

Hans Jörg Hennecke (Hg.)

**Staats- und Verwaltungsmodernisierung  
in Mecklenburg-Vorpommern**

**Anregungen, Standpunkte und Perspektiven zur Reformdebatte**

Mit Beiträgen von

Reiner Holznagel  
Hans Jörg Hennecke  
Hubert Meyer  
Michael Thomalla  
Dieter Schröder  
Utz Schliesky  
Klaus-Michael Rothe  
Susanne Kapellusch

**Universität Rostock**  
Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

2004

HERAUSGEBER: Universität Rostock,  
Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften

REDAKTION: Prof. Dr. Yves Bizeul  
Prof. Dr. Jakob Rösel  
Prof. Dr. Nikolaus Werz

LEKTORAT UND  
DRUCKVORLAGE: Christian Schwießelmann, M.A.

CIP- KURZTITELAUFNahme: Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern –  
Anregungen, Standpunkte und Perspektiven zur Reformdebatte /  
Hans Jörg Hennecke (Hg.). Mit Beitr. von Reiner Holznagel ... –  
Rostock : Univ., Inst. für Politik- u. Verwaltungswissenschaften, 2004. –  
111 S. – (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung ; 21)

ISSN 0947-3025

---

© Universität Rostock, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, 18051 Rostock  
Jede Form der Weitergabe oder Vervielfältigung bedarf der Genehmigung des Herausgebers.

BEZUGSMÖGLICHKEITEN: Universität Rostock  
Universitätsbibliothek, Schriftentausch, 18051 Rostock  
Tel.: +49-381-498-22 81  
Fax: +49-381-498-22 68  
e-mail: maria.schumacher@ub.uni-rostock.de  
  
Universität Rostock  
Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften  
18051 Rostock  
Tel.: (0381) 498-44 44  
Fax: (0381) 498-44 45

DRUCK: Universitätsdruckerei Rostock 1005-04

## **Vorwort**

In vielen Bundesländern sind in den vergangenen Jahren intensive Debatten zur Staats- und Verwaltungsreform in Gang gekommen, so auch in Mecklenburg-Vorpommern. Die Diskussionen im Lande sind in die Reformperspektiven eingebettet, die sich im deutschen Föderalismus auf allen Ebenen aufdrängen. Zugleich muß Mecklenburg-Vorpommern als ostdeutsches Bundesland und als dünn besiedelter Raum mit ungünstigen demographischen Prognosen besondere Herausforderungen bewältigen. Vor diesem Hintergrund präsentierte der Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern im November 1999 ein Gutachten vom Staats- und Verwaltungswissenschaftler Professor Joachim Jens Hesse zu einer Regierungs- und Verwaltungsreform. Im Ergebnis zeigte dieses Gutachten eine Vielzahl von Ansätzen zur Regierungs- und Verwaltungsreform für Mecklenburg-Vorpommern auf.

Im Januar 2003 legte schließlich die Landesregierung ein Eckpunktepapier vor und stellte für Oktober 2004 detaillierte Vorschläge in Aussicht. Angestrebt ist, bis zum Frühjahr 2005 den Entscheidungsprozeß abzuschließen und eine umfassende Staats- und Verwaltungsreform einschließlich einer Gebietsstrukturreform einzuleiten.

Die vorliegenden Beiträge versuchen aus unterschiedlicher Warte, für die damit zusammenhängenden Fragen Maßstäbe und Erwartungen zu formulieren. Einige der Beiträge sind politik- und verwaltungswissenschaftlich orientiert, andere stellen die Erfahrungen und Einschätzungen derjenigen Verbände und Akteure dar, die von der Umsetzung einer Staats- und Verwaltungsreform jeweils in besonderer Weise betroffen sind.

Mit diesen verschiedenen Sichtweisen möchten der Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern und das Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock Orientierung für den bevorstehenden Diskussionsprozeß in Mecklenburg-Vorpommern vermitteln und darüber hinaus auch Anregungen für andere Bundesländer geben, die derzeit vor ähnlichen Entscheidungsfragen stehen.

Dank gilt allen Autoren, die sich sehr kurzfristig zur Mitarbeit bereit erklärt haben, und Herrn Christian Schwießelmann, M.A., der in bewährter und souveräner Manier die redaktionellen Aufgaben übernommen hat.

Schwerin und Rostock im Oktober 2004

*Reiner Holznagel*

Bund der Steuerzahler  
Mecklenburg-Vorpommern e.V.

*Hans Jörg Hennecke*

Institut für Politik- und  
Verwaltungswissenschaften



## **Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e.V.**

Das 21. Heft der Reihe *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung* mit dem Thema „**Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern**“ wurde durch den Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e.V. finanziert.

Der Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e.V. ist eine unabhängige, gemeinnützige und parteipolitisch neutrale Schutzvereinigung aller Steuerzahler in Mecklenburg-Vorpommern. Seine über 7.000 Mitglieder kommen aus allen Kreisen der Bevölkerung. Bundesweit zählt der Verein in 15 eigenständigen Vereinen auf Landesebene ca. 400.000 Mitglieder. Der Bund der Steuerzahler verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Seine Ziele sind ein zeitgerechtes und verständliches Steuersystem, eine Senkung der Abgabenbelastung, ein sparsamer und wirtschaftlicher Umgang mit den Steuergeldern sowie eine Begrenzung der Staatsquote. Dazu gehört eine effektive und bürgernahe Verwaltung.

Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e.V.  
Karl-Marx-Straße 7  
19055 Schwerin

Tel.: 0385/5574290  
Fax: 0385/5574291  
E-Mail: [info@steuerzahler-mv.de](mailto:info@steuerzahler-mv.de)  
Internet: [www.steuerzahler-mv.de](http://www.steuerzahler-mv.de)

## Inhaltsverzeichnis

*Hans Jörg Hennecke*

**Staats- und Verwaltungsreform in Deutschland: Ein Problemaufriß** ..... 7

*Hubert Meyer*

**Funktional- und Gebietsreform aus Sicht der Landkreise** ..... 23

*Michael Thomalla*

**Notwendigkeit einer Verwaltungsmodernisierung  
aus Sicht des Städte- und Gemeindetages** ..... 37

*Dieter Schröder*

**Großkreise und Funktionalreform in dünn besiedelten Regionen:  
Vergleichende Betrachtungen zur Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern** ..... 45

*Utz Schliesky*

**Verwaltungsmodernisierung und eGovernment** ..... 57

*Klaus-Michael Rothe*

**Aufgabenkritik und Deregulierung auf Bundes- und Landesebene  
am Beispiel der Testregion für Bürokratieabbau Westmecklenburg** ..... 77

*Susanne Kapellusch*

**Politische Restriktionen von Verwaltungsreform und Aufgabenkritik** ..... 99

**Abkürzungsverzeichnis** ..... 113

**Die Autoren** ..... 115



# Staats- und Verwaltungsreform in Deutschland: Ein Problemaufriß

*Hans Jörg Hennecke*

## 1. Deutschland unter Reformdruck

Seit etlichen Jahren steckt Deutschland in einer ernsten ordnungspolitischen Krise, über die man sich in dem lange Zeit von Wohlstand und Stabilität verwöhnten Land nur unzureichend bewußt ist. Seit mehreren Jahrzehnten wächst die Staatsverschuldung, steigt die Arbeitslosigkeit und bleiben Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft des Landes hinter den Werten anderer Nationen zurück. In vielen vergleichenden Untersuchungen<sup>1</sup> hat Deutschland seine Spitzenpositionen früherer Jahrzehnte verloren und ist ins obere Mittelfeld abgerutscht. Auch drohen die Sozialversicherungssysteme angesichts des seit langem absehbaren demographischen Wandels zu einer sozialen Falle für Millionen von Beitragszahlern zu werden. Längst haben sich die großen Reformwerke von einst – Adenauers Rentenreform, die Neuordnung des Föderalismus zu Zeiten der Großen Koalition, die Ausdehnung der Staatstätigkeit unter sozialliberaler Ägide, die Einführung einer umlagefinanzierten Pflegeversicherung in der Ära Blüm – als verhängnisvolle Fehlentscheidungen entpuppt. Das Land laboriert an hartnäckigen Strukturproblemen, die im Rahmen der etablierten Routinen nicht zu lösen sind, sondern die auf tiefreichenden Reformbedarf in der Staatstätigkeit und der Verwaltungskultur hinweisen.

## 2. Abschied von der „Jellinek/Weber-Welt“: Staatsverständnis im Wandel

Staatstätigkeit und Verwaltungsorganisation stellen indes gewachsene Ausprägungen eines Leitbildes dar, dessen klassischer Bezugspunkt die Vorstellung vom Staat ist, wie er im Jahre 1900 von dem Staatsrechtler Georg Jellinek durch seine Souveränität über Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt definiert wurde. Diesem in seinem Kern aus der Vorstellungswelt des Absolutismus entstammenden Staatsverständnis<sup>2</sup> entsprach eine Deutung der Verwaltung, die der Soziologe Max Weber als „rationale Herrschaft“ verstand. Auf der Grundlage dieses klassischen Verständnisses souveräner Staatlichkeit und rationaler Verwaltung weitete sich im 20. Jahrhundert der Steuerungs- und Regulierungsanspruch des Staates. Anstelle eines

---

1 Vgl. etwa den kontinuierlichen Abstieg Deutschlands in jährlichen Rankings wie: *The Fraser Institute (ed.)*, *Economic Freedom of the World Report 2003*, Vancouver 2003; *The Heritage Foundation (ed.)*, *2004 Index of Economic Freedom*, Washington 2004; *International Institute for Management Development*, *The World Competitiveness Yearbook 2004*, Lausanne 2004.

2 *Wolfgang Reinhard*, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999.

zurückhaltenden „Nachtwächterstaats“ wurde ein Staat eingefordert und realisiert, der sich viele Zuständigkeiten zur Organisation des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere zur Veränderung der materiellen Verteilungsstrukturen, aneignete. Ein neuartiges Wachstum von Aufgaben, Staatsquote, Regulierungsdichte und Verwaltungsorganisation war die Folge.

Die Vorstellung des souveränen, rationalen, planenden und steuernden Staates erlebte in den westlichen Demokratien während der sechziger und siebziger Jahre ihren Höhepunkt. Seither hat ein unübersehbarer Gezeitenwechsel stattgefunden. Das hohe Grundvertrauen in die politische Steuerungsfähigkeit geriet in die Defensive, statt dessen gewann ein entgegengesetztes Verständnis an Geltung, das von größerer Skepsis gegenüber der Rationalität politischer Planung und Steuerung geprägt war. Den neuen Leitbildern, die nun ihren Niederschlag in Staats- und Verwaltungsreformen fanden, lagen deutlich restriktivere Erwartungen darüber zugrunde, wieviel Wissen mit Hilfe staatlicher Bürokratie zusammengeführt werden und welchen Regulierungs- und Gestaltungsanspruch der Staat daher einlösen könne.

