK	Landkreis
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW
LpB	Landeszentrale für politische Bildung
LPD	Landespolizeidirektionen
LPP	Landespolizeipräsidium

LRA	Landratsamt/Landratsämter
LRH	Landesrechnungshof Nds.
LS	Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (Landessozialamt) Nds.
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LV	Landesverfassung
LVwA	Landesverwaltungsamt
MF	Finanzministerium Nds.
MGFF	Ministerium für Gesundheit, Familie und Frauen NRW
MI	Ministerium für Inneres und Sport Nds.
Mio.	Millionen
MJ	Justizministerium Nds.
MK	Kultusministerium Nds.
ML	Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung Nds.
MP	Ministerpräsident
MS	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit Nds.
MSJK	Ministerium für Schule, Jugend und Kinder NRW
MU	Umweltministerium Nds.
MUNLV	Ministerium f. Umwelt u. Naturschutz, Landwirtschaft u. Verbraucherschutz NRW
MVEL	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung NRW
MW	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Nds.
MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW
MWK	Ministerium für Wissenschaft und Kultur Nds.
NBank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
Nds.	Niedersachsen / niedersächsisch
Nds. MBI.	Niedersächsische Ministerialblätter
NLS	Niedersächsisches Landesamt für Lehrerbildung und Schulentwicklung
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NLBV	Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung
NLD	Niedersächsisches Landesamt für Denkmalpflege
NLI	Niedersächsisches Landesinstitut für Schulentwicklung und Bildung
NLO	Niedersächsische Landkreisordnung
NLÖ	Niedersächsisches Landesamt für Ökologie
NLPA	Niedersächsisches Landesprüfungsamt für Lehrämter
NLStB	Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau
NLStBV	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr
NLT	Niedersächsischer Landkreistag
NLWK	Niedersächsisches Landesamt für Wasserwirtschaft und Küstenschutz
NLZSA	Niedersächsisches Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben

Abkürzungsverzeichnis

NLWKN	Niedersächsisches Landesamt für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSchI	Niedersächsische Schulinspektion
NSI	Neue Steuerungsinstrumente
NSM	Neues Steuerungsmodell
NST	Niedersächsischer Städtetag
OFD	Oberfinanzdirektion
PD	Polizeidirektion
PI	Polizeiinspektion
PK	Polizeikommissariat
RPf	Rheinland-Pfalz
RP	Regierungspräsidium/Regierungspräsidien
RV	Regierungsvertretung
s.	siehe
S.	Seite
S-Anhalt	Sachsen-Anhalt
SachsAnhL	Gesetz zur Neuordnung der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt
NeuOrdG	
SK	Stadtkreis
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StaLA	Statistisches Landesamt
StÄWA	Staatliche Ämter für Wasser und Abfall
SK	Stadtkreis/Stadtkreise
StK	Staatskanzlei
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
UMEG	Zentrum f. Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicher-
heit	
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VM	Verwaltungsmodernisierung
vgl.	vergleiche
VRG	Verwaltungsstruktur-Reformgesetz Baden-Württemberg
VSR	Verwaltungsstrukturreform
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwORG	Verwaltungsorganisationsgesetz Rheinland-Pfalz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZAAB	Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZPD	Zentrale Polizeidirektion

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bartling, Heiner 2001: Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform – die nächsten Schritte. Vortrag anlässlich der Eröffnung des Sommersemesters 2001. Speyerer Vorträge Heft 62
- Becker, Klaus 2004: Zur Bündelung und Koordinierungsfunktion der Bezirksregierungen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 4/2004. 89-91
- Bock, Rolf 2000: Von den Bezirksregierungen zum Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt, in: Konzendorf, Götz (Hrsg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeption und Umsetzung. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung. 65-70
- 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
- Bogumil, Jörg / Ebinger, Falk 2005: 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
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner 2004: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Kurs 03908/01/01/S1 an der FernUniversität Hagen

- Brandt, Edmund 2002: Recht der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns, in: Brandt, Edmund / Schinkel, Manfred-Carl (Hrsg.) 2002: Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen. Baden-Baden: Nomos. 145-163
- Brenski, Carsten (Hrsg.) 2004: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und bei Bund. Speyerer Forschungsberichte 233
- Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen 2002: Wir sind soweit. Landtagswahlprogramm 2003
- Bündnis 90/Die Grünen 2003: Mehr Kommune – weniger Staat. Parteitagebeschluss vom 15.11.2003
- Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen 2004a: Verwaltungsreform in Niedersachsen – nicht beschlussreif
- Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen 2004b: Zwischenbilanz Verwaltungsreform Niedersachsen
- Bulling, Manfred 1975: Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, in: Die Öffentliche Verwaltung Heft 10/1975. 329-344
- Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung (Hrsg.) 2000: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern 2000. Berlin: Bundesministerium des Innern
- CDU Niedersachsen 2002: Niedersachsen kann mehr. Fortschritt und Geborgenheit. Regierungsprogramm der CDU in Niedersachsen für die Landtagswahlperiode 2003 bis 2008, beschlossen auf dem Landesparteitag der CDU in Niedersachsen am 23. November 2002 in Oldenburg

- CDU/FDP Niedersachsen 2003: Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages
- Eichhorn, Peter u.a. (Hrsg.) 2002: Verwaltungslexikon. Baden-Baden: Nomos.
- Ellwein, Thomas 1993: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten, o. Ort
- Ellwein, Thomas 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich: BI Taschenbuchverl
- Faber, Heiko 1985: 100 Jahre Bezirksregierung Hannover, in: Die Öffentliche Verwaltung Heft 23/1985. S. 989-997
- FDP Niedersachsen 2002: Jetzt geht's los. Bürgerprogramm 2003. Beschlossen auf dem a.o. Landesparteitag am 19. Oktober 2002 in Bodenwerder
- Gabriel, Sigmar 2004: Städte und Gemeinden stärken – Leistungsfähige Regionen fördern. Die Verwaltungsreform in Niedersachsen vom Kopf auf die Füße stellen. Vortrag bei der Veranstaltung „Verwaltungsreform in Fahrt – zum richtigen Ziel?“ im Landtag zu Hannover
- Gabriel, Sigmar 2005: Konzepte der Politik, in: Brauchen wir jetzt eine Verwaltungsrevolution, um Kreise, Städte und Gemeinden des ländlichen Raumes in Niedersachsen vor dem Ruin zu retten?. Dokumentation zur Fachtagung vom 16. bis 17. Juni 2005 in Goslar

- Gern, Alfons 2003: Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden: Nomos
- Grabowski, Peter: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, in: Neues Archiv für Niedersachsen 1 / 2005. S. 27-41
- Gube, Dieter 2004: Rheinland-Pfalz, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) 2004: Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. Wiesbaden: VS. 215-230
- Hämmerle, Gerlinde 1997: Verwaltungsaufbau – brauchen wir eine mittlere Verwaltungsebene in einem Flächenstaat wie Baden-Württemberg, in: Die Gemeinde 13/97. 423-426
- Häusler, Bernd 2004: Zur Abschaffung der Bezirksregierungen – oder: ein Jahr Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 6/2004. 145-149
- Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 08.12.2003: Wir brauchen ein Schwerpunktamt (Wallbaum, Klaus)
- Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 27.10.2004: Wulffs Wirklichkeit (Wallbaum, Klaus) Harenberg, Bodo (Hrsg.) 2003: Aktuell 2004. Dortmund: Harenberg Lexikon Verlag
- Helbing, Hans 1998: Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. Speyerer Forschungsbericht 188. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung
- Henneke, Hans-Günter 2003: Eine kritische Würdigung der Regionbildung, in: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung 2003 (Hrsg.) 2003: Die Region Hannover. Eine erste Bilanz. 41-50

- 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
- Hesse, Joachim Jens 2004a: Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich, in: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, 74. Jahrgang, April 2004. 306-321
- Hesse, Joachim Jens 2004b: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems
- Hesse, Joachim Jens / Götz, Alexander 2003: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), in: ZSE 4/2003. 579-612
- Hesse, Joachim Jens / Götz, Alexander 2004: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), in: ZSE 1/2004. 106-143
- 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

- Knögel, Stefan 2005: Verwaltungsmodernisierung in der Finanzverwaltung – ein Vergleich zwischen den deutschen Bundesländern, Diplomarbeit, Universität Konstanz
- Kolmey, Uwe 2005: Neu aufgestellt – Umorganisation der niedersächsischen Polizei, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter Bd. 12 (2005), 7. 176-181
- Kopischke, Peter 2005: Grußwort, in: Brauchen wir jetzt eine Verwaltungsrevolution, um Kreise, Städte und Gemeinden des ländlichen Raumes in Niedersachsen vor dem Ruin zu retten?. Dokumentation zur Fachtagung vom 16. bis 17. Juni 2005 in Goslar
- Landesrechnungshof (LRH) 2004a: Stellungnahme zur Verwaltungsmodernisierung vom 18.03.2004
- Landesrechnungshof (LRH) 2004b: Der Beitrag der Verwaltungsmodernisierung zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Bericht an den Niedersächsischen Landtag nach § 99 Abs. 1 LHO
- Landesrechnungshof (LRH) 2004c: Stellungnahme zur Verwaltungsreform im Umweltressort vom 28.5.04
- Landtag von Baden-Württemberg 2004: Gesetzentwurf des VRG. LT-Drs. 13/3201 vom 12. Mai 2004
- Lasius, Gabriele 2000: Neuorganisation der Mittelbehörden in Niedersachsen, in: Konzendorf, Götz (Hrsg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung. Speyer: Forschungsinst. Für öffentliche Verwaltung. 25-30
- Leimbach, Thomas / Borschel, Andreas 2004: Das neue Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt, in: LKV 2004, Heft 11. 484-488

- Lennartz, Hans-Albert 2005a: ...wie konnte das passieren? ...und was muss jetzt passieren? Aus der Sicht einer ehemaligen Mittelinstanz und der Politik, in: Brauchen wir jetzt eine Verwaltungsrevolution, um Kreise, Städte und Gemeinden des ländlichen Raumes in Niedersachsen vor dem Ruin zu retten?. Dokumentation zur Fachtagung vom 16. bis 17. Juni 2005 in Goslar
- Lennartz, Hans-Albert 2005b: Reformprojekte in Niedersachsen. Zwischenbilanz der Verwaltungsreform der niedersächsischen Landesverwaltung, in: Neues Verwaltungsmanagement 09/05
- Meyer, Hubert 2005a: Länderreport: Mecklenburg-Vorpommern, in: LKV 2005, Heft 4. 160-161
- Meyer, Hubert 2005b: Mecklenburg-Vorpommern: Regierungsentwurf zur Verwaltungsreform, in: LKV 2005, Heft 7.301-302
- Miller, Manfred 1995: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Speyerer Forschungsberichte Nr. 149
- Niedersächsischer Landkreistag 2005: Verwaltungsreform in Niedersachsen, in: NLT 1-2/2005. 11-16
- Niedersächsischer Landtag 2001: Unterrichtung des Landtages gemäß Artikel 25 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung; Konzept des künftigen Regionalmanagements in Niedersachsen. LT-Drs. 14/2200, 01.02.2001
- Niedersächsischer Landtag 2004: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen. LT-Drs. 15/1121, 15.06.2004
- Niedersächsischer Landtag 2004: Staatsmodernisierung in Niedersachsen: Auflösung der Bezirksregierungen. LT-Drs. 15/1183, 07.07.2004

Niedersächsischer Landtag 2004: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung in den Bereichen Wald und Jagd. LT-Drs. 15/1275 vom 08.09.2004

Niedersächsischer Landtag 2004: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der überörtlichen Kommunalprüfung. LT-Drs. 15/1290 vom 07.09.2004

Niedersächsischer Landtag 2005: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Landwirtschaftskammern und anderer Gesetze. LT-Drs. 15/2156 vom 31.08.2005

Niedersächsischer Städtetag 2003a: Grundlegende Vorstellungen und Forderungen des Niedersächsischen Städtetages zur Verwaltungsreform in Niedersachsen

Niedersächsischer Städtetag 2003b: Schreiben an Innenminister Uwe Schünemann vom 25.09.2003

Niedersächsischer Städtetag 2003c: Schreiben an Innenminister Uwe Schünemann vom 10.12.2003

Niedersächsischer Städtetag 2004: Regierungsbüros in Niedersachsen. Ein wichtiger Baustein der Verwaltungsmodernisierung – Forderungen des Niedersächsischen Städtetages, in: NST-N 9/2004. 188-192

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004: Verwaltungsmodernisierung Niedersachsen. Bilanz und Ausblick. Powerpoint-Präsentation; Stand 02.03.2004

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004: Innenminister präsentiert Gesamtkonzept für zweistufige Verwaltung. Pressemitteilung vom 02.03.2004

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004: Organisatorische und personalwirtschaftliche Eckpunkte der Verwaltungsmodernisierung. Pressemitteilung vom 23.03.2004

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004: Verwaltungsmodernisierung. Pressemitteilung vom 20.04.2004

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004: Gesetzesfolgenabschätzung zu acht Artikelgesetzen vorgelegt. Pressemitteilung vom 15.06.2004

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004: Gesetzesfolgenabschätzung für die Gesetzentwürfe zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung. (gesehen am 20.01.2005 unter www.mi.niedersachsen.de)

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004: Kabinett beschließt Einrichtung von vier Regierungsvertretungen. Pressemitteilung vom 07.09.2004

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2005: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen (gesehen unter www.mi.niedersachsen.de)

van Nieuwland, Herwig 2004: Abschaffung von Widerspruchsverfahren: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen, Stellungnahme vom 19.05.04

van Nieuwland, Herwig 2005: Auswirkungen des weitgehendes Wegfalls des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen, Stellungnahme vom 10.10.2005

- Nothhaft, Gerhard 1978: Die Auflösung der Regierungspräsidien und das Problem der Einheit der Verwaltung. Dargestellt am Beispiel der Verwaltungsreform in Hessen und Baden-Württemberg. Diplomarbeit an der Universität Konstanz
- Peter, Antonio 2004: Thüringen, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) 2004: Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. Wiesbaden: VS
- Priebs, Axel 2005: Überlegungen zu einem Zukunftsmodell für die Neuordnung der staatlichen und kommunalen Verwaltung in Niedersachsen auf regionaler Ebene. Diskussionspapier zum Fachgespräch bei Dr. Lennartz MdL am 10.3.2005
- Rebe, Bernd (Hrsg.) / Berenskötter, Manfred (Mitarb.) / Korte, Heinrich (Begr.) 1986: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
- Reffken, Hermann 2003: Verwaltungsreform in Niedersachsen – Eine Zwischenbilanz, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 12/2003. 313-322
- Ripke, Friedrich-Otto 2005: Reform statt Revolution – eine zukunftsweisende Entscheidung, in: Brauchen wir jetzt eine Verwaltungsrevolution, um Kreise, Städte und Gemeinden des ländlichen Raumes in Niedersachsen vor dem Ruin zu retten?. Dokumentation zur Fachtagung vom 16. bis 17. Juni 2005 in Goslar
- Schrödter, Wolfgang 2004: Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen. Vortrag am 19. Mai 2004 in Königslutter
- Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder 1973: Neuordnung der Staatlichen Mittelinstanz. Vorgelegt im April 1973

- SPD Niedersachsen 2002: Politik für die Wirklichkeit. Wahlprogramm der niedersächsischen SPD für 2003-2008
- SPD Niedersachsen 2004a: Bartling: „Schäbiger Umgang mit Beschäftigten, Augenwischerei bei den Kosten“. Pressemitteilung vom 23.03.2004
- SPD Niedersachsen 2004b: Bartling: „Diese Verwaltungsreform wird das Land teuer zu stehen kommen“. Pressemitteilung vom 23.03.2004
- Stadelmaier, Martin / Konzendorf, Götz 2004: Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz, in: Die Öffentliche Verwaltung, September 2004, Heft 17. 729-733
- Statistisches Bundesamt 2003: Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 / Reihe 6
- Statistisches Bundesamt 2004: Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte. Fachserie 14 / Reihe 5
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2004: Was sie schon immer mal wissen sollten... Baden-Württemberg – ein Porträt in Zahlen. (heruntergeladen unter www.statistik.baden-wuerttemberg am 20.07.2005)
- Stöbe, Sybille / Brandel, Rolf 1996: Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz. Berlin: Ed. Sigma

Stuttgarter Zeitung vom 29.10.2004: Die starken Bezirke fallen der Reform zum Opfer (Wallbaum, Klaus)

Thörmer, Heinz 2000: Leitbild – Zielvereinbarungen – mittelin-stanzliche Aufgaben: Schwerpunkte der niedersächsischen Staatsmodernisierung 1999/2000, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 2000 Heft 8. 187-192

ver.di Landesbezirk Nds.-Bremen 2004a: ver.di Stellungnahme zur Verwaltungsreform in Niedersachsen

ver.di Landesbezirk Nds.-Bremen 2004b: Verwaltungsreform in Niedersachsen – und wie weiter? Präsentation vom 20.02.2004

Wagener, Frido 1982: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv 73. Band 1982. 153-166

Wallbaum, Klaus 2005: Vortrag, in: Brauchen wir jetzt eine Verwaltungsrevolution, um Kreise, Städte und Gemeinden des ländlichen Raumes in Niedersachsen vor dem Ruin zu retten?. Dokumentation zur Fachtagung vom 16. bis 17. Juni 2005 in Goslar

Wehling, Hans-Georg 2004: Baden-Württemberg, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. Wiesbaden: VS. 17-34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzielle Rahmendaten in Baden-Württemberg, Niedersachsen und NRW	7
Abbildung 2: Zeitplan der Verwaltungsstrukturreform	24
Abbildung 3: Stelleneinsparvorgaben nach Ressorts	49
Abbildung 4: Staatliche Mittelinstanzen im Vergleich	61
Abbildung 5: Allgemeiner Verwaltungsaufbau in NRW, Niedersachsen und Baden-Württemberg	85
Abbildung 6: Landesverwaltungszuständigkeiten nach Politikfeldern in NRW, Baden-Württemberg und Niedersachsen	86

Die Autoren

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Steffen Kottmann

Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Lehrstuhl Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik
Universitätsstraße 150, GC 05/703
44801 Bochum
Tel.: 0234/32-27805 / -28409 (Sekretariat)
Email: joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de
[http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Joerg Bogumil](http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Joerg_Bogumil)

Anlagen

Verzeichnis der Anlagen

Anlage 1: Projektgruppen der niedersächsischen Verwaltungsmodernisierung	126
Anlage 2: Stelleneinsparvorgaben nach Zielvorgabe II	127
Anlage 3: Aufgabenkatalog Regierungsvertretungen	128
Anlage 4: Bisheriger Aufbau der Landesverwaltung	134
Anlage 5: Neuer Aufbau der Landesverwaltung nach Behördenart	135
Anlage 6: Neuer Aufbau der Landesverwaltung ohne Behördendifferenzierung	136
Anlage 7: Polizeiorganisation	137
Anlage 8: Schulverwaltung	138
Anlage 9: Forstverwaltung	139
Anlage 10: Agrarverwaltung	140
Anlage 11: Umweltverwaltung – Wasserwirtschaft	141
Anlage 12: Umweltverwaltung – Gewerbeaufsicht	142
Anlage 13: Umweltverwaltung – Naturschutz	143
Anlage 14: Landessozialverwaltung	144
Anlage 15: Vermessungs- und Katasterverwaltung	145
Anlage 16: Straßenbauverwaltung	146

Anlage 1: Projektgruppen der niedersächsischen Verwaltungsmodernisierung

Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen - Anlagenband

Ressort	Projekt (Kurzbeschreibung)
MI	Neuorganisation der Polizei
	Reform der Sportverwaltung
	Reform der Vermessungs- und Katasterverwaltung
	Neuorganisation der Kommunalprüfung
	Neuausrichtung des Statistikwesens
	Neuausrichtung des IZN
	Neuausrichtung des Aufnahmewesens für Flüchtlinge
MS	Konzentration der Landessozialverwaltung
	Zusammenführung der Gesundheitsverwaltung
	Neuorganisation des Landesjugendamtes
	Neuorganisation der Städtebauförderung
MK	Schulabteilungen der Bezirksregierungen
	Neuordnung der bisherigen Aufgaben des NLI, des NLPA und der NLpB
MWK	Neuorganisation der Denkmalpflege
	Neuorganisation der Kulturförderung
MW	Zusammenführung von Verkehrsaufgaben
	Neuorganisation der Wirtschaftsförderung
	Neuordnung der Aufgaben der Wirtschaftsordnung
ML	Reform der Agrarstrukturverwaltung
	Reform der Forstverwaltung
	Neuorganisation des Verbraucherschutzes und des Veterinärwesens
MJ	Führung des Handelsregisters
MU	Neuordnung der Gewerbeaufsichts- und Abfallwirtschaftsverwaltung
	Neuordnung der Naturschutzverwaltung
	Neuordnung der Wasserwirtschaftsverwaltung
ressortübergreifende Projekte	Abschaffung des Widerspruchsverfahrens
	Gesundheitsmanagement in den Dienststellen der Landesverwaltung
	Vorschläge der Kommunen zur Verwaltungsmodernisierung
	Umsetzung der Vorschläge zur Kommunalisierung und Ermittlung der Kosten im Sinne der Konnexität

Anlage 2: Stelleneinsparvorgaben nach Zielvorgabe II¹

Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen - Anlagenband

Einzelplan /Geschäftsbereich	Im Haushaltsplanentwurf (HPE) 2005 bereits nicht mehr enthalten			Stelleneinsparauflagen		Stellenabbau insgesamt
	Stellenabgänge 2005 und früher	Verlagerung an Dritte mit Personal	Einspareffekt Hochschul- optimierungs- konzept	beim Land	bei Dritten	
01 Landtagsverw.	2					2
02 Archivverw. (Staatskanzlei)				7		7
03 MI	27	24,5		1.454,5		1.506
04 FM	269			1.188		1.457
05 MS		24		272		296
06 MWK		3	700	47		750
07 MK	18	0,5		302,5		321
08 MW		85		476	79	640
09/10 ML	60	249,5		163,5	527	1.000
11 MJ				300		300
14 Landesrechnungshof, Rechnungsprüfungsä.	3			67		70
15 MU	8			386		394
Zwischensumme	387	386,5	700	4.663,5	606	
Summe		1.473,5		5.269,5		6743

Quelle: MI Niedersachsen 2005: 98

¹ Zielvorgabe I enthält die Einsparpläne der SPD Landesregierung zwischen 1995 und 2003 und umfasste den Wegfall von 12.000 Stellen im Landesdienst (Thörmer 2000: 190). Realisiert wurde bis zum Jahr 2005 der Wegfall von ca. 10.000 Stellen.

Anlage 3: Aufgabenkatalog Regierungsvertretungen

Aufgabenkatalog Regierungsvertretungen

R 1 Unterstützung der regionalen Entwicklung

1.1 Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Tourismus, Infrastruktur (ohne Verkehrsinfrastruktur) (Geschäftsbereich des MW):

- Moderation und Begleitung von infrastrukturellen Großprojekten der gewerblichen Wirtschaft,
- Moderation und Begleitung kreisübergreifender gewerblicher Infrastrukturprojekte (ohne Verkehrsinfrastruktur) mit regionalem und überregionalem Bezug,
- Moderation zur flächendeckenden Umsetzung regionaler Strukturpolitik,
- Programm übergreifende Beratung der Kommunen in Sachen EU-Förderung (soweit nicht NBank),
- Konzeptionelle tourismusfachliche Unterstützung,
- Mitwirkung und Begleitung regionaler Innovations- und Technologietransferstrategien und regionaler Netzwerke
- Mitwirkung und Begleitung wirtschaftsstrukturpolitischer regionaler Entwicklungs- und Wachstumskonzepte und Ressort bezogene Wirtschaftsbelange regionaler Kooperationen
und
- Mitwirkung und Begleitung bei wirtschaftsstrukturpolitischen Belangen des MW in der
Zusammenarbeit mit den Hansestädten Hamburg und Bremen

1.2 Kunst, Kultur (Geschäftsbereich des MWK):

Aufgaben im Bereich Kultur wegen fachlicher Verknüpfung mit Bereichen Tourismus/Wirtschaft:

- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Kultur und Wirtschaft.
- Übergreifende Projektentwicklung und -betreuung im Bereich Kulturtourismus.

1.3 Europabüros, Innovationsberatung

1.3.1 Europabüro / Carrefour (diverse Ministerien):

Aufgaben mit europathematischen Schwerpunkten:

- Informationen beschaffen und sammeln, aufbereiten, auswerten und weitergeben,
- Projekte anstoßen, entwickeln, unterstützen, begleiten (z. B. Workshops) und bewerten,
- die Region in Europa mit positionieren,
- über in Betracht kommende Förderprogramme unterstützen, z. B. Interreg III C, und
- Förderprogramme mit entwickeln.

1.3.2 Strategische Partnerschaften

Begleitung und ggf. Geschäftsführung und/oder Mitarbeit in Netzwerken und strategischen Partnerschaften in Abstimmung mit den Ressorts.

1.4 Landesentwicklung, Regionalentwicklung und Raumordnung

1.4.1 Landesentwicklung, Regionalentwicklung, Raumordnung (Geschäftsbereich des ML):

- Förderung interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit, Entwicklungskonzepte,
- EU-Gemeinschaftsinitiative Interreg III B und Folgeinitiativen, Nord- und Ostsee-Kooperationen,
- Beobachtung und Bewertung der räumlichen und strukturellen Entwicklung der Gebietskörperschaften und Regionen,
- Führung des Raumordnungskatasters,
- Empfehlung für Prioritätensetzung und Koordinierung der strukturwirksamen Fördermittel aus regionaler Sicht,
- Konkretisierung und Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Landesraumordnungsprogramms,
- Genehmigung der Regionalen Raumordnungsprogramme, Unterstützung der Träger der Regionalplanung im Rahmen der Aufstellung regionaler Raumordnungsprogramme,
- Durchführung von Raumordnungsverfahren für Vorhaben von übergeordneter Bedeutung; Unterstützung der unteren Landesplanungsbehörden bei Durchführung von Raumordnungsverfahren und
- grenzüberschreitende Abstimmung und interkommunale Zusammenarbeit bei Vorhaben von überörtlicher Tragweite.

1.4.2 Regionalmanagement

Begleitung von Projekten des Regionalmanagements in Absprache oder auf Anregung der Ressorts

1.4.3 Länderübergreifende Zusammenarbeit; Zusammenarbeit mit Stadtstaaten

Wahrnehmung länderübergreifender Kooperationen:

Regierungsvertretung Braunschweig: Sachsen-Anhalt, Thüringen und Hessen.

Regierungsvertretung Lüneburg: Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg.

Regierungsvertretung Hannover /Nienburg: Nordrhein-Westfalen.

Regierungsvertretung Weser-Ems: Bremen, Niederlande.

1.5 Interkommunale Zusammenarbeit und Kommunen:

- Unterstützung der Landkreise bei übergreifenden Kooperationen in Abstimmung mit StK, MI, ML, MS und MW.
- Unterstützung der Kommunen wegen fachlicher Verknüpfung mit anderen Bereichen wie Landesentwicklung, Raumordnung, „Europa“, Wirtschaftsförderung und überregionale Zusammenarbeit einschließl. Zusammenarbeit in Großräumen und Metropolregionen u.a.m..

1.6 Bauleitplanung, Genehmigung von Flächennutzungsplänen (Geschäftsbereich MS):

Aus dem Aufgabenbereich Städtebau, soweit nicht auf die Landkreise übertragen:

- Genehmigung von Flächennutzungsplänen und von städtebaulichen Satzungen
- Mitwirkung bei der Aufstellung und Fortschreibung des Städtebauförderungsprogramms nebst städtebaulicher Sonderprogramme (durch MS als Programmbehörde)
- ortsnahe Bearbeitung, Tatsachenerhebung und Beurteilung von Eingaben aus dem Aufgabenbereich Bauen und Wohnen

R 2 Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug

a) aus dem Geschäftsbereich der Staatskanzlei

- Ehrungen/Ordensangelegenheiten,
- Tag der Ehrenamtlichen

b) aus dem Geschäftsbereich MI

- Stiftungswesen,
- Enteignungs- und Entschädigungsverfahren,
- Abkommen zur internationalen Amtshilfe (nur Regierungsbüro Lüneburg),
- Legalisations- und Apostilverfahren,
- Gräbergesetz, Kriegsgräberangelegenheiten

c) aus dem Geschäftsbereich MW

- Schwarzarbeitbekämpfung (Koordinierung, Überwachung von Maßnahmen),
- Versicherungsaufsicht (Statistiken über kleine Versicherungen),
- Außenwirtschaftsverkehr (Stellungnahmen in Straf- und Bußgeldsachen),
- Genehmigung nach § 49 Abs. 1 Außenwirtschafts-Verordnung,
- öffentliches Auftragswesen (Nachprüfstelle nach § 31 VOB/B),
- Preis- und Kostenprüfungen (Preis- und Betriebsprüfung bei öffentl. Aufträgen),
- Vergabekammern (nur Regierungsvertretung Lüneburg),
- Kurorte (Anerkennung und Überwachung von Kurorten).

d) aus dem Geschäftsbereich MU

- Preis- und Kostenprüfungen (Strompreisprüfung nur Regierungsvertretung Braunschweig - temporär -).

R 3 Service- und Unterstützungsaufgaben

a) aus dem Geschäftsbereich MI:

- Ausbildung der Rechtsreferendare in Niedersachsen;
- Ausbildung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst (Trainee-Konzept),
- Einrichtung einer Job-Börse,
- haushalts- und kassentechnische Abwicklung Kapitel 0305 (Aufgabe nur temporär),
- Abwicklung Liegenschaften Kapitel 0305 (Aufgabe nur temporär).

b) aus dem Geschäftsbereich MW:

- Unabhängige Stelle gem. ESF-Richtlinien (nur Regierungsvertretung Weser-Ems)

c) aus dem Geschäftsbereich MI und ML:

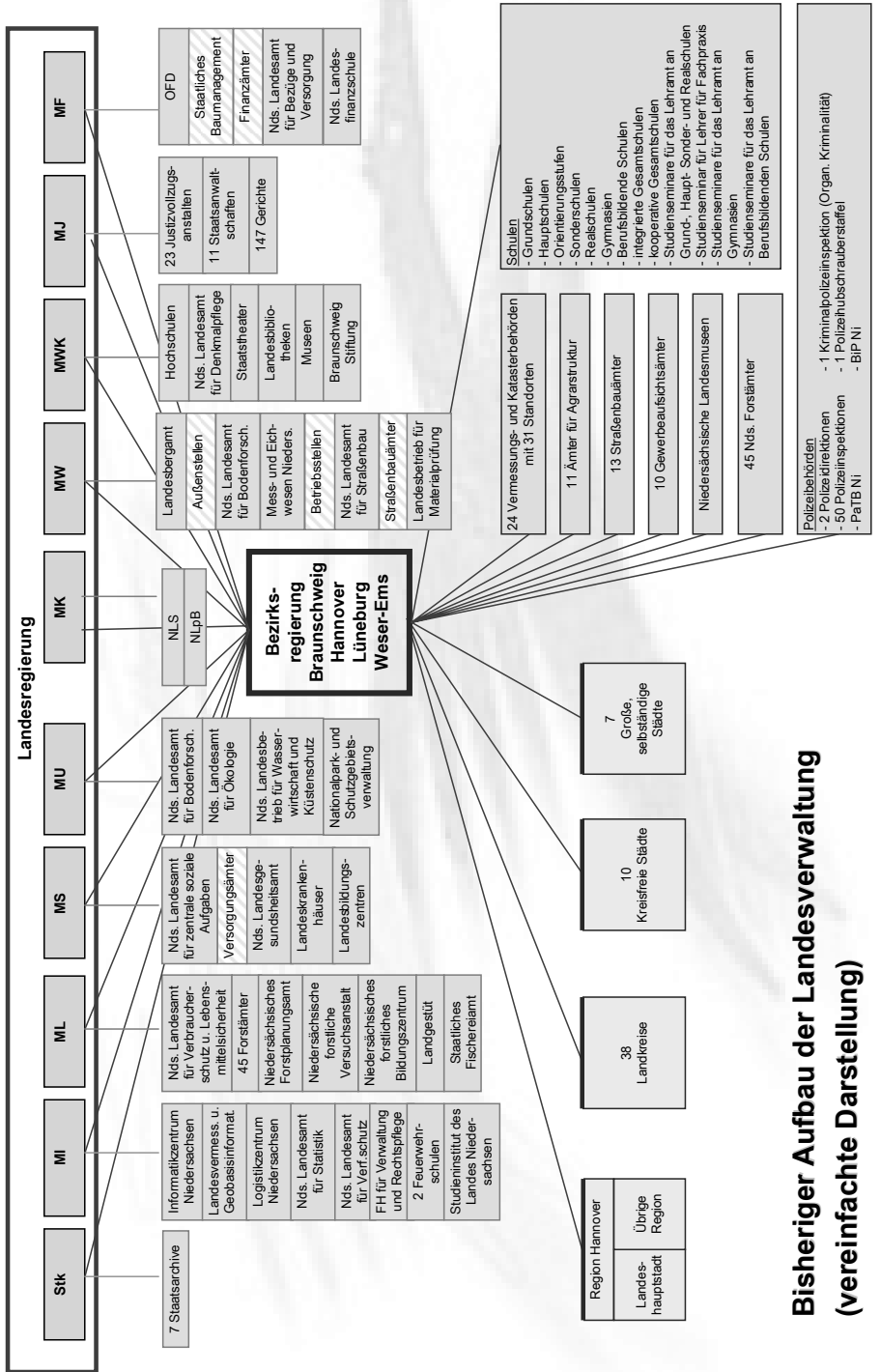
- Informationspool für raumbedeutsame Daten (Nutzung geographischer Informationssysteme)

d) aus Geschäftsbereichen aller Ressorts:

- Punktuelle Unterstützung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit aller Pressestellen der Ressorts im Einzelfall

Darüber hinaus bieten die Regierungsvertretungen im Einzelfall Unterstützungsleistungen für andere Behörden(-teile), z.B. Stützpunkten des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege. Für den Bereich Denkmalpflege sollen im Interesse einer flächendeckenden Erreichbarkeit drei Stützpunkte jeweils an die Regierungsvertretungen in Oldenburg, Lüneburg und Braunschweig angebunden werden.

Anlage 4: Bisheriger Aufbau der Landesverwaltung



Bisheriger Aufbau der Landesverwaltung (vereinfachte Darstellung)

Anlage 7: Polizeiorganisation

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

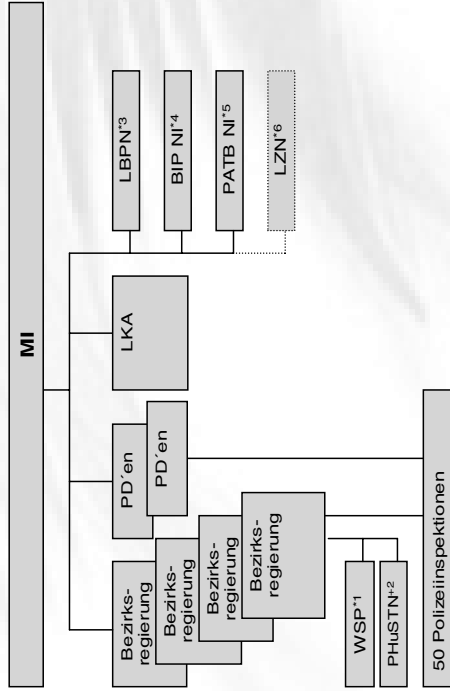


Verwaltungsmodernisierung

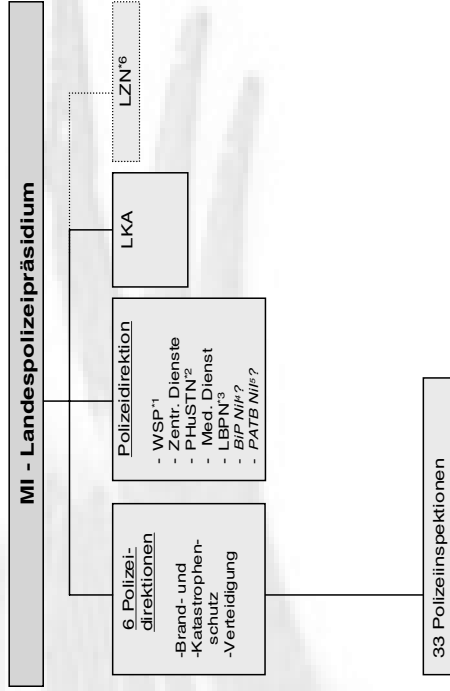
Polizei in Niedersachsen sowie Brand-, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung



Bisher:



Zukünftig:



Stand: 02.03.2004

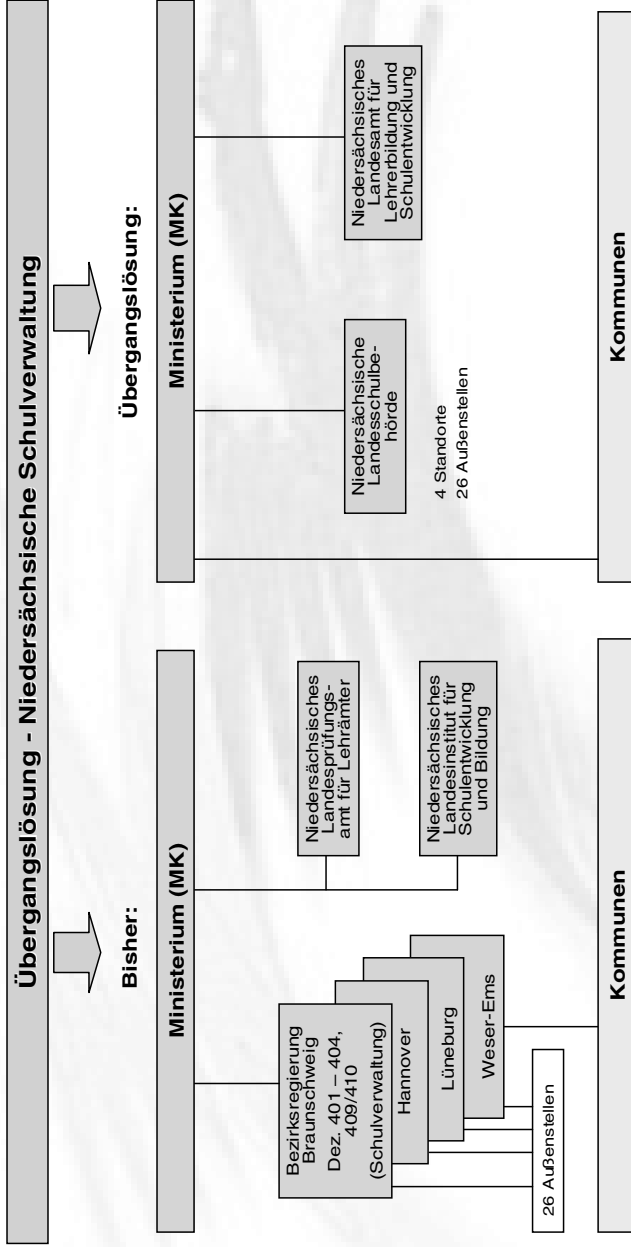
*1 Wasserschutzpolizei *2 Polizeihubschrauberstaffel Nds. *3 Landesbereitschaftspolizei Nds. *4 Bildungsinstitut der Polizei Nds. *5 Polizeiamt für Technik und Beschaffung Nds. *6 Logistikkzentrum Nds.



Anlage 8: Schulverwaltung

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

Verwaltungsmodernisierung

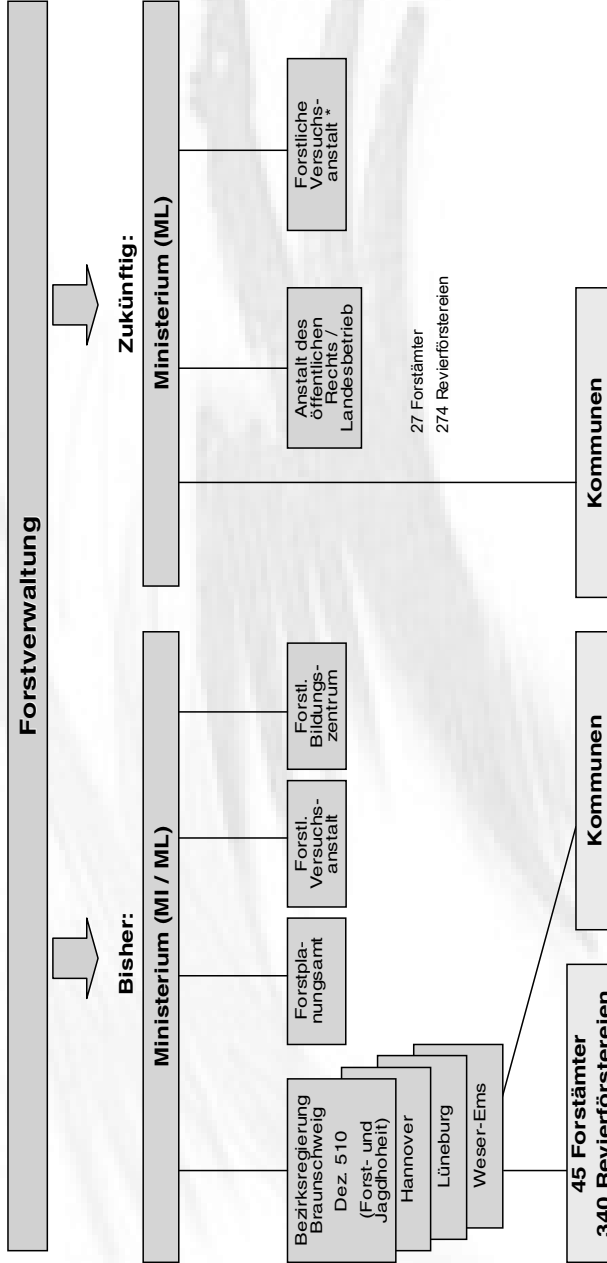




Anlage 9: Forstverwaltung

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

Verwaltungsmodernisierung



* Zusammenführung mit entsprechenden Einrichtungen von Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen angestrebt

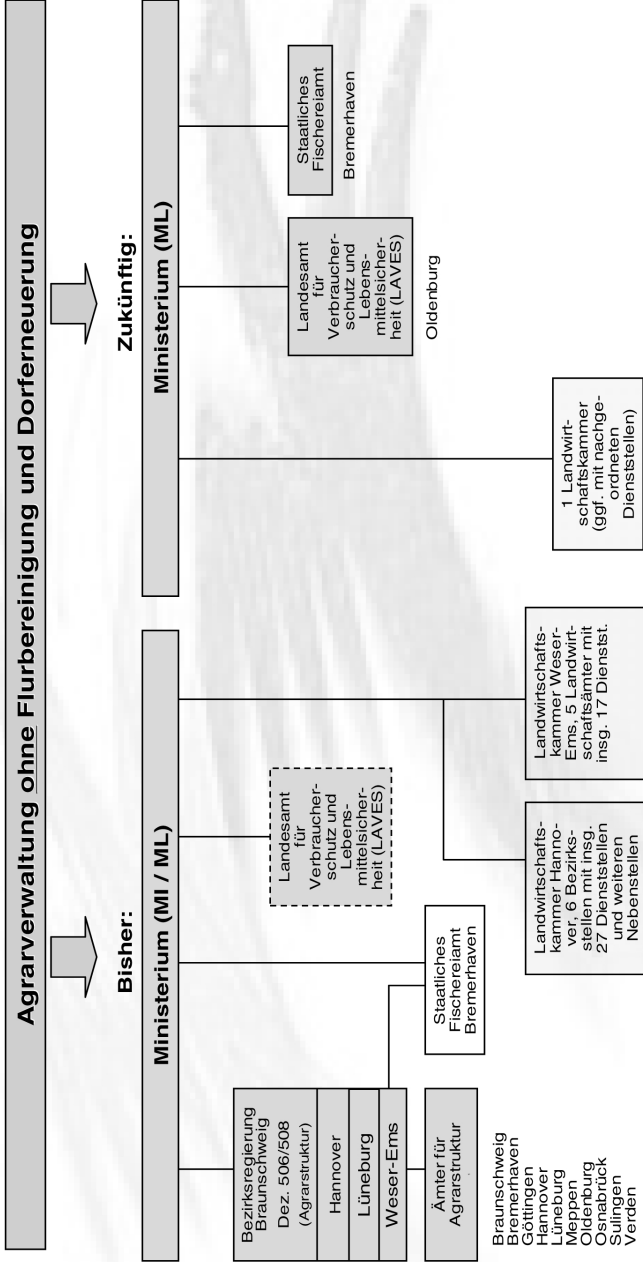
Stand: 02.03.2004



Anlage 10: Agrarverwaltung

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Verwaltungsmodernisierung

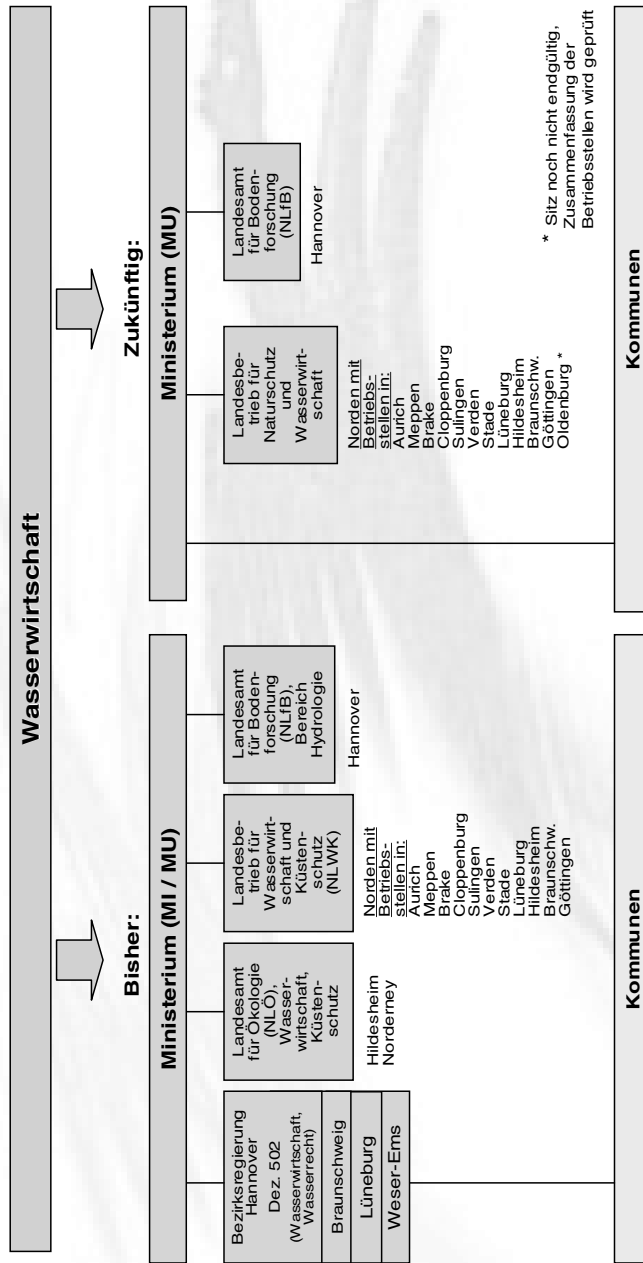




Anlage 11: Umweltverwaltung – Wasserwirtschaft

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

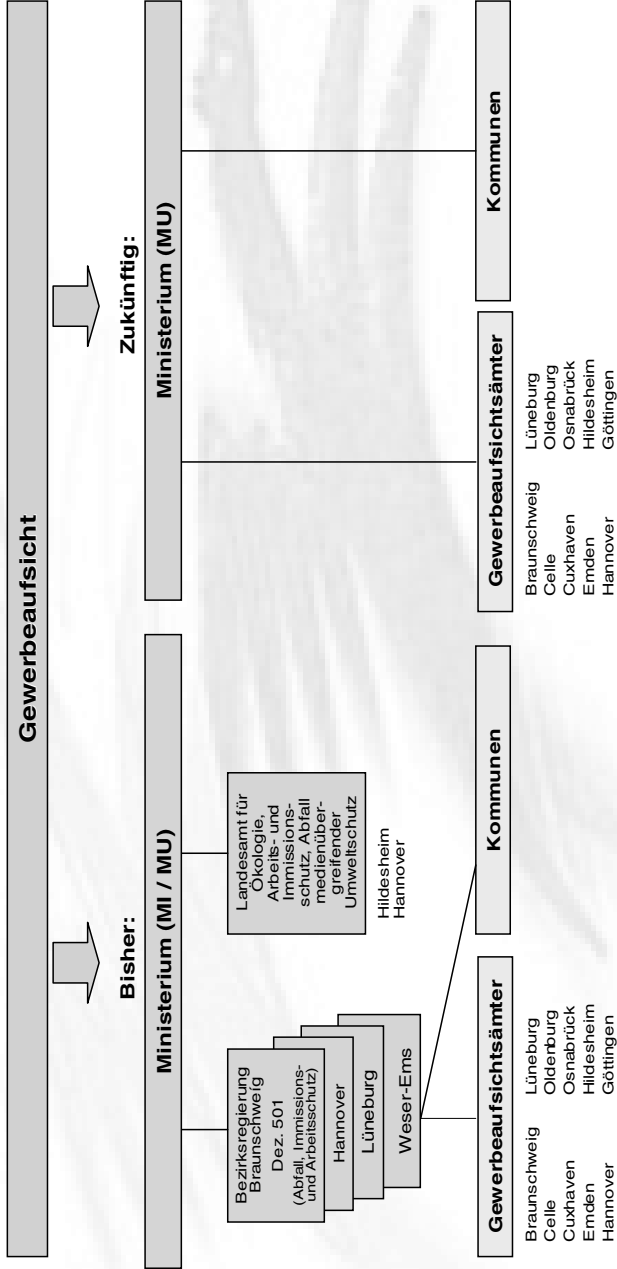
Verwaltungsmodernisierung



Anlage 12: Umweltverwaltung – Gewerbeaufsicht

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

Verwaltungsmodernisierung

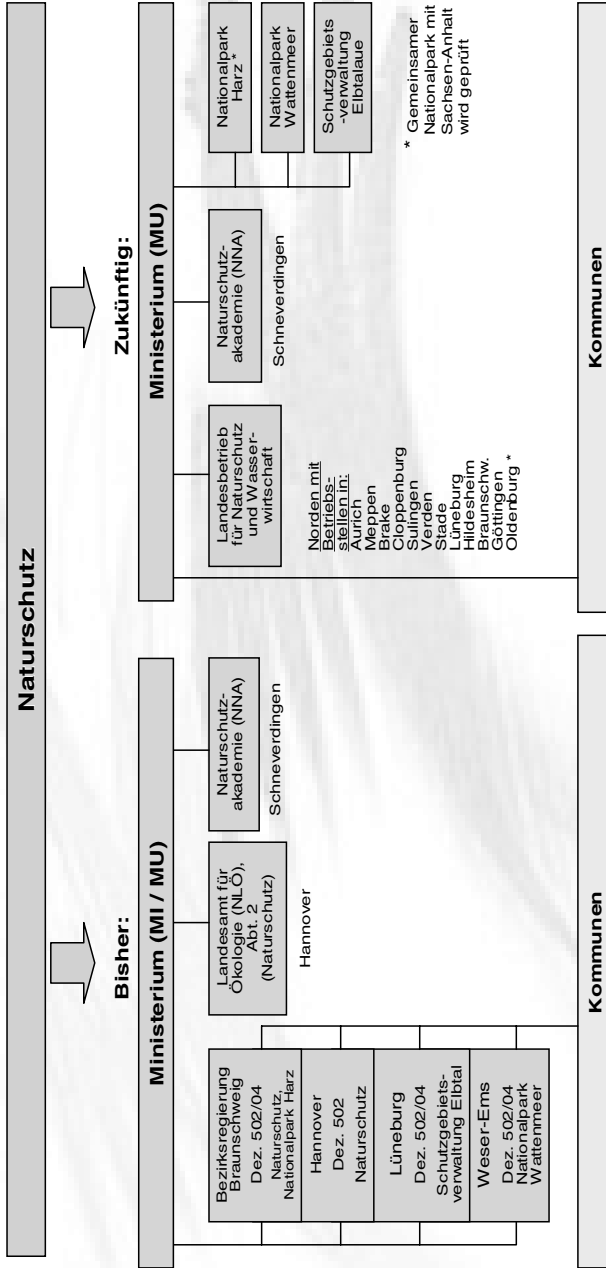




Anlage 13: Umweltverwaltung – Naturschutz

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

Verwaltungsmodernisierung

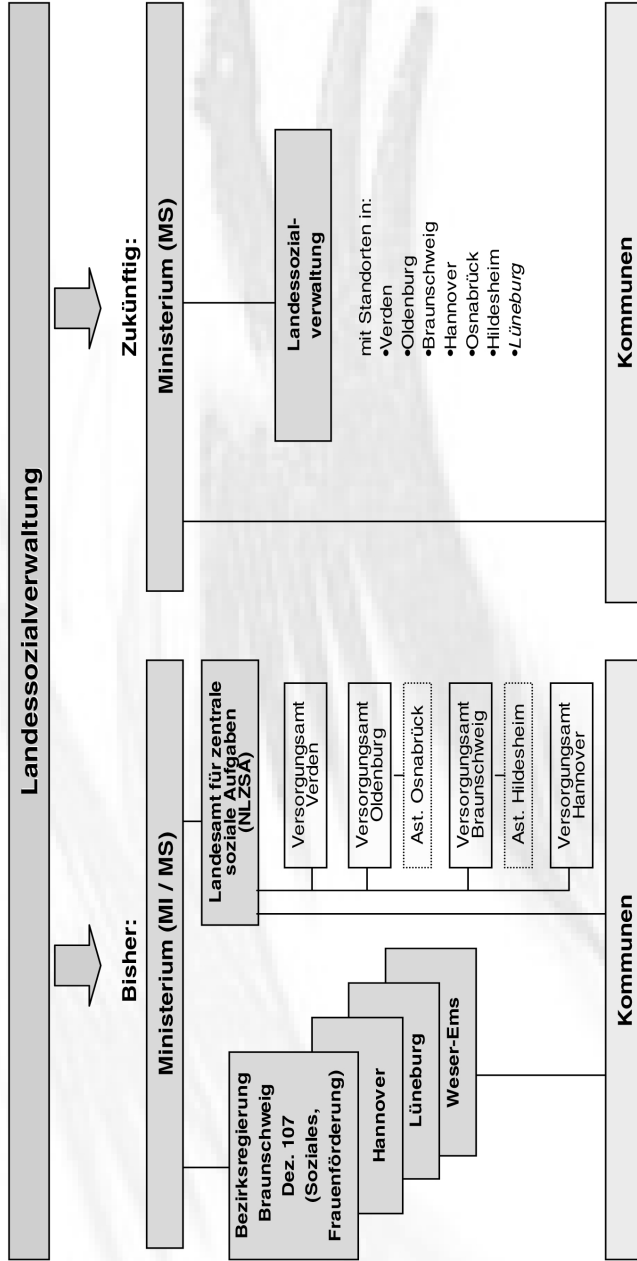




Anlage 14: Landessozialverwaltung

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

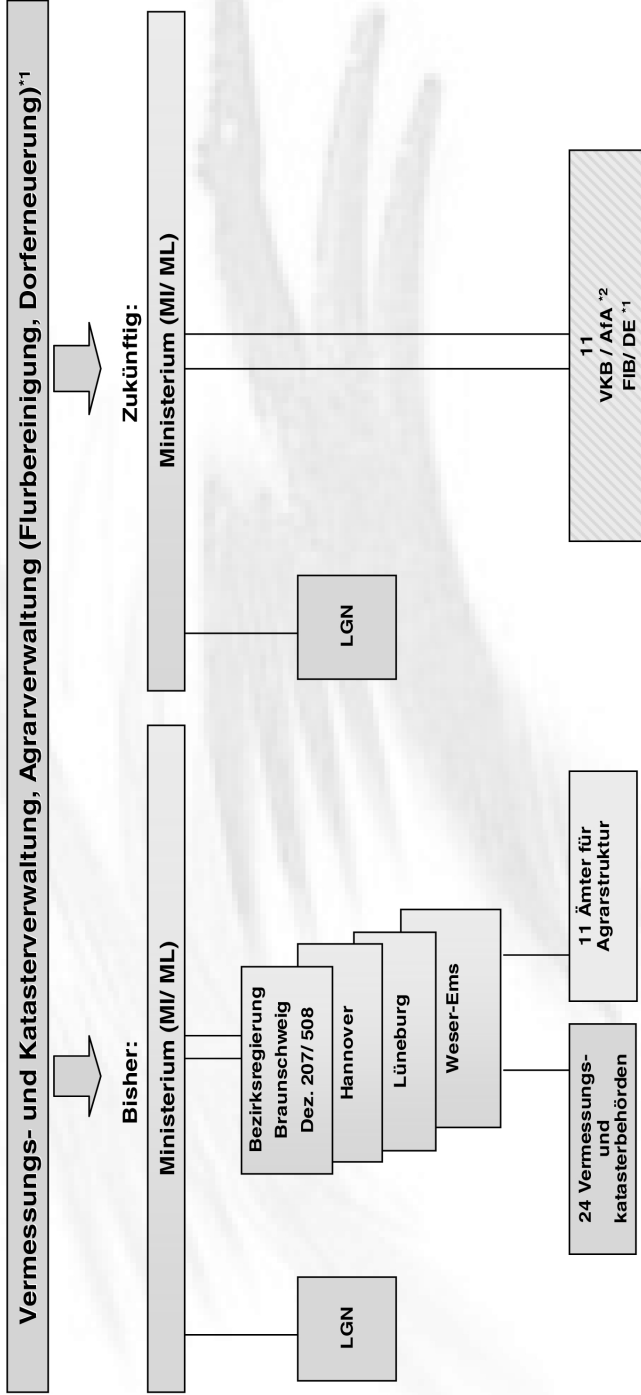
Verwaltungsmodernisierung



Anlage 15: Vermessungs- und Katasterverwaltung



Verwaltungsmodernisierung



^{*2} Vermessungs- und Katasterbehörde (VKB) / Amt für Agrarstruktur (AIA)
Stand: 06.08.2004

^{*1} Flurbereinigung und Dorferneuerung (FIB/ DE)



Anlage 16: Straßenbauverwaltung

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport

Verwaltungsmodernisierung

