

*Die Rebterrassen des Kaiserstuhls mit der höchsten Erhebung Totenkopf im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald.*



*Das Landschaftsschutzgebiet „Schelklingen“ ist das größte des Alb-Donau-Kreises.*



### **1994 – 2005 Die Verwaltungsstruktur-Reformen**

Ministerpräsident Erwin Teufel bezeichnete in seiner Regierungserklärung vom 7. Mai 2003 die anstehende Verwaltungsreform als „Teil der geschichtlichen Kontinuität der bisherigen Verwaltungsreformen im Land“. Er betonte den inneren Zusammenhang der 1973 in Kraft getretenen Kreisreform, der Gemeindegebietsreform der 1970er Jahre und der Reformmaßnahmen der Landesverwaltung in den 80er und 90er Jahren auf dem Weg hin zur modernen Verwaltung für das 21. Jahrhundert. In diese Reihe der Reformen zählte Teufel aus seiner Amtszeit auch die Eingliederung von unteren Sonderbehörden 1994/1995. Das „Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz“ vom 12. Dezember 1994 beinhaltet die Eingliederung der Veterinärämter, der Gesundheitsämter und der Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenkultur in die Landratsämter und in die Bürgermeisterämter der Stadtkreise. Die Aufhebung dieser Ämter 1995 führte bereits zu einer erheblichen Reduzierung der unteren Sonderbehörden im Land und gleichzeitig zu einer Aufgabenerweiterung der Land- und Stadtkreise. Das Land ersetzte den Landkreisen für die zu übernehmenden staatlichen Sonderbehörden die entstehenden Personal- und Sachkosten. Als Ziele der „kleinen Verwaltungsreform“ nannte das Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz: Erhö-

hung der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Schnelligkeit des Verwaltungshandelns.

Die Reform 1995 basierte letztendlich auf den Empfehlungen der Regierungskommission „Verwaltungsreform“. Deren Vorschlag einer Stärkung der bestehenden Stadt- und Landkreise durch Eingliederung der unteren Sonderbehörden setzte sich gegen ein von Walter Döring, Vorsitzendem der FDP-Landtagsfraktion, favorisiertes Verwaltungsmodell durch. Dieses sah die Auflösung der vier Regierungspräsidien sowie der neun Stadt- und 35 Landkreise und stattdessen die Schaffung zwölf neuer größerer „Regionalkreise“ vor. Ein im Auftrag des Bundes der Steuerzahler im März 2002 von Professor Joachim Jens Hesse (Berlin) zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg erstelltes Gutachten stufte die Reformmaßnahme von 1995 als den richtigen Weg und als einen ersten Schritt zu weiteren Eingliederungen ein: „Am Beispiel der Veterinärämter, der Gesundheitsämter und verbleibender Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz erweist sich nach etwa sechsjähriger Praxis, dass hier ein konsequenter und erfolgreicher Weg beschritten wurde, die öffentliche Verwaltung überschaubar, effizient und bürgernah zu gestalten. Die Landkreise fordern deshalb zu Recht, die Eingliederung u. a. der Gewerbeaufsichtsämter (ohne den Arbeitsschutz), der Vermessungsämter, der Ämter für Flur-

neuordnung und Landentwicklung und der Landwirtschaftsämter als nächsten Schritt.“

Das Gutachten von Professor Hesse untermauert Sinn und Zweck weiterer Reformbestrebungen auf der unteren staatlichen Verwaltungsebene. Zwei Positionspapiere des Landkreistags Baden-Württemberg vom Februar 2001 und Oktober 2002 zielten in dieselbe Richtung und zeigten Überlegungen auf, wie sie sich schließlich im Entwurf des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes 2005 wiederfanden.

#### ***Die Verwaltungsstruktur-Reform 2004/05***

Am 25. März 2003 beschloss die Landesregierung von Baden-Württemberg ein Reformkonzept zur Modernisierung der Verwaltungsstrukturen. Anschließend ging es zur Beratung in die Regierungsfractionen. Am 11. Mai 2004 gab der Ministerrat seine Zustimmung zum Entwurf des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes. Dieses wurde dann am 9. Juni in den Landtag eingebracht und am 30. Juni 2004 als Gesetz beschlossen. Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Verwaltungsstruktur-Reformgesetz bezog über 450 Behörden und Ämter mit ein. Von ihnen wurden über 350 abgebaut, zusammengelegt oder eingegliedert. Das Gesetz hatte also eine massive Verringerung von Landesober-

behörden und unteren Sonderbehörden zur Folge. Ein von Stiftung und Verein „Westfalen-Initiative“ in Auftrag gegebenes und im Mai 2005 fertiggestelltes Gutachten mit dem Titel „Die große Verwaltungsstruktur-Reform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf Nordrhein-Westfalen“ bezeichnet die baden-württembergische Reform im Vergleich zu Reformen in anderen Bundesländern deshalb zu Recht als „großen Wurf“.