Dieser Paradigmenwechsel stellte nicht nur einen Wechsel der ideologischen Präferenzen dar, sondern war auch als Reaktion auf eine tatsächliche Steuerungskrise eines in vielerlei Hinsicht überforderten Staates zu verstehen, dessen ambitionierte und expansive Reformkonzepte in Ernüchterung geendet waren. Zum einen erhöhten sich infolge der Europäisierung die Anforderungen an die Steuerungsfähigkeit staatlicher Institutionen innerhalb von komplexen Mehrebenensystemen. Zum anderen wurde die Steuerungskompetenz des Staates dadurch in Frage gestellt, daß die Bedeutung transnationaler, globaler Handlungszusammenhänge in Wirtschaft und Kultur anwuchs und die Souveränität des Nationalstaats porös wurde. Selbst klassische hoheitliche Aufgaben wie die Gewährung innerer und äußerer Sicherheit lassen sich heutzutage kaum noch vom Nationalstaat allein leisten. Das monolithische Verständnis von „Staat“ wird dieser Realität nur noch gerecht, wenn man es in ein Verständnis von „Ordnung“ einbettet, das eine präzisere Vorstellung davon vermittelt, daß politische, wirtschaftliche und soziale Beziehungen hochkomplexe und hochdynamische Prozesse sind, die nicht nur über Hierarchie und Befehl, sondern auch über freiwillige Koordination, Kooperation und Regelsetzung einer Vielzahl von nichtstaatlichen Akteuren geordnet werden.<sup>3</sup> Kollektivierung und Politisierung von Entscheidungen durch Staat und Verwaltung sind zwar einerseits erforderlich, um Regeln der Ordnung zu garantieren, andererseits können sie sich über die Logik der Ordnungsprozesse

---

3 Zur Übersicht siehe: *Werner Jann u.a. (Hgg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998.*

aber nicht beliebig hinwegsetzen. Je ordnungskonformer die Staatstätigkeit angelegt ist, desto eher kann sie ihre Steuerungsziele verwirklichen.

Dieser Wandel des Verständnisses von Staatlichkeit und politischer Ordnung führte seit Ende der siebziger Jahre in vielen Ländern zu einschneidenden Reformen der Staatstätigkeit und der Verwaltungsorganisation. Dies geschah, wie die prominenten Beispiele Großbritannien, USA, Neuseeland, Irland oder Schweden illustrierten, unter sehr unterschiedlichen institutionellen oder parteipolitischen Voraussetzungen. Gegenüber diesen sehr markanten Strategien blieb das Profil der Staats- und Verwaltungsreform in Deutschland immer etwas unscharf. Wenn hierzulande seit den achtziger Jahren Veränderungen vorgenommen wurden, trugen sie eher den Charakter der behutsamen Anpassung und Modifizierung als den der ambitionierten Neuausrichtung. Dies war zum einen in dem Umstand begründet, daß in Deutschland viele Einrichtungen längst zum Traditionsbestand der Staatsorganisation zählten, die in anderen Ländern erst als Reformziele entdeckt werden mußten: nicht zuletzt Dezentralität der Verwaltung und kommunale Selbstverwaltung stellten gewachsene Errungenschaften bundesdeutscher Staats- und Verwaltungskultur dar. War daher der Veränderungsbedarf zum Teil geringer als in anderen Ländern, so schuf die Praxis des deutschen Föderalismus andererseits auch restriktive Bedingungen. Der hohe Bedarf an konsensueller Einigung, an Aufgabenmischung und finanzieller Verflechtung ließen die Durchsetzungschancen von ambitionierten Politikentwürfen sinken. So verfolgte die Bundesrepublik bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik einen mittleren Kurs: weder beanspruchte der deutsche Wohlfahrtsstaat derart hohe Anteile am Bruttosozialprodukt wie in Skandinavien, noch war hierzulande in einem derart hohen Maße eine Verstaatlichung von Schlüsselindustrien erfolgt, wie dies für die britische oder französische Wirtschaft kennzeichnend war. Zwar blieb der Reformdruck lange Zeit geringer, gleichwohl ging die ordnungspolitische Kultur der Sozialen Marktwirtschaft allmählich verloren zugunsten eines Trends zum interventionistischen Wohlfahrtsstaat, der nicht nur immer mehr Ressourcen beanspruchte, sondern auch die Anpassungsfähigkeit und Offenheit der politischen und ökonomischen Ordnung beeinträchtigte und eine veränderungsscheue Mentalität begünstigte. Seit 1990 stieg der externe Problemdruck durch Vereinigung, Globalisierung und Europäisierung. Allerdings stand zunächst nicht die Revision, sondern die Übertragung des westdeutschen, noch als erfolgreich empfundenen Modells auf die neuen Bundesländer auf der Tagesordnung. Zudem wurden die politischen Institutionen durch die Integration der ostdeutschen Länder nicht entscheidungsfähiger, vielmehr wurde die Bereitschaft zur

Selbstkritik und Infragestellung etablierter Besitzstände und Routinen noch einmal hinausgezögert.

### 3. Ansatzpunkte der Staats- und Verwaltungskritik

Der allmählich aufgestaute Problemdruck erfordert Veränderungen, die wesentliche Fragen der Staatstätigkeit und der politischen Entscheidungsprozesse berühren. Bloße Verwaltungsreformen, die auf die Binnenorganisation des Staates beschränkt bleiben, können daher nur von begrenzter Wirkung sein. Sie müssen in eine umfassende Staatskritik eingebettet und aus der Hierarchie der Probleme entwickelt werden:<sup>4</sup>

(1) Im Rahmen einer *Ordnungskritik* ist zunächst das Verständnis der Wirkungszusammenhänge der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ordnung zu problematisieren. Vieles spricht dafür, daß die Ordnung einer freien und offenen Gesellschaft ihre vielfältigen Koordinierungs- und Informationsleistungen am besten bewältigen kann, wenn sie auf abstrakt-generellen Regeln ruht, deren Zweck darin besteht, den einzelnen Akteuren in Entscheidungssituationen Erwartungssicherheit zu vermitteln und ihnen die Koordination ihrer Aktivitäten in größtmöglicher Freiheit zu erlauben. Daß solche Regeln verlässlich garantiert werden und zugleich weiterentwickelt werden können, sobald neues Wissen über sich wandelnde Bedingungen erworben wird, kann von einer zentralen Instanz um so besser gewährleistet werden, je weniger sie sich in punktualistische, interventionistische und kurzatmige Einzelaktivitäten verstrickt, die angesichts der komplexen und dynamischen Wirklichkeit ihre Zielsetzungen nahezu notwendig verfehlen müssen. „Nutzlose Gesetze schwächen die notwendigen,“ wußte schon Montesquieu.<sup>5</sup>

(2) Im Rahmen einer *Aufgabenkritik*<sup>6</sup> ist einem zweiten Schritt zu fragen, welche der als notwendig und sinnvoll erachteten Funktionen durch eine staatliche Zentralinstanz übernommen werden soll und ob der Staat sich dabei hoheitlicher oder privatrechtlicher Handlungsformen bedienen soll. In vielen Fällen können als notwendig erkannte Aufgaben besser erfüllt werden, wenn sie Privaten überlassen werden und der Staat sich auf die Kontrolle der Aufgabenerfüllung beschränkt. Durch die Auflösung von staatlichen Dienstleistungsmonopolen in Post, Verkehrswesen und kommunaler Daseinsvorsorge ist das traditionelle Staats- und Verwaltungsverständnis bereits einem erheblichen Wandel unterworfen worden, aber in anderen Bereichen – Universitäten, Schulen, Sparkassen,

---

4 Zur Themenübersicht siehe: *Bernhard Blanke u.a. (Hgg.), Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen 2001.

5 *Montesquieu, Meine Gedanken*, München-Wien 2000, S. 171.

6 *Hermann Hill (Hg.), Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung*, Baden-Baden 2004.

Kultureinrichtungen, soziale Sicherungssysteme und andere mehr – scheinen entsprechende Debatten erst noch bevorzuzustehen.

(3) Daß auch die *Demokratiekritik* für die Reform der Staatstätigkeit einen wichtigen Beitrag leisten kann, wird oft unterschätzt. Forderungen nach Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger sind meist demokratiepolitisch motiviert, doch die demokratischen Entscheidungsregeln haben auch Auswirkungen auf die Staatstätigkeit. Ihre Veränderung kann daher durchaus zum Instrument der Staats- und Verwaltungsreform werden. Die Stärkung direktdemokratischer Instrumente ist allerdings in ihrer Wirkung nicht einheitlich. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide können zu erhöhten Ausgaben führen, wenn nicht entsprechende Auflagen und Beschränkungen vorgegeben werden. Dagegen können Staatsausgaben gedämpft und Effizienzreize gegeben werden, wenn im Rahmen landesbezogener und kommunaler Steuerbefugnisse über die jeweiligen Hebesätze oder gar den gesamten Haushalt einer Gebietskörperschaft in einem obligatorischen Referendum abgestimmt werden muß. Die Frage, inwieweit die Staatstätigkeit durch demokratische Partizipationsmöglichkeiten optimiert werden kann, ist jedenfalls ausgesprochen fruchtbar.<sup>7</sup>

(4) In Deutschland ist eine *Föderalismuskritik* unabweisbar. Gegenwärtig beherrschen Trennung von Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten, Aufgabenvermischung, kartellistischer Finanzverbund und wechselseitige Vetokonstellationen das Bild. Sie schaffen zum einen falsche Anreizwirkungen, die politische und sachliche Verantwortung verschleiern und zu ineffizienter Staatstätigkeit einladen, zum anderen bringen sie einen kollektiven Immobilismus mit sich, der auf allen Ebenen den Handlungsspielraum für Staats- und Verwaltungsreformen drastisch einschränkt und die Akteure vornehmlich auf binnenorganisatorische Effizienzverbesserungen verweist.

(5) Ein enger Zusammenhang zur Frage der Zuordnung von Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen eines föderalistischen Staates besteht bei der *Kritik an den Gebietsstrukturen*. Die Zuordnung von Aufgaben erfordert eine entsprechende Verwaltungskraft, allerdings bringen größere Einheiten nicht immer höhere Effizienz der Aufgabenerfüllung mit sich.<sup>8</sup> Große Einheiten neigen durch Herausbildung starrer Routinen zu höherer Inflexibilität als kleine Einheiten und reagieren unzureichender auf lokale Sonderprobleme, so daß Funktionsvorteile der Spezialisierung aufgewogen werden. Wird die Zahl der nachgeordneten Einheiten durch Konzentration zu stark reduziert, nimmt auch der

---

7 Siehe z.B. *Gebhard Kirchgässner*, Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 138 (2002), S. 411-426.

8 *Janbernd Oebbecke*, Überlegungen zur Größe von Verwaltungseinheiten – Eine Skizze, in: Hans-Günter Henneke (Hg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, Stuttgart u.a. 1999, S. 47-58.

institutionelle Wettbewerb ab. Während Gebietsreformen auf kommunaler Ebene von den jeweiligen Bundesländern bisweilen mit bemerkenswerter Unsentimentalität durchgeführt werden, sind seit 1952 alle Versuche gescheitert, die Gebietsstrukturen der deutschen Bundesländer zu verändern. Als funktionale Alternative sowohl auf Länder- als auch auf kommunaler Ebene gewinnen daher freiwillige Kooperationen an Bedeutung – etwa durch die Zusammenlegung von Landesbehörden.

(6) Die *Kritik der Regierungsorganisation* zielt auf die Struktur der Gubernative, also des planenden und steuernden Teils der Exekutive, der aus Kabinett und Ministerien besteht. Da die Verwaltungstätigkeit von dieser Spitze ihre wichtigsten Steuerungsimpulse erhält, kommt der Zahl der Ministerien und der sachlichen Abgrenzung der Ressortzuständigkeiten eine erhebliche Bedeutung zu. Unter den Bedingungen der Parteiendemokratie kommt es hier nahezu unvermeidlich zur zielgruppenorientierten Vermehrung von Ressorts, aus der sowohl bei der Themensteuerung als auch bei der Umsetzung von Entscheidungen komplizierte Konkurrenzverhältnisse, Zuständigkeitsüberlappungen und Dysfunktionalitäten resultieren. Durch die Reduzierung und Konzentration der Ressorts können die Ausdifferenzierung der Ministerialebene und der nachgeordneten Verwaltungsapparate verringert und sachlich zusammenhängende Aufgabenfelder gebündelt werden.

(7) In Abhängigkeit von der Regierungsorganisation steht die *Kritik am Verwaltungsaufbau*. Hier sind Zahl und Tiefenstruktur der nachgeordneten Behörden zu überprüfen. Aufgabenwachstum hat nicht nur zur Expansion und Ausdifferenzierung von Behörden der allgemeinen Verwaltung, sondern auch in großem Umfang zur Bildung von Sonderbehörden und neuen Verwaltungszweigen geführt. Es stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit neben den Stufen der allgemeinen Verwaltungen überhaupt parallele Strukturen von Fachverwaltungen erforderlich sind. Insgesamt geraten Sonderbehörden unter einen zunehmenden Rechtfertigungsdruck, der Trend zur Spezialisierung ist durch einen Trend zur Bündelung abgelöst worden.

(8) Innerhalb eines gegebenen Verwaltungsaufbaus stellt die *Kritik an der internen Verwaltungsorganisation* eine besondere Herausforderung dar. Es mangelt mit neuen Steuerungsmodellen, New Public Management oder eGovernment nicht an verheißungsvollen Leitbildern,<sup>9</sup> allein stellt sich bei aller Modernisierungsrhetorik immer wieder die Frage, inwieweit vorhandene Routinen und Strukturen tatsächlich verändert werden. Besondere Aufmerksamkeit kommt hier betriebswirtschaftlichen Steuerungsmethoden wie Controlling,

---

9 Rainer Koch, Umbau öffentlicher Dienste: Internationale Trends in der Anpassung Öffentlicher Dienste an ein New Public Management, Wiesbaden 2004.

Kosten- und Leistungsrechnung und dem Übergang von der kameralistischen Haushaltsführung zur Doppik zu.

(9) Schließlich hängen die Durchsetzungschancen von Staats- und Verwaltungsreformen nicht nur davon ab, daß das betroffene Personal zur aktiven und selbstkritischen Umsetzung motiviert werden kann, sondern insbesondere verlangen viele Veränderungen der Verwaltungsorganisation eine entsprechende *Kritik der Personalrekrutierung, Ausbildung und Qualifizierung sowie des Dienstrechts*. Um für eine geänderte Aufgabenerfüllung qualifiziertes Personal verfügbar zu machen, müssen entsprechende Ausbildungszeiträume und -investitionen berücksichtigt werden. Die Etablierung einer neuen Verwaltungskultur hängt nicht zuletzt davon ab, daß die bestehenden Vorgaben des öffentlichen Dienstrechts modernisiert und stärker leistungs- und auftragsorientierte Formen der Beschäftigung ermöglicht werden.

(10) Die *Kritik der öffentlichen Finanzordnung* ist eine ausgesprochene Querschnittsproblematik, die durch ihre Lenkungswirkung einerseits wichtiger Bestandteil der Staatstätigkeit ist, andererseits auch maßgeblich auf die interne Verwaltungsorganisation wirkt.<sup>10</sup> Mit Blick auf die nach außen gerichteten Wirkungen ist, abgesehen von der Forderung nach genereller Reduzierung der Abgabenlasten („Mehr Netto für alle“), vor allem das Eintreten für Steuervereinfachung aus guten Gründen populär geworden.<sup>11</sup> Neben der Konzentration auf wenige, aber ertragreiche Steuerarten mit breiter Bemessungsgrundlage spielt auch die Stärkung von gebührenfinanzierter Staatstätigkeit gegenüber steuerfinanzierter Staatstätigkeit eine zunehmende Rolle, um Transparenz und Verantwortlichkeit von Kosten herzustellen. Mit Blick auf eine erhöhte Effizienz der Staatstätigkeit lohnt auch eine Diskussion über verfassungsmäßig verankerte Ausgaben- und Verschuldungsgrenzen.<sup>12</sup>

So wie die Wirkungen der Staatstätigkeit selbst nur begrenzt steuerbar und deren Weiterentwicklung im Spannungsfeld von Politik, Verwaltung, Interessenorganisation und Wählerschaft von komplizierten, nicht immer sachrationalen Entscheidungsprozessen abhängig sind, so muß erst recht bei Bemühungen um Staats- und Verwaltungsreformen, die etablierte Routinen in Frage stellen, mit erheblichen Steuerungs- und Durchsetzungsproblemen gerechnet werden.<sup>13</sup> Es ist weder zu erwarten, daß Reformprozesse aus einem Guß erfolgen, noch würde ein solcher Anspruch der begrenzten Rationalität von

---

10 Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München<sup>5</sup>2003.

11 Paul Kirchhof, *Der sanfte Verlust der Freiheit: für ein neues Steuerrecht – klar, verständlich, gerecht*, München 2004.

12 Uwe Wagschal, *Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8 (2002), S. 51-78.

13 Niklas Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981; *ders.*, *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Wiesbaden<sup>4</sup>1994.

politischer Planung gerecht. Eine nachhaltig wirksame Reformtätigkeit wird vielmehr pragmatisch und offen darauf angelegt sein müssen, die Anpassungs-, Reaktions- und Lernfähigkeit öffentlicher Institutionen zu steigern.<sup>14</sup> Angesichts der sich rasant verändernden ökonomischen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen wird staatliche Handlungsfähigkeit nur dann gewahrt werden können, wenn auf die Kreativität und das Wissen spontaner, flexibler und non-zentraler Politik- und Verwaltungsprozesse gesetzt wird. Es ist somit ein reformpolitisches Leitbild erforderlich, das die begrenzte Fähigkeit zur zentralen und prognostischen Wissensverarbeitung antizipiert und das deshalb darauf angelegt ist, die Anpassungsfähigkeit der Akteure institutionell auf allen Ebenen zu stärken.

Daraus ergeben sich vor allem in wirtschafts- und sozialpolitisch relevanten Ordnungsfragen gewichtige Argumente für Entpolitisierung und Privatisierung. Dort wo Staatstätigkeit weiterhin geboten ist, kann oftmals, allerdings nicht immer, die bürokratisch-hierarchische Rationalität durch eine unternehmerische, wettbewerbliche und responsive Rationalität ersetzt werden. Dadurch sind Mißerfolge nicht ausgeschlossen, aber die Chance auf Lernerfolge wird vergrößert. Das setzt jedoch auf Seiten übergeordneter Ebenen die Bereitschaft voraus, auf Einflußnahme zu verzichten und unterschiedliche Ergebnisse im dezentralisierten Vollzug zuzulassen, und verlangt von den Akteuren der nachgeordneten Ebenen die Bereitschaft, Eigenverantwortung und Autonomie wahrzunehmen und sich einer wettbewerblichen Verwaltungskultur zu öffnen. Wichtig ist hierfür eine Reform der politischen Institutionen, die durch Stärkung von Transparenz, Verantwortung, Konnexität und demokratischer Kontrolle wirksame Anreizstrukturen für nachhaltige Optimierungsstrategien schafft, ohne daß man deren Ergebnisse im einzelnen vorhersehen können muß.

#### **4. Staats- und Verwaltungsreform in Deutschland**

Kennzeichnend für die seit den 1980er Jahren erfolgten Staats- und Verwaltungsreformen in Deutschland ist der Befund, daß die einzelnen Reformansätze kaum als systematische und ganzheitliche Antworten auf die Hierarchie der Probleme und Lösungsansätze erfolgten, sondern daß es sich überwiegend um ausgesprochen situative Maßnahmen handelte, die zumeist auf akute Haushaltsnotlagen reagierten. Kommunen, Länder und Bund hatten sich dabei in den engen Korridoren zu bewegen, die der Föderalismus ihnen jeweils gewährt. Erst aktuell geraten auch übergreifende Fragen, die gemeinsame Verständigung auf neue Leitideen verlangen, im Rahmen der Föderalismus-Kommission ins Blickfeld, ohne daß man allzu hohe

---

<sup>14</sup> *Joachim Jens Hesse/Arthur Benz*, Die Modernisierung der Staatsorganisation: Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990, S. 246.

Erwartungen an deren Ergebnisse hegen darf. Von den Ergebnissen wird aber maßgeblich abhängen, ob der jeweilige Spielraum für Staats- und Verwaltungsreform in Bund, Ländern und Kommunen ausgeweitet wird. Im einzelnen zeigen sich aufgrund der Funktionszuweisungen bei Bund, Ländern und Kommunen deutlich verschiedene verwaltungspolitische Schwerpunkte.<sup>15</sup>

#### **4.1 Bund**

Da im deutschen Föderalismus der Gesetzesvollzug vielfach den Bundesländern obliegt, verfügt der Bund unterhalb der Ministerialebene nur über einen relativ kleinen Verwaltungsunterbau. In Ermangelung aufwendiger Vollzugsaufgaben ist auch der Personalkostenanteil im Bundeshaushalt deutlich geringer als bei den übrigen Gebietskörperschaften. Sowohl im Vergleich zu Zentralverwaltungen anderer Staaten als auch zu den Verwaltungen von Ländern und Kommunen sind daher der Spielraum und der Bedarf einer ausdrücklichen Verwaltungspolitik des Bundes stets gering gewesen. Bis 1989 herrschten interne, systemkonforme Anpassungsleistungen vor. Von zielgerichteten Modernisierungsstrategien, wie sie etwa in Großbritannien erfolgten, konnte kaum die Rede sein: nur schwache Akzente wurden bei der Aufgabenkritik, Gesetzesfolgenabschätzung, Privatisierung, Reorganisation von Verwaltungsabläufen oder Dienstrechtsreformen gesetzt.<sup>16</sup> Die gering profilierte und stabilitätsorientierte, aber keineswegs erfolglose Verwaltungspolitik sah sich nach 1990 durch Vereinigung, Europäisierung und Globalisierung indes mit veränderten Umweltbedingungen konfrontiert, die energischere Anpassungsleistungen verlangten. Nur teilweise aufgrund eigener Motivation und überwiegend auf europäischen Druck hin wurden in den neunziger Jahren zwar umfassende Privatisierungsprozesse der bisherigen Bundesmonopolverwaltungen Bahn und Post eingeleitet. Doch der Kern der Bundesverwaltung blieb von Veränderungen weithin verschont, weil die Verlagerung des Regierungssitzes nach Berlin zum beherrschenden und politisch vorrangigen Thema wurde. Diese lange Zeit umstrittene Entscheidung sollte nicht durch parallele Reformambitionen gefährdet werden. Seit der Einsetzung einer Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“ im Jahre 1995 verfügte die Verwaltungspolitik des Bundes über ein plakatives Leitbild, es erfolgte sogar die Auflösung etlicher Behörden, es wurde ein kontinuierlicher Personalbbau

---

15 *Werner Jann u.a.*, Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004. Auf Grundlage von Selbstauskünften der Regierungen siehe auch: *Unterausschuß Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz*, Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund (Stand: Dezember 2002), Magdeburg 2003.

16 *Natascha Füchtner*, Die Modernisierung der Zentralverwaltung in Großbritannien und Deutschland. Strategien konservativer und sozialdemokratischer Regierungen, Frankfurt u.a. 2002.

eingeleitet und die Vorstellung des New Public Management aufgegriffen. Doch die seit 1999 realisierte Aufteilung der Bundesverwaltung auf Dienstsitze in Bonn und Berlin konterkarierte die Rationalisierungseffekte, die aus der Verkleinerung der Kabinettsstrukturen zu erwarten waren.

Der Regierungswechsel von 1998 brachte eine Umformulierung des verwaltungspolitischen Leitbildes hin zu einem „aktivierenden Staat“, dessen Umsetzung allerdings nur schleppend und punktuell erfolgte. Das Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ griff zahlreiche Leitbegriffe wie Gesetzesfolgenabschätzung, Bürokratieabbau und eGovernment auf und bemühte sich darum, zahlreiche politikfeldbezogene Maßnahmen wie die Reform der Handwerksordnung oder die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte als Ausdruck einer ganzheitlichen Verwaltungspolitik zusammenzuführen.

Die Schwierigkeiten der Einlösung dieses Anspruchs zeigten sich etwa bei der Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit zu einer „Bundesagentur für Arbeit“. Der besondere Rechtscharakter der Agentur und die Beteiligung der Verbände an der Leitung schufen hier schwierige Voraussetzungen für eine Reform, die bislang – jedenfalls gemessen an der Kosten- und Personalentwicklung sowie an ihren Leistungsergebnissen – noch keine wirklichen Erfolge zeitigen konnte. Versuche zum Outsourcing von Leistungen und zur Erprobung von Formen der Public Private Partnerships spielten vor allem bei der Verkleinerung und Reform der Bundeswehr eine prominente Rolle, allerdings blieben auch hier die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurück. Insgesamt gelungener scheint die 2002 beschlossene Bündelung der Finanzaufsicht angelaufen zu sein. Abzuwarten bleibt, inwieweit die Reorganisation und Verkleinerung der Bundesbank als verwaltungspolitischer Erfolg einzustufen sein wird.

## **4.2 Bundesländer**

Für eine umfassende Aufgaben- und Organisationskritik drängen sich die Landesverwaltungen weit mehr als die Bundesverwaltung auf. Von allen Verwaltungsebenen haben sie aufgrund ihres breiten vollzugsorientierten Aufgabenspektrums die größten Personalkosten zu tragen, allerdings werden diese zu rund 70 Prozent von den Bereichen Bildung und Polizei beansprucht, so daß der politische Handlungsspielraum für kosten-senkende und personalsparende Verwaltungsreformen eingeschränkt ist. Da die Bundesländer nur geringen Einfluß auf ihre Finanzausstattung haben, hingegen Aufgaben und finanziellen Druck in gewissem Maße auf die Kommunen ableiten können, gerieten zu Beginn der neunziger Jahre vor allem die hochverschuldeten Stadtstaaten Berlin und Bremen unter

Handlungsdruck. Bis zum Ende der neunziger Jahre hat sich jedoch in allen Ländern ein breiter Reformtrend durchgesetzt, der das ganze Spektrum potentieller Handlungsfelder umfaßt. Bei unterschiedlichen Ausgangslagen und Temperamenten zielen die Vorhaben generell auf eine Abschaffung von Verwaltungsebenen, auf Verringerung der Behördenzahl durch Aufgabenverzicht, Kommunalisierung oder Fusion, auf Rückführung des Nebeneinanders von staatlichen und kommunalen Verwaltungen und auf eine Begrenzung der Zahl der Gebietskörperschaften.

Abgesehen davon, daß alle Länder um die Optimierung des Status quo im Rahmen vorhandener Strukturen bemüht sind, haben sich zwei Reformmodelle herauskristallisiert. Größere Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg setzen auf eine staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit, sehen also weiterhin Regierungsbezirke mit Bündelungsfunktion vor. Kleinere Länder wie Rheinland-Pfalz oder Sachsen-Anhalt haben die Regierungsbezirke durch Landesverwaltungsämter ersetzt. Dabei wird versucht, bestehende Fachverwaltungszeige der Länder in die Mittelinstanzen zu integrieren bzw. den Vollzug der unteren Ebene auf die Kreise und Gemeinden zu übertragen. Seitdem insbesondere das große Land Niedersachsen die Regierungsbezirke abgeschafft hat, dominiert das Modell eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus, wobei in einigen Ländern die Konzentration der staatlichen Behörden bisweilen durch eine mutigere Kommunalisierung der Aufgaben akzentuiert wird. Nur in der Diskussion, aber nicht in der praktischen Umsetzung sind bislang Überlegungen zu einer Regionalisierung im Rahmen der Dreistufigkeit. Entsprechende Konzepte der derzeitigen Oppositionsparteien in Hessen und Nordrhein-Westfalen zielen auf den Rückzug des Staates aus der Fläche durch Übertragung der mittelinstanzlichen und unterbehördlichen Aufgaben auf Kommunalverbände oberhalb der Kreisebene.<sup>17</sup>

### **4.3 Kommunen**

Als schwächstes Glied in der föderalen Kette gerieten die Kommunen frühzeitiger als Bund und Länder unter Handlungsdruck. Weder konnten sie der Übertragung von Aufgaben ausweichen noch waren sie in der Lage, ihre Finanzausstattung aus eigener Kraft zu verbessern. Aus der haushaltspolitischen Not heraus zogen sich die Kommunen aus der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurück und öffneten sich schon seit Anfang der neunziger Jahre für Reformvorstellungen, wobei das Schwergewicht zunächst auf der Reform

---

17 Joachim Jens Hesse/Alexander Götz, Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 1 (2003), S. 579-612, und 2 (2004), S. 106-143. Demnächst hierzu im Detail: *dies.*, Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder, Berlin 2004 (im Erscheinen).

der internen Verwaltungsorganisation lag. Die Einführung neuer Steuerungsmodelle, betriebswirtschaftlicher Controllings sowie privatrechtlicher Organisationsformen der kommunalen Daseinsvorsorge stellten wichtige Ansatzpunkte dar, um in Annäherung an unternehmerische Organisationsmodelle eine dezentralisierte Steuerung und Wettbewerbs- bzw. Kundenorientierung zu etablieren.<sup>18</sup> Im Haushaltswesen kehrte man von der überkommenen Kameralistik mit dem Ziel ab, fehlende Kosten- und Leistungsinformationen zu gewinnen und Defizite bei der Behandlung von Schulden, Vermögen und Investitionen zu beheben.<sup>19</sup> In einigen Ländern – z. B. in Nordrhein-Westfalen<sup>20</sup> – wird der Übergang der kommunalen Kameralistik zur doppelten Buchführung forciert, da man sich von ihr eine insgesamt transparente, zusammenhängende sowie kosten- und leistungsorientierte Haushaltsführung verspricht.

Keine besondere Rolle spielte dagegen in den westdeutschen Kommunen eine Fortführung der Gebietsreformen, die in den sechziger und siebziger Jahren je nach Bundesland unterschiedlich umfassend ausgefallen waren. Nur in den ostdeutschen Ländern kam es im Sinne einer Anpassung an die jeweiligen Vorbilder der westdeutschen Kommunalstrukturen zu Gemeinde- und Kreisgebietsreformen. Allerdings setzte zu Beginn der neunziger Jahre eine Debatte um Regionalisierung ein, mit der man auch der Stadt-Umlandproblematik in Ballungsregionen wie Hannover, Stuttgart und Saarbrücken Rechnung zu tragen versuchte.

Bemerkenswert war, daß in nahezu allen Ländern die direktdemokratischen Instrumente auf kommunaler Ebene ausgeweitet wurden. Insbesondere durch die Direktwahlen der Landräte und Bürgermeister wurde Veränderungen durchgesetzt, die erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Entscheidungsprozesse und Verwaltungskulturen hatten.

## **5. Staats- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern**

Mecklenburg-Vorpommern hatte wie die anderen ostdeutschen Bundesländer nach 1990 einen anspruchsvollen Prozeß der Aneignung von westdeutschen Verwaltungsstrukturen zu bewältigen, der in diesem Fall stark von dem schleswig-holsteinischen Vorbild geprägt war. Es handelte sich dabei notwendigerweise nicht um einen Neuaufbau von Grund auf, sondern um die Transformation der bestehenden Bezirks-, Kreis- und Gemeindeverwaltungen. Neben dem Import von Verwaltungseliten aus dem Westen erforderte diese Aufgabe auch besondere

---

18 *Klaus König/Joachim Beck*, Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management, Baden-Baden 1997.

19 *Klaus Lüder*, Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzepte, Perspektiven, Berlin 2001; *Dieter Budäus u.a. (Hg.)*, Neues öffentliches Rechnungswesen. Stand und Perspektiven, Wiesbaden 2000.

20 *Landesregierung Nordrhein-Westfalen*, Entwurf zu einem Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für die Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Juni 2004.

Anstrengungen zur Qualifizierung des vorhandenen Personals, die von Beginn an von einem umfassenden Personalabbau begleitet waren. Die Neuorganisation der kommunalen Ebene fand ihren sichtbarsten Ausdruck in der Schaffung einer Ämterverfassung und in der Durchführung einer Kreisgebietsreform, während die Gemeindestrukturen kaum angetastet wurden. Mit einer moderaten Funktionalreform fand die formative Phase der Verwaltungspolitik 1994 ihren Abschluß. Es wäre zwar wünschenswert gewesen, wenn nicht nur eine Übernahme, sondern auch eine kritische Revision des westdeutschen Musters erfolgt wäre, und zweifellos waren in manchen Bereichen auch konsequentere und dauerhaftere Strukturveränderungen vorstellbar, aber vermutlich hätten ambitioniertere Vorstellungen den ohnehin schwierigen Transformationsprozeß überlastet. So wurden die verwaltungspolitischen Aktivitäten nach 1994 zunächst gedrosselt und eine Phase der Konsolidierung und Beruhigung eingeleitet, in der am ehesten die für das Jahr 1999 vereinbarte Einführung der Direktwahl der Landräte und Bürgermeister als Reformprojekt herausragte. Doch angesichts des fortbestehenden, aufgrund der finanziellen und demographischen Entwicklung sogar gesteigerten Handlungsdrucks gewann die Debatte in der 3. Legislaturperiode (1998-2002) wieder an Dynamik. Neben der Kommunalisierung der Sozialhilfe und der Errichtung eines kommunalen Sozialverbandes sorgte die Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ für neue Impulse. Die thematisch allerdings recht enggefaßte Umsetzung der Vorschläge im Jahre 2003 zielte vor allem auf erhöhte Sollgrößen der Ämter und auf eine Stärkung der Ortsteilverfassungen, ohne zu wirklich umwälzenden Neuerungen zu führen. Der Entscheidungsprozeß war bereits überlagert von einer weitreichenden Debatte zur Verwaltungsreform, die von der Landesregierung seit Herbst 2002 vorangetrieben wurde und die vierte Legislaturperiode des Landtages inhaltlich seither beherrscht. Der Erfolg der intensivierten Reformbemühungen wird davon abhängen, inwieweit mit den für das Frühjahr 2005 vorgesehenen Entscheidungen substantiell auf die zentralen Herausforderungen des Landes reagiert wird:<sup>21</sup>

(1) Die *Organisation der Landesregierung* ist sowohl bezüglich der Zahl der Ministerien als auch der zugehörigen Referate zu ausdifferenziert und verlangt nach Bündelung und Konzentration. Eine Verringerung auf sechs oder sieben Ministerien ist möglich, zumal die Abgrenzung und Zuordnung der Ressortzuständigkeiten nicht in jedem Fall überzeugen.

---

21 Siehe zum folgenden insbesondere: *Joachim Jens Hesse*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e.V., Berlin/Schwerin 2001.

(2) Der *Aufbau der Landesverwaltung* erhebt zwar den Anspruch auf Zweistufigkeit, ist aber in einzelnen Fachverwaltungen dreistufig organisiert. Im Vergleich zu anderen Bundesländern fällt die hohe Zahl von Sonderbehörden ins Auge. Daraus erwachsen ein erhöhter Abstimmungsbedarf und die Neigung der einzelnen Verwaltungen, existenzlegitimierende Aufgaben und Verfahren zu erzeugen.

(3) Ausgesprochen vielfältig ist der Zuschnitt der räumlichen Zuständigkeiten der Landesbehörden. Dieser folgt z.T. älteren Verwaltungsgrenzen, die in vielen Fällen nicht mit den bestehenden Kreisgrenzen übereinstimmen, so daß das Gebot der *Einräumigkeit der Verwaltungsgrenzen* oftmals verletzt ist und der Koordinationsaufwand unnötig erhöht wird.

(4) Die bisherigen Funktionalreformen haben das Potential der *Kommunalisierung* staatlicher Aufgaben zu wenig genutzt. Erfolge bei der Vereinfachung von Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren werden um so eher erzielt werden können, je konsequenter man bisherige Tätigkeiten der Landesfachverwaltungen oder bisherige Vollzugsaufgaben der Ministerien auf die Kreise bzw. auf die Gemeinden verlagert.

(5) Eher als die Kreisstrukturen stellen die geringen *Gemeindegrößen* ein Problem dar. Fraglich ist, ob sich das Ämtermodell auf mittlere Sicht halten läßt und ob nicht größere Einheitsgemeinden mit allerdings gestärkten Ortsteilverfassungen angezeigt sind. Erst recht wenn die Zahl der Landkreise drastisch reduziert und wesentlich größere Regionalkreise geschaffen werden sollten, würde eine einschneidende Reform der Gemeindegebietsstrukturen unabweisbar. Damit gewönne dann eine Frage an Bedeutung, die bislang in Mecklenburg-Vorpommern nur von geringem Gewicht war: die Abstufung kommunaler Aufgaben in Abhängigkeit von den Gemeindegröße.

(6) Mecklenburg-Vorpommern ist kaum in *länderübergreifende Kooperationen* eingebunden, die funktionell eine nur schwer durchsetzbare Länderneugliederung kompensieren könnten. Andere Bundesländer (vor allem Berlin und Brandenburg sowie Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt) betreiben die Fusion einzelner Behörden oder Gerichte deutlich engagierter.

(7) Nicht sonderlich fruchtbar waren bisher die Bemühungen um *Vorschriftenreduktion und Verfahrensvereinfachung*. Statistische Erfolgsmeldungen über getilgte Gesetze und Verordnungen sagen nur wenig über die materielle und verfahrensrechtliche Normierungsdichte aus. Soll Verwaltungsreform nicht nur ein Verschiebeparkplatz von Personal und Zuständigkeiten sein, so ist hier insgesamt eine wesentlich (selbst-)kritischere Hinterfragung vorhandener Routinen und Verfahren notwendig, die sich nicht nur in dem „Wie“ der Vollzugskritik erschöpft, sondern auch das „Ob“ der Aufgabenkritik entschlossen thematisiert.

(8) Auch bezüglich der *Deregulierung* ist das Land bisher nur wenig vorangekommen. Es fällt auf, daß ein so kleines und armes Land wie Mecklenburg-Vorpommern eine ausgesprochen differenzierte und bisweilen in ihren Zielsetzungen widersprüchliche Förderpolitik betreibt, die in einzelnen Politikfeldern nur schwer zu überblicken ist und erhebliche Fehlanreize schafft.<sup>22</sup> Folgerichtig entstehen neue Bürokrationen und Agenturen, die den Betroffenen den Weg durch das Dickicht der mal fördernden, mal regulierenden Verwaltungstätigkeit weisen sollen. Das Land wäre bei seiner Wirtschaftspolitik insgesamt wohl besser beraten, wenn es mehr ordnungspolitische Selbstdisziplin übe, durch eine spürbare Vereinfachung seiner Förder- und Regulierungspolitik verlässliche Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Initiative schufe und die Entscheidung über aussichtsreiche Innovationen und Investitionen dort beließe, wo sie sich auf lange Sicht ohnehin bewähren müssen: am Markt.

(9) Trotz zurückliegender Anstrengungen zum *Stellenabbau* ist der Personalbesatz der Landes- und der Kommunalverwaltungen im bundesdeutschen Vergleich nach wie vor überdurchschnittlich. Aufgrund der spezifischen Struktur des Landeshaushaltes ist nur von einer Reduzierung der Personalkosten eine Drosselung der Ausgaben zu erwarten. Sie wird damit zu einer wichtigen Richtgröße zur Bewertung des Reformerfolges. Auch politisch sensible Bereiche wie Polizei, Schule und Hochschule können nicht ausgenommen werden. Dabei müssen die mittelfristig angelegten Personalkonzepte auch sicherstellen, daß die Reformierbarkeit der Verwaltung nicht dadurch nachläßt, daß zu wenig neue qualifizierte Kräfte nachrücken können. Das Land müßte daher Interesse an einer Flexibilisierung des bundesrechtlich normierten Dienstrechts haben.

(10) Als Transferempfängerland war Mecklenburg-Vorpommern bisher wenig engagiert, um im Rahmen der *Föderalismusreform* einen Beitrag dazu zu leisten, daß die bundesstaatliche Ordnung auf mehr Autonomie, Verantwortung Vielfalt und Wettbewerb ausgerichtet wird. In dieser Hinsicht mehr Selbstvertrauen und Willen zur politischen Eigenverantwortung zu demonstrieren, ohne deshalb sogleich die solidarischen Funktionen des Föderalismus verleugnen zu müssen, dürfte die Rahmenbedingungen für eine verstetigte Anpassungsfähigkeit von Staat und Verwaltung in Deutschland, vor allem aber auch in Mecklenburg-Vorpommern, erheblich verbessern.

---

22 Abschlußbericht der vom Justizminister Mecklenburg-Vorpommern eingesetzten Kommission „Deregulierung, Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung“, Schwerin, 18. 12. 2003, S. 88-102.



# Funktional- und Gebietsreform aus Sicht der Landkreise

*Hubert Meyer*

## 1. Ausgangslage

Die durch die Gebietsreform im Jahr 1994 geschaffenen zwölf Landkreise weisen durchschnittlich 102.000 Einwohner auf, ihre Flächenausdehnung beträgt durchschnittlich 1.887 qkm. Im Hinblick auf diese beiden wichtigen Indikatoren liegen die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern im bundesweiten Vergleich hinsichtlich der Einwohnerzahl an vorletzter Position, weisen aber hinter den brandenburgischen Landkreisen mit weitem Abstand auch die größte Flächenausdehnung auf. Nach allgemeiner Einschätzung hat sich die Landkreisneuordnung 1994<sup>1</sup> bewährt. Sie hat nachweisbar zu erheblichen Einsparungen und zu einer Professionalisierung der Aufgabenwahrnehmung geführt. Die Landkreise haben ihr Personal in der Kernverwaltung in den vergangenen neun Jahren um 24 Prozent reduziert. Landesweit betrachtet ist der reformbedingte Personalabbau seit 2001 weitgehend abgeschlossen. Die neu gebildeten Landkreise haben sich als effizient, bürgernah und innovativ erwiesen. Sie sind zur Übernahme komplexer neuer Aufgaben bereit und in der Lage, wie die in dieser Form einmalige Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für die überörtliche Sozialhilfe zum 1. 1. 2002<sup>2</sup> bewiesen hat. Als problematisch hat sich allerdings das generelle Ausklammern der kreisfreien Städte aus der Kreisgebietsreform erwiesen. Drei der kreisfreien Städte weichen mit Einwohnerzahlen von ca. 47.000 bis 61.000 deutlich von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Landkreise ab. Neubrandenburg liegt am unteren Ende der Skala der Einwohnerzahl der Landkreise. In der Sache bedingt die anhaltende Kreisfreiheit einen erhöhten Abstimmungsbedarf für zahlreiche Selbstverwaltungsaufgaben, beispielsweise die Schulentwicklungsplanung, den öffentlichen Personennahverkehr und das Rettungswesen.

Vordringlicher Reformbedarf wurde in der 3. Wahlperiode des Landtages auf der Gemeindeebene erkannt. Der Landtag setzte eine Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ ein, die weitgehend

---

1 Vgl. hier *Meyer*, LKV 1993, 399 ff.; *dens.*, MittLKTSH 1993, Heft 5, S. 4 ff.; einen Überblick zur Gebietsreform der neuen Bundesländer bieten *Bernet*, LKV 1993, 393 ff.; *Henneke*, Der Landkreis 1994, 145 ff.;

2 Vgl. dazu *Meyer/Freese*, Der Landkreis 2001, S. 453 ff.; *Lorenzen/Petermeise*, LKV 2002, 313 ff.; bilanzierend *Freese*, Der Landkreis 2004, S. 475 ff.

einvernehmliche Vorschläge vorlegte.<sup>3</sup> Im Mittelpunkt standen die Empfehlungen zu den neuen Richtgrößen für die Ämter, die zum Jahresbeginn 2004 durch das einstimmig im Landtag verabschiedete 5. Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung<sup>4</sup> umgesetzt wurden. Im Ergebnis wird erwartet, dass die Zahl der hauptamtlichen Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich nochmals um ca. 40 Verwaltungen schrumpfen wird. Das Thema Landkreisneuordnung fand nur beiläufig im Rahmen der Erörterungen der Stadt-Umland-Problematik Erwähnung.

Umso größer war die Überraschung, als der Innenminister im Oktober 2002 eine umfassende Reform der Landesverwaltung und der Gebietsstrukturen auf der Kreisebene ankündigte. In Aussicht gestellt wurde eine radikale Verwaltungsstrukturreform des Landes, verbunden mit einer Gebietsreform der Kreisebene. Die sechs kreisfreien Städte sollten eingekreist, die Landkreise vorzugsweise zu vier neuen Gebietskörperschaften zusammengefasst werden, die den bisherigen regionalen Planungsverbänden entsprechen. Nach unwidersprochenen Presseberichten sollte die Zahl der Landesbehörden um ca. 100 reduziert werden.<sup>5</sup> Die Überraschung war groß, hatte doch das hernach wiederholt als „wichtigstes Reformvorhaben in der Wahlperiode“ apostrophierte Thema im Vorfeld der Landtagswahl keinerlei Rolle gespielt. Es darf vermutet werden, dass dieses Thema sogar bewusst „unter der Decke“ gehalten wurde, um die Verwaltungsreform nicht zum Gegenstand des Landtagswahlkampfes werden zu lassen.

## **2. Erwartungen der Landkreise**

Nach dem die Absicht der Landesregierung Eingang in die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und PDS gefunden hatte, verabschiedete der Vorstand des Landkreistages bereits am 13. Dezember 2002 ein umfassendes Positionspapier zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Nach Vorlage des Eckpunktepapiers der Landesregierung am 21. Januar 2003 nahm der Landkreistag erneut zum weiteren Vorgehen der Verwaltungsreform Stellung. Das im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung des Vorstandes und der Landrätekonzferenz anlässlich einer Studienfahrt zur Region Hannover<sup>6</sup> erarbeitete Papier wurde einstimmig verabschiedet. Der Landkreistag erachtete die vorgenommene Situationsanalyse der Landesregierung für unzureichend. Insbesondere seien die Aussagen zur vorgeblich fehlenden Leistungsfähigkeit der Landkreisverwaltungen nicht belastbar. Gleichwohl wurde eine konstruktive Begleitung

---

3 Vgl. LT-Drs. 3/2959 vom 03. 06. 2002; zur Vorgehensweise und den Ergebnissen vgl. *Meyer*, LKV 2003, 11 ff.

4 Vgl. GVOBl. 2004, S. 61 ff; hierzu ausf. *Meyer*, LKV 2004, 241 ff.

5 Vgl. nur Schweriner Volkszeitung vom 09./10. 11. 2004, S. 3.

6 Zur Region Hannover vgl. zuletzt *Arndt/Priebs*, NdsVBl. 2004, S. 201 ff.

des Reformprozesses zugesagt. Die zentrale Aussage lautete, Ansatzpunkt einer Kreisgebietsreform, die über die überfällige Einkreisung einzelner kreisfreier Städte hinausgehe, könne nur eine radikale, umfassende Funktionalreform sein. Eine Gebietsreform dürfe nur beschlossen und umgesetzt werden, wenn feststehe, dass alle Vollzugsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, die nicht zwingend einer Aufgabenwahrnehmung durch das Land vorbehalten bleiben müssten, den künftigen Landkreisen zur Aufgabenwahrnehmung zugewiesen werden, soweit nicht eine Privatisierung oder eine Übertragung auf die Gemeindeebene in Betracht komme.

Zur Vorbereitung einer Funktionalreform könne als Arbeitshypothese auch eine deutliche Reduzierung der bisherigen zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte zu Grunde gelegt werden. Der Begriff des Regionalkreises, die Fixierung auf eine bestimmte Zahl und eine Diskussion über den konkreten Zuschnitt einzelner Gebietskörperschaften sollten aber zum derzeitigen Zeitpunkt vermieden werden. Nach Abschluss der Funktionalreformdiskussion sei durch alle Beteiligten zu bewerten, ob und in welchem Umfang die angedachten Aufgabenverlagerungen auf der Kreisebene einen Neuzuschnitt der Landkreise erforderten.

Als Ziele einer Verwaltungsreform wurden aus Kreissicht benannt:

- Das Gewinnen von Gestaltungsspielräumen für die Selbstverwaltung,
- Effizienzgewinne durch Vermeidung doppelter Behördenstrukturen auf landes- und kommunaler Ebene,
- Durchsetzen des Prinzips der Einräumigkeit der Verwaltung,
- Beschleunigung von Antrags- und Genehmigungsverfahren durch Konzentration auf der Ebene der künftigen Landkreise (Prinzip der Einheit der Verwaltung).

Als Prüfsteine für das Erfordernis einer Landkreisneuordnung definierte der Landkreistag folgende Aufgabenkomplexe:

- Die Landkreise müssten zu *Zentren der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik* entwickelt werden. Gerade in diesem Sektor gelte es, Gestaltungsspielräume für die Selbstverwaltung zurück zu gewinnen. Die Stärkung der regionalen Wirtschaft sei eine vordringliche politische Aufgabe. Fördermittel der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik müssten auf der Ebene der künftigen Landkreise zusammengeführt und koordiniert werden.
- Entwicklung der Landkreise zu *Kompetenzzentren für Schule*. Die bestehenden Aufgaben der Schulträgerschaft für Berufs-, Förderschulen und Gymnasien, die Schulentwicklungsplanung und die Schülerbeförderung seien durch die Übertragung der Schulaufsicht und der Personalhoheit für die Lehrer abzurunden. Der Landesgesetzgeber müsse den einzelnen Schulen Möglichkeiten einer eigenständigen Profilierung einräumen.

Das Land solle sich weitgehend auf die Fixierung der Zielbestimmungen und die Kontrolle der Zielerreichung beschränken.

- Entwicklung der Landkreise zu *Zentren für die Entwicklung des ländlichen Raumes*. Hier seien erhebliche Synergieeffekte zu realisieren. Bestehende Doppelstrukturen der Umweltverwaltung müssten beseitigt, einzelbetriebliche und flächenbezogene Fördermaßnahmen der Landwirtschaft, der ländlichen Infrastrukturförderung und des Naturschutzes zusammengeführt werden. Genehmigungsverfahren sollten durch Konzentration der genehmigungsrelevanten Behörden der Kreisverwaltung gestrafft und beschleunigt werden. Die bestehenden Kompetenzen der Landkreise und der unteren Behörden für Naturschutz, Wasser, Abfall und Immissionsschutz sowie für den ländlichen Wegebau und die Dorferneuerung seien abzurunden durch die weitgehende Übernahme der Aufgaben der bisherigen sechs Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur, der sechs Ämter für Landwirtschaft, der 33 Forstämter, der drei Nationalparkämter, der Verwaltung des Biosphärenreservats „Schaalsee“ und der vier Ämter für Arbeitsschutz und Technische Sicherheit.
- Schließlich seien die Landkreise als *zentrale Serviceeinheit für die Bereiche Soziales, Jugend und Gesundheit* fortzuentwickeln. Die bestehenden Aufgaben als örtliche Träger der Sozialhilfe, der Wahrnehmung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für weite Teile der überörtlichen Sozialhilfe, der öffentlichen Jugendhilfe und dem öffentlichen Gesundheitsdienst müssen abgerundet werden. Die Landkreise seien in der Lage, bisherige Aufgaben der Versorgungsämter des Landes, des Landesjugendamtes und des Landesgesundheitsamtes weitgehend zu übernehmen. Soweit entsprechende Aufgaben landesweit wahrzunehmen seien, werde eine Zusammenführung unter dem Dach des Kommunalen Sozialverbandes vorgeschlagen.

Des Weiteren empfahl der Landkreistag die Prüfung weiterer Aufgabenverlagerungen bspw. im Bereich des Ordnungsrechts, des Rettungswesens, des Brand- und Katastrophenschutzes. In Aussicht gestellt wurde die Prüfung einer zentralen Bußgeldstelle in kommunaler Trägerschaft und die Zusammenführung der Grundbuchämter mit den bei den Landkreisen angesiedelten Ämtern der Kataster- und Vermessungsverwaltung, wenn das Bundesrecht eine entsprechende Öffnungsklausel erhalte. Sowohl bei den bereits den Landkreisen übertragenen als auch den künftigen Aufgaben müsse geprüft werden, inwieweit eine Einstufung in den eigenen Wirkungskreis in Betracht komme. Gleichzeitig betonte der Landkreistag die Bereitschaft der Landkreise, eine Aufgabenverlagerung auf die kreisangehörigen Ämter und Gemeinden konstruktiv zu begleiten, wenn die Aufgabenwahrnehmung in fachlicher Hinsicht

gewährleistet sei und wenigstens ebenso kostengünstig wie auf der Kreisebene erfolge. Daneben sollten die Gemeinden und Ämter zu Anlaufstellen für die Bürger auch für Angelegenheiten in der Zuständigkeit der Landkreise ausgebaut werden.

### **3. Bisherige Reformdiskussion: Arbeit und Ergebnisse der IMAG-Funktionalreform**

Mit entsprechend großen Erwartungen begleitete der Landkreistag die Arbeit der *Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Funktionalreform* (IMAG). Gemeinsam mit dem federführenden Innenministerium hat sich der Landkreistag – weitgehend in Übereinstimmung mit dem Städte- und Gemeindetag – als Motor der Funktionalreformdiskussion verstanden. Mit Ernüchterung wurde allerdings der im August 2003 vorgelegte Zwischenbericht zur Kenntnis genommen. Nach den Empfehlungen der IMAG sollten zwar weite Teile der Aufgaben der bisherigen Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur, der Ämter für Landwirtschaft und der vier Ämter für Straßenbau auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen werden. Noch nicht endgültig geklärt blieb die mögliche Übertragung der Aufgaben der vier Ämter für Arbeitsschutz und Technische Sicherheit und Teile der Versorgungsverwaltung. Daneben sollte eine Reihe von Einzelaufgaben künftig auf kommunaler Ebene wahrgenommen werden. Ohne einen konkreten Zeitpunkt dafür zu nennen, sollte nach einer Empfehlung der so genannten Lenkungsgruppe vom 04. 08. 2003 die Lehrer und Schulämter ggf. in kommunale Trägerschaft überführt werden.

Abweichend vom Auftrag im Eckpunktepapier der Landesregierung vom 21. 01. 2003 wurde dem Landeskabinett aber nicht der Vorschlag der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Zuordnung von Verwaltungsaufgaben vorgelegt, sondern ein überarbeitetes Papier. Aussagen zu den 33 Forstämtern, den vier Straßenbauämtern und den vier Ämtern für Arbeitsschutz und Technische Sicherheit sowie die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände unterblieben. Dies galt auch für die zwischenzeitlich ausgesprochene Empfehlung der Lenkungsgruppe zur Überführung der Lehrer und Schulämter in kommunale Trägerschaft.

Der Landkreistag hat bedauert, dass keineswegs alle Vollzugsaufgaben der öffentlichen Hand, die nicht zwingend dem Land vorbehalten bleiben müssen, den künftigen Landkreisen zur Aufgabenwahrnehmung zugewiesen werden sollten. Nachhaltig kritisiert wurde:

- dass nahezu keinerlei Fördertatbestände auf die kommunale Ebene übertragen werden sollten. Das durch den Landkreistag für vorrangig erachtete Ziel, die Landkreise zu Zentren der Wirtschaft und Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln und Gestaltungsspielräume zurück zu gewinnen, werde verfehlt.

- Die Entwicklung der Landkreise zu Zentren für die Entwicklung des ländlichen Raumes werde zwar gestärkt, aber nicht konsequent umgesetzt. Wichtige Vollzugsaufgaben der Umweltverwaltung sollten in unmittelbarer staatlicher Trägerschaft verbleiben. Die in Aussicht genommene Kommunalisierung der 33 Forstämter werde nicht mehr diskutiert. Die Zuständigkeit für die drei Nationalparke und das Amt für das Biosphärenreservat „Schaalsee“ sollte nicht auf die kommunale Ebene übergehen.
- Die Fortentwicklung der Landkreise als zentrale Serviceeinheit für die Bereiche Soziales, Jugend und Gesundheit werde nur in Einzelpunkten erreicht. Gerade hier hätten die Landkreise weitergehende Ergebnisse erwartet.

Bilanzierend stellte der Landkreistag fest, die vorgeschlagenen Aufgabenverlagerungen vermöchten eine umfassende Landkreisneuordnung nicht zu legitimieren. Umfasst von den Kommunalisierungsabsichten waren etwa 1.700 Stellen der Landesverwaltung. Ziemlich genau die Hälfte davon bezog sich auf die Straßenmeistereien. Die Landkreise haben wiederholt deutlich gemacht, die Übernahme der Straßenmeistereien als Dienstleistung für das Land käme allenfalls in Betracht, wenn auch die vier Straßenbauämter in kommunale Trägerschaft überführt würden. Priorität wurde diesem Bereich aus Sicht der Landkreise nicht beigemessen.

Der Landkreistag hat im Rahmen der Beratungen der IMAG Alternativen vorgeschlagen, die eine Aufgabenübertragung weitgehend unabhängig von künftigen Kreisgrößen ermöglichen sollten. So könnten einzelne Aufgaben dem jeweiligen Belegenheitskreis der heutigen Staatlichen Ämter zugewiesen und in Kooperation wahrgenommen werden (Modell Kataster- und Vermessungsverwaltung). Dies käme insbesondere für den Bereich der Landwirtschaft für die Aufgaben der einzelbetrieblichen Förderung und der Auszahlung der Tier- und Flächenprämien in Betracht, die bisher durch die Ämter für Landwirtschaft wahrgenommen werden. Andere Aufgaben könnten künftig den vollständig zu kommunalisierenden regionalen Planungsverbänden zugewiesen werden. Eine solche vollständige Kommunalisierung der Regionalen Planungsverbände, d.h. auch die Überführung des dort bisher tätigen staatlichen Personals in kommunaler Regie, könne den Weg öffnen für die Übertragung einzelner bisher den Landkreisen zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben auf diese Institutionen, bspw. die Berufsschul- oder die Nahverkehrsplanung.

Als „Trauerspiel“ muss aus Sicht der Landkreise der weitere Fortgang der Diskussion bewertet werden. Über ein halbes Jahr gelang es auf Grund interner Streitigkeiten innerhalb der Regierungskoalition nicht, den in der IMAG im Wortlaut abgestimmten Abschlussbericht durch die Landesregierung zu verabschieden. Der regelmäßig tagende Sonderausschuss

„Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“ des Landtages führte zahlreiche Anhörungen durch. Insgesamt entpuppte er sich in den ersten zwei Jahren seines Bestehens jedoch als „Papiertiger“. Weder beriet er in diesem Zeitraum federführend ein Gesetzgebungsvorhaben, noch konnte er die Landesregierung auch nur dazu bewegen, den Abschlussbericht zeitgerecht vorzulegen.

Erst mit Schreiben vom 30. März 2004 verfügte der Ministerpräsident, basierend auf dem Abschlussbericht der IMAG vom 18. September 2003 die Funktionalreform vorzubereiten. Über den Abschlussbericht hinausgehend sollen danach folgende Aufgabenverlagerungen auf die Kreise vorgenommen werden:

- Ämter für Arbeitsschutz und Technische Sicherheit, ggf. nach Änderung des Bundesrechts;
- Schulämter/Lehrpersonal: Nach Auslaufen des Lehrpersonalkonzepts werden Lehrer und Schulämter in kommunale Trägerschaft überführt. Die Ausgestaltung der Schulaufsicht ist rechtzeitig vor der Überführung der Schulämter und Lehrer auf die kommunale Ebene zu regeln.<sup>7</sup>

#### **4. Defizite des bisherigen Diskussionsprozesses zur Gebietsreform**

##### **4.1 „Erledigte“ Argumente**

Einzelne Argumente, denen im Eckpunktebeschluss der Landesregierung vom 21. Januar 2003 eine zentrale Bedeutung zur Legitimierung des Reformvorhabens zukommt, haben in der weiteren Diskussion eine weitgehende Relativierung erfahren.

(1) Unstreitig durchdringt das *europäische Recht* zunehmend weite Teile des nationalen Rechts. Viele Aufgaben bspw. des Umwelt- und Veterinärrechts sind europarechtlich geprägt. Dies ist allerdings ein strukturabhängiges Phänomen. Von Bedeutung schien zunächst die Wahrnehmung der Kommunen des Landes im Hinblick auf europäische Förderprogramme. Nach der aktuellen Ausgabe des Statistischen Jahrbuchs der Regionen der EU 2002 werden 211 Regionen in der Europäischen Union in den damaligen Grenzen und 55 Regionen in den zwölf inzwischen beigetretenen Staaten unterschieden. Auf der Ebene 2 der Systematik werden die Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) aufgeschlüsselt. In Deutschland entspricht die NUTS-2-Ebene den Regierungsbezirken, Mecklenburg-Vorpommern gilt in diesem Sprachgebrauch als eine Region insgesamt. Eine Veränderung dieser Einstufung kann durch kommunale Gebietsreformen nicht erreicht werden.

---

7 Vgl. LT-Drs. 4/1214, S. 3 ff.

(2) Immer wieder wird die Frage einer möglichen neuen *Neugliederung der Bundesländer* diskutiert. Die zur Zeit eingesetzte gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung<sup>8</sup> hat das Thema Länderneugliederung allerdings bezeichnender Weise als „Unthema“ deklariert.<sup>9</sup> Insoweit ist eine bemerkenswerte Schizophrenie der Länder zu konstatieren. Die gleichen Bundesländer, die im Hinblick auf ihre Kommunen das Kostenargument und die vorgeblich fehlende Leistungsfähigkeit der entsprechenden Gebietskörperschaften bemühen, verwahren sich auf Bundesebene gegen Neugliederungsbemühungen, obwohl sie nur durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen u.a. für die Kosten politischer Führung („Kosten der Kleinheit“)<sup>10</sup> bestehen können.

(3) Die Forcierung der elektronischen Kommunikation auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung hat nicht nur Auswirkungen auf die interne Organisation. Vielmehr sind auch die bisherigen Aufgabenzuordnungen auf die Einzelnen, für die sachliche Erledigung zuständigen Aufgabenträger zu prüfen.<sup>11</sup> Welche genauen Konsequenzen sich aus der verstärkten Anwendung von eGovernment basierten Anwendungen ergeben, ob sich daraus eher ein Argument für oder gegen großflächige Gebietsstrukturen ergibt, scheint jedoch insgesamt offen.

#### **4.2 „Optimierungsanalyse“**

Mit Datum vom 1. September 2003 hat das Innenministerium eine sog. Optimierungsanalyse vorgelegt. Sie weist gegenüber einer früher präsentierten „Defizitanalyse“ der Landkreise und kreisfreien Städte deutlich moderatere Formulierungen auf.<sup>12</sup> Ohne hierauf im Einzelnen eingehen zu können, ist darauf hinzuweisen, dass diese „Optimierungsanalyse“ gleichwohl immer noch eine Reihe von Annahmen und Aussagen enthält, die einer Überprüfung nicht standhalten. Hierzu ist es zu streitigen Diskussionen im Sonderausschuss des Landtages gekommen.<sup>13</sup> Bemerkenswerterweise ist in den vergangenen Monaten die Diskussion um die vorgeblich bestehenden Defizite der Landkreise und kreisfreien Städte deutlich leiser geworden. Dies verdient deswegen hervorgehoben zu werden, weil Ausgangspunkt einer

---

8 Umfassend zum bisherigen Beratungsverlauf *Henneke*, NdsVBl. 2004 (im Erscheinen); zum Reformbedarf vgl. nur *P. M. Huber*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten D zum 65. Deutschen Juristentag, Bonn 2004, m.w.N.

9 Vgl. *Schmidt-Jortzig*, zit. nach *Henneke*, *Der Landkreis* 2004, 372 (376).

10 *Siekmann*, Art. 107 Rn. 46, in: *Sachs* (Hg.), *GG, Kom.*, 3. Aufl., 2003.

11 Näher hierzu vgl. *Schliesky*, S. 80 ff., in: *Meyer/Wallerath* (Hg.), *Gemeinden und Kreise in der Region*, 2004; *dens.* in diesem Band.

12 Vgl. LT-Drs. 4/1210, S. 67 ff.

13 Vgl. Protokolle der Sitzungen vom 13. 06. und 26. 09. 2003.

erneuten Kreisgebietsreform die vom Landesgesetzgeber zu belegende fehlende Leitungsfähigkeit der bestehenden Kreisstrukturen sein müsste.<sup>14</sup>

### 4.3 Offene Fragen

Eine Reihe verfassungsrechtlicher, verwaltungswissenschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Fragen des Gebietsreformprozesses sind auch in der Phase der Erarbeitung der konkreten Gesetzentwürfe nach wie vor ungeklärt.<sup>15</sup> Nur einige sollen hier exemplarisch angesprochen werden.

#### 4.3.1 Flächenausdehnung und Selbstverwaltung

Geht man davon aus, dass der Gesetzentwurf fünf Landkreise für Mecklenburg-Vorpommern vorsehen wird, umfasst beispielsweise der Landkreis, der aus der bisherigen Planungsregion Westmecklenburg gebildet werden soll, nahezu die dreifache Flächenausdehnung des Bundeslandes Saarland. Zwar lassen sich aus der Landesverfassung nur schwer konkrete Angaben zu zulässigen Gebietszuschnitten herleiten. Gleichwohl setzt sie schon aus dem zu bewahrenden Wesen der kommunalen Selbstverwaltung gewisse Obergrenzen.<sup>16</sup> Eine kommunale Gebietskörperschaft muss stets bürgerschaftlicher Mitwirkung zugänglich sein. Technokratische Anforderungen an eine vorgeblich optimale Größe von Verwaltungseinheiten können mit demokratischen Postulaten in Konflikt geraten.<sup>17</sup> Ein neuer Gebietszuschnitt in Folge einer Verwaltungsreform stößt dann an verfassungsrechtliche Grenzen, wenn das neue Gebilde nicht mehr durch den typischen Kern kommunaler Funktionen und Organisation, sondern durch anders geartete, z.B. übergeordnete regionale und landesplanerische Gesichtspunkte gekennzeichnet ist. Die Integrationsfähigkeit der Gemeindeverbandsebene setzt einen Ortsbezug voraus, der es dem Landkreis erlauben muss, seine Ergänzungs-, Ausgleichs- und Integrationsfunktion zu erfüllen.<sup>18</sup>

Von anderer Seite wird hingegen die Operationalität der grundsätzlich anzuerkennenden Obergrenze der Flächenausdehnung bezweifelt und gerade eine mögliche Kongruenz von

---

14 J. Ipsen, S. 17 (20 f.), in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), o. Fn. 11; auch Wallerath mahnt eine hinreichende Ermittlung des Sachverhaltes an und hält eine Auseinandersetzung mit den beiden Gutachten der Landkreisneuordnung 1994 für dringend angezeigt, vgl. LT-Drs. 4/1210, S. 97 (111); die hierauf vorgelegten Papiere (Vgl. LT-Drs. 4/1210, S. 213 ff.) dürften den zu stellenden Anforderungen kaum gerecht werden.

15 Umfassend insbesondere zu den verfassungsrechtlichen Aspekten zuletzt Rothe, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004, S. 229 ff., der insgesamt zu einer kritischen Einschätzung gelangt.

16 Classen, S. 26 f. in: Meyer/Wallerath (Hg.), o. Fn. 11; akzentuiert für den ländlichen Raum Schmidt-Aßmann, S. 215 (218) in: Henneke (Hg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, 1999.

17 J. Ipsen, S. 17 (24 f.) in: Meyer/Wallerath (Hg.), o. Fn. 11; u. Bezugnahme auf BVerfGE 79, 127 (148 f.).

18 Stürer, S. 33 (41 ff.), in: Meyer/Wallerath (Hg.), o. Fn. 11; ders., LKV 2004, 7 (8 f.).

Regionalplanung und Kreisgrößen als erstrebenswert betrachtet.<sup>19</sup> Der dahinter stehende Versuch der Marginalisierung des Arguments der Bürgernähe der Landkreise verkennt deren keineswegs allein auf Planungsaufgaben konzentriertes Aufgabenspektrum und betrachtet sie in erster Linie als Teileinheit zur Unterstützung der Landesplanung. Demgegenüber muss daran festgehalten werden, dass die Landkreise als Selbstverwaltungskörperschaften bezüglich Tradition, Bevölkerungsstruktur, insbesondere aber auch hinsichtlich der Fläche in das Verhältnis zum Land gesetzt werden müssen.<sup>20</sup> Gerade angesichts der Komplexität und teilweise Widersprüchlichkeit der Maßstäbe sowie der Schwierigkeit, quantitative Grenzen zu bestimmen, gewinnen die historischen, „gewachsenen“ Zustände und die Mentalitäten der betroffenen Menschen großes Gewicht für die Legitimation administrativer Einteilungen des Staatsgebietes.<sup>21</sup> Für Mecklenburg-Vorpommern ist ferner an die in Art. 75 der Landesverfassung enthaltene Option zur Gründung von Landschaftsverbänden als Selbstverwaltungskörperschaften zu erinnern. Dies schließt aus, bspw. einen kompletten Landesteil als Landkreis zu definieren und lässt damit Rückschlüsse auf die zulässige Größe von Landkreisen zu. Diese Überlegung dürfte einerseits (mit) Pate gestanden haben für die Entscheidung, für Vorpommern nunmehr künftig zwei Landkreise vorzusehen. Andererseits wird damit die Argumentation zur Notwendigkeit der Überführung der regionalen Planungsverbände in Landkreise durchbrochen und als nicht stichhaltig entlarvt.

#### **4.3.2 Ehrenamtliche Mandatswahrnehmung**

Kennzeichnend für die kommunale Selbstverwaltung ist das Miteinander von Haupt- und Ehrenamt innerhalb einer Verwaltung. Die ehrenamtliche Mandatswahrnehmung wird von der herrschenden Auffassung als essenzielles, unabdingbares Strukturmerkmal der Kommunalverfassungen betrachtet.<sup>22</sup> In dem Landtagsbeschluss vom 12. Mai 2004<sup>23</sup> werden erstmals „mögliche Demokratiedefizite“ bei Vergrößerung der Verwaltungsbereiche der Landkreise angesprochen. Um dem entgegenzuwirken, soll die Anzahl der Mitglieder der Kreistage erhöht, die weitere Professionalisierung der Arbeit der Kreistagsfraktionen durch hauptamtliche Geschäftsstellen erreicht und deren finanzielle Ausgestaltung verbessert werden. Der Landkreistag hat diese Absichten in einer ersten Reaktion gegenüber dem Innenminister mit Sorge kommentiert. Sie seien nicht geeignet, eventuell Demokratiedefizite

---

19 *Erbguth*, LKV 2004, 1 (2 ff.); dezidiert anders noch *ders.*, S. 202, in: Henneke (Hg.), o. Fn. 15: Das ROG stelle vielmehr geradezu eine gesetzliche Wertung gegen Regionalkreise dar.

20 *J. Ipsen*, Diskussionsbeitrag, S. 28 in: Meyer/ Wallerath (Hg.), o. Fn. 11.

21 Vgl. *Bull*, NordÖR 2003, 438 (441).

22 Vgl. nur *Stober*, Kommunalrecht, 3. Auflage, 1996, § 15 III 3 b; *H. Meyer*, LKV 1998, S. 85; die Bedeutung des Ehrenamtes betont auch *Wallerath*, vgl. LT-Drs. 4/1210, S. 97 (109 f.).

23 LT-Drs. 4/1184.

auszugleichen, sondern führten im Ergebnis zu einer Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung. Der Landkreistag plädiert dafür, die Arbeitsfähigkeit der künftigen Kreistage nicht durch eine zu hohe Zahl von Kreistagsmitgliedern zu gefährden. Insbesondere wendet er sich aber gegen das Bestreben, „Nebenverwaltungen“ durch Aufblähen der Fraktionen mit hauptamtlichen Fraktionsassistenten zu schaffen.

Es geht nicht um Geschäftsstellenpersonal, das vorwiegend technische Koordinationsaufgaben übernimmt. Verfassungsrechtlich bedenklich ist aber, wenn entsprechend der Übung in den Landtagen sog. Fraktionsassistenten beschäftigt werden sollen, die hauptamtlich für die Fraktionen die Arbeit des Landkreises begleiten. Eine solche Vorgehensweise würde Probleme nicht lösen, sondern schaffen. Vorgriff geleistet würde einem weiteren Zugriff der Parteizentralen auf Landesebene auf die kommunalen Gebietskörperschaften. Die Nähe zu einer verstärkten Parteienfinanzierung ist unübersehbar. Auf die mit der personellen Besetzung einhergehenden Probleme der Personalrekrutierung, der drohenden Bürokratisierung und Hierarchisierung der Fraktionsarbeit durch die Abhängigkeit der Mitarbeiter von der Fraktionsführung, der weiteren Distanzierung der Kreistage von der hauptamtlichen Verwaltung durch eine Zuspitzung der Konfrontation und nach wie vor nicht abschließend geklärt scheinende arbeitsrechtliche Probleme kann hier nur stichwortartig hingewiesen werden.<sup>24</sup> Kernpunkt der Kritik bildet aber die damit einhergehende Verschiebung der in Art. 28 Abs. 2 GG und dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung angelegten Verantwortlichkeiten. Die Kreistage bestehen bewusst aus „Laien“, die eine gewisse organisatorische Distanz zur hauptamtlichen Verwaltung aufweisen. Das Zusammenspiel des ehrenamtlichen und hauptamtlichen Elements bildet das Charakteristikum kommunaler Entscheidungsfindung. Eine gewaltenteilende Fronstellung über die in der Kommunalverfassung angelegte Aufgabenteilung hinaus ist weder gewollt noch wünschenswert.<sup>25</sup> Erstaunen hat auch die Absicht ausgelöst, die 1999 parteiübergreifend eingeführte und bewährte Direktwahl der Landräte auf den Prüfstand zu stellen.

### **4.3.3 Finanzen**

Der Prozess der Gebietsreform leidet darunter, dass er unter finanziell illusorischen Rahmenbedingungen diskutiert wurde und wird. Die Landesregierung argumentiert mit einem prognostizierten Einsparvolumen von 180 Mio. Euro pro Jahr durch die Reform.<sup>26</sup> Diese

---

24 Ausf. vgl. Meyer, Kommunales Parteien- und Fraktionenrecht, 1990, S. 418 ff.; dens., Das Recht der Ratsfraktionen, 2. Auflage, 2001, S. 110 m.w.N.

25 Vgl. Meyer, Das Recht der Ratsfraktionen, S. 118 ff.; dens. DÖV 1991, 56 ff.; dens., Der Landkreis, 2004, 432 ff.

26 Vgl. Drs. 4/52 des Sonderschusses Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform.

Zahlen sind nicht nachvollziehbar. Die Ermittlung des behaupteten Einsparvolumens auf der Kreisebene ist methodisch angreifbar.<sup>27</sup> Für die Funktionalreform werden „Effizienzgewinne“ unterstellt, für die es ebenfalls an einer tragfähigen Grundlage mangelt. So bleibt unerklärt, warum künftig statt 133 nur noch 33 Mitarbeiter der Schulaufsicht gebraucht werden oder warum 700 Lehrerstellen allein aufgrund des Aktes der Kommunalisierung entbehrlich sein sollen. Auf der anderen Seite werden zusätzliche aus der Reform resultierende finanzielle Belastungen bis heute nicht ansatzweise quantifiziert.

#### **4.3.4 Fehlende Alternativen**

Der wohl bedeutendste Mangel des Diskussionsprozesses ist aus Sicht der Landkreise darin zu sehen, dass seit Bekanntwerden der ersten Absichten ergebnisorientiert an der Einführung sog. Regionalkreise festgehalten wird.<sup>28</sup> Hierbei macht es keinen Unterschied, ob die bestehenden Gebietskörperschaften der Kreisebene zu vier oder fünf Landkreisen zusammengeführt werden. Auch wenn sich dem Beschluss des Landtages vom 12. Mai 2004 keine konkrete Zahl entnehmen lässt, wird er von der Landesregierung als Bestätigung des Eckpunktepapiers der Landesregierung vom 21. Januar 2003 in diesem Punkt bewertet. Es ist daher mit der Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes zu rechnen. Alternativen sind ernsthaft nicht erwogen worden.

Von Seiten des Landkreistages ist im Rahmen der Beratungen der IMAG sowie im Sonderausschuss Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform die Fortentwicklung der Regionalen Planungsverbände zu tatsächlichen Selbstverwaltungskörperschaften angeregt worden. Dort sollten keine personalintensiven Aufgaben angesiedelt, sondern überwiegend landkreisübergreifende Planungsentscheidungen gebündelt werden. Damit hätte sich ein Großteil der bspw. aus der Stadt-Umland-Problematik resultierenden Konflikte regeln lassen. Ferner wäre ein adäquates Instrumentarium für die Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit geschaffen worden. Eine ernsthafte Prüfung durch die Landesregierung hat nicht stattgefunden.

Dies gilt auch für einen anderen territorialen Zuschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte. Zwar sind in Gesprächen zwischen dem Innenministerium und dem für die Landesplanung zuständigen Ministerium für Bau, Arbeit und Landesentwicklung Alternativmodelle erwogen worden. Ohne das hierfür die Gründe letztlich transparent wurden, sind entsprechende

---

27 Zur Kritik des Landkreistages an der „Analyse“ des Innenministeriums zu den Personalkosten der Landkreise vgl. bereits das Schreiben vom 13. 11. 2003 an den Ausschussvorsitzenden, Ausschuss-Drs. 4/42; vgl. ferner das Protokoll der 11. Sitzung des Sonderausschusses vom 28. 11. 2003.

28 Kritisch insbesondere hierzu auch *Rothe*, o. Fn. 15, S. 267.

Vorschläge aber nicht weiter verfolgt worden. Angesichts der verfassungsrechtlichen Unwägbarkeiten, mit denen der Diskussionsprozess zur Regionalkreisbildung befrachtet ist, scheint dies besonders bedauerlich. Auch eine Landkreisneuordnung, welche die Kreisfreiheit der Hansestadt Rostock und der Landeshauptstadt Schwerin beibehalten und die Zahl der Landkreise auf sieben bis neun reduziert hätte, hätte zu erheblichen Effizienzgewinnen beitragen können.

## **5. Perspektiven**

Ob und welche Perspektiven dem Verwaltungsreformprozess in Mecklenburg-Vorpommern bescheinigt werden können, erscheint somit höchst ungewiss. Eine weitere Verlagerung von Aufgaben des Landes auf die Kreisebene stößt dort auf große Bereitschaft. Auch hinsichtlich der Aufgabenverlagerung von den Landkreisen auf die kreisangehörigen Gemeinden zeichnet sich ein breiter Konsens ab. Die von der Landesregierung behauptete zwingende Verknüpfung mit einer Regionalkreisbildung indes besteht nicht. Dahin zielende Absichten stoßen bei den Landkreisen auf große Skepsis. Soweit Kreistage sich zu dem Thema geäußert haben, haben sie die derzeitigen Pläne der Landesregierung ausdrücklich abgelehnt. Die Gründe hierfür konnten vorstehend nur ansatzweise und keineswegs erschöpfend dargestellt werden.

Anders als die Kreisgebietsreform 1994 basieren die nunmehrigen Pläne mithin auf keiner breiten politischen Mehrheit. Sollten sie verwirklicht werden, muss daher mit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung gerechnet werden. Ob die zu Grunde liegenden Erwägungen eine solch umfassende Gebietsreform tragen können, bleibt abzuwarten, darf aber hinterfragt werden. Auch die parlamentarische Basis ist schmal. Nur sieben der 13 PDS-Landtagsabgeordneten haben dem Beschluss vom 12. Mai 2004 zugestimmt. Die Opposition lehnt die „Großkreispläne“ strikt ab.<sup>29</sup> Vielleicht wird die Verwaltungsreform doch noch Gegenstand eines Landtagswahlkampfes. Der derzeitige Zeitplan sieht einen Abschluss der Gesetzgebung in dieser Wahlperiode, aber ein Inkrafttreten im Jahr 2009 vor. Noch erscheint ungewiss, ob das Gesetz- und Verordnungsblatt des Jahres 2006 etwas über die realen Verwaltungsstrukturen des Landes Mecklenburg-Vorpommern aussagen wird. Zu hoffen bleibt, dass die weitgehend unstreitigen Bemühungen zur Funktionalreform unabhängig davon Bestand haben mögen.

---

<sup>29</sup> Vgl. zuletzt die Aussage des CDU-Fraktions- und Landesvorsitzenden *Rehberg*, SVZ vom 05. 08. 2004, S. 4.



## **Notwendigkeit einer Verwaltungsmodernisierung aus Sicht des Städte- und Gemeindetages**

*Michael Thomalla*

„Der Städte- und Gemeindetag bringt sich ein in die Reformdiskussion in unserem Land, fühlt sich als Vorreiter, erwartet aber auch klaren Kurs und kommunalfreundliche Umsetzung durch die Entscheidungsträger. Während die Baustelle *Ämter und Gemeinden* nun gerade vollendet wird, können wir als Kommunen in den Baustellen *Verwaltungs- und Gebietsreform* noch nicht vielmehr als das Gerüst erkennen. Für uns Kommunale besteht also kein Grund, den Schutzhelm an diesen Baustellen abzusetzen.“ Mit diesen bildhaften Worten erstattete der Vorsitzende des Städte- und Gemeindetