

Deutscher Bundestag
- Innenausschuss -
Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Bürokratieabbau“
28.06.2004

Professor Dr. Joachim Jens Hesse
Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin

Schriftliche Stellungnahme

Die folgenden Ausführungen fassen jene Stellungnahme zusammen, die aufgrund einer Erkrankung am 28.06.2004 im Rahmen der Sachverständigenanhörung nicht vorgetragen werden konnte. Sie wird um einige Ausführungen ergänzt, die – nicht zuletzt auf Bitten einzelner Abgeordneter – den Themenbereich „Bürokratieabbau“ in einen weiteren Kontext stellen und sich dabei nicht nur auf die Bundesebene konzentrieren, sondern insbesondere auch die Bemühungen auf Landes- und kommunaler Ebene einbeziehen. Die Ausführungen basieren auf zahlreichen vom Autor in den vergangenen Jahren vorgelegten Untersuchungen zum Themenbereich. Auf sie wird in den abschließenden Literaturhinweisen gesondert verwiesen.

Zehn Thesen zum „Bürokratieabbau“ in der Bundesrepublik Deutschland

(1) Bürokratiekritik zwischen Vorurteil, wohlfeiler Absichtserklärung und unabweisbarem Reformbedarf

Die Verwaltungstätigkeit der öffentlichen Hand unterliegt einer nahezu ubiquitären Kritik, die unter Nutzung des *Bürokratiebegriffs* fast ausschließlich *negativ besetzt* ist und in ihrer Allgemeinheit weder den letztlich nur durch öffentliche Einrichtungen zu erbringenden Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben noch der Bedarfslage entspricht. Da der Vorwurf „bürokratischen Verhaltens“ nicht selten diskreditierend gemeint ist, besetzen Öffentlichkeit wie Politik die Diskussion in durchaus populistischer Manier. Dabei wird in schwarz-weiß-Kennzeichnungen bürokratisch agierenden Einrichtungen meist ein „Freiheitsbegriff“ gegenübergestellt, dem man sich nicht versagen möchte. Gleichzeitig aber ist der Ruf nach dem „starken Staat“ ungebrochen, wird bei jeder Regelverletzung öffentliche Sanktion gefordert, nimmt man einen im internationalen Vergleich noch immer beeindruckenden Rechtsstaat und eine *cum grano salis* überzeugende Verwaltungstätigkeit als gleichsam selbstverständlich hin.

Diese Diskrepanz zwischen dem, was man „vom Staat“ fordert und dem, wie man „den Staat“ einschätzt, wird von der *Nichtbeantwortung der Frage* „*Was kann und soll der Staat?*“ überlagert. Da man sich dieser Frage entzieht, nachhaltige Reformen im Bereich von Regierung und Verwaltung nur in Teilen erkennbar sind und eine nicht selten sich selbst überlassene „Bürokratie“ durch andauerndes Wachstum, fortlaufende Spezialisierung und weitreichende Verflechtung gekennzeichnet ist, wird sie real zum Problem, kommt es zu Ineffizienz und suboptimalen Politikergebnissen. Dass dies der politischen Führung anzulasten ist, ergibt sich aus der exekutiven Arbeitsteilung, zu

wohlfeile Kritiken fallen also zumindest in Teilen auf Diejenigen zurück, die die Missstände beklagen.

Angesichts dieser Ausgangssituation ausgleichend zu wirken, ist insofern schwierig, als der Bedarf an exekutivem Handeln und die Notwendigkeit, individuelle Freiheiten zu bewahren, gegeneinander abzuwägen sind. Hinzu kommt, dass „Bürokratie“ nicht „Bürokratie“ ist, sondern deutlich nach horizontalen wie vertikalen Ausprägungen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation zu unterscheiden ist. Nur so gewinnen die vielfältigen Forderungen nach „Verwaltungsvereinfachung“, „Rechtsbereinigung“, einem „schlanken Staat“ oder auch nur nach „Effizienz und Transparenz“ an Gewicht, können Verantwortungen zugeordnet und politisch „eingeklagt“ werden. Diesen Prozess zu befördern, tut Not, da bürokratische Verfahren das öffentliche Handeln über Gebühr einengen und *endogene wie exogene Entwicklungen* (von der demographischen Herausforderung über den ökonomischen Strukturwandel bis hin zu den Konsequenzen des Europäisierungs- und Internationalisierungsprozesses) ein *weiteres bürokratisches Wachstum* erwarten lassen. Dass Deutschland dabei vor besonderen Herausforderungen steht, ergibt sich aus seinem Verwaltungssystem, das aufgrund der hohen Ausdifferenzierung als eines der komplexesten der Welt gilt. Komplexität dieses Ausmaßes führt aber nicht nur zu Stabilität und Sicherung, sondern droht, sich zumindest in Teilen in ihr Gegenteil zu verkehren, begünstigt mithin auch Ineffizienz und Missbrauch. Dem entgegenzuwirken, ist alle Anstrengungen wert, obwohl die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Widerstandes von Betroffenen und Beteiligten kaum auf erfolgreiche Verwaltungsreformen zurückblicken kann.

Heute bildet die grundlegende *Modernisierung der öffentlichen Verwaltung*, nicht zuletzt aufgrund der Haushaltssituation aller gebietskörperschaftlichen Ebenen, nach übereinstimmender Meinung der großen Parteien eine *entscheidende Zukunftsaufgabe*, um angesichts schnell wachsender und sich wandelnder Anforderungen Regierungspolitiken effektiver gestalten zu können. Blickt man auf die entsprechenden Bemühungen der Gebietskörperschaften, wird allerdings ein deutliches *Missverhältnis zwischen Ankündigung und Ertrag* deutlich.

(2) Ungleichgewichtige Reformbereitschaft in Bund, Ländern und Gemeinden

Lange verschleppte Reformen, die Folgen der Vereinigung und der fortlaufende Europäisierungsprozess erzwingen eine *Diskussion über den Zustand des öffentlichen Sektors*. Zwar sind Forderungen nach einem „schlanken Staat“ Legion, doch ist nicht wirklich erkennbar, dass man sich ernsthaft darum bemüht, dem nicht nur in Absichtserklärungen, sondern auch im Alltagshandeln nachzufolgen. Politik und Verwaltung wollen zwar zu einer Reform der deutschen „Staatlichkeit“ mit einer Überprüfung der öffentlichen Aufgaben und einer Neudefinition des Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor beitragen, entziehen sich dieser Pflicht aber in weiten Teilen. Obwohl laut nach einer Rückführung des Staates auf seine „Kernaufgaben“ gerufen wird, kommt es noch immer zu einer „Aufsplitterung“ – und damit zwangsläufig Aufgabenausdehnung – von Bundes- wie Landesministerien, erlaubt man sich durch den Ausweis zahlloser Sonderbehörden und zusätzlicher Verwaltungsebenen eine kaum mehr beherrschbare institutionelle Ausgangssituation. Statt konsequent zu fragen, welche Aufgabe durch welche gebietskörperschaftliche Ebene wirklich wahrzunehmen ist, wie Spezialisierungsprozesse und Verflechtungen abgebaut werden können und ob es des

noch immer erkennbaren, häufig ungesteuerten Wachstums öffentlicher Aufgaben tatsächlich bedarf, wird über eher periphere Veränderungen, diskussionswürdige Trägerschaften und problematische Arbeitsteilungen diskutiert. Damit entzieht sich die Debatte einer notwendigen Bestandsaufnahme des deutschen Föderalismus und einer zeitgemäßen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, verbleibt die deutsche Ministerialorganisation häufig noch auf dem Stand der vergangenen Jahrzehnte und kommt es zwischen der staatlichen und der kommunalen Verwaltung zu zahllosen Verflechtungen, die Doppelarbeiten, unproduktive „Schnittstellen“ und funktionale Defizite erkennen lassen. *Man kuriert also weiterhin an Symptomen* und versucht, den Eindruck zielorientierten Handelns zu erwecken, obwohl *Beliebigkeit* und *punktuelles Agieren* vorherrschen. Dies gilt gleichermaßen für die Aufgaben einer „nachholenden Modernisierung“ wie für jene Anpassungsleistungen, die sich mit den Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung und dem Europäisierungsprozess verbinden.

Blickt man zunächst auf den *Bund*, ist dieser im Bereich von Regierungs- und Verwaltungsreformen *bis heute weitgehend inaktiv* geblieben. Auch der Umzug der Ministerien von Bonn nach Berlin hat zu keinen nennenswerten Konsequenzen im Binnenbereich geführt. Stattdessen bleibt es auf absehbare Zeit mit der unglücklichen Zweiteilung von Ministerialstandorten bei einem im internationalen Kontext erstaunlichen, ressourcenverschwendenden Anachronismus. Zugleich hat man den Zuschnitt der Ministerien, von einigen materiell überfälligen „Bündelungsprozessen“ (Beispiele: Wirtschaft und Arbeit, soziale Sicherung) abgesehen, unverändert gelassen, Verfahrensreformen auf punktuelle Eingriffe beschränkt und lediglich die überfällige Digitalisierung der Bundesverwaltung eingeleitet. Dem gegenüber blieb das Leitbild des „aktivierenden Staates“ ein eher undifferenziertes politisches Ziel und muss es sich erst noch erweisen, ob die angekündigte Entbürokratisierung, etwa über Reformen im Bereich der Bundesagentur für Arbeit und der sozialen Sicherungssysteme, Folgeaktivitäten in der unmittelbaren Bundesverwaltung und den Ministerien selbst auslösen wird. Die *Chance für eine umfassende Bestandsaufnahme*, vielleicht sogar für *eine Re-Konstruktion der Bundesverwaltung*, die sich mit der Vereinigung bot, wurde *vergeben*.

Unter dem Eindruck zunehmender Haushaltsprobleme haben die *Länder* nach ursprünglichem Zögern und zunächst nur punktueller Reform seit Ende der 1990er Jahre umfassende Modernisierungsprozesse eingeleitet, ist hier eine Reihe bemerkenswerter *Ansätze zum „Bürokratieabbau“* erkennbar. Dabei gewinnen vor allem Maßnahmen im Rahmen einer *Aufgabenkritik* an Bedeutung. Auch wenn sich diese Ansätze bislang meist nur sektoral ausgewirkt haben, führten sie doch zu wichtigen Restrukturierungsmaßnahmen (Beispiele: Forst-, Landesstraßenbau- sowie staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung). Eine vollständige Aufgabenerhebung und -kritik, wie sie derzeit im Rahmen der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalens angestrebt und im kommunalen Bereich für das Saarland in Auftrag gegeben wurde, dürfte einen entscheidenden weiteren Schritt darstellen, um eine Neuorganisation von Landes- und Kommunalverwaltungen zu gewährleisten. Auf diese Weise könnte man an die inzwischen sehr weitgehenden Reformen, etwa in Baden-Württemberg und Niedersachsen, anschließen, diese bei konsequenter Umsetzung ggf. noch „übertreffen“.

Lediglich im Bereich der *Gemeinden* fanden sich bereits im Verlauf der 1980er Jahre, vor allem aufgrund erkennbarer Haushaltsprobleme und einer insgesamt wenig gemeindefreundlichen Politik von Bund und Ländern, Ansätze, nicht nur den Aufgaben-

bestand zu überprüfen, sondern auch innerhalb der gegebenen Routinen nach *Reformpotenzialen* zu fahnden. So wurde im Rahmen eines von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle propagierten, inzwischen entwicklungsbedürftigen „Neuen Steuermodells“ eine Reihe den Namen verdienender Anpassungsprozesse erkennbar. Auch wenn dabei Modisches und Imitationseffekte im Spiel waren: Die Orientierung an einem „Modell“ grenzte den Zufall ein und hielt geplante Veränderungen innerhalb eines gemeinsamen Rahmens.

In der *Zusammenfassung* wird deutlich, dass in dieser *ambivalenten Bilanz der Gebietskörperschaften* das aktuelle „Reformklima“ vor allem die Länder und Kommunen erfasst hat, während der Bund weitgehend inaktiv blieb. Vor allem im Länderbereich sind Ansätze erkennbar, die sich im Gewicht mit jenen Verwaltungsreformen vergleichen lassen, die Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre in den alten und seit Beginn der 1990er Jahre in den neuen Ländern vollzogen wurden. Da aber auch hier die Reformenergie ungleich verteilt ist und eine konsequente Aufgabenkritik, eine dem nachfolgende Funktionalreform sowie unabweisbare strukturelle Veränderungen sich auf wenige „Vorreiter“ konzentrieren, richtet sich die Aufforderung zum „Bürokratieabbau“ an alle Gebietskörperschaften. Die einzuleitenden Modernisierungspolitiken trafen auf einen hoch ausdifferenzierten Besitz an Organisations- und Aufgabenstrukturen, deren Vereinfachung erhebliche Effizienz- und Effektivitätspotenziale birgt.

(3) Die Ausgangssituation, der materielle Befund: ein überkomplexes Verwaltungssystem, überregelte Verfahren, inflexible und ineffiziente Politiken

Wenn richtig ist, dass das Regierungs- und Verwaltungssystem Deutschlands heute durch *überkomplexe Organisationsstrukturen* gekennzeichnet ist, so bezieht sich das nicht nur auf die Ministerialorganisation auf Bundes- wie Länderebene (und dem nachfolgende kommunale Einrichtungen), sondern auch auf jene Ebenendifferenzierung, die als nachgeordnete Bundes- und Landesverwaltung, Landesober-, -mittel- und -unterbehörden, als Regierungspräsidien, höhere Kommunalverbände und anderes mehr zutage tritt. Da alle Ebenen entsprechende Zwischen- und Ergänzungsstufen aufweisen, ist es bereits unrichtig, von einem „dreistufigen Verwaltungssystem“ in der Bundesrepublik zu sprechen. Dieses wird aufgrund der beträchtlichen Ausdifferenzierung vielmehr zurecht als „*übermöbliert*“ gekennzeichnet, wobei erneut bürokratisches *Wachstum*, zunehmende *Spezialisierung* und überbordende *Verflechtung* als Strukturmerkmale erkennbar werden. Bedenkt man darüber hinaus, dass in wachsendem Maße auch Regelungsmaterien der Europäischen Union und anderer supranationaler Einrichtungen hinzutreten (deren Berücksichtigung und Wirkung man bislang gröblich unterschätzt), wird deutlich, weshalb einzelne Vertreter des politischen Prozesses den „Kampf gegen die Bürokratie“ als „verloren“ kennzeichnen, geforderte „Reformen“ und angestrebte „Rationalitätssteigerungen“ sich meist als nur schwer zu vollziehende, eher marginale Verbesserungen der Ausgangssituation erweisen. Was fehlt, ist ein Gesamtkonzept (und ein dem zugrunde liegendes Bewusstsein), das auf jene die Komplexität des Verwaltungssystems begründende Anspruchshaltung Bezug nimmt und ihr umsetzbare Alternativen gegenüberstellt; dies gilt nicht zuletzt für notwendige Koordinationsprozesse zwischen den Akteuren und Ebenen.

Die benannte „Überkomplexität“ wird ergänzt durch eine „*Überregelung*“, die zunächst als Verrechtlichung gekennzeichnet wurde und heute in Deregulierungspoliti-

ken und Privatisierungsansätzen eine verstärkte Aufmerksamkeit erfährt. Blickt man auf die dabei vorgetragenen Vorstellungen im Detail, wird allerdings erneut deutlich, dass man sich lediglich auf der Überschriftenebene einig ist: Wer will keinen „schlanken Staat“, eine „Übertragung privatwirtschaftlicher Managementkonzepte auf den öffentlichen Sektor“, „Testkataloge“ für Gesetzgebungsverfahren, ein „Leitbild für eine zukunftsorientierte Verwaltung“, ein „Controlling“ oder die Überwindung der herkömmlichen Kameralistik? Wer derartige Kategorien für „innovativ“ oder umsetzbar hält, sei erneut auf eine seit wenigstens 30 Jahren andauernde Diskussion verwiesen. Sie verbleibt im Ergebnis zirkulär, setzt unkonkrete Zielkataloge an die Stelle umsetzbarer Politiken, beantwortet den Ruf nach unabweisbaren Reformen mit pauschalen Absichtserklärungen. Jetzt sieht es so aus, als kapitulierte die Politik vor einem reformresistenten Aufgabenfeld, als suche man sich über eine Vereinfachung von Fragestellungen und über partielle Bemühungen aus der Verantwortung zu ziehen. Deshalb auch die *Gefahr des Stillstands*, ja *des Rückschritts* – und dies *in einem Bereich, der für die Stabilität des Gemeinwesens und die Wiedergewinnung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit von zentraler Bedeutung ist*.

Zur hohen Komplexität und der Überregelung exekutiven Handelns treten dessen *Inflexibilität* und eine damit verbundene *Ineffizienz*. Nicht umsonst bildet die *Verfahrensvereinfachung* einen wichtigen Teil der gegenwärtigen Reformdiskussion; sie wäre durch strukturelle Veränderungen zu ergänzen, nicht zu ersetzen. Verfahrensvereinfachung wird zunächst durch eine größere *Selbständigkeit der Vollzugsebenen* und einen damit verbundenen Abbau von Zwischenebenen und Verflechtungen erreicht. Die Vereinfachung der allgemeinen und die Rückführung der besonderen Verfahrensvorschriften stehen dabei im Mittelpunkt. Diese *Forderungen* richten sich *zunächst* und vor allem *an den Bundesgesetzgeber*. Er provoziert mit der Aufnahme von Verfahrensregeln in Gesetze den Erlass nachfolgender Verwaltungsvorschriften. *Hinzu tritt die Aufgabe der Landespolitik*, die Vorschriftenproduktion durch Begründungszwänge zu erschweren, einen Teil der Verwaltungsvorschriften für befristet zu erklären, jährlich erscheinende Gültigkeitsverzeichnisse zu verbessern und Zurückhaltung bei der konkreten Verfahrensanweisung zu üben. Die beschworene Deregulierung des öffentlichen Handelns muss dabei in der Verwaltung beginnen, wenn auch extern etwas bewirkt werden soll. Im Übrigen ist Vorschriftenverminderung immer über *zwei Strategien* zugleich zu verfolgen: eine *Verminderung von Aufgaben* und eine *Vereinfachung des Vollzugs*. Vorschriftenverminderung mag dabei vieles erreichen, doch bleibt die *Rege-lungsbedürftigkeit groß*, die gesellschaftliche *Selbstregulierungsfähigkeit schwach*. Schon deshalb ist an selbstverständlichen Forderungen festzuhalten: *Zugänglichkeit*, *Verständlichkeit*, *Sinnhaftigkeit* und *Anwendbarkeit* von Vorschriften sollten als *Minima* gelten. Hinzu kommt, dass auch die Isolation der einzelnen Vorschriften überwunden werden muss, zusammengehörige Vorschriften also zusammenzufassen sind. Nur so wird Anwendung erleichtert, Veränderung aber erschwert – *Vorschriftenkultur fördert Vollzugsbeständigkeit*.

Zur institutionell-organisatorischen „Verschlankung“, Verfahrensvereinfachungen und einer der Aufgabenzuordnung verbundenen Ressourcenbereitstellung tritt schließlich der Blick auf das *Humankapital*, also *das Personal*. Auch in diesem Bereich finden sich jahrzehntelange Diskussionen, die ohne nähere Umsetzung blieben. Dies ist schon deshalb inakzeptabel, als sich mit wirklicher Modernisierung das *Anforderungsprofil an den öffentlichen Dienst* verändern wird. In einer „modernen“ Verwaltung sollen Entscheidungen so weit als möglich bürger- und ortsnah von Mitarbeitern gefällt wer-

den, die sich nicht rückversichern können, deren Spielräume häufig größer als bisher sein werden und die ergebnisorientiert arbeiten. Dazu müssen sie über die notwendige Fachqualifikation verfügen, die Verwaltung und deren Umfeld kennen und sich auf ständigen Wandel einstellen. Dieses Bild ist von dem des klassischen „Bürokraten“ weit entfernt, fast ein Gegenbild. In diesem Zusammenhang kommt *wirklicher Personalsteuerung* eine besondere Bedeutung zu. Fachqualifikation darf nicht zu übermäßiger Spezialisierung führen, muss sich vielmehr in unterschiedlichen Arbeitsfeldern bewähren und erweitern. Der häufige Wechsel sollte dabei das Normale, der Verbleib die Ausnahme sein. Diesen Wechsel zu sichern, war selbstverständliche Maxime früherer Personalsteuerung; sie wäre wiederzubeleben. Im Übrigen ist hier *vom privatwirtschaftlichen Bereich zu lernen*. So bemüht man sich heute zurecht um eine konsequente Ergebnissteuerung, die an die Stelle bürokratischer Verfahren Zielvereinbarungen setzt, Qualitätsstandards definiert, Produktkataloge entwickelt, Kennziffern festlegt, ein sinnvolles Berichtswesen institutionalisiert und in vielfältiger Weise ein umfassendes Kostendenken fördert, um Fach- und Ressourcenverantwortung zusammenzuführen. Dabei sind Übertreibungen unverkennbar, die Kosten- und Leistungsrechnung umfasst nicht alle Leistungen und Leistungsarten der öffentlichen Hand. *Lernen also nur dort, wo es sich anbietet* – ohne das Öffentliche und das Private/Privatwirtschaftliche gleichzusetzen. Die mit einer Verwaltungsstrukturreform verbundenen Folgen für das Personal des Landes sind dabei meist nur abzuschätzen. Zu den im öffentlichen Dienstrecht angelegten Sicherungen treten jene Politiken, die sich u.a. mit dem Ausweis von kw-Vermerken, dem Angebot von Teilzeitarbeit und Vorruhestandsregelungen verbinden. Gleichwohl ist eine weitere Einschränkung des Personalbestandes unausweichlich, selbst wenn im Rahmen von Privatisierungspolitiken, Auslagerungen auf selbständige Verwaltungseinheiten und Übergängen in weiterführende privatwirtschaftliche Tätigkeiten auch Arbeitsplätze geschaffen werden dürften.

Schließlich: Im Ergebnis sind es nicht nur die gegenwärtigen Haushaltsprobleme, die eine nähere Beschäftigung mit Staat und Verwaltung nahe legen, einen „Bürokratieabbau“ fordern. Es sind vielmehr *offensichtliche Funktionsdefizite*, die zunehmend zutage treten. Hier hat es die deutsche Diskussion bislang nicht vermocht, die mit dem angesprochenen Strukturwandel verbundenen Konsequenzen sachadäquat umzusetzen. So wurden zahlreiche Möglichkeiten vergeben, den öffentlichen Sektor grundlegend zu überprüfen, Anpassungsprozesse dort einzuleiten, wo sie sich aufgrund zu langen Verharrens auf bewährten Routinen als unabdingbar erweisen und Reformen dort wirksam werden zu lassen, wo Deutschland im internationalen Vergleich zweitrangig zu werden droht. Allerdings sollte man sich auch hier keinen Illusionen hingeben. *Regierung und Verwaltung lassen sich nie gänzlich erneuern, sondern nur mit dem Ziel der Verbesserung weiterentwickeln*. So bleibt zu hoffen, dass die gegenwärtige, erfreulich kritische Diskussion zu einer nach Organisation und Anspruch bescheideneren, aber besseren Regierung führt, in der man den Zugriff der Politik begrenzt, zwischen Willensbildung und Vollzug gewissenhafter unterscheidet und dem Vollzug sein Recht gibt. Dazu gehört auch die Rücknahme zu detaillierter und spezialisierter Anweisungen. *Kleiner, einfacher, kostenbewusster, motivierter, weniger abgehoben vom Umfeld* – kurz: *besser, so könnte man sich die Zukunft von Regierung und Verwaltung vorstellen*.

- (4) **Der organisatorische Rahmen: horizontale und vertikale Ausdifferenzierung, Verflechtungsprozesse, Verantwortungsteilung, Koordinationsdefizite**

Blickt man auf den organisatorischen Rahmen für das öffentliche Handeln und sucht demgegenüber Reformpolitiken zu formulieren, ist zunächst in Erinnerung zu rufen, dass dem zahlreiche, gegenwärtig fast *gleichzeitig ablaufende Reformbemühungen* gelten. So finden sich heute *europäische* (Verfassungsvertrag), *nationalstaatliche* (Föderalismusreform), *gliedstaatliche* und *lokale Ansätze*, ebenenspezifisch das Verwaltungshandeln zu vereinfachen und dessen Effizienz wie Effektivität zu erhöhen. Diese jeweils zu berücksichtigen, der materiellen „*Verflochtenheit*“ von Reformpolitiken nachzuzufolgen, erweist sich dabei nicht nur als technisch schwierig, sondern meist bereits auch von der Informationslage her. Selbst ausgewiesene „Reformer“ wissen häufig nicht, dass das, womit sie sich beschäftigen, durch die Planungen anderer Einrichtungen in Teilen bereits wieder konterkariert wird. In der aktuellen Reformdiskussion auf Bundesebene, nicht zuletzt „Hartz IV“, finden sich zahlreiche Beispiele für solche Wahrnehmungs- und Koordinationsprobleme.

Der systematische *Vergleich der Regierungs- und Verwaltungsorganisation im Bund und in den Ländern* sowie daraus zu entwickelnde Reformperspektiven stoßen zudem schon *ab ovo* auf ein grundsätzliches Problem. Obwohl sich länderübergreifend spezifische Organisationsmuster und Aufgabenzusammenhänge finden, gibt es *keine einheitliche Terminologie*, die gleichzeitig und für alle Länder verbindlich die Position einer Behörde im Instanzenzug kenntlich macht, ihre räumliche Zuständigkeit benennt und ihr Tätigkeitsprofil charakterisiert. Diese begriffliche Komplexität ist als Ausfluss „gewachsener“ Organisation ein Spiegelbild von Verwaltungstraditionen, Länderspezifika und unterschiedlichen staatspolitischen Konzepten. Umso mehr stellt eine einheitliche Begriffsbildung eine zentrale Voraussetzung dar, um die Form und Vielfalt der deutschen Verwaltung einer vergleichenden Analyse zugänglich zu machen und Vereinfachungsempfehlungen zu benennen.

Unterscheidet man zwischen den Gebietskörperschaften, wird heute vor allem am Beispiel der deutschen *Flächenländer* deutlich, dass vor allem sie auf eine nachhaltige, d.h. funktional und strukturell angelegte Staatsvereinfachung zielen. Dies beinhaltet, etwa in *Baden-Württemberg*, den nahezu vollständigen Abbau von „Doppelstrukturen“ aus Sonderbehörden und Mittelinstanzen und die damit verbundene Konzentration staatlichen Handelns in der Fläche auf einen verbleibenden „Kern“ (in Regierungspräsidien und Kreisen). Daneben steht das Konzept der *niedersächsischen Landesregierung*, eben diese Regierungspräsidien aufzulösen, Zuständigkeiten auf Dritte zu verlagern, Aufgaben zu privatisieren oder gänzlich auf diese zu verzichten. In anderen Ländern sind wiederum „Mischformen“ einer Reform erkennbar, die deutlich machen, dass sich die Landesregierungen jetzt ernsthaft um Konzepte bemühen, die „über den Tag hinaus“ gedacht sind und den veränderten Rahmenbedingungen des öffentlichen Handelns folgen (vgl. hierzu die Synopse im Anhang).

Fasst man die in fast allen Ländern betriebenen Reform- und Anpassungsprozesse zusammen, verdichtet sich der Eindruck, dass heute zumindest für die Länderebene von einer ungewöhnlichen Reformbereitschaft gesprochen werden kann. Dabei ist bedeutsam, dass das vor allem durch den dramatischen Zustand der Haushalt beförderte „Reformklima“ eine von Denkverboten befreite Spannbreite organisatorischer Lösungen eröffnet, die *von punktueller Anpassung bis hin zu einem Systemwechsel* reichen (den Übergang von einem drei- zu einem zweistufigen Regierungs- und Verwaltungssystem in Niedersachsen als Beispiel benannt).

Der damit meist verbundenen Rückführung des staatlichen Engagements in der Fläche entspricht die bereits benannte *Stärkung der Kommunen*, dem Prinzip nach in allen Bereichen der örtlichen und regionalen Fach- und Ordnungsverwaltung. Kreise und kreisfreie Städte und mit ihnen die kreisangehörigen Gemeinden sollten zur *umfassenden Vollzugsebene der Verwaltung* ausgebaut werden. Damit verbindet sich dann aber auch die Verpflichtung, verstärkt örtliche Kompetenz zu sichern, zusätzliche Verantwortung zu übernehmen und über Gemeindegrenzen hinweg zu dokumentieren. Hier kann der Staat anregen und punktuell unterstützen. Selbstverschuldete Ungleichgewichte sind dagegen vor Ort zu bewältigen und durch *freiwillige Kooperation* zu überwinden. Auf der Basis einer nicht nur im Gesetz behaupteten, sondern auch praktizierten *Konnexität* bedeutet mehr Verantwortung also auch erweitertes Risiko und die Akzeptanz von Unterschiedlichkeit. Somit geht es im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung um eine weitreichende und nachhaltige *Dezentralisierung* bislang *staatlicher Zuständigkeiten* sowie um eine *Anpassung von Territorialstrukturen*, um die Leistungsfähigkeit kommunaler Einrichtungen dauerhaft sicherzustellen. Eine umfassende Funktionalreform ist dabei um das Ziel einer Effizienzsteigerung und einer größtmöglichen Orts- und Bürgernähe zu ergänzen; die *Verantwortung für den Vollzug* öffentlicher Aufgaben sollte mithin aus normativen und funktionalen Gründen *so dezentral als möglich* angesiedelt sein. Hierzu bedarf es der benannten lokalen Kapazität.

Die bestehenden *Zuschnitte der kommunalen Gebietskörperschaften* folgen jedoch häufig noch Kriterien der 1960er und 1970er Jahre und erweisen sich schon von daher als *überprüfungsbedürftig*. Dies gilt zunächst für die kommunale *Kreisstufe*. Hier stehen disparate Kreiszuschnitte und Größenordnungsprobleme bei den kreisfreien Städten sowohl einer langfristig effizienten Aufgabenerledigung als auch der Übernahme neuer Zuständigkeiten entgegen. Es sind deshalb verstärkt Kooperationslösungen sowie Einkreisungen und Gebietsvergrößerungen anzustreben. Ähnliches gilt für die *Gebietskörperschaften im kreisangehörigen Raum*. Zwar hat sich in einigen Ländern das zweistufige System von unteren Kommunalverbänden in der Funktion von Hauptverwaltungsträgern und (Orts-)Gemeinden über Jahrzehnte hinweg als funktionsfähig erwiesen, doch bedarf es heute gleichfalls der Überprüfung. So könnte sich angesichts gewandelter Anforderungen an das öffentliche Handeln, zusätzlicher Aufgaben, finanzieller Engpässe und nicht zuletzt neuer technischer Möglichkeiten das Angebot alternativer Organisationsformen als sinnvoll erweisen, sofern sie eine stärkere Konzentration erlauben, ohne dabei Ortsnähe und bürgerliche Teilhabe zu beeinträchtigen. Es ist deshalb in jedem Fall zu erwägen, auf freiwilliger Basis Gemeinden im Rahmen von Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ämtern zu größeren Einheiten zusammenzuführen. Der damit verbundene Verlust an Orts- und Bürgernähe wäre durch erweiterte Ortsteilrechte, eine ortsunabhängige Bürgerbeteiligung und eine Novellierung des Kommunalwahlrechts zu kompensieren. Nicht zuletzt stellen sich Fragen der gemeindlichen Gebietsstruktur im Umfeld der kreisfreien Städte und Verdichtungsräume. Die *Lösung von Stadt-Umland-Problemen* erweist sich dabei als dringlich, sowohl im Rahmen interkommunaler Kooperation als auch mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich. Entscheidende Bedeutung erlangen hier erneut die Förderung freiwilliger Zusammenarbeit, das im Landesrecht zu schaffende Angebot zur Bildung multifunktionaler Stadt-Umland-Verbände (ohne die Schaffung einer neuen Instanz) sowie die Unterstützung von interkommunalen Verhandlungslösungen, etwa durch eine Liberalisierung des Haushaltsrechts.

Angesichts dieser Bemühungen auf Landes- und kommunaler Ebene wird es um so dringlicher, auch die *Bundesverwaltung* und ihr nachgeordnete Einheiten einer substantiellen *Aufgabenkritik und Organisationsreform* zu unterziehen. Das Versäumnis, hierfür den Vereinigungsprozess zu nutzen, wurde bereits angesprochen. Die daraus resultierenden Verwerfungen dokumentieren sich heute in durchaus suboptimalen Organisationsstrukturen (Doppelarbeiten, vielfältige Schnittstellen, umfassende Verflechtungsprozesse, überausgebaute Personalkörper), überkomplexen und überregelten Verfahren sowie einer Politikformulierung, die horizontal wie vertikal von beträchtlichen Koordinationsmängeln gekennzeichnet ist. Während vertikal die bundesstaatliche Ordnung im Rahmen der „Föderalismuskommission“ substantieller Überprüfung unterliegt, kommt es horizontal, also im Verhältnis der obersten Bundesorgane zueinander, kaum zu funktional- oder strukturreformerischen Erörterungen. Punktuelle Anpassungen ersetzen die Aufgabe einer umfassenden Evaluation der gegenwärtigen Bundesverwaltung (und ihrer Leistungsfähigkeit) sicher nicht. Die Arbeiten der „Föderalismuskommission“ dürften einen der letzten verbleibenden Versuche darstellen, die offensichtlichsten Missstände zu erörtern und in eine Reform wenigstens von Grundzügen der bundesstaatlichen Ordnung zu überführen; weitergehende, auch und gerade funktionalreformerische Ergebnisse sind von ihr nicht zu erwarten. Zudem lässt der gegenwärtige Arbeitsstand Polarisierungen erkennen, die untypische Bewegungen auf Bundes- wie Landesseite voraussetzen, um defizitäre Routinen abzubauen. So herrscht bislang wohl nur Konsens, den lähmenden Anstieg von zustimmungspflichtigen Gesetzesvorhaben dadurch einzugrenzen, dass man zwischenzeitlich zentralisierte Gesetzgebungsmaterien auf die Länder rückverlagert; darüber hinaus ist mit punktuellen Reformen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Finanzvorhaben der Länder zu rechnen. In anderen Fragen scheint der Bewegungsspielraum begrenzt; dies gilt vor allem für Optionen, das „gesamthafte Staatshandeln“ zu beschleunigen und zu „optimieren“, ohne die Vorteile der Dezentralität aufzugeben. Ein Schlüsselbeispiel stellt in diesem Kontext erwartbar die Bildungspolitik dar. Auch die Europapolitik ist ein insofern illustratives Beispiel, als hier in besonderer Weise die Restriktionen bundesstaatlicher Politik erkennbar werden. Da die im neuen Art. 23 GG vorgesehenen Länderrechte bislang kaum geltend gemacht („gezogen“) wurden, sollte eine dem Gesamtstaat zugute kommende Straffung der europapolitischen Willensbildung und Entscheidung konsensfähig werden. Dies müsste dann freilich auch horizontal gelten, also mit Blick auf die Abstimmungen sowohl auf Bundes- wie Länderebene. Während die Diskussionen um die Schaffung eines Europaministeriums schon im Rahmen der vergangenen Bundestagswahl konsequenzlos blieben, sich damit aber auch die erkennbaren Abstimmungsprobleme in operativen Fragen fortsetzten, ist für die Europaminister der Länder eine nur sehr eingeschränkte Wirksamkeit zu konstatieren. Hier erscheint es angezeigt, künftig vielleicht sogar „arbeitsteilig“ vorzugehen, um einigen kleineren Ländern wenigstens den Nachvollzug europäischer Regelungsmaterien zu ermöglichen.

Zusammenfassend sind die *Defizite des organisatorischen Rahmens* deutscher Politik deutlich: Eine zu große Ausdifferenzierung erschwert unabdingbare horizontale wie vertikale Koordination, eine überbordende Verflechtung beeinträchtigt die Geschwindigkeit und die Zurechenbarkeit einzelner Politiken, die praktizierten Formen der Arbeitsteilung „verwischen“ mehr, als sie Verantwortlichkeiten erkennen lassen. Dass die daraus folgende Bürokratisierung inzwischen durchaus krisenhaften Charakter angenommen hat, ist in Fachkreisen unstrittig, zumal der Vergleich zwischen den EU-Mitgliedstaaten Hinweise darauf erbringt, dass sich die für Deutschland erkennbaren Prob-

leme auf die benannten Entwicklungen zurückführen lassen. Die folgenden Ausführungen wenden sich daher möglichen „Verbesserungen“ zu. Sie basieren auf zahlreichen auch vergleichenden Analysen.

(5) Reaktionen I: Entstaatlichung, Entbürokratisierung, Verschlinkung der Gesetzgebung

Die *relative Unkenntnis über tatsächlich bewältigte öffentliche Aufgaben und ihre Kosten* prägt und behindert die Staatsdiskussion. Während es vergleichsweise leicht ist, öffentliche Aufgaben durch einen Gesetzes- oder Haushaltsbeschluss oder auch durch die Bereitstellung von Personal und Einrichtungen auszuweiten, fällt es umgekehrt ausgesprochen schwer, auf eine Aufgabe gänzlich zu verzichten oder auch nur ihre Erledigung grundlegend zu verändern. Wirksame Mechanismen zur *Aufgabenüberprüfung* fehlen. Neben den „radikalsten“ Konsequenzen einer Aufgabenkritik, also dem *Abbau von Standards* sowie dem *Verzicht auf und die Privatisierung von Aufgaben*, sind grundsätzlich *alle Formen einer Dezentralisierung* denkbar: von der Bundes- auf die Landesebene, von der Landesebene auf die Kreisstufe (und die Gemeinden) sowie von den Kreisen auf die kreisangehörigen Kommunen. Die Empfänger einer neuen Zuständigkeit können sich dann im Interesse einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung zur Kooperation entschließen, etwa im Rahmen von Zweckverbänden (ohne dieses Instrument über Gebühr einzusetzen) oder mittels Formen der Auftrags- und Mitverwaltung. In entgegengesetzter Richtung bieten sich Optionen der *Hochzonung bzw. Zentralisierung* von Aufgaben an. Hierzu zählen wiederum Zuständigkeitsverlagerungen zwischen Staat und Kommunen sowie im kommunalen Bereich selbst. Die Praxis einiger Städte, durch aufwendige Produktkataloge zu einer kritischen Sichtung des Aufgabenbestandes beizutragen, muss sich im Übrigen erst noch bewähren. Zu befürchten ist freilich, dass auch die auf diese Weise bereitgestellten Informationen nicht zu einer Reduzierung des Bestandes führen werden.

Staatsaufgaben expandieren noch immer. Diese Expansion lässt sich gut an der Entwicklung der Ministerialorganisation veranschaulichen. Als man zu Beginn des 19. Jahrhunderts von der räumlichen Zuständigkeit abkehrte und die Organisation von Regierung und Verwaltung an den Staatsfunktionen orientierte, kam es in Europa zur Bildung der fünf gleichsam „klassischen“ Ministerien des Äußeren, der Kriegsangelegenheiten, der Finanzen, der Justiz und des Inneren. Das Außen- und das Kriegsministerium standen dabei für die Funktion der äußeren Sicherheit des Staates, das Finanzministerium war für die Staatseinnahmen und die zentrale Bewirtschaftung der Ausgaben zuständig, während das Justizministerium an der Rechtsordnung arbeiten und die Rechtsdurchsetzung durch eine gut funktionierende Rechtsprechung sichern sollte. Im Innenministerium schließlich war der verbleibende Rest der Staatsfunktionen zusammengefasst, wobei die Aufsicht über die Gemeinden und die staatseigene Polizei im Vordergrund standen, die Beziehungen zu den Kirchen und die Schulangelegenheiten aber bald ihr eigenes Gewicht erhielten. Aus dem Innenministerium wurden im Verlauf der Jahre fast alle Ministerien ausgegliedert, die heute neben den „klassischen“ Ministerien bestehen. Im 19. Jahrhundert entstanden so das Kultusministerium (mit dem sich der staatliche Anspruch auf die Leitung des Schul- und Hochschulwesens und die Einflussnahme auf bislang kirchliche Angelegenheiten verband), das Handelsministerium (mit dem man der Absicht Ausdruck gab, Gewerbeförderung zu betreiben und der beruflichen Bildung sein Augenmerk zu schenken), das Postministe-

rium (als Symbol für die Verstaatlichung eines großen Teils der Kommunikation), das Ministerium für öffentliche Arbeiten (dem die Eisenbahnplanung und die allmähliche Übernahme der Bahnen in den Besitz des Staates oblag) oder auch das Landwirtschaftsministerium. Im 20. Jahrhundert wurde man dann noch deutlicher. Das Handelsministerium entwickelte sich zu einem Wirtschaftsministerium und im Ministerium für Arbeit und Soziales konzentrierte man Aufgaben, die sich aus dem unterschiedlichen Anspruch ergaben, in die soziale Ordnung einzugreifen. Diese ließ sich dann beliebig auf das Gesundheitswesen, Familien- oder Frauenbelange oder auch auf die besonderen Bedürfnisse älterer Menschen ausdehnen. Die Raumordnung, der Städte- und Wohnungsbau kamen hinzu, der Umweltschutz folgte und mit ihm wurden der Wasserbedarf, die Wasserqualität und vieles, was man früher örtlich bewältigte, zu Staatsaufgaben. In der Folge verzeichnete man ein ständiges Wachstum der öffentlichen Aufgaben, des Personals im öffentlichen Dienst, des Umfangs öffentlicher Regelungen und des finanziellen Bedarfs der öffentlichen Hand. *Die Frage nach dem, was der Staat wirklich tun, und dem, was er lassen sollte, wurde weder zureichend gestellt noch gar beantwortet.* Die Grenzen zwischen dem Notwendigen und dem unter den verschiedensten Gesichtspunkten Wünschenswerten vermischten sich. So kam es zu einer *Überforderung des Staates* und einer *Auflösung der Politik in unzählige Teilpolitiken*, mit der wiederum eine Gefährdung der grundlegenden Staatsfunktionen einherging. *Der Staat, den wir zur Bewältigung von Zukunftsaufgaben brauchen, sollte also zunächst das Notwendige tun, bevor er sich dem Wünschenswerten zuwendet.* Dabei geht es zunächst um die Festlegung der benannten *Kernbereiche* staatlichen Handelns, wobei deren Ausweis allerdings noch nichts über ihre Bewältigung aussagt. Die öffentliche Hand soll die Wasserqualität und die Wasserversorgung gewährleisten, muss die entsprechenden Einrichtungen aber nicht unbedingt selbst betreiben; die öffentliche Hand soll Standards festlegen, kann die Kontrolle ihrer Einhaltung aber durchaus privatisieren; im Übrigen vermag sie sich an Prioritäten zu orientieren, indem sie etwa den Schutz Dritter in den Vordergrund stellt. In Deutschland wird man eher über eine Rücknahme der staatlichen Gewährleistung von Sicherheit und ein Mehr an individueller Verantwortung (und auch an Haftung von Produktherstellern jedweder Art) nachdenken müssen. Angesichts der zunehmenden *Überlastungs- und Überforderungssymptome des Staates* muss der schleichenden Verantwortungsexpansion ein Ende bereitet werden.

Diese historischen Erinnerungen sind notwendig, um die meist *eher plakative* „Entstaatlichungs“-Diskussion zu relativieren, sich gleichzeitig aber auch von zu punktuellen Analysen zu lösen, die viel Gutes bewirken mögen, für die benannten Entwicklungslinien allerdings ohne größere Bedeutung sind. Daher kommt es nicht von ungefähr, dass der Ruf nach „Entstaatlichung“ schrittweise durch den nach „Entbürokratisierung“ ergänzt bzw. ersetzt wird, wobei erneut sehr unterschiedliche Profile und Tätigkeitsbereiche zur Diskussion stehen. Während man meist, dies ist auch den Stellungnahmen der Fraktionen zu entnehmen, einem „Bürokratieabbau“ das Wort redet, bleibt dessen *Konkretisierung* häufig aus. Sie müsste notwendigerweise eine umfassende Aufgabenkritik beinhalten, um auf dieser Basis den aufgezeigten Verwerfungen entgegenzuwirken. Einige der sich damit verbindenden Voraussetzungen, nicht zuletzt methodischer Art, werden in den folgenden Abschnitten angesprochen. Ein weiterer Schritt der Konkretisierung bestünde darin, die „Bürokratiediskussion“ – vor allem auf der Ebene des Bundes – schwergewichtig *mit dem Gesetzgebungsprozess zu verbinden*, mithin eine den Namen verdienende politische Führung, auch und gerade seitens des Parlaments, einzufordern. Die Notwendigkeit, den Gesetzgebungsprozess

zu „verschlanken“, macht schon ein Blick auf die Statistik deutlich. Sie belegt zunächst, dass der Bundestag in erster Linie als Gesetzgeber tätig ist, für die Landtage lässt sich das so nicht sagen. Legislative Aktivitäten sind hier deutlich begrenzt, die Tätigkeitsschwerpunkte verschieben sich. Im Vergleich zum Bundestag kommt der Landtag von Nordrhein-Westfalen mit etwa der Hälfte der Plenarsitzungen aus, wobei er in den Ausschüssen mehr Einzelfälle (Verwaltungsangelegenheiten) behandelt.

Gesetz ist als Begriff aber nur eindeutig in seinem formalen Gehalt; danach ist Gesetz, was in dafür vorgesehenen Verfahren vom Gesetzgeber als Gesetz beschlossen wird. Damit aber lässt sich weder das Verhältnis des Gesetzes zum Recht klären, noch ergibt sich so ein Zugang zu den Inhalten der Gesetzgebung. Deshalb wird häufig nach der Herkunft von *Gesetzesinitiativen* gefragt und unterscheidet man bei den Initiativen der Bundesregierung nach den jeweiligen zuständigen Ministerien. Eine weitere Kategorisierung differenziert nach *Gesetzgebungsanlässen* und zählt dabei über 30 unterschiedliche Kategorien auf. Für alle diese Gruppen lassen sich dann Beispiele benennen. Insgesamt verdeutlichen sie, dass der Gesetzgeber in sehr vielen Fällen auf Anstöße „von außen“ reagiert, die sich jeglicher Gesetzesplanung entziehen. Nur ein Teil der Gesetzentwürfe geht auf ein zumindest mittelfristiges Programm zurück, wie es etwa im Wahlkampf vorgetragen, in einer Koalitionsvereinbarung festgeschrieben und/oder in einer Regierungserklärung verkündet wird. Wie die Anstöße „von außen“ wirken zudem die *Selbstverpflichtungen* des Gesetzgebers durch Vorschaltgesetze oder andere Aufträge. Schließlich ist der Anpassungsbedarf an soziale und ökonomische Entwicklungen zu berücksichtigen, auch die Verflechtung zwischen den Gesetzen, die bewirkt, dass Veränderungen in einem Gesetz Änderungen in anderen Gesetzen zur Folge haben. Mit Blick auf die politische Ausgangslage und zur Präzisierung der Diskussion erscheint es deshalb angebracht, zwischen drei *Hauptgruppen von Gesetzen* zu unterscheiden:

- Gesetzen, die erlassen werden, weil der Gesetzgeber durch andere Instanzen oder durch Selbstverpflichtung hierzu gezwungen ist;
- Gesetzen zur Umsetzung politischer Programme oder zur Änderung bzw. Ergänzung bestehender Ordnungen; sowie
- Änderungs- und Anpassungsgesetzen, die in der Regel aus Gründen der Gesetzes-systematik erforderlich werden.

Diese Unterscheidung macht deutlich, warum im Bundestag immer von einem *großen Teil einvernehmlich verabschiedeter Gesetze* auszugehen ist und die Gesetzgebung so umfangreich ausfällt. Der faktische Gesetzesbestand in Bund und Ländern ist allerdings sehr viel weniger umfangreich. Systematisch und inhaltlich dient die Mehrzahl aller Beschlüsse nur der *Pflege und Fortschreibung des Bestandes*. Auch daran ist immer der Bundestag beteiligt. Die Beteiligung des Parlaments an der politischen Führung ist mithin eine wesentliche Ursache einer etwaigen Ausweitung der Gesetzgebung. Diese Beteiligung wird vom Parlament selbst eingefordert; sie wird ihm bekanntlich auch vom Bundesverfassungsgericht zugesprochen (Wesentlichkeitstheorie). Die Regierung kann sich in der Regel nicht gegen diese Beteiligung wenden. Das Parlament hat darin eine originäre Kompetenz, dass es zuletzt allein beschließt, was im Gesetz geregelt wird und was nicht, soweit darüber nicht schon in einer höherrangigen Norm vorentschieden ist. Auch deshalb ist von einem *Vorrang der Gesetzgebungsfunktion* zu sprechen und wird im Vergleich zwischen Bundestag und Landtagen ein Funktionsverlust der letzteren deutlich.

Dieser Blick auf die Ausgangslage verweist auf die *Schwierigkeiten, den Prozess der Gesetzgebung zu „verschlanken“*. Immerhin wird in den Stellungnahmen der Fraktionen deutlich, dass die Probleme erkannt sind und welche unterschiedlichen Schwerpunkte man zu setzen sucht. Dabei kann zwischen einer Regierungs- und einer Oppositionsposition unterschieden werden, die – nicht unerwartet – die Opposition in der Rolle der „einklagenden“ Instanz sieht. Im Übrigen ähneln sich die strukturell ansetzenden Vorschläge, sie wären mit entsprechenden auch prozessualen Auflagen zu verbinden; angesichts der offenkundigen Schwächen der Gesetzesfolgenabschätzung verdienen dabei auch untypische Anregungen, wie die zur Einrichtung eines Ombudsmanns, Aufmerksamkeit. Im Fazit wird erkennbar, dass *Entstaatlichung, Entbürokratisierung und eine „Verschlankung“ der Gesetzgebung in der Richtung zutreffende Reaktionsmuster* darstellen, die sich darauf beziehenden Reformvorschläge aber zu allgemein formuliert sein dürften, um Wirkung zu erzielen. *Es fehlt ersichtlich ein Gesamtkonzept*, das den einzelnen Reformen Form und Funktion geben könnte. Zwar behauptet man, etwa seitens der Bundesregierung, einen „Masterplan“ zum Bürokratieabbau zu verfolgen, ohne dass die bisher dokumentierten Initiativen diese Bezeichnung verdienen. Punktuelle, auf weniger Widerstand gesellschaftlicher Gruppen treffende Veränderungen sind kein Nachweis nachhaltiger „Reform“. Es handelt sich – bestenfalls – um situative Anpassungen an eine nicht selten zeitgeistgeprägte Kritik – oder aber um Partialreformen in eher peripheren Politikfeldern.

(6) Reaktionen II: Privatisierung und Deregulierung an ihren Grenzen

Demgegenüber eher „kleinteilig“ ansetzende *Privatisierungs- und Deregulierungsbestrebungen* haben in den vergangenen Jahren *an Bedeutung gewonnen*. Dies beginnt bereits damit, dass nahezu jeder Reformansatz heute den Anspruch auf eine Aufgabenerhebung und Aufgabenkritik formuliert. Allerdings erfüllen zahlreiche Ansätze diese Zielvorgabe nicht und beschränken sich auf punktuelle Bestandsaufnahmen und Analysen. Dabei lassen immer komplexere Anforderungen an das Staats- und Verwaltungshandeln einen aufgabenorientierten, nachhaltigen und stringenten Reformansatz mehr denn je notwendig erscheinen. Vor diesem Hintergrund sollte der Anspruch auf eine aufgabenorientierte Bestandsaufnahme nicht aufgegeben, sondern in eine für Politik und Verwaltung nachvollziehbare Aufgabenanalyse überführt werden. Doch bereits an den Vorgang der Aufgabenerhebung werden *inhaltlich wie methodisch hohe Anforderungen* gestellt, denen fast alle derzeit vorliegenden Untersuchungen nicht gerecht werden – und dies gilt meist bereits für die Angaben in den behördlichen Geschäftsverteilungsplänen, die Aufgaben im Bereich der klassischen Ressortgliederung und die haushaltsbezogene Systematik der staatlichen Funktions- wie kommunalen Gliederungspläne. Dem wären wenigstens die jeweils zuständigen Aufgabenträger und Verwaltungsorgane zuzuordnen, um sie im Anschluss mit prozessbezogenen und funktionalen Leistungsmerkmalen der Aufgabenwahrnehmung zu versehen. Hinzu träte die Benennung des internen und externen Adressatenkreises bzw. der Zielgruppen einer öffentlichen Tätigkeit. Inwieweit die Aufgabenwahrnehmung staatlicher und kommunaler Verwaltungen dann erweiterten Verflechtungstatbeständen unterliegt, ist durch die Unterscheidung von Regelungskompetenz und Vollzugsverantwortung zu kennzeichnen. Damit verbinden sich schließlich Fragen des räumlichen und sachlichen Gestaltungsspielraums seitens der Aufgabenträger/zuständigen Verwaltungsorgane und

können den auf diese Weise definierten Aufgaben die jeweiligen Personal- und Sachmittel zugeordnet werden.

Als *Maßstäbe* einer den Namen verdienenden *Aufgabenkritik* gelten dann die Effizienz des Staats- und Verwaltungshandelns, die Effektivität öffentlicher Tätigkeit im Hinblick auf die Leistungsqualität und die Wirksamkeit, die Gewährleistung von Teilhabe und Bürgernähe sowie die Realisierbarkeit etwaiger Veränderungen im Rahmen der Kompetenzverteilung und Verwaltungsorganisation. Dabei meint *Effizienz* Wirtschaftlichkeit und Zielgenauigkeit beim Einsatz verfügbarer Ressourcen. Mit Blick auf die Aufbauorganisation betrifft dies vor allem die Möglichkeit, in vertikal wie horizontal konzentrierten Kontexten die Verwendung von Personal- und Finanzmitteln flexibel und bedarfsorientiert steuern zu können. *Effektivität* ist hingegen als primär politische Kategorie zu verstehen. Hier geht es um die Steuerungsfähigkeit von Staat und Kommunen, um die Qualität und Zielgenauigkeit ihres Handelns sowie um das Reaktionsvermögen gegenüber einem zunehmend anspruchsvollen Umfeld. *Teilhabe und Bürgernähe* beziehen sich auf die Legitimation öffentlicher Einrichtungen und ihrer Tätigkeit sowie auf die Möglichkeit, über gewählte Organe das öffentliche Handeln (direkt) reglementieren, kontrollieren und fordern zu können. Schließlich muss sich jede Reform auch an ihrer *Realisierbarkeit* messen lassen. Damit ist die „Machbarkeit“ und Akzeptanz nach innen angesprochen. Ferner beinhaltet dies die Zustimmung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Hier kommt der Frage nach der Reformdauer und den politischen wie materiellen Kosten zentrale Bedeutung zu.

Dass *dem folgende Privatisierungsansätze* nur in Teilen die erhoffte Wirkung, vor allem eine finanzielle Entlastung öffentlicher Haushalte und eine verbesserte Leistungserbringung, gezeitigt haben, liegt zum einen an *unrealistischen Erwartungen*, zum anderen an *handwerklichen wie strategischen Mängeln*, die gelegentlich sogar zu einem Ersatz öffentlicher durch private Monopole/Oligopole führten. Auch kommt hinzu, dass die Vertreter des Bundes wie der Länder sich von Erfolgen blenden ließen, die aus anderen westlichen Demokratien berichtet wurden. Zwar reagierten Bundes- wie Landesregierungen mit großer Verzögerung auf jene nahezu radikalen Reformen, die sich in Neuseeland und Großbritannien, aber auch in Australien und den USA, erkennen ließen, doch eignete man sich die dabei gemachten – eben durchaus auch negativen – Erfahrungen nicht wirklich an. Wirkte es bereits merkwürdig, dass eine seit weit über einem Jahrhundert bewährte kommunale Selbstverwaltung in Deutschland sich in Städten wie Tilburg, Phoenix oder Christchurch sachkundig zu machen suchte, erwies sich die Übernahme einzelner im Ausland verfolgter Privatisierungspolitiken als problematisch. So scheiterte eine Übertragung nicht selten an den in Teilen gänzlich anderen politischen, ökonomischen und sozialen Kontexten der Bundesrepublik. Heute muss im historischen Längsschnitt gelten, dass einige den Haushaltszwängen geschuldete *Privatisierungspolitiken übereilt und ohne ausreichende Nutzung der jeweiligen „Marktmacht“* erfolgten. Dies gilt auch und gerade für den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, der ohnehin durch ein „Schleifen“ positiver Traditionen innerhalb des deutschen Wirtschafts- und Sozialsystems beeinträchtigt wurde. Sieht man von den wenigen „großen“ Privatisierungen ab, die sich als notwendig und machbar erwiesen, gilt es heute, die *Verselbständigung öffentlicher Aufgaben* zu verstetigen, diese aber *an eindeutige Kriterien zu binden*. So muss zur Gewährleistung von Innovation, Wirtschaftlichkeit und Missbrauchsschutz eine wirksame Kontrolle durch Parlament und Regierungsorgane treten. Wo sich nach den bisherigen Erfahrungen die Bildung verselbständigter Einheiten und öffentlicher Unternehmen bewährt hat, sind dann *weitere*

Schritte bis hin zur vollständigen Privatisierung zu erwägen. Hoheitliche Aufgaben bleiben hingegen Sache der Gebietskörperschaften. Es sind deshalb vor allem spezialisierte *Fach- und Forschungsaufgaben* (etwa im Vermessungs- und Katasterwesen, in der Denkmalpflege, bei fachtechnischen Diensten und im Umweltbereich), die für selbstständige öffentliche oder private Organisationsformen in Frage kommen. Ähnliches gilt für *Wirtschafts- und Organisationsaufgaben* (wie die Liegenschaftsverwaltung oder öffentliche Hochbauangelegenheiten) und den Vollzug von „Massengeschäften“ (etwa in den Bereichen Besoldung, Kassenwesen und Beihilfen), sofern die öffentliche Steuerungs- und Finanzverantwortung gewahrt bleibt.

Deregulierungsansätze erwiesen sich demgegenüber *bislang* als *erfolgreicher*, zumindest da, wo die benannte „Überregelungs“-Tendenz offensichtlich zutage trat. Einige der sowohl von der Bundesregierung als auch von einigen Landesregierungen vorgelegten Erfolgsmeldungen ergingen deshalb zurecht, können allerdings nicht verdecken, dass sie dem bereits beschriebenen Muster eher „punktuelle Reform“ folgten, zusammenfassendere Politiken kaum erkennbar wurden. Derer freilich bedarf es, um der geschilderten Ausgangssituation gerecht zu werden und nachhaltige Erfolge zu erzielen. Dazu bietet sich eine Reihe von *Grundsätzen* an, zumal eine wirkliche Deregulierung tatsächlich nur zu erreichen sein dürfte, wenn künftig eine *Umkehr der Beweislast* vorgesehen ist. Danach könnten prinzipiell alle Vorschriften zur Disposition gestellt werden, wobei nur bei denjenigen von einer Aufhebung abzusehen wäre, derer Fortbestand sich zweifelsfrei als notwendig erwiesen hat. Der politischen Forderung, dem für den gesamten *Normenbestand des Bundes* zu folgen, ist grundsätzlich zuzustimmen, wobei in einem gestuften Verfahren (und einem längeren Zeitraum) zunächst alle Verordnungen, Richtlinien und Erlasse des Bundes zu überprüfen wären; im Ergebnis träten alle Vorschriften außer Kraft, deren Fortgeltung man nicht ausdrücklich beschließt. In einem zweiten Schritt wären dann auch die Gesetze des Bundes nach diesem Verfahren zu überprüfen. Zudem ist an die bereits aufgezeigte Forderung zu erinnern, den Erlass von Gesetzen, Verordnungen und Satzungen auf ein Mindestmaß zu beschränken und *anlassbezogene Gesetze grundsätzlich nur zeitlich befristet* in Kraft treten zu lassen. Die Verlängerung der Geltungsdauer sollte dabei im ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren erfolgen, um Automatismen zu vermeiden. Dadurch würden nicht zuletzt auch die parlamentarischen Gremien eine Aufwertung erfahren. Dies gilt neben dem Bundestag insbesondere für die der Verwaltungskontrolle verpflichteten Vertretungskörperschaften auf Landes- und Kommunalebene. So könnte die regelmäßige Wiedervorlage einer sog. „*sunset*“-Gesetzgebung den Eingriff in Alltagsroutinen begrenzen und die Parlamentarier für eingeschränktes Gestaltungspotential gleichsam entschädigen. Materiell korrespondieren dem „Flexibilisierungspolitiken“, die zum einen *Generalklauseln und Zielbestimmungen* den *Vorrang vor* ausdifferenzierten *Einzelfallregelungen* geben, zum anderen über ein *Standardflexibilisierungsgesetz* die Möglichkeit schaffen, im Einzelfall von gesetzlich vorgegebenen Standards abzuweichen, wenn der damit verbundene Zweck auf anderem Weg nachvollziehbar erreicht werden kann. Im Übrigen dient diesem übergreifenden Ziel auch der Ausweis von „*Modellregionen*“, innerhalb derer von gesetzlichen Vorgaben abgewichen werden kann, um die Notwendigkeit bestehender oder neu zu formulierender Standards zu überprüfen. Derzeit laufende modellhafte Verfahren sind einer näheren Analyse wert, um weitere Deregulierungspolitiken praxisnah auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen, dies mit Formen regionaler Innovationspolitik zu verbinden und politische Steuerung wie Regierungsplanung entsprechend auszurichten.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass eine kontinuierliche Deregulierungspolitik sich nicht nur auf den im internationalen Vergleich durchaus absurden *Normenbestand in der Bundesrepublik* richten, sondern auch übergreifend den Rahmenbedingungen folgen sollte. So wäre die an Bedeutung gewinnende *demographische Entwicklung* ein guter Anlass, die erwartbaren Konsequenzen für den Bestand rechtlicher Regelungen und dessen „Flexibilisierung“ zu nutzen. Dies gilt auch für den Fall, dass man *Deregulierung mit Dezentralisierung und Delegation verbindet*, wobei dann das Prinzip der Konnexität Platz greifen sollte. Wenn richtig ist, dass Aufgaben- und Ausgabenverantwortung konsequent in einer Hand zusammenzuführen sind, wäre es in der Tat inakzeptabel, gesetzliche Verpflichtungen zu begründen, ohne für die finanziellen Folgen einstehen zu müssen. Allerdings ist dabei auch darauf hinzuweisen, dass man in einem solchen Fall wohl eher von „*degressiver Konnexität*“ sprechen sollte, bei Aufgabenübertragung und Deregulierung also auch bei den „empfangenden“, von den Reformen profitierenden Einheiten eine „Effizienzrendite“ erwarten kann, ja verlangen muss.

(7) Reaktionen III: unabweisbare Funktional- und Strukturreformen

Galten die bisherigen Ausführungen vor allem konzeptionellen Erwägungen und eher prozessualen Vereinfachungen, sind mit *Funktional- und Strukturreformen* jene beiden Themenbereiche angesprochen, die sich in Verfolgung einer konsequenten Aufgabenüberprüfung auf den „*Kern*“ von *Staatlichkeit* konzentrieren sollten, bevor dem ein adäquater organisationsstruktureller Rahmen beizugeben ist. Beide Aufgaben müssen notwendigerweise isoliert erörtert werden, gehören aber zusammen. So ergänzen sich Funktional- und Strukturreformen wechselseitig, ist auf Konsequenzen isolierter Reformschritte im jeweils anderen Bereich zu verweisen und wird der bereits mehrfach angemahnte Abbau von Koordinationsdefiziten dringlich. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre, nicht zuletzt jene, die im Zuge von „Hartz IV“ oder mit Blick auf die Reform der sozialen Sicherungssysteme gemacht wurden, belegen dies nachdrücklich.

Funktionalreformen werden, zum Schaden einer notwendigerweise breiten Bürokratiediskussion, *meist nur mit Blick auf die Landes- und die kommunale Ebene erörtert*. Hier erweist es sich einmal mehr als Nachteil, dass die Bundesverwaltung bis heute keiner nachdrücklicheren Funktions- und Organisationsüberprüfung unterlag. Zwar finden sich in einzelnen Ressorts meist sektoral angelegte Politiken, mit denen man auftretenden Problemstellungen zu begegnen sucht, doch fehlt bis heute jene „Gesamt-sicht“, die unabweisbar sein dürfte, um notwendige Modernisierungsprozesse nicht in „Inseln“ oder in ein Reform-„*patchwork*“ münden zu lassen. Die Frage nach dem „Was kann und soll der Staat?“ auch für die Bundesebene zu beantworten, schiene daher dringlich, wobei die erkennbaren Verwerfungen im Alltag der Bundesverwaltung durch fehlende nationalstaatliche *Abstimmungsprozesse* (vor allem im Bund-Länder-Verhältnis) ergänzt werden. Dies schadet nicht nur der Politik *im Binnenbereich*, sondern vor allem auch jener „nach außen“, und hier vor allem *im Rahmen der Europäischen Union*. Die Schwierigkeiten, deutscherseits innerhalb vertretbarer Zeiträume eine europabezogene Politik zu formulieren, sie in Verhandlungen ggf. anzupassen und dabei auch kurzfristig auf Veränderungen zu reagieren, sind Legion. Nicht zuletzt erklären diese Probleme im „operativen Geschäft“ zahlreiche Niederlagen in Abstimmungsprozessen; kein anderer EU-Mitgliedstaat wird im Ministerrat so häufig überstimmt wie Deutschland. Da auch dies eine von den Fraktionen des Bundestages

immer wieder beklagte Bürokratisierung begründet, erscheint es an der Zeit, für die Bundesebene eine den Namen verdienende Aufgabenkritik zu verwirklichen, die nicht nur „von außen“ an die Bundesregierung herangetragen werden sollte, sondern auch und gerade „von innen“ auszugehen hat. Der erkennbare Trend, *kontroverse und/oder komplexe Fragestellungen auf Kommissionen und „Sachverständige“ zu externalisieren, schwächt die politische Steuerung, unterfordert (und demotiviert) die „Linie“* und bringt Führungsaufgaben in die Nähe des „Nachvollzugs“ extern erarbeiteter, unzureichend legitimer Vorschläge.

Sich anschließende *Strukturreformen* können sehr unterschiedlich ansetzen: Dies reicht von territorialen Erwägungen über interorganisatorische Anpassungsprozesse bis hin zu einer nachhaltigen Veränderung der Binnenorganisation einzelner Einrichtungen. Auch hier empfiehlt es sich, zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen zu unterscheiden. Während der *Bund* Strukturreformen meist nur dann diskutiert, wenn Koalitionserwägungen zu berücksichtigen sind, Regional- und Parteiproporz bedient werden müssen oder neu auftretende Probleme eine erweiterte Wahrnehmung und damit auch organisationsstrukturelle Abbildung nahe legen, gehen die Bemühungen auf *Länderebene* weiter. Hier bemüht man sich seit geraumer Zeit, dem erkennbaren Reformbedarf einen „Rahmen“ zu geben, punktuelle Veränderungen innerhalb eines Gesamtkonzeptes zu verankern und entsprechend fachlich zu legitimieren. So ist unter den bereits angesprochenen Ländern erneut auf den Ansatz Baden-Württembergs zu verweisen, alle Sonderbehörden des Landes in einen „optimierten“ dreistufigen Verwaltungsaufbau zu integrieren, und bemüht sich die niedersächsische Landesregierung in einem im Rahmen der Verwaltungsgeschichte der Bundesrepublik sehr „mutigen“ Ansatz, von einem dreistufigen zu einem zweistufigen Verwaltungssystem überzugehen – durch den Wegfall der mittelinstantzlichen Ebene. Die zum Ende dieses Jahres beschlossene Auflösung der Regierungspräsidien dokumentiert Reformbereitschaft. Danach dürften nur noch die drei „sehr großen“ Flächenländer Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen Regierungspräsidien/Bezirksregierungen ausweisen, in allen anderen Flächenländern wären sie erklärungsbedürftig.

Beziehen solche Strukturreformen mithin ganze „Ebenen“ des Regierungs- und Verwaltungssystems ein, geht es *auf jeder einzelnen Ebene um Anpassungsleistungen gegenüber einer sich turbulent verändernden Umwelt*. Dies dokumentiert sich am deutlichsten in der Ministerialorganisation im engeren Sinne, die *auf Länderebene* heute den Ausweis von *max. nur noch sieben Ministerien* vorsehen sollte, um bürokratischen Wildwuchs zu vermeiden und gleichzeitig eine starke und gerade deshalb schlanke Steuerungsebene zu bilden. Blickt man auf die Reformansätze der Länder im Vergleich, wird folgender *modellhafter „Ministerialbesatz“* erkennbar: eine durch die Übernahme der für das Land besonders dringlichen Aufgaben (auch und gerade Bundesländer-Beziehungen und Europäische Union) zum Staatsministerium erweiterte Staatskanzlei, ein Innenministerium, ein Finanzministerium, ein Wirtschaftsministerium, ein Sozialministerium, ein Kultusministerium sowie ein Umwelt- (und Landwirtschafts-)Ministerium. Selbständige Landesjustizministerien sind in ihrer Existenzberechtigung zu überprüfen, zumal sich die Ansätze mehren, über eine Trennung von Justizpolitik und Justizvollzug gewaltenteilende Probleme zu vermeiden, die sich mit einer Auflösung „klassischer“ Justizministerien verbinden könnten. Heute sollte unstrittig sein, dass der Aufgabenanfall die Beibehaltung eigenständiger Justizministerien landesseitig kaum mehr rechtfertigt; nicht von ungefähr kam es in den vergangenen

Jahrzehnten zur Hinzufügung zahlreicher Annex-Kategorien, vor allem durch „Bundsrats- und Europaangelegenheiten“.

Schließlich ist mit Blick auf die Länderseite interessant, dass die in den vergangenen Jahren verfolgten Politiken *auch vertikal eine modellhafte Landesorganisation* erkennen lassen. Danach gliedert sich ein Land in die benannten Ministerien, deutlich verschlankte Landesoberbehörden, nur im Ausnahmefall verbleibende Mittelinstanzen, großräumige Kreisverwaltungen und schließlich einen arbeitsteilig agierenden gemeindlichen Bereich. Dabei werden zunehmend *Kooperationsbeziehungen zwischen und innerhalb der Ebenen* genutzt, um funktional ohnehin verflochtene Aufgabenbereiche adäquat abarbeiten und gleichzeitig kostenwirksame Einsparungen erzielen zu können. Diese erweiterte Kooperation bezieht sich nicht nur auf eine fast alltäglich werdende *interkommunale Zusammenarbeit*, sondern durchaus auch auf *grenzüberschreitende Aktivitäten*. Waren es hier für lange Zeit lediglich „periphere Synergien“, etwa im Planungsbereich, die eine Zusammenarbeit nahe legten, kommt es heute länderübergreifend auch zur gemeinsamen Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben. Als Beispiele sind die Zusammenführung von Gerichtszweigen, von Landeskriminal- und Statistischen Ämtern, von Justizeinrichtungen, von Institutionen des Strafvollzugs u.a.m. anzuführen. Die benannte „Grenzüberschreitung“ ist dabei insofern noch zu erweitern, als auch mit Blick auf die Nachbarstaaten der Europäischen Union arbeitsteilige Politiken erkennbar werden, die inzwischen materiell deutlich über das hinausgehen, was aus Euregionen oder anderen traditionellen Formen der europäischen Zusammenarbeit bekannt ist.

Für die *Bundesebene* ergibt sich aus all dem die Herausforderung, sich *einer nachhaltigen Funktional- und Strukturreform nicht länger zu entziehen*. Sie müsste spätestens mit der kommenden Bundestagswahl eingeleitet werden und sollte Gegenstand der Regierungserklärung sein. Die funktionalreformerischen Bemühungen könnten dabei in Teilen an das anschließen, was einige der Länder gleichsam exemplarisch „vorgelebt“ haben, vor allem mit Blick auf eine *zeitgemäße Ministerialorganisation*, deren *Binnenstruktur* sowie *unabweisbare Koordinations- und Kooperationsprozesse* zwischen den Ressorts wie mit nachgeordneten Behörden. Binnenorganisatorisch fällt im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten auf, dass die meisten deutschen Ministerien noch sehr traditionell geführt werden, auch steuerungsstarke Minister von Eingriffen in vermeintlich bewährte Routinen absehen. Die *begrenzte Reformbereitschaft* des für solche Fragen eigentlich federführenden Innenministeriums (sowie des Bundeskanzleramtes) erweist sich im Vergleich zu britischen, niederländischen oder auch skandinavischen Bemühungen als durchaus „vormodern“, zumal sich die Übertragung von „Bonner Routinen“ in die „Berliner Republik“ als hindernd erwies. Natürlich ist es schwierig, Geschäftsordnungen oder Organisationspläne zu verändern, doch dokumentiert sich gerade darin „politischer Wille“. Die Medienpräsenz des führenden politischen Personals in allen Ehren, doch befindet sich die Vor- und Nachbereitung in diesem Kontext diskutierter Politiken in den Händen einer Bürokratie, deren Eigeninteresse und Selbstführungstendenz der kontinuierlichen Beachtung bedarf. Den Namen verdienende Funktional- und Strukturreformen müssten mithin Gegenstand erweiterter Überlegungen der politischen Parteien werden, über gelegentliche Diskussionen, auch im Rahmen des Innenausschusses, hinaus.

(8) Voraussetzungen des „Bürokratieabbaus“: Leidensdruck, politischer Wille, technische Innovation

Wie die vorangegangenen Ausführungen bereits deutlich gemacht haben sollten, sind die *Voraussetzungen für einen Bürokratieabbau* in der Bundesrepublik *nur in Teilen gegeben*. Summiert man die Erfahrungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, sind es zusammengefasst wenigstens drei Bedingungen, derer es bedarf, um nicht nur Reformdruck auszulösen, sondern dem auch konkrete Politiken nachfolgen zu lassen: der gegebene Leidensdruck, die Bereitschaft zu politischer Führung, die Nutzung technischer Innovationen.

„*Leidensdruck*“, eine vermeintlich periphere Kategorie, erweist sich bei längerfristiger Beobachtung des Regierungs- und Verwaltungssystems der Bundesrepublik Deutschland als wichtige „Ressource“, um Reformbereitschaft anzustoßen bzw. auszulösen. Heute sind es vor allem die *Haushaltsprobleme* aller gebietskörperschaftlichen Ebenen, die diesen Druck erzeugen, wobei in „etabliert“ erscheinende Bereiche eingegriffen werden muss, die zudem über *politische Legitimation* und *Wählerpotenziale* entscheiden. Die Reform der sozialen Sicherungssysteme dokumentiert am deutlichsten die für alle Beteiligten gegebene Situation. So tritt zur „Gefährdung“ von Mehrheiten die Nichtfinanzierbarkeit zahlreicher als selbstverständlich vorausgesetzter Politiken, zum Abbau von Versorgungsleistungen der Einschnitt in die konkreten Arbeits- und Lebensverhältnisse weiter Kreise der Bevölkerung. *Der politische Führungsauftrag erweitert sich* entsprechend: Danach kann es nicht mehr nur darum gehen, gleichsam „technokratisch“ Kürzungspolitiken zu verabschieden und/oder Anspruchsberechtigungen zu reduzieren, es geht vielmehr auch und gerade darum, Reformpolitiken zu vermitteln, für Verständnis zu sorgen und die sozialen Konsequenzen absehbarer Veränderungen einem so weit als möglich gerechten Austausch zwischen den Generationen, den sozialen Gruppen und den unterschiedlichen Begabungen zuzuführen.

Ein eher indirekter Leidensdruck ergibt sich aus dem zunehmend an politischem Gewicht gewinnenden *nationalen wie internationalen Vergleich*. Hier treten die Gebietskörperschaften nicht nur *vertikal zueinander*, sondern auch *horizontal untereinander* in Wettbewerb, werden Innovationsleistungen deutlich – oder negativ – sanktioniert, wächst der Druck auf zeitgemäße, kostengünstige und Stabilität gewährleistende Politiken. Das gilt *auch im EU-Vergleich*: Ein gutes Beispiel hierfür bietet die deutsche Haltung zum Stabilitätspakt, in der breite Wählerschichten eher ein Versagen der Politik (im Vergleich zu konsequenteren Nachbarn) als eine die nationalen Interessen befördernde Finanzpolitik sehen. Auch gewinnen indirekte europäische Steuerungsformen, etwa im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung, an Gewicht; das damit verbundene *benchmarking* wird nicht nur zu einer nationalen, sondern auch zu einer internationalen Herausforderung.

Politischer Wille, die zweite der benannten Voraussetzungen, stellt gewiss keine nur periphere Kategorie dar. Die aktuellen Schwierigkeiten, Schlüsselgesetze mehrheitsfähig zu machen und sie dann auch tatsächlich zu vollziehen, verbinden sich mit veränderten Anforderungen an die politische Führung: dem *Reformbedarf nicht mehr nur medial zu entsprechen*, sondern *ihm auch materiell gewachsen zu sein*, sei es durch *operative Kompetenz* und/oder die *Gewährleistung von Akzeptanz*. Da sich dabei „handwerkliche“ Befähigungen mit der Rückbesinnung auf Grundlagen des politischen Handelns verbinden, wird dies zu einem wichtigen *Test für die gegenwärtige Politi-*

kergeneration. Dies gilt im Übrigen auch für das Verhältnis von Regierung und Opposition. Hier wäre die erkennbare Verschärfung der Auseinandersetzung, des „Gegeneinander“ zu überprüfen, um eines der wohl wichtigsten positiven Merkmale des deutschen Regierungssystems nicht zu verletzen: die letztlich produktive Verflechtung beider Bereiche. Die zunehmende Freund-Feind-„Stilisierung“ der vergangenen Jahre lässt sich bei allem Verständnis für „Zuspitzung“ kaum mit dem im konkordanz- und konsensorientierten politischen System der Bundesrepublik angelegten „Stil“ verbinden.

Technische Innovationen schließlich sollten schon deshalb das Interesse der politischen Führung finden, als ihre Förderung und Annahme gleichsam „Hausarbeiten der Politik“ darstellen, nicht zuletzt, um das *politische Handeln effizienter zu gestalten*, die eigene *Steuerungsfähigkeit sicherzustellen* und *zukunftsorientiert zu agieren*. Die gegenwärtigen Diskussionen um ein E-Government dokumentieren in diesem Kontext noch deutliche Wahrnehmungsdefizite. Zwar haben sich Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen natürlich umfassend digitalisiert, allerdings erneut eher „von unten nach oben“, also von den Kommunen über die Länder hin zum Bund. Dessen diffuse Bemühungen um eine „aktivierenden Staat“ gingen schließlich dazu über, auf Tagungen und Kongressen den Hard- und Softwareanbietern ein Podium zu bieten, anstatt die in diesem Zusammenhang für den politischen Prozess interessanten Fragen zu formulieren und Softwareanbieter entsprechend zu „fordern“. So wurden aus allgemeinen Informationsveranstaltungen schließlich „Messen“, eine in diesem Fall überprüfungsbedürftige Marktorientierung, zumal sich damit der Verzicht verband, den ablaufenden informations- und kommunikationstechnischen Innovationsprozessen einige Anregungen mit auf den Weg zu geben. Erst allmählich hat man diesen Fehler erkannt, zumal die Vielzahl sogenannter „Insellösungen“ im *IuK-Bereich* zu einem enormen Ressourcenverschleiß geführt hat. Heute ist davon auszugehen, dass die informationstechnische Vernetzung einen Stand erreicht hat, der in den meisten EU-Mitgliedstaaten seit langem gewährleistet ist – ein weiterer Beleg dafür, dass „*institutionelles Lernen*“ *keine Stärke des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems* ist. Hinzu kommt das unverändert geringe Interesse der politischen Führung an dem, was im nachgeordneten Bereich an technischen Möglichkeiten gegeben ist, bis hin zu auch in ihren technischen Voraussetzungen kompetenteren Reformalternativen.

Blickt man auf die benannten Voraussetzungen, wird deutlich, dass und warum es an einem Gesamtkonzept zur Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungshandelns fehlt – und weshalb es deshalb der begrüßenswerten Forderung nach „Bürokratieabbau“ bedarf. Über die bereits erörterten Fragen hinaus erscheint vor allem wichtig, den sich zwar nur allmählich, aber doch *deutlich verändernden Formen des öffentlichen Handelns* zu folgen, sie in Teilbereichen zu gestalten. Dabei geht es nicht nur um erkennbar werdende „*Grenzen der regulativen Politik*“, sondern auch und gerade um die dahinter liegende Erkenntnis, dass Politik und administrative Problemverarbeitung heute vor einer gleichsam sachnotwendigen „*Flexibilisierung*“ stehen, die sich von entsprechenden Diskussionen vor etwa einem Jahrzehnt abhebt. Auch hier wird erkennbar, dass die Bundesrepublik in Teilen hinter andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union zurückzufallen droht: Dort bemüht man sich seit längerem darum, den erkennbar werdenden gesellschaftlichen Veränderungen eine dem folgende oder doch zumindest angepasste öffentliche Reaktion zu geben. Sie sieht – wo immer möglich und nötig – von einem rigiden Steuerungsanspruch eines vermeintlich omnipotenten Staates ab und ersetzt regulatives Handeln durch *flexible, projektorientierte und kom-*

munikative Formen der Steuerung und Konsensbildung. Dies hat nicht nur zu beträchtlichen Deregulierungs- und Dejustizialisierungsprozessen geführt, sondern das Regierungs- und *Verwaltungshandeln* auch *materiell verändert*, ohne die Entscheidungsfähigkeit wirklich zu beeinträchtigen. *Koordination, Kommunikation und Kooperation* sind dabei Schlüsselkategorien. Während die Koordination zwischen unterschiedlichen Entscheidungsträgern zu einem immer größeren Engpass wird und man dem mit schnellen und situativen Formen der Interaktion zu begegnen sucht, verweist die Kategorie der Kooperation auf die Überprüfung eines allzu tradierten Staatsverständnisses. So wird in zahlreichen Politikfeldern bei notwendiger Durchsetzungsfähigkeit von deutlichen Differenzierungen zwischen „oben“ und „unten“ abgesehen, gewinnen kommunikative, moderative, auf Ausgleich zielende Formen des Miteinanders an Gewicht. Sie lösen steuerungsstarke und formalisierte Prozesse ab, ein Vorgang, der noch dadurch verstärkt wird, dass zunehmend fallorientiert agiert wird. Dem organisationsstrukturell und verfahrensbezogen zu entsprechen, wäre einige Anstrengungen wert, zumal sich dies mit den benannten gesellschaftlichen Veränderungen verbindet. Ganz generell werden in diesem Kontext *neue Formen der Arbeitsteilung, ja der Mitverantwortung* erkennbar, die es nicht nur sorgsam zu beobachten, sondern auch für das eigene Handeln fruchtbar zu machen gilt. Nur so dürfte es möglich sein, den immer schnelleren Veränderungen der Kontextbedingungen, seien sie politischer, ökonomischer oder soziokultureller Natur, zu begegnen. Die damit angesprochene „*Entgrenzung*“ gilt also *nach „innen“ wie nach „außen“*, wobei letztere nicht auf Europäisierungsprozesse zu begrenzen ist. In all dem werden Veränderungen erkennbar, denen mit „klassischem“ bürokratischem Verhalten kaum zu begegnen ist, zumal die Steuerungspotenziale (und das Gewaltmonopol) an den Landesgrenzen Halt machen, mithin „*Steuerungssillusionen*“ *erkennbar* werden.

(9) Die fragwürdige Rolle der Privatwirtschaft, der Medien und der Wissenschaft

„*Bürokratieabbau*“ und *Verwaltungsreform* sind kein Selbstzweck. Sie *konditionieren politische Prozesse, schaffen Rahmenbedingungen* für wirtschaftliches und soziales Handeln, *greifen in Arbeitsverhältnisse und Lebenslagen ein*. Insofern ist es nur folgerichtig, dass sich unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen mit ablaufenden Reformprozessen und notwendigem Bürokratieabbau beschäftigen und beides in ihrer Konsequenz für ihren jeweiligen Tätigkeitsbereich diskutieren. Doch welche Rollen spielen die unterschiedlichen „Umwelten“ des politischen Systems, wie sucht man hier Bürokratisierungstendenzen entgegenzuwirken; finden sich bei anderen Akteuren möglicherweise Handlungsempfehlungen, denen auch im öffentlichen Sektor nachzufolgen wäre? Blickt man kursorisch auf den *Beitrag der Privatwirtschaft, der Verbände, der Medien und der Wissenschaft*, ist mit Blick auf den „Bürokratieabbau“ *Ernüchterung* angezeigt, zumal neben hilfreichem Engagement *Kompetenzdefizite* und *Anmaßung* erkennbar werden. So ist die Bürokratiediskussion seitens der benannten Gruppierungen nicht selten durch *pauschale Kennzeichnungen* und *Schuldzuweisungen* gekennzeichnet, die einer erweiterten Diskussion nicht wirklich „gut tun“ und eine deutliche Nähe zu populistischen Vorurteilen dokumentieren. Während die Privatwirtschaft nahezu reflexartig Überbürokratisierung und Überregelung als Strukturmerkmale öffentlichen Handelns anprangert, den konkreten Nachweis entsprechender Beeinträchtigungen aber häufig schuldig bleibt, finden sich auch in den Stellungnahmen der großen Verbände, etwa von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, eher routinemäßige Verlautbarun-

gen als in der Praxis gewonnene und operativ umsetzbare Empfehlungen. Ähnlich der selbstkritischen Diskussion in Politik und Verwaltung wird mithin ein *Missverhältnis von Kritikfähigkeit und Handlungsbereitschaft* erkennbar. Das bisweilen nicht nur fordernde, sondern eben auch anmaßende Verhalten ist insofern bedauerlich, als „Bürokratie“ positive wie negative Wirkungen ja nicht (nur) für sich selbst erbringt, sondern entsprechende Steuerungs-, Ordnungs- und Entwicklungsleistungen für die unterschiedlichen „Umwelten“ bereithält und nicht selten komplementär wirkt. Reformen können deshalb nur im Zusammenwirken mit Betroffenen wirklich erfolgreich sein und müssen daher die *Alltagskompetenz*, die *spezifische Sachkunde von Unternehmen und Verbänden*, auch die *öffentlichkeitswirksame Kritik durch die Medien* einbeziehen. Eine zu allgemeine „Bürokratiediskussion“ dient dem nicht, sie erreicht im negativen Fall nur die Nähe zu jenen Beamtenwitzen, mit denen man bestenfalls die „Hoheit“ über den Biertischen erobert. Gefordert sind fallspezifische Benennungen von Defiziten, die – wann und wo immer möglich – Vorschläge für ein anderes, sei es alternatives, sei es ergänzendes Handeln, beinhalten sollten. Auch reicht es sicher nicht aus, Bundes- wie Landesparlamenten immer nur jene „Vorschriftenflut“ entgegenzuhalten, die sich in dieser Undifferenziertheit nicht findet. Es wäre mithin wünschenswert, wenn die Diskussion entsprechend konkretisiert werden könnte; nur so mündet Bürokratiekritik in verändertes Verhalten.

Eine Einrichtung, die in besonderer Weise aufgefordert wäre, diesen „*kritischen Dialog*“ zu führen und zu begleiten, wäre die *Wissenschaft*. Freilich sind *auch hier Vorbehalte* zu formulieren. Sie richten sich zunächst darauf, dass sich *weder in den Rechts-, noch den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* heute *in ausreichendem Maße* jene auch *empirische Kompetenz* findet, die – etwa aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive – einen den Namen verdienenden „Bürokratieabbau“ begleiten oder gar anleiten könnte. Frühe Gründungen entsprechender Forschungs- und Lehrinrichtungen, wie der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, kam zwar zwischenzeitlich Bedeutung zu, doch wurde nach dem Umzug der Bundesregierung hier die „Randlagigkeit“ zum Problem, ein materieller Bedeutungsverlust unverkennbar. Da man es nach der Vereinigung zudem versäumte, in den Universitäten der neuen Länder entsprechende Kompetenz aufzubauen, findet sich bis heute kein wirksam organisierter Dialog, innerhalb dessen verwaltungswissenschaftliche und verwaltungspraktische Fragen mit dem Ziel erörtert werden, notwendige staatliche und kommunale Leistungen kompetent und in problemadäquater Form zu erbringen, Bürokratisierungsprozessen also durch alltägliche Praxis entgegenzuwirken. Die erkennbaren Diskussionen blieben meist ohne Konsequenz, folgten nicht selten „modischen“ Varianten, bis hin zur Begründung privater Einrichtungen, die unter der schillernden Chiffre eines „*Governance*“ glauben, Versäumtes nachholen zu können. In diesem Kontext erkennbare Verlautbarungen dokumentieren freilich, dass es sich dabei eher um *Selbstdarstellungen* und *jargonbesetzte „Moden“* denn um *praxisgesättigte Erkenntnisse und innovative Problemlösungen* handelt. Worum es stattdessen ginge, wäre eine konsequente, sich auf dem nationalen wie internationalen Stand der staats- und europawissenschaftlichen Diskussion befindliche Auseinandersetzung um die Form und Funktion des öffentlichen Sektors, die Entwicklung eines „Kerns“ von Staatlichkeit, innerhalb dessen Steuerungsleistungen adäquat erbracht und über verstärkte Koordination und Kooperation eine europäisch ausgerichtete nationalstaatliche Politik entwickelt wird. Die stattdessen erkennbaren Bemühungen, sich meist *angelsächsischen Kategorien*, sei es die eines „*New Public Management*“ oder eines „*Corporate Governance*“, anzuschließen, ohne sich der unterschiedlichen Kontextbedingungen bewusst zu sein und empirisch-

analytische Grundlagen erarbeitet zu haben, wirkt *nolens volens* parvenuehaft. Hinzu kommt, dass auch die Wissenschaft gehalten ist, ihre Unterscheidung zwischen grundlagen- und anwendungsbezogener Forschung zu überprüfen und in Anerkennung einer gewissen *Bringschuld* zur Neugestaltung des öffentlichen Sektors beizutragen. Dass dabei Bürokratisierungstendenzen eine besondere Aufmerksamkeit erfahren sollten, müsste selbstverständlich sein, nicht nur, aber auch im internationalen Vergleich. Die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wären mithin gefordert, theoretische Erörterungen konsequent mit der Empirie zu konfrontieren, analytische Ansprüche nicht zum Selbstzweck werden zu lassen und sich gegenüber angelsächsischen Denkschulen zu emanzipieren. Es sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass eine den Namen verdienende Bürokratieforschung im Rahmen der Polizeywissenschaften ihren Anfang nahm und sich weit vor dem dominierenden Namen Max Webers über Lorenz von Stein, Robert von Mohl und viele andere mit den hier interessierenden Fragen beschäftigte. *Nationalstaatliche Traditionen, kulturelle Voraussetzungen und erreichte Standards der Leistungserbringung* sind „Pfund“, mit denen man „wuchern“ sollte. Dies nicht gänzlich zu vergessen, wäre einige Anstrengungen wert, schon um zu dokumentieren, dass nicht auch noch die Wissenschaft larmoyanten Grundhaltungen verfällt, denen dann nur noch Nachahmung, Anpassung und Mitläufertum folgen.

Im Übrigen ist zu beklagen, dass die *Funktionalisierung der Wissenschaft durch Politik und Verwaltung* zunimmt. So findet sich zu nahezu jeder Fragestellung ein *Gefälligkeitsgutachten*, wird politische Willensbildung auf „Experten“ externalisiert, denen die zu vertretende Position vorgegeben wird, umgeht man parlamentarische Gremien durch medienpräzente „Berater“, die für diese Funktion *nicht* näher legitimiert und auch *nicht immer sachkundig* sind. Hier trifft sich das Bemühen um politische Entlastung mit den Begehrlichkeiten einer ihre Distanz nicht immer wahren Wissenschaft. „Hartz IV“ ist auch hierfür ein Beispiel; die heute erkennbaren Turbulenzen verdanken sich einer nur sehr eingeschränkten verwaltungswissenschaftlichen und verwaltungspraktischen Kompetenz.

(10) Überforderter Staat – überschätzte Politik: die Veränderungen der staatlichen Rolle und Funktion

Zusammenfassend wird deutlich, dass die anerkennenswerten Versuche um einen „Bürokratieabbau“ im Kontext einer sich verändernden Rolle und Funktion des öffentlichen Handelns zu sehen sind. Deshalb sei abschließend auf einige *grundlegende Überlegungen* verwiesen, die den Hintergrund ablaufender Reformprozesse bilden und es erlauben, deren Reichweite einzuschätzen.

Der *deutsche Staat* steht in einer durchaus guten Tradition. Sie ermöglichte noch 1919 den Übergang von der Monarchie in die Republik und war – obwohl sie 1933 den Weg vom Rechtsstaat in den Unrechtsstaat nicht zu verhindern vermochte – 1945 doch noch so greifbar, dass man in Teilen an sie anknüpfen konnte, als zunächst in Gemeinden und Kreisen und zunächst etwas später in den Ländern das öffentliche Leben wieder seinen Anfang nahm. Sieht man von dem ab, was dann in der DDR geschah, hat die Entwicklung in der alten Bundesrepublik auf der einen Seite zu einer *Bestätigung und Ausweitung positiver Staatstraditionen* beigetragen. Dies gilt etwa für das in der Verfassung angelegte System von *checks and balances* zwischen den wesentlichen politischen Organen, für die Machtteilung zwischen den Gliedstaaten, für die Schaffung

politisch unabhängiger Einrichtungen wie der Bundesbank und des Bundesverfassungsgerichts, die gleichsam korporatistische Willensbildung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (unter Einschluss der verfassungsrechtlichen Absicherung der Tarifautonomie) sowie für zahlreiche rechts- und sozialstaatliche Sicherungen. Auf der anderen Seite kam es aber auch zu einem deutlichen *Qualitätsverlust von Staat und Verwaltung*. So ergab sich eine Dominanz der politischen Willensbildung in Bonn, die weit über das vom Grundgesetz geforderte Maß hinausging; ein Auswuchern der Verwaltung, die heute kaum mehr bezahlbar erscheint; eine Verflechtung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen, die Forderungen nach politischer Rationalität und aktiver bürgerschaftlicher Beteiligung entgegenstand; eine Spezialisierung, die übergreifende Problemlösungen erschwerte; eine Politisierung öffentlicher Einrichtungen – mit entsprechenden Einbußen an rechtstaatlicher Qualität; sowie schließlich ein deutlich sichtbares *Unvermögen, die Frage danach, wie viel Staat wir brauchen, auch wirklich zu stellen und sie handlungsleitend zu beantworten*.

Fasst man der heutigen Stand der staatswissenschaftlichen wie staatspraktischen Diskussionen zusammen, ergibt sich mit Blick auf die *Herausforderungen an das Regierungs- und Verwaltungssystem* zunächst ein weitgehender Konsens: Danach gelten der Wohlfahrts- und Sozialstaat der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aufgrund des inzwischen wesentlich ausdifferenzierten Parteienwettbewerbs, des ökonomischen Strukturwandels, der offensichtlichen sozialen Kosten und eines überholten staatlichen Paradigmas (Staat als omnipotente autonome Steuerungsinstanz einer Gesellschaft) als eine eher historische Zwischenphase. So haben sich die *Staatsfunktionen* zunehmend vom Leistungs- zum Steuerungs- und Ordnungsstaat *verschoben* – im Sinne der Organisation der gesellschaftlicher Interaktions-, Produktions- und Entscheidungsprozesse. Dabei verlagern sich die Leistungsfunktionen zu einem nicht unbedeutenden Teil auf dezentrale politisch-administrative Ebenen, die das Leistungsangebot den sich differenzierenden Ansprüchen präziser anzupassen vermögen, die Nachfrage wirksamer in die Angebotsgestaltung einbeziehen können und besser als zentralstaatliche Einrichtungen in der Lage sind, die erforderlichen Akzeptanz- und Konsensbildungsprozesse zu gestalten. Die *Autonomie des Staates*, obwohl faktisch nie gegeben, wenngleich von den Handlungsträgern subjektiv so empfunden, wird *immer weiter* zugunsten kooperativer Strukturen zwischen Staat und gesellschaftlichen Handlungsträgern *aufgelöst*; die Aufgaben des Staates konzentrieren sich danach auf die *Wahrnehmung von Führungsfunktionen*: Kooperation, Koordination und Moderation rücken in den Vordergrund. Der Kooperationsbedarf entspringt hier durchaus staatlichen Eigeninteressen: zur Sicherung der finanziellen Voraussetzungen seines Handelns, zur Abdeckung öffentlicher Aufgaben, zur Verhinderung von Legitimationsverlusten und zur Verbesserung des Politikvollzugs. Die gesellschaftliche Komplexität, die unübersehbare Optionenzunahme individueller Interessendurchsetzung oder auch die Unsicherheiten über Wirkungsverläufe gesellschaftlicher Großentscheidungen erhöhen ständig die individuellen Risiken. Der Staat tritt dabei immer häufiger in die Rolle des „Großversicherers“, der allerdings nicht nachträglich Schäden beseitigen, sondern sie präventiv verhindern soll. Das setzt *vorausschauende Planung, Risikokalkulation* und *neue Verfahren der Entscheidungsvorbereitung* voraus, die ohne gesellschaftliche Übereinstimmung wiederum nicht konsensfähig werden. Letztere wird bei zunehmender gesellschaftlicher Desintegration, dezentraler Steuerung und gruppengebundenen „Weltbildern“ ohnehin immer mehr zum „knappen Gut“. Die *Konsensbildungskosten wachsen progressiv*, weil jeweils problembezogene Übereinstimmungen hergestellt werden müssen, ein differenzierter Grundkonsens also fehlt. Aufgabe des Staates wird es dann, die Kosten

der Konsensbildung zu senken, sei es durch neue Organisationsformen im Bereich der Willensbildung und Entscheidung, sei es durch die Erneuerung eines solchen differenzierten Konsenses.

Während man *gegen Ende des 20. Jahrhunderts* versuchte, dem mit vergleichsweise *idealtypischen Vorstellungen gesamthafter Problembearbeitung* zu begegnen (und dabei an institutionellen wie politischen Widerständen scheiterte), entstanden zwischenzeitlich *Gegenpositionen*, die stärker auf eine Selbststeuerung sozialer Systeme setzten, sei es über den Markt (Entstaatlichung, Privatisierung, Deregulierung), sei es über kleine soziale Netzwerke (Dezentralisierung, genossenschaftliche Selbsthilfe), sei es (im Wege höherer Rationalität der gesellschaftlichen Handlungsträger) über Selbstdisziplinierungen im wohlverstandenen Eigeninteresse (etwa durch Anspruchsreduzierung, Selbstkontrolle von Gruppen oder „diskursiven Konsens“). Diese Positionen gingen jedoch meist von einem insofern *illusionären Gesellschafts- und Politikverständnis* aus, als sie gesellschaftliche Rationalitätssteigerung empfahlen, ohne die damit wachsenden Kosten der Konsensfindung zu berücksichtigen; integrierte Aufgabenplanung durch einen Abbau politisch-administrativer Arbeitsteilung anstrebten, ohne die informatorischen und konsensbezogenen Vorteile der Arbeitsteilung in Rechnung zu stellen; dezentralisierte Selbststeuerung propagierten, ohne zu erkennen, dass ausdifferenzierte Gesellschaften und pluralistisch-fragmentierte Institutionensysteme einen wachsenden Bedarf an Planung, Steuerung und Konsensbildung erzeugen.

Heute kommt es daher verstärkt zu *pragmatischen Ansätzen*, die politikfeldbezogen vorgehen, aber versuchen, die einer rationalen Politikbearbeitung entgegenstehenden Widerstände (aus verflochtenen institutionalisierten Zuständigkeiten, der Heterogenität und Vielfalt privater wie öffentlicher Entscheidungsträger oder aus materiellen Verteilungskonflikten über Ressourcen, Kompetenzen und andere Handlungsvorteile) konstruktiv aufzugreifen und zu nutzen. Die *staatliche Aufgabe* ist dabei primär *als Führungsaufgabe* zu verstehen, der *drei „strategische“ Funktionen zuzuordnen* sind:

- eine *Orientierungsfunktion* zur Bestimmung und Definition von Problemen, zur Festlegung von „Fluchtlinien“ des Handelns und zur Präzisierung der erwartbaren (und nachprüfbaren) Handlungsergebnisse;
- eine *Organisationsfunktion*, die sicherstellen muss, dass alle wichtigen Handlungsträger für ein Politikfeld mobilisiert und zu gemeinsamen Handlungen zusammengeführt werden, zumal der Staat/die öffentliche Hand immer weniger alle Probleme einer Gesellschaft an sich zu ziehen und zu lösen vermag, da die Probleme nur zu einem kleinen Teil von Variablen gebildet werden, auf die der Staat direkt Einfluss nehmen kann; darüber hinaus verfügen Private über ein wachsendes Störpotenzial, das sie – auch ungewollt, etwa durch egoistisches Verhalten – gegen den Staat einsetzen;
- eine *Vermittlungsfunktion*, die zur Aufgabe hat, Konsens und Akzeptanz für gemeinsame Handlungswege zu schaffen und die verschiedenen Handlungsträger zu motivieren.

Die *Orientierungsfunktion* geht davon aus, dass die Arbeitsteilung der Gesellschaft und die Erkenntnis, dass in komplexen Kontexten Entscheidungen lange Wirkungsketten auslösen, deren Ergebnisse häufig Folgeprobleme schaffen, den Staat immer mehr in Steuerungsfunktionen gedrängt haben, die eine Vielzahl von Adressanten beeinflussen müssen. Orientierung geben heißt dann: Probleme frühzeitig aufzugreifen und zu

benennen, Optionen für die Problembearbeitung zu schaffen, Ziele und Leitlinien für Probleme zu benennen und Handlungen daraufhin abzuschätzen, welche gewollten und ungewollten Folgewirkungen sie haben (dies erklärt die Inflation von „Folgenabschätzungen“ – von der Umwelt- und Raumverträglichkeitsprüfung bis hin zu Technologiefolgenabschätzungen und Sozialverträglichkeitsprüfungen). Orientierung ist aber nicht nur handlungsstrategisch zu verstehen, sondern wirkt auch auf die Grundwerte einer Gesellschaft ein, die letztlich den Möglichkeitsrahmen des Handelns mitbestimmen, aber auch – wie im Fall von Solidarität – die Voraussetzung für kollektives Handeln darstellen.

Die *Organisationsfunktion* stellt gleichsam das materielle Korrelat zur Orientierungsfunktion dar. Sie unterscheidet die Organisation von Interaktionsprozessen zur Konsensfindung und Akzeptanzgewinnung sowie die Organisation der Kompetenz- und Ressourcenbereitstellung, um kollektives Handeln materiell erst zu ermöglichen. Die interaktionsbezogene Organisationsfunktion kann dabei politische Handlungssysteme zum Gegenstand haben (etwa konzertierte Aktionen oder Regionalkonferenzen) oder aber ordnungspolitische Regelungen schaffen, die – wie Marktordnungen – das Handeln Dritter strukturell gestalten.

Die *Vermittlungsfunktion* schließlich verweist darauf, das kollektives Handeln nicht nur initiiert, sondern auch motiviert und moderiert werden muss, zumal der Staat immer stärker auf die Mitwirkung von Privaten und nichtstaatlichen Organisationen angewiesen ist, denen gegenüber Gebote/Verbote häufig wirkungslos bleiben, weil sie von den Adressaten unterlaufen bzw. von den ausführenden Behörden nicht adäquat umgesetzt werden. Vermittlung besteht dann nicht nur in der Verkündung von Zielen, Programmen oder in der Gewinnung von Kooperationspartnern, es geht vielmehr auch um den Einbezug derer, die an der kollektiven Aktion beteiligt sind – und dies bereits bei der Entwicklung und Planung von Zielen wie Maßnahmen. Die Aufgabe ist also sowohl intern (bezogen auf die öffentlichen Handlungsträger) als auch extern (bezogen auf nichtstaatliche Handlungsträger) zu verwirklichen. Sie kann umgesetzt werden über Beratungsleistungen, Überzeugungsarbeit, Tauschhandlungen und Verhandlungsprozesse. Die Wahrnehmung der Vermittlungsfunktion geht dabei häufig über den Informationsaustausch hinaus, meist handelt es sich auch um einen Prozess politischer Konfliktregelung, der wiederum Rückwirkungen auf die Organisationsfunktion haben kann.

Die Wahrnehmung aller drei genannten Funktionen, die den *Staat zumindest auch* als „kooperativen“ Staat ausweisen, könnte dazu beitragen, Probleme früher aufzugreifen und damit den Staat wieder zum „Herren des Verfahrens“, in freilich verändertem Verständnis und veränderter Form, zu machen. Dies bezieht sich sowohl auf den Zeitpunkt der Problembearbeitung, deren zielbezogene und ressourcenschonende Gestaltung sowie schließlich auch auf die Schnelligkeit, die Treffsicherheit und die Dauerhaftigkeit von Problemlösungen.

Folgt man diesen nur vermeintlich theoretischen Überlegungen, wird deutlich, dass sich die *Rolle und Funktion der „traditionellen Staatlichkeit“ beträchtlich gewandelt* hat. Fügt man dem hinzu, dass zu den *endogenen Veränderungen* beträchtliche *exogen induzierte Anpassungsleistungen* hinzutreten (vor allem diejenigen, die sich mit der fortschreitenden Europäisierung verbinden), wird deutlich, dass sich hiermit ein qualitativer Wandel verbindet, der alle Beteiligten vor eine Überprüfung ihrer Ansprüche

und ihres Verhaltens stellt. Das mag erklären, warum sich heute Kompetenzprobleme unerwarteten Ausmaßes stellen. Sie wiederum führen zu *wechselseitigen Projektionen*, die sich auf faddieren und funktionalen Erwägungen, die auf einer nüchternen Einschätzung der Probleme gründen, nicht eben Priorität einräumen. So geht es gelegentlich *gegen jeden und alle*: die Verfassungsorgane, die Vertreter des politischen Prozesses, das Management, die Verbandsvertreter, die Medien. Dabei ist bemerkenswert, wie wenig Selbstkritisches die Diskussion prägt und wie deutlich die Abwehr dominiert. Darf man hinzufügen, dass dies *Reaktionen verwöhnter Eliten* sind, die es nicht gewohnt sind, Kritik zu ertragen oder sie gar in verändertes Verhalten umzusetzen? *Nicht der Staat dürfte dabei das Problem sein, sondern die in ihm Handelnden*. So erweist sich das Gemeinwesen als in weiten Teilen überfordert, Ansprüchen ausgesetzt, die überdacht werden sollten. Sich dessen bewusst zu werden, die strukturellen Vorteile von Staat und Gesellschaft in Erinnerung zu rufen und damit zu einer pragmatischen Einschätzung der gegenwärtigen Probleme beizutragen, wäre einige Anstrengungen wert. Mit Blick auf das öffentliche Handeln geht es dabei vor allem darum, *Staat und Politik auf das zu konzentrieren* (und in Teilen auch zurückzuführen), *was notwendig und machbar ist*. Die durch Vereinigung und Europäisierung veränderte Ausgangssituation eröffnet hier ungewöhnliche Handlungsmöglichkeiten. Sie verstärkt zudem den Zwang, sich der eigenen Grundlagen zu vergewissern, den Aufgabenbestand zu überprüfen und politische Einrichtungen wie Verfahren den neuen Gegebenheiten anzupassen. Folgt man dem nicht, droht das politische System der Bundesrepublik im internationalen Vergleich zurückzufallen, könnten alternative Formen des gesellschaftlichen Miteinanders an Bedeutung gewinnen.

Anhang*

- Anlage 1: Struktur- und Funktionalreformen in den deutschen Flächenländern (Regierungspositionen)
- Anlage 2: Struktur- und Funktionalreformen in den deutschen Flächenländern (Vergleich der Vorstellungen von Regierung und Opposition)

* Am Beispiel der deutschen Flächenländer wird auf die mehrfach angesprochene Ausdifferenzierung funktional- wie strukturreformerischer Aktivitäten verwiesen. Der Überblick macht zum einen die Varietät der Regierungs- und Verwaltungssysteme deutlich, zum anderen dokumentiert er die unterschiedlich ausgeprägte Reformbereitschaft.

Anlage 1: Struktur- und Funktionalreformen in den deutschen Flächenländern (Regierungspositionen)¹

(Stand: 1. September 2004)

	Status quo*	Bisherige Maßnahmen**	Gesamtkonzept***	Systemwechsel****	Geplante Maßnahmen**	Modell*****
Bay	<i>III regional</i>	<p>10 Ministerien → 9</p> <p>10 Landesanstalten im Bereich Landwirtschaft u. Forsten → 3</p> <p>2 Landesuntersuchungsämter → Landesamt für Gesundheit u. Lebensmittelsicherheit</p> <p>RP: interne Straffung, Delegation, Personaleinsparung</p> <p>80 Ämter für Landwirtschaft und Ernährung → 47</p> <p>Gesundheits- u. Veterinärämter ↓ kommunale Kreisstufe</p>	—	—	<p>Grundsatz: Sektorale Anpassungs- und Regorganisationsmaßnahmen; Prüfung von Aufgabenverzicht und Realisierung von Privatisierungspotenzialen</p> <p>☉ Regionale Planungsverbände</p> <p>☉ Bayerisches Oberstes Landesgericht → Oberlandesgerichte Bamberg, München und Nürnberg</p> <p>⇓ Fachtechnische Dienste und besondere Serviceaufgaben (Beschusswesen, Beratung für priv. Waldbesitzer etc.)</p> <p>⇓ Freiwillige staatliche Leistungen (z.B. Beratungsleistungen)</p> <p>Sonderbehörden → allgemeine Verwaltung (Wasserwirtschaftsämter, Vermessungsämter, Forstverwaltung, Ämter für Versorgung und Familienförderung, Gewerbeaufsichtsämter)</p> <p>Schul- und Polizeiverwaltung → 3 Stufen</p> <p>Reduzierung Außenstellen des Landesamtes Denkmalschutz → 4 Standorte</p> <p>Ämter für Versorgung und Familienförderung, Landesamt Bayreuth, Integrationsämter u. Hauptfürsorgestellen, Bayerisches Landesjugendamt → Zentrum Bayern Familie u. Soziales</p> <p>Bündelung u. zweistufiger Aufbau der Verwaltungen für Landwirtschaft, Forsten, Ländliche Entwicklung</p>	<i>III</i>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

¹ Die in der Übersicht erfassten Einzelmaßnahmen präsentieren eine Auswahl von Modernisierungsschritten, die bislang durchgeführte oder künftig geplante Politiken im Bereich der Struktur- und Funktionalreform veranschaulichen sollen. Die Fälle Baden-Württemberg und Niedersachsen sind differenzierter dargestellt, da die Landesregierungen jeweils ein geschlossenes Reformkonzept verfolgen, das eine klare Modellorientierung aufweist (BW: Konzentrierte Dreistufigkeit; Nds: Konsequente Zweistufigkeit) und in einem Zug realisiert werden soll.

(Fortsetzung)

BW	<i>III regional</i>	<p>11 Ministerien → 9</p> <p>3 Forstdirektionen → 4</p> <p>Gewässerdirekt. → RP</p> <p>RP: int. Straffung und Aufgabenverzicht</p> <p>190 Forstämter → 140, 50 Landwirtschaftsämter → 35</p> <p>Beschluss des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes</p> <p>div. Einrichtungen u. Behörden ↪ LdB (§ 26 LHO)</p> <p>36 Staatliche Gesundheitsämter, 21 Staatliche Veterinärämter und 17 Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz ↪ kommunale Kreisstufe</p> <p>Juni 2004: Verabschiedung Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG)²</p>	<p style="text-align: center;">✓</p> <p style="text-align: center;"><i>Auflösung Sonderbehörden und Integration in RP oder kommunale Kreisstufe</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p>	<p>Grundsatz: Integration aller Sonderbehörden in die staatlichen und kommunalen Bündelungsbehörden (RP, Land- u. Stadtkreise); nur im Ausnahmefall Bildung von Sonderbehörden (Landesarchiv als Bsp.)</p> <p>☺ Wasserschutz- u. Autobahnpolizeiverwaltung (Integration in die allgemeine Polizeiverwaltung)</p> <p>Landeswohlfahrtsverb. ☺ (↪ kommunale Kreisstufe)</p> <p>Einzelne Justizdienste ↪↪</p> <p>Eich- u. Messwesen ↪↪</p> <p>Vermessungswesen ↪↪ (Zielmarke 80%)</p> <p>4 Landespolizeidirektionen → RP</p> <p>Umgestaltung einer Landespolizeidirektion zum Polizeipräsidium, dem IM nachgeordnet</p> <p>Oberschulämter → RP</p> <p>Staatliche Schulämter ↪ Landratsämter, Stadtkreise (optionale Angliederung)</p> <p>Schulpsychologische Beratungsstellen → untere staatliche Schulbehörden</p> <p>Landerversorgungsamt → RP Stuttgart</p> <p>Versorgungsämter ↪ Landratsämter</p> <p>→ Neubildung eines landesweiten Kommunalverbandes für Jugend und Soziales (Aufgaben des überörtlichen Trägers)</p> <p>Landesgesundheitsamt → RP Stuttgart</p> <p>Landesgewerbeamt → RP</p> <p>Gewerbeaufsichtsämter ↪ Landratsämter, Stadtkreise, große Kreisstädte, Verwaltungsgemeinschaften und Gemeinden</p> <p>Vergabekammer → RP</p>	<i>III</i>
-----------	---------------------	--	---	--------------------------------------	---	------------

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

² Die mit dem VRG verbundenen Reformschritte sind in der rechten Spalte als geplante Maßnahmen ausgewiesen.

(Fortsetzung)

(BW)					<p>Landesvermessungsamt → RP Karlsruhe (Restaufgaben nach Privatisierung)</p> <p>Mess- und Eichwesen, Landesstelle für Bautechnik, Beschussamt → RP Tübingen</p> <p>Vermessungsämter ↓ Landratsämter, Stadtkreise</p> <p>landesamt Geologie, Rohstoffe und Bergbau → RP Freiburg</p> <p>Landesdenkmalamt → RP</p> <p>Aufgaben bez. Bundes- und Landesstraßen, Bundesautobahnen, Landesstelle für Straßentechnik → RP</p> <p>18 Straßenbauämter, 99 Straßenmeistereien ↓ Landratsämter, Stadtkreise</p> <p>Landesamt für Flurneuordnung und Landentwicklung → RP Stuttgart</p> <p>Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- u. Bodenkultur ↓ Landratsämter</p> <p>Landesämter für Flurneuordnung u. Landentwicklung ↓ Landratsämter; Teilaufgaben → RP</p> <p>Forstdirektionen → RP</p> <p>Forstämter ↓ Landratsämter, Stadtkreise</p> <p>Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege → RP</p> <p>Gewässerdirektionen ↓ Landratsämter, Stadtkreise, Gemeinden (Restaufgaben zu → RP)</p> <p>Landesarchivdirektion, Staatsarchive → 1 Landesarchiv</p> <p>Lebensmittelüberwachung → Landratsämter, Stadtkreise</p>	
Bbg	<i>II + III</i>	<p>18 Staatliche Schulämter → 6</p> <p>18 Staatliche Forstämter → 10</p>	—	—	<p>Grundsatz: Beschränkung auf Kernaufgaben, verstärkte Privatisierung funktionale Bündelung und Länderkooperation</p>	<u>II</u>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

(Bbg)		<p>6 Polizeipräsidien → 2</p> <p>div. Einrichtungen u. Behörden ↪ LdB (§ 26 LHO)</p> <p>Gemeindegebietsreform: 62 amtsfreie Gemeinden → 143; 152 Ämter mit 1.413 Gemeinden → 55 Ämter mit 287 Gemeinden</p> <p>Aufgabenkritik sämtlicher Landesaufgaben</p> <p>Mai/Juni 2004: Verabschiedung des neuen Landesorganisationsgesetzes, des Gesetzes zum Mess- und Eichwesen (↯ Berlin), des Gesetzes zur Neuorganisation des Straßenbauverwaltung des Gesetzes über die Strukturreform der Flurneuordnungsverwaltung³</p>			<p>☺ Steuerabteilungen der Oberfinanzdirektion; Einrichtung einer II-stufigen Steuerverwaltung</p> <p>Fachtechnische Dienste u. Facheinrichtungen ⇓ (Bau- u. Liegenschaftsverwaltung, Kultureinrichtungen, Mess- und Eichwesen)</p> <p>Aufgabenbündelung: Laborkapazitäten, Ämter für Versorgung und Soziales → Landesamt für Versorgung und Soziales</p> <p>Planungsaufgaben u. Einrichtungen ↯ Berlin (Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg, ab 2006 alle zwei Jahre Prüfung ↪ LdB § 26 LHO)</p> <p>Landesbergbauamt, Landesamt f. Geowissenschaften → Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe</p> <p>Ämter für Arbeitsschutz u. Sicherheitstechnik, Landesinstitut für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin → Landesamt f. Arbeitsschutz</p> <p>Autobahnamt und Straßenbauämter → Landesbetrieb Straßenwesen (§ 26 LHO)</p> <p>Konzentration der Flurneuordnungsverwaltung (→ Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung)</p> <p>☺ Ämter für Soziales und Versorgung (→ Landesamt f. Soziales u. Versorgung)</p> <p>☺ Amt f. Immissionsschutz (→ Landesumweltamt)</p>	
HE	<i>III regional</i>	<p>Landesjugendamt → Sozialministerium</p> <p>Landesanstalt für Umwelt, Landesamt für Bodenforsch. → Landesamt für Umwelt und Geologie</p> <p>Landesamt für Versorgung und Soziales → RP</p>	—	—	<p>Grundsatz: Fortsetzung sektoraler Anpassungs- und Regorganisationsmaßnahmen; funktionale Bündelung oder Integration von Sonderbehörden in RP; Realisierung von Privatisierungspotenzialen</p> <p>⇓ Laborleistungen in Ämtern</p>	<i>III</i>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

³ Die mit den Einzelgesetzen verbundenen Reformschritte sind in der rechten Spalte als geplante Maßnahmen ausgewiesen.

(Fortsetzung)

(He)		<p>Landesamt f. Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik → RP</p> <p>Landwirtschafts-, Naturschutz- u. Forstverwaltung → RP, staatliche Landräte, Landesbetrieb Hessen Forst (nach § 26 LHO) und Hessisches Dienstleistungszentrum für Landwirtschaft, Gartenbau und Naturschutz (HDLGN)</p> <p>Reorganisation der Polizei: Landespolizeipräsidium im Innenministerium → Reduzierung von 3 auf 2 Verwaltungsebenen</p> <p>Div. Einrichtungen u. Behörden ↪ LdB (§ 26 LHO) – LdB für Immobilienmanagement als Beispiel</p> <p>Eichverwaltung ↪ AöR</p> <p>↪ Arbeitssicherheitstechnischer Dienst</p>			<p>↪ Fahrschulüberwachung</p> <p>↪ Staatsbäder oder ↓ auf Kommunen</p> <p>↪ Justizvollzugsanstalt (Planung, Bau, Betrieb)</p> <p>Neuausrichtung der Kataster- und Vermessungsverwaltung und Zusammenlegung mit Grundbuch zu einheitlichem Dienstleister (dazu Bundesratsinitiative)</p>	
MV	II + III	<p>Landeshaupt- u. 4 Landesbezirkssassen → Landeszentralkasse</p> <p>Interne Restrukturierung der Forst- sowie der unteren Gewerbeaufsichts- und Umweltverwaltung</p> <p>div. Einrichtungen u. Behörden ↪ LdB (§ 26 LHO)</p>	<p>✓</p> <p><i>Schaffung von vier Regionalkreisen und Integration der unteren Landesbehörden</i></p>	—	<p>Grundsatz: Schaffung leistungsstarker Kommunalstrukturen (Regionalkreise) als Voraussetzung für umfassende Funktionalreform; parallel dazu Straffung und funktionale Bündelung der Sonderbehörden</p> <p>Kreisgebietsreform und Einkreisung (12 Landkreise, 6 kreisfreie Städte → 5 Regionalkreise)</p> <p>Funktionalreform: Sonderbehörden ↓ 5 Regionalkreise, z. T. Kooperationslösungen</p> <p>→/↪/↪ Reduzierung der Anzahl von oberen Landesbehörden durch funktionale Bündelung und Privatisierung</p> <p>Gemeindegebietsreform (Ämter ≥ 6.000 Einw. ≤ 10 Gemeinden; amtsfreie Gemeinden ≥ 5.000 Einw.)</p>	<u>II</u>
Nds	III regional	<p>Interne Straffung u. Reorganisation der Ministerien</p> <p>ca. 100 Behörden ↻ (z. B. Landesverwaltungsamt 1998) und → auf andere Behörden</p>	<p>✓</p> <p><i>Auflösung Bezirksregierungen und Integration in Sonderbehörden, Privatisierung</i></p>	✓	<p>Grundsatz: Realisierung der Zweistufigkeit (Basis: umfassende Aufgabenkritik) – dafür Auflösung der Bezirksregierung, Verzicht auf obere Landesbehörden (Umwandlung in zentrale Ämter, Integration unterer</p>	<u>II</u>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

(Nds)		<p>Kreisfreie Stadt Hannover, Kommunalverband Großraum Hannover und Landkreis Hannover → Region Hannover</p> <p>div. Einrichtungen u. Behörden ↪ LdB (§ 26 LHO)</p> <p>September 2004: Kabinettsbeschluss zur Verwaltungsreform auf Grundlage der Feinkonzepte der Fachressorts; Anhörung zum Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen⁴</p>			<p>Behörden), Kommunalisierung, Privatisierung und Übertragung von Aufgaben auf Dritte</p> <p>☺ Bezirksregierungen (Bildung von vier „Regierungsbüros“ als Außenstellen des Innenministeriums); Aufgaben → Zentrale Landesämter, Ministerien, , ↓ komm. Kreisstufe</p> <p>BezR, Sonderbehörden ⇓ priv. Dienstleister, berufsständische Organisationen (Fremdvergabe von technischen, planerischen und Überwachungsaufgaben der Naturschutz- und Wasserwirtschaftsverwaltung; Übertragung v. Aufgaben der Wirtschaftsordnung und Landwirtschaftsverwaltung auf berufsständische Organisationen)</p> <p>→ Funktionale Bündelung von Sonderbehörden:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Konzentration der Wasserwirtschaftsverwaltung und Teile der Naturschutzverwaltung im Landesbetrieb für Naturschutz, Wasserwirtschaft und Küstenschutz [§ 26 LHO] – einheitliche Landesarchivverwaltung – Errichtung einer zentralen Kommunalprüfungsanstalt [AöR] – Organisation der Polizeiverwaltung in einem separaten Fachstrang inkl. der Aufgaben des Katastrophen- und Brandschutzes – Konzentration der Ausländerverwaltung – Landeausgleichsamt → Nds. Landesamt für Bezüge und Versorgung – Neuorganisation der Vermessungs-, Kataster-, der Agrarordnungs- und Domänenverwaltung in 14 neuen Unterbehörden 	
-------	--	---	--	--	---	--

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

⁴ Die einzelnen Reformschritte sind in der rechten Spalte als geplante Maßnahmen ausgewiesen.

(Fortsetzung)

(Nds)					<ul style="list-style-type: none"> – Konzentration der Wirtschaftsförderung in der NBank – Vertikale Konzentration des Straßenbaus (↪ LdB nach § 26 LHO u. ↓ komm. Kreisstufe) – Vertikale Konzentration und org. Verselbständigung der Landesforstverwaltung – Bildung einer oberen Landesschulbehörde (vorübergehend) und eines Landesamtes für Lehrerausbildung und Schulentwicklung – Integration der oberen und unteren Landessozialverwaltung im neuen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie <p>Obere Landesverwaltung ↗ norddeutsche Länder (Prüfung: Vergabekammer, Landesamt für Statistik)</p>	
NRW	III regional	<p>15 Landesoberbehörden → 7</p> <p>Landesamt für Agrarordnung, Landesversorgungsamt, Landesamt für Ausbildungsförderung → BezR</p> <p>Stärkung der gewählten Regionalräte bei den BezR</p> <p>Verstaatlichung Straßenbau (LWL/LVR → BezR, LdB Straßenbau) und Maßregelvollzug (LWL/LVR → Ld.-Beauftragter)</p> <p>div. Einrichtungen u. Behörden ↪ LdB (§ 26 LHO)</p> <p>Bildung von 7 Landesbetrieben: Materialprüfungsamt, Landesvermessungsamt, Landesbetrieb Straßenbau, Bau- und Liegenschaftsbetrieb, Landesamt für Datenverarbeitung u. Statistik, Geologischer Dienst, Landesbetrieb Mess- und Eichwesen</p>	—	—	<p>Grundsatz: Integration von oberen und unteren Sonderbehörden in die Bezirksregierungen; Modernisierung der höheren Kommunalverbände; Prüfung einer Neustrukturierung der administrativen Zuschnitte im Ruhrgebiet; Schaffung betrieblicher Einrichtungen</p> <p>Vollständige Aufgabenerhebung u. -überprüfung</p> <p>Obere und untere Sonderbehörden → BezR, Restaufgaben → Ministerien</p> <p>Landesbank → Förder- u. Strukturbank des Landes</p> <p>Schaffung v. drei Bezirken: Westfalen, Rheinland, Ruhrgebiet; Reform des KVR, Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit in höheren Kommunalverbänden</p> <p>Reduzierung der Ebenen der staatl. Schulaufsicht</p> <p>Untere Sonderbehörden ↓ kommunale Kreisstufe</p>	<u>III</u>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

(NRW)					Forstaufgaben (Obere Forstbehörde, Forstämter etc.) → Landesforstbetrieb	
RIP	<i>III regional</i>	<p>Umbau der Mittelinstanzen: 3 RP → 2 Struktur- und Genehmigungsdirektionen, 1 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion</p> <p>Sonderbehörden → neue Mittelinstanzen</p> <p>div. Untersuchungseinrichtungen → Landesuntersuchungsamt</p> <p>Neuorganisation des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung</p> <p>div. Einrichtungen u. Behörden ↪ LdB (§ 26 LHO)</p>	<p>✓</p> <p><i>Funktionale Neuausrichtung Mittelinstanzen (Direktionsmodell)</i></p>	—	<p>Grundsatz: Funktionale Neuausrichtung der oberen und mittleren Landesverwaltung, Verzicht auf bzw. Reduzierung von unteren Sonderbehörden</p> <p>Evaluation des Umbaus der Mittelinstanzen</p> <p>Weitere Sonderbehörden → neue Mittelinstanzen</p> <p>Reform der Agrarverwaltung (Bildung v. 6 Dienstleistungszentren)</p> <p>Reform der Forstverwaltung (Auflösung von 43 Forstämtern)</p> <p>Reform der Finanzamtsbezirke (Reduzierung um 11 Bezirke)</p> <p>Zentralisierung der Adoptionsstelle ↗ Hessen</p>	<i>III</i>
Saarl	<i>II + III</i>	<p>Projektorientierte Überprüfung u. Anpassung interner Strukturen und Abläufe der Landesverwaltung, Privatisierungsbemühungen</p> <p>Obere Behörden der allgemeinen Organisations- und Wirtschaftsverwaltung und der Gesundheits-, Verbraucher- u. Arbeitsschutzverwaltung. → LdA für Bau- und Liegenschaften, LdA für Finanzen, LdA f. Verbraucher-, Gesundheits- und Arbeitsschutz</p> <p>Zentrale Datenverarb., Landeshauptkasse → LdA für Bau- und Liegenschaften</p>	<p><i>Derzeit Entwicklung eines umfassenden Reformkonzeptes mit externer Hilfe</i></p>	—	<p>Grundsatz: Erhalt der Eigenständigkeit durch vollständige Überprüfung der Verwaltungsstrukturen auf Landes- und kommunalebene auf Basis einer umfassenden Aufgabenkritik</p> <p>Fortsetzung der Konzentration der staatlichen Sonderbehörden</p> <p>Umfassende Aufgabenkritik und Evaluation der Aufgabenwahrnehmung und Organisationsstruktur der Kommunen mit dem Ziel einer ganzheitlichen Kommunalreform</p>	<i>II</i>
Sachs	<i>III regional</i>	<p>Vertikale und horizontale Konzentration von Fachverwaltungen (Landeskassen, Bau/Liegenschaften)</p> <p>Interne Straffung von Organisationsstrukturen</p> <p>Sonderbehörden → RP</p> <p>23 Schul- u. Oberschulämter → 6 Regionalschulämter</p> <p>div. Einrichtungen u. Behörden ↪ LdB (§ 26 LHO)</p>	—	—	<p>Grundsatz: Sektorale Anpassungsmaßnahmen und Initiative zu einer erweiterten Länderkooperation mit Thüringen und Sachsen-Anhalt</p> <p>Staatliche Umweltämter, Staatliche Gewerbeaufsichtsämter → RP</p> <p>Separate Straffung der Berg- u. Archivverwaltung</p> <p>Weitergehende Funktionalreform</p>	<i>III</i>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

(Sachs)					<p>Obere Landesverwaltung ✗ Thüringen (gemeinsame Arbeitsgruppe)</p> <p>✗ Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen („Initiative Mitteldeutschland“) bei verschiedenen Aufgabenbereichen)</p>	
LSA	<i>III regional</i>	<p>spez. Vollzugs-, Fach- und Serviceaufgaben der RP → Sonderbehörden</p> <p>Reduzierung untere Landesbehörden (ForstÄ, Ä. f. Umweltschutz, Ä. f. Landwirtsch. Flurneuordnung)</p> <p>div. Landesaufgaben ↓ kommunale Kreisstufe (Versorgung/Soziales, Umwelt, Landwirtsch., Denkmalsch., Gewerbeaufsicht)</p> <p>div. Einrichtungen u. Behörden ↪ LdB (§ 26 LHO) o. verselbst. Einheiten</p> <p>Vorbereitung kommunale Gebietsreform (1.-3. Vorschaltgesetz)</p> <p>3 RP → Landesverwaltungsamt</p>	<p style="text-align: center;">✓</p> <p><i>Verschlinkung u. Zentralisierung d. Mittelinstanzen, Reduzierung der oberen Verwaltung</i></p>	—	<p>Grundsatz: Sektorale Anpassungsmaßnahmen und Initiative zu einer erweiterten Länderkooperation mit Thüringen und Sachsen</p> <p>Obere Landesverwaltung → Landesverwaltungsamt</p> <p>Aufgaben des Landes ↓ kommunale Kreisstufe</p> <p>Übertragung von Aufgaben der Landkreise auf kreisangehörige Städte, Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften</p> <p>Förderung einer freiwilligen kommunalen Gebietsreform</p> <p>✗ Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen („Initiative Mitteldeutschland“) bei verschiedenen Aufgabenbereichen</p>	<u>III</u>

SH	<i>II</i> ≈	<p>10+1 Ministerien → 9+1; interne Straffung der Ministerialorganisation</p> <p>Horizontale und vertikale Straffung der oberen und unteren Landesverwaltung (in den Bereichen Umwelt, Natur, Lebensmittel-/Veterinärwesen, Gewerbeaufsicht)</p> <p>Dialogischer Prozess zwischen Land u. Kommunen zur Funktionalreform</p> <p>Umfassende Maßnahmen zur Verselbständigung von Behörden (Bau- und Liegenschaftsverwaltung ↻ GMSH AöR etc.)</p> <p>Diverse Behörden und Einrichtungen ↻ Bremen, Hamburg, Niedersachsen u. a.</p>	—	—	<p>Grundsatz: Fortsetzung der sektoralen Optimierung von Strukturen und Abläufen</p> <p>Fortsetzung sektoraler Reorganisations- und Anpassungsmaßnahmen</p> <p>Aufgabenanalyse und -kritik aller Landesaufgaben</p> <p>Überprüfung aller Aufgaben des Landes für eine Übertragung auf die kommunale Ebene</p> <p>Fortsetzung Sonderbehörden, Organisations- u. Wirtschaftsverwaltung, fachtechnische Dienste ↻ AöR, KÖR, StöR</p> <p>Obere Landesverwaltung ↻ Bremen, Hamburg, Niedersachsen u. a. (Landesstatistik, Eichverw., Datenverarbeitung)</p> <p>Fortsetzung der Funktionalreform und Ansätze einer Diskussion zur Anpassung der Territorialstrukturen</p>	<u><i>II</i></u>
----	-------------	---	---	---	--	------------------

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Thü	<i>III zentral</i>	Straffung von Fachverwaltungssträngen (zweistufige Bergverwaltung) Landesanstalten für Umwelt und für Geologie → Landesanstalt für Umwelt und Geologie LdA f. Rehabilitierung u. Wiedergutmachung → Landesamt für Soziales und Familie 3 Staatskassen → Steuerverwaltung Staatl. Veterinär- u. Lebensüberwachungsämter ↓ kommunale Kreisstufe div. Einrichtungen u. Behörden ↻ LdB (§ 26 LHO) o. Organisationsprivatisierungen	—	—	Grundsatz: Sektorale Anpassungsmaßnahmen und Initiative zu einer erweiterten Länderkooperation mit Sachsen-Anhalt und Sachsen Fortsetzung sektoraler Reorganisations- und Anpassungsmaßnahmen Obere Landesverwaltung → Landesverwaltungsamt ↗ Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen („Initiative Mitteldeutschland“) bei verschiedenen Aufgabenbereichen (Wirtschaftsförd., Hochschulen etc.) Überprüfung sämtlicher Aufgaben des Landes bzgl. einer Verlagerung auf kommunale Kreisstufe	<i>III</i>
------------	--------------------	---	---	---	---	------------

Anmerkungen zu Anlage 1

- * *II* ≈ = weitgehend zweistufiger Verwaltungsaufbau; *II* + *III* = formal zweistufiger Verwaltungsaufbau mit dreistufig organisierten Fachverwaltungen; *III regional* = dreistufiger Verwaltungsaufbau mit regional gegliederten Mittelinstanzen als Bündelungsbehörden (z. B. Regierungspräsidien); *III zentral* = dreistufiger Verwaltungsaufbau mit einer zentralen oberen Bündelungsbehörde (z. B. Landesverwaltungsamt).
- ** → = Verringerung, Zusammenfassung, Integration oder Verlagerung von Behörden und Aufgaben; ☹ = Auflösung von Behörden/ Organisationseinheiten und Verlagerung von Personal und Aufgaben auf eine andere Behörde bzw. einen anderen Träger; ↻ = Änderung der Rechtsform; ↓ = Delegation/Dezentralisierung von Aufgaben auf Kommunen oder innerhalb des kommunalen Raums; ⇓ = Privatisierung von Aufgaben; ↗ = Bildung einer Länderkooperation (gemeinsame Trägerschaft oder Auftragsverwaltung).
- *** ✓ = die Landesregierung oder die sie tragenden Parteien haben ein Reformkonzept formuliert und/oder beschlossen, das den gesamten Organisationsbestand umfasst und ein einheitliches Aufbauprinzip festschreibt; — = die Landesregierung oder die sie tragenden Parteien haben kein Reformkonzept formuliert und/oder beschlossen, das den gesamten Organisationsbestand umfasst und ein einheitliches Aufbauprinzip festschreibt.
- **** ✓ = das Reformkonzept der Landesregierung oder der sie tragenden Parteien beinhaltet einen Systemwechsel, also etwa den Übergang von einem zwei- zu einem dreistufigen Verwaltungsaufbau; — = das Reformkonzept der Landesregierung oder der sie tragenden Parteien beinhaltet keinen Systemwechsel.
- ***** Modellorientierung: *II* = konsequente Zweistufigkeit (vollständiger Verzicht auf dreistufige Instanzenzüge mit Ausnahme der Finanzverwaltung, der Gerichtsbarkeit und der Polizei); *III* = konzentrierte Dreistufigkeit (weitgehender Verzicht auf Sonderbehörden und Integration in die regional gegliederten Mittelinstanzen oder in eine zentrale obere Bündelungsbehörde); *Region* = Bildung von kommunalen Verbandskörperschaften oberhalb der kommunalen Kreisstufe, in die die staatlichen Mittelinstanzen oder Sonderbehörden weitgehend integriert werden.

Anlage 2: Struktur- und Funktionalreformen in den deutschen Flächenländern (Vergleich der Vorstellungen von Regierung und Opposition)⁵

(Stand: 1. September 2004)

	Status quo **	Regierung			Opposition		
		Gesamt-konzept***	System-wechsel****	Modell*****	Gesamt-konzept***	System-wechsel****	Modell*****
Bay (B)*	<i>III regional</i>	—	—	<u>III</u>	—	—	<u>III</u> ^a
BW (B)*	<i>III regional</i>	✓ <i>Auflösung Sonder-behörden und Integration in RP oder kommunale Kreisstufe</i>	—	<u>III</u>	✓ <i>Auflösung RP, Land- und Stadtkreise und Integration in ca. 8 Regionalkreise</i>	✓ <i>Übergang von der Dreistufigkeit zur Zweistufigkeit u. Kreisgebietsreform</i>	<u>II</u> ^b
Bbg (AB)*	<i>II + III</i>	—	—	<u>II</u>	—	—	<u>II</u>
He (B)*	<i>III regional</i>	—	—	<u>III</u>	—	✓ <i>Schaffung von drei Regionen als Regionalverbände über der Kreisstufe</i>	<u>Region</u> ^c
MV (A)*	<i>II + III</i>	✓ <i>Schaffung von vier Regionalkreisen und Integration der unteren Landesbehörden</i>	—	<u>II</u>	—	—	<u>II</u> ^d
Nds (B)*	<i>III regional</i>	✓ <i>Auflösung Bezirksregierungen und Integration in Sonderbehörden, Privatisierung</i>	✓ <i>Übergang von der Drei- zur Zweistufigkeit</i>	<u>II</u>	—	—	<u>III</u> ^e
NRW (A)*	<i>III regional</i>	—	—	<u>III</u>	✓ <i>Verzicht auf BezR, Bildung von drei Regionalverbänden (als höhere Kommunalverbände)</i>	✓ <i>Dreistufigkeit mit zweiter regionaler Kommunalinstanz</i>	<u>Region</u> ^f

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

⁵ Die Darstellung beruht auf einer breiten und umfassenden Recherche, einschließlich der Prüfung geltender Beschlusslagen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei um Momentaufnahmen handelt. Interne Überlegungen oder aktuelle Entwicklungen sind nicht immer vollständig zu berücksichtigen. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Angaben die gegenwärtigen Politikvorstellungen adäquat abbilden.

(Fortsetzung)

	Status quo **	Regierung			Opposition		
		Gesamt-konzept***	System-wechsel****	Modell*****	Gesamt-konzept***	System-wechsel****	Modell*****
RIP (A)*	<i>III regional</i>	✓ <i>Funktionale Neu- ausrichtung Mit- telinstanzen (Direktionsmodell)</i>	—	<i>III</i>	—	—	<i>III^f</i>
Saarl (B)*	<i>II + III</i>	—	—	<i>II</i>	—	—	<i>II</i>
Sachs (B)*	<i>III regional</i>	—	—	<i>III</i>	—	—	<i>III^h</i>
LSA (B)*	<i>III regional</i>	✓ <i>Verschlan- kung u. Zentralisierung d. Mittelinstanzen, Reduzierung der oberen Verwaltung</i>	—	<i>III</i>	✓ <i>Verschlan- kung u. Zentralisierung d. Mittelinstanzen, Reduzierung der oberen Verwaltung (ggf. Kommunal- reform)</i>	—	<i>IIIⁱ</i>
SH (A)*	<i>II ≈</i>	—	—	<i>II</i>	—	—	<i>II</i>
Thü (B)*	<i>III zentral</i>	—	—	<i>III</i>	—	—	<i>III</i>

Anmerkungen zu Anlage 2

- * (A) = SPD-geführte Regierung (Alleinregierung oder mit der FDP bzw. Bündnis 90/Grüne als Koalitionspartner), CDU als Opposition; (B) = CDU- oder CSU-geführte Regierung (Alleinregierung oder mit der FDP als Koalitionspartner), SPD als Opposition; (AB) = SPD-geführte große Koalition (FDP, PDS bzw. Bündnis 90/Grüne als Opposition).
- ** *II ≈* weitgehend zweistufiger Verwaltungsaufbau; *II + III* = formal zweistufiger Verwaltungsaufbau mit dreistufig organisierten Fachverwaltungen; *III regional* = dreistufiger Verwaltungsaufbau mit regional gegliederten Mittelinstanzen als Bündelungsbehörden (z. B. Regierungspräsidien); *III zentral* = dreistufiger Verwaltungsaufbau mit einer zentralen oberen Bündelungsbehörde (z. B. Landesverwaltungsamt).
- *** ✓ = die Landesregierung bzw. die Opposition hat ein Reformkonzept formuliert und/oder beschlossen, das den gesamten Organisationsbestand umfasst und ein einheitliches Aufbauprinzip festschreibt; — = die Landesregierung bzw. die Opposition hat kein Reformkonzept formuliert und/oder beschlossen, das den gesamten Organisationsbestand umfasst und ein einheitliches Aufbauprinzip festschreibt.
- **** ✓ = das Reformkonzept der Landesregierung bzw. der Opposition beinhaltet einen Systemwechsel, also etwa den Übergang von einem zwei- zu einem dreistufigen Verwaltungsaufbau; — = das Reformkonzept der Landesregierung bzw. der Opposition beinhaltet keinen Systemwechsel.

***** Modellorientierung: *II* = konsequente Zweistufigkeit (vollständiger Verzicht auf dreistufige Instanzenzüge mit Ausnahme der Finanzverwaltung, der Gerichtsbarkeit und der Polizei); *III* = konzentrierte Dreistufigkeit (weitgehender Verzicht auf Sonderbehörden und Integration in die regional gegliederten Mittelinstanzen oder in eine zentrale obere Bündelungsbehörde); *Region* = Bildung von kommunalen Verbandskörperschaften oberhalb der kommunalen Kreisstufe, in die die staatlichen Mittelinstanzen oder Sonderbehörden weitgehend integriert werden.

^a Die bayerische SPD-Landtagsfraktion hat zum Thema Staatsvereinfachung und Bürokratieabbau im Jahr 2003 eine eigene Kommission unter Leitung des Landtagsvizepräsidenten Ritzer eingesetzt. Detailliertere Vorschläge finden sich dabei vor allem für die Ministerialebene (Verringerung auf sieben Ressorts zzgl. Staatskanzlei). Daneben werden eher allgemeine Aussagen zur Neuorganisation der Behördenstrukturen und Funktionalreform getroffen. Ausdrücklich verweisen die Autoren in diesem Zusammenhang auf die Reformüberlegungen in Baden-Württemberg und die dort beabsichtigte Integration von Sonderbehörden in die Regierungspräsidien (vgl. hierzu *BayernSPD Landtagsfraktion*, Staatsvereinfachung und Bürokratieabbau in Bayern. Vorlage zur Pressekonferenz am 27. Juni 2003, München, 2003; *BayernSPD Landtagsfraktion*, Staatsvereinfachung und Bürokratieabbau in Bayern. Vorschläge der Kommission zu „Staatsvereinfachung und Bürokratieabbau“, München, 2003).

^b *SPD-Landtagsfraktion (Hrsg.)*, Unser Land modern und sozial gerecht gestalten, Stuttgart, 2003, 45f; *Landtag von Baden-Württemberg 13. Wahlperiode*, Drs. 13/1722, 28.01.2003, Antrag der Fraktion der SPD, Konzeption zur Verwaltungsreform für ein zukunftsfähiges Baden-Württemberg.

^c Die hessische SPD fordert die Bildung von drei Regionen (Region Rhein-Main, Region Nordhessen, Region Mittelhessen). Für jede Region soll ein Regionalparlament direkt gewählt werden. Die Finanzierung erfolgt über eine Umlage der beteiligten Gebietskörperschaften. Die Aufgaben sollen regionaler Natur sein, ohne diese operativ im einzelnen zu benennen. Eine Auflösung der Regierungspräsidien und/oder der Landkreise wird nicht gefordert. Es sollen regional flexible, und damit anzunehmender Weise auch unterschiedliche, Lösungen zugelassen werden (vgl. hierzu: *SPD Hessen*, Chancen einer neuen Zeit. Sozialdemokratisches Regierungsprogramm für die Landtagswahl 2003 in Hessen, Wiesbaden, 2002, 62ff.; *Sozialdemokratische Fraktion im Hessischen Landtag*, Klemm: Mit Kommunalwahl 2006 sollen Regionalparlamente gewählt werden, Pressemitteilung vom 25.11.2002, Wiesbaden; *Sozialdemokratische Fraktion im Hessischen Landtag*, Schmitt: Unternehmer belegen Scheitern der Landesregierung, Pressemitteilung vom 06.11.2003, Wiesbaden; *Harting, M.*, Vor dem Parteitag: SPD-Spitze geht Regionalreform mit neuem Elan an, in: Rhein-Main-Zeitung, 10.10.2003; als Entgegnung der hessischen Landesregierung: *Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung*, Posch: Klemm macht sich mit regionalplanerischem Schlingerkurs heimatlos – Rückgriff auf Staatsdirigismus / Neue Verwaltungsebene bringt mehr Bürokratie, Pressemitteilung vom 15.01.2002, Wiesbaden).

^d Die CDU Mecklenburg-Vorpommern lehnt das von der Landesregierung vorgelegte Reformkonzept („Eckpunkte-Papier“) ab. Insbesondere wird eine Kreisgebietsreform als Voraussetzung für eine umfassende Funktionalreform bestritten. Die von der CDU eingesetzte Kommission zur Verwaltungsreform favorisiert dagegen eine weitgehende Verlagerung von Aufgaben unterer Landesbehörden auf die kommunale Kreisstufe und daneben die Konzentration oberer Sonderbehörden (vgl.: *Kommission „Verwaltungsreform“ der CDU Mecklenburg-Vorpommern*, Zwischenbericht zur Verwaltungsvereinfachung in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2003).

^e Die SPD Niedersachsen lehnt die Auflösung der Regierungspräsidien und die im Umfeld dieser Maßnahmen geplanten Schritte in der gegenwärtigen Form ab. Sie stellt dem bislang kein

geschlossenes Konzept entgegen. Insofern ist von einem Festhalten an der gegebenen Dreistufigkeit auszugehen (vgl. hierzu u. a.: *Sozialdemokratische Fraktion im Niedersächsischen Landtag*, Bartling: Bezirksregierungen werden zum Opfer der planlosen Reformpolitik der neuen Landesregierung, Pressemitteilung vom 08.07.2003, Hannover; *Ders.*, Bartling spricht mit Personalräten der Bezirksregierung: Wir brauchen eine Verwaltungsreform ohne Denkverbote, Pressemitteilung vom 12.09.2003, Hannover).

f Die CDU Nordrhein-Westfalen fordert die Auflösung der fünf Regierungsbezirke und ihrer Bezirksregierungen. An ihre Stelle treten drei Regionalverbände für das Rheinland, Westfalen-Lippe und das Ruhrgebiet. Sie sollen – soweit das den entsprechenden Dokumenten zu entnehmen ist – als höhere Regional- bzw. Kommunalverbände verfasst sein und direkt gewählte Regionalparlamente erhalten. In den Regionalverbänden sollen die zwei Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe sowie der Kommunalverband Ruhrgebiet aufgehen. Sie erhalten weitgehend den Aufgabenbestand der Bezirksregierungen und den weiterer Sonderbehörden, sofern entsprechende Zuständigkeiten nicht auf die kommunale Kreisstufe verlagert werden können. Die Kommunalaufsicht soll möglichst zweistufig organisiert werden, ebenso die Fachaufsicht. Erwogen wird ferner, die Verstaatlichung des Straßenbaus rückgängig zu machen. Darüber hinaus fordert die CDU eine Trennung von verschiedenen Unternehmensbeteiligungen, die Prüfung einer weitgehenden Privatisierung von Landesambetrieben sowie die Zusammenfassung der bisherigen Oberfinanzdirektionen zu einer einheitlichen Direktion (vgl. hierzu u. a.: *Landtag Nordrhein-Westfalen 12. Wahlperiode*, Drs. 12/783, 11.03.1996, Antrag der Fraktion der CDU, Bürokratie abbauen – Verwaltungsstrukturen straffen, 1996; *Landtag Nordrhein-Westfalen 12. Wahlperiode*, Drs. 12/3365, 28.09.1998, Antrag der Fraktion der CDU, Taten statt Worte: Verwaltungsstrukturreform endlich voranbringen, 1998; *Rüttgers, J.*: Das Ruhrgebiet – ein starkes Stück im Westen. Rede vor der Ruhrgebietskonferenz der CDU-NRW, Recklinghausen, 1999; *CDU Ruhrgebiet*: Das neue Ruhrgebiet – neue Mehrheiten, neue Chancen, neue Lösungen. Resolution des 26. Bezirksparteitages der CDU-Ruhrgebiet vom 12.07.2001; *Landtag Nordrhein-Westfalen 13. Wahlperiode*, Drs. 13/3394, 17.12.2002, Antrag der Fraktion der CDU, Entschließung zur 3. Lesung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zum Landeshaushalt 2003; *Landtag Nordrhein-Westfalen 13. Wahlperiode*, Drs. 13/4959, 27.01.2004, Entschließungsantrag CDU, Zukunftsprogramm Nordrhein-Westfalen, *Dieter Patt*, „Dycker Erklärung der CDU im Rheinland“ 23. Juli 2003, 17.00 Uhr (Rede), Schloss Dyck, Rhein-Kreis Neuss, 2003; *CDU Nordrhein-Westfalen*, Beschluss des 23. Landesparteitages am 5. April 2003, „Strukturwandel fördern. Stadt und Land entwickeln“, 2003, 5f.; *CDU-Bezirksvorstand Niederrhein*, Entbürokratisierung jetzt! Im Interesse der Menschen in Nordrhein-Westfalen: Für eine Verwaltungsstrukturreform und den Abbau von Bürokratie, 2003).

g Bislang hat die CDU Rheinland-Pfalz kein eigenes umfassendes Konzept zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform vorgelegt. Allerdings hat der Landesvorsitzende Christoph Böhr in einer Rede zur Verabschiedung des Landeshaushaltes die Formulierung und Veröffentlichung von konkreten Vorstellungen zur Jahreswende 2003/2004 angekündigt (vgl. *Böhr, Ch.*, Redemanuskript Online-Dokument unter http://www.cdu-fraktion-rlp.de/php_2/showprint.php?blockid=11005, Download am 24.11.2003).

h Im neuen Programm für die Landtagswahl 2004 wird von der SPD die Auflösung der Regierungspräsidien und die Kommunalisierung der dort wahrgenommenen Aufgaben gefordert. Damit verfolgt die sächsische SPD einen Systemwechsel in der Verwaltungsstruktur (vgl. *SPD Sachsen (Hrsg.)*, SPD Programm für die Landtagswahl 2004, Beschluss des außerordentlichen Landesparteitages vom 9. Mai 2004, Dresden, 2004, S. 46).

i Das Konzept zur Reform der Landesverwaltung wurde noch unter der SPD-Vorgängerregierung ausgearbeitet. Insoweit hat die SPD eine identische Position wie die CDU-geführte Landesregie-

rung. Ausweislich der 1999 vorgestellten und vom damals SPD-geführten Innenministerium ausgearbeiteten Leitbilder zur Verwaltungsreform gingen die Vorstellungen damals jedoch insofern weiter, als sie für den kommunalen Bereich wesentlich umfassendere Strukturreformen vorsahen (*Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt*, Modernisierung der Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg, 1999; *Ders.*, Kommunalreform in Sachsen-Anhalt, 1999, Magdeburg). Im Wahlprogramm der SPD Sachsen-Anhalt für die Legislaturperiode 2002-2006 werden allerdings keine Strukturveränderungen auf der Kreisebene mehr angesprochen (vgl. *SPD Sachsen-Anhalt*, Mit ganzer Kraft für unser Land. Das 20-Punkte-Programm, Wahlprogramm der SPD Sachsen-Anhalt zur Landtagswahl 2002, beschlossen vom Landesparteitag in Halle am 25./26. Januar 2002, 19f.).

Ausgewählte neuere Literatur des Autors zum Themenbereich:

- *Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse*: Staatsreform in Deutschland – Das Beispiel Hessen. Konzept für eine Regierungs- und Verwaltungsreform. Wiesbaden/Konstanz/Berlin, 1997.
- *Joachim Jens Hesse*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Konzept für eine Regierungs- und Verwaltungsreform. Düsseldorf/Berlin, 1999.
- *Ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg. Potsdam/Berlin, 1999.
- *Ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Kiel/Berlin, 2000.
- *Ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin/Berlin, 2000.
- *Ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Mainz/Berlin, 2000.
- *Ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. Magdeburg/Berlin, 2001.
- *Ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Stuttgart/Berlin, 2002.
- *Ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. München/Berlin, 2002.
- *Ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen. Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – Das Beispiel Hessen“. Berlin, 2002.
- *Joachim Jens Hesse/Alexander Götz*: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 1/4 (2003), 579-612.
- *Joachim Jens Hesse*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Düsseldorf/Berlin, 2004.
- *Joachim Jens Hesse/Alexander Götz*: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 2/1 (2004), 106-143.
- *Joachim Jens Hesse*: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Berlin, 2004.
- *Ders.*: Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. 2 Bände. Saarbrücken/Berlin, 2004 (i.E.).

Mit breiterer Ausrichtung

- *Joachim Jens Hesse/Christopher Hood/B. Guy Peters*: Paradoxes in Public Sector Reform. An International Comparison. Berlin: Duncker & Humblot, 2003.
- *Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein*: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 2 Bände, 9. Auflage. Berlin: de Gruyter, 2004.
- *Joachim Jens Hesse/Florian Grotz*: Europa professionalisieren. Berlin: Duncker & Humblot, 2004 (i.E.).
- *Joachim Jens Hesse*: Nationalstaat und Europäische Union. Beiträge zum Integrationsprozess. Berlin: Duncker & Humblot 2004 (i.E.).