#### ***Die Ziele der Verwaltungsreform***

Die alljährliche Krötenwanderung ist Teil des Fortpflanzungsrituals dieser Tiere. Oft liegen Straßen auf ihrem Weg und weil Liebe bekanntlich blind macht, sind unsere Kröten in diesem Stadium besonders schutzbedürftig. Das ruft die Behörden auf den Plan. Man sah in der Vergangenheit hier und da Mensentrauben an der Straße stehen – je nach Klassifizierung der Route mal mehr, mal weniger. Es waren Vertreter der Natur- und Umweltschutzbehörden, Abgesandte des Straßenbauamtes und die Straßenverkehrsbehörde, die Polizei zur fachlichen Unterstützung, die Wasserwirtschaftsverwaltung wegen möglicher Eingriffe, der Naturschutzbeauftragte ohnehin, wenn Wald in der Nähe war, das Forstamt, vielleicht auch schon ein Vermesser, ganz sicher



aber der Kreiskämmerer, der das alles bezahlen sollte. Die Entscheidung, ob und wo ein Krötentunnel (weil ab und zu ein Molch durchschlüpft, hat man sich auf die Bezeichnung „Amphibienleitsystem“ verständigt) gebaut wurde, war nie eine einsame Entscheidung, es war vielmehr das Ergebnis einer Art „Workshop“ zahlreicher Behörden verschiedener Verwaltungsebenen. Dabei war der Vor-Ort-Termin zur Inaugenscheinnahme des Problems erst der Anfang einer Flut von Gutachten und Stellungnahmen, die in den seltensten Fällen zum gleichen Ergebnis kamen.

Mit den Schlagworten „schlank, stark, bürgernah“, die die Verwaltungsreform seit ihrem Start begleiten, sollte dieses Prozedere ein Ende haben. Möglichst wenige Beteiligte sollten nach der Vorstellung der Landesregierung die not-

wendigen Entscheidungen vor Ort treffen. In diesem Satz sind so ziemlich alle Ziele der Verwaltungsreform verborgen. „Möglichst wenige Beteiligte“ will sagen, dass zu einer effektiven und transparenten Verwaltung die Bündelung zergliederter Strukturen und Zuständigkeiten gehört. Entscheidungen aus einer Hand, natürlich auf der Grundlage interner Abstimmungsprozesse, vermitteln dem Bürger eine fortschrittliche Verwaltung mit einheitlichen Anlaufstellen und kurzen Entscheidungswegen. „Vor Ort“ steht für das Thema Dezentralität. In nahezu allen Bereichen der Kreisverwaltungen wurde die gute Erfahrung gemacht, dass die genauen Kenntnisse über die unmittelbare räumliche, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Umgebung Grundvoraussetzung für ein Verwaltungshandeln ist, das der Bürger versteht und akzeptiert.



Die Landratsämter können und dürfen allerdings dezentral nur in erweitertem Umfang Entscheidungen treffen, weil sie dazu auch legitimiert wurden. Neben den bisherigen Aufgaben der Landratsämter gab es schließlich noch zahlreiche Verwaltungsbereiche, die in der Verantwortung höherer Verwaltungsebenen standen. Mit der Delegation von Befugnissen durch die Verwaltungsreform ist nun ein gerüttelt Maß mehr an Eigenverantwortung auf die Landkreise übertragen worden. Diese lobenswerte Stärkung der Selbstverwaltung trägt dem föderalistischen Grundgedanken und damit der Modernisierung der Verwaltungsstrukturen des Landes in vollem Umfang Rechnung.

### ***Grundsätze und Leitentscheidungen***

Die baden-württembergische Verwaltungsstruktur-Reform beinhaltet einen umfassenden Übergang von Aufgaben auf die Landratsämter und die Bürgermeisterämter der Stadtkreise als untere staatliche Verwaltungsbehörden sowie auf die Regierungspräsidien als mittlere Ebene der Landesverwaltung. Sie löste die verzweigten Strukturen der Sonderbehörden auf. Mit der Integration der unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und Stadtkreise knüpfte die Verwaltungsstruktur-Reform von 2004/05 an die Eingliederung der Gesundheitsämter, der

Veterinärverwaltung und der Wasserwirtschaftsverwaltung von 1995 an.

Die Gesetzesbegründung nennt folgende Grundsätze, nach denen sich die Verwaltungsstruktur-Reform richtete:

- den dreistufigen Verwaltungsaufbau des Landes als prägendes Strukturelement
- die Erweiterung und Stärkung der Bündelungsfunktion, zum einen der Regierungspräsidien und zum anderen der Landratsämter und Stadtkreise
- die Eingliederung der Landesoberbehörden und höheren Sonderbehörden in die Regierungspräsidien
- die grundsätzliche Integration der unteren Sonderbehörden in die Landratsämter

Die Bündelung von Aufgaben sowohl auf der mittleren als auch der unteren Ebene im Rahmen des dreistufigen Verwaltungsaufbaus des Landes führte zu einer konsequenten Realisierung des Prinzips der Einräumigkeit der Verwaltung. Auf der mittleren Ebene nehmen die vier Regierungspräsidien diejenigen Aufgaben wahr, die eines überörtlichen Interessenausgleichs bedürfen oder Spezialkenntnisse erfordern. Die Reform bewirkte auf der unteren Ebene eine Ausweitung der bei den Landratsämtern und Stadtkreisen angesiedelten Bearbeitungsprozesse und eine Stärkung der Land-

*Das Landratsamt Emmendingen zeigt in verschiedenen Aktionen Kindern die Bedeutung der heimischen Landwirtschaft.*



*Der „eXpresso“, die Schnellbusverbindung zwischen Stuttgarter Flughafen und Landkreis Reutlingen.*



kreise als Bindeglieder zwischen Land und Kommunen. Die Verwaltungsstruktur-Reform stellt insofern auch ein klares Bekenntnis der Landesregierung und des Landesparlaments zu den Kreisen in ihrer jetzigen Größe dar. Die Reform ist als Vertrauensbeweis in die Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der Landkreise zu werten. Gleichzeitig bedeutet die Reform ein Nein zu großen und bürgerfernen Regionalkreisen.

### ***Die Verwaltungsstruktur-Reform im Überblick***

Die Landratsämter bzw. die Bürgermeisterämter der Stadtkreise als untere Verwaltungsbehörden übernahmen Aufgaben von:

- den Staatlichen Schulämtern
- den Staatlichen Vermessungsämtern
- den Ämtern für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur (Die Landratsämter nehmen diese Aufgaben fortan auch in den angrenzenden Stadtkreisen wahr.)
- den Staatlichen Forstämtern
- den Ämtern für Flurneuordnung und Landentwicklung (in den Landkreisen)

Darüber hinaus übernahmen sie von den Versorgungsämtern wahrgenommene Aufgaben des sozialen Entschädigungsrechts und der Feststellungsverfahren nach dem Schwer-

behindertenrecht sowie die von 18 Straßenbauämtern durchgeführte Verwaltung der Kreisstraßen und den von 99 Straßenmeistereien bewältigten Unterhalt an Bundes- und Landesstraßen.

Des Weiteren gingen die bisher von den Beschäftigten des Polizeivollzugsdienstes wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Lebensmittelüberwachung (Wirtschaftskontrolldienst) auf die Landratsämter und Bürgermeisterämter der Stadtkreise über.

Den Regierungspräsidien wurden Aufgaben der folgenden Ämter übertragen:

- der Oberschulämter
- der Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung auf dem Gebiet der Stadtkreise
- des Landesamts für Flurneuordnung und Landentwicklung als oberer Flurbereinigungsbehörde
- der Forstdirektionen Freiburg und Tübingen
- des Landesversorgungsamts sowie
- die Planung, der Bau und Erhalt der Bundes- und Landesstraßen und die Verwaltung der Bundesautobahnen

Das Landesvermessungsamt bleibt zunächst als Landesoberbehörde erhalten. Die bisher von vier Gewässerdirektionen

*Konzertpause beim Sommerfestival auf  
Schloss Filseck, Landkreis Göppingen.*



wahrgenommenen Aufgaben gingen teils auf die Landratsämter und die Stadtkreise, teils auf die Regierungspräsidien über. Die den neun staatlichen Gewerbeaufsichtsamtern bisher obliegenden fachtechnischen Aufgaben einschließlich des Gewässerschutzes und der Aufgaben im Bereich des Arbeitsschutzes wechselten ebenfalls; und zwar für Betriebe mit umweltbedeutsameren Anlagen und Störfallbereichen auf die Regierungspräsidien, ansonsten auf die Landratsämter und Stadtkreise. Teile der Aufgaben im Bereich des Immissionsschutzrechts wurden auf die Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften verlagert.

Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz beinhaltet außerdem die Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände Baden und Württemberg-Hohenzollern. Ihre Aufgaben gingen überwiegend auf die Stadt- und Landkreise, einige überörtlich wahrzunehmende Aufgaben auf den neu zu errichtenden Kommunalverband für Jugend und Soziales über.

Weitere Reformmaßnahmen betrafen die höheren und oberen Landesbehörden bzw. die Regierungspräsidien, berührten aber die Landkreisverwaltungen nicht direkt. Hierzu zählten:

- die Eingliederung der Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege in die Regierungspräsidien

- der Übergang der Aufgaben des Landesdenkmalamtes und des Landesgewerbeamtes auf die Regierungspräsidien
- die Zusammenführung von Landesarchivdirektion und Staatsarchiven zum Landesarchiv
- die Auflösung der Wasserschutzpolizeidirektion sowie der Autobahnpolizeidirektionen
- die Integration von vier Landespolizeidirektionen in die Regierungspräsidien

#### ***Die Verwaltungsreform aus der Sicht der Landkreise***

Man kann die Verwaltungsreform nicht beschreiben, ohne auf den Begriff „Subsidiarität“ einzugehen. Es ist wie in einem guten schwäbischen Haushalt: Die Innenpflege des Autos übernimmt die Hausfrau. Es wird allgemein unterstellt, dass sie das besonders gut kann. Die Pflege des empfindlichen Lacks, der eine unsachgemäße Behandlung nicht verzeiht und deshalb viel Gefühl und Hingabe verlangt, nimmt der Herr des Hauses vor. Beide sind allerdings überfordert, wenn es um die Instandsetzung der Bremsen geht. Das muss eine Fachwerkstatt machen. So funktioniert Subsidiarität auch in der Verwaltung: Jede Ebene soll im Rahmen ihrer Möglichkeiten die volle Handlungsfreiheit und -verantwortung haben. Grenzen bilden beispielsweise die fachlichen, finanziellen oder personellen Ressourcen der jeweiligen Ebene.

*Konstituierende Sitzung des 2004 neu gewählten Kreisparlaments des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald.*



In diesem Punkt hat die Reformer nun doch ein bisschen der Mut verlassen, wie die Verwaltungspraxis ein Jahr nach der Reform zeigt. Zum Beispiel wirkt sich die Personalhoheit des Landes über die Landesbediensteten nicht förderlich auf die Personalplanungen der Kreise aus und die Ausdehnung der Berichtspflicht gegenüber den Landesbehörden spricht eher dafür, dass man die Kreise im Auge behalten will.

Um auf das oben gewählte Bild zurückzukommen: Der Begriff „Krötenwanderung“ bekommt mit der Verwaltungsreform und der damit verbundenen Verwaltungskostenerstattung eine völlig neue Bedeutung. Das Land versorgt die Kreise mit Mitteln, damit die übertragenen Aufgaben erledigt werden können. Dass hierbei dem schon am Stammisch gültigen Grundsatz „Wer bestellt, der bezahlt“ nicht überall in vollem Umfang entsprochen wurde, ist vor dem Hintergrund eines solch großen Reformwerkes eine eher akademische Frage. Man muss auch die Chancen sehen. Fakt ist, dass das Abschmelzen der Verwaltungskostenerstattung tatsächlich einen Reformprozess erzwingt und sich die Kreise allerorts selbst auf den Prüfstand stellen, um ihre Effizienz zu hinterfragen. Leider muss bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die dringend erforderliche Aufgabenkritik außer Acht bleiben, denn an die überquellenden Gesetzessammlungen wird – wenn überhaupt – nur sehr zögerlich Hand angelegt.

Das ist, wie auch die Verlagerung finanzieller Risiken auf die Haushalte der Kreise und Kommunen, die große Schwachstelle der Verwaltungsreform. Es liegt nun an den Kreisen, das Beste daraus zu machen.

Baden-Württemberg geht mit der Verwaltungsreform 2005 einmal mehr seinen eigenen Weg. Dieser mutige Schritt ist geprägt vom Vertrauen der Landesregierung in die Leistungsfähigkeit aller Verwaltungsebenen und von der Überzeugung, dass Föderalismus, Selbstverwaltung und Subsidiarität gewaltige Kräfte freisetzen. Die Landkreise sehen sich gestärkt in ihrem Selbstverständnis, denn die Kommunen und die Landkreise sind bereit und in der Lage, den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel mitzugestalten.

*Michael Guse / Dr. Hans-Joachim Schuster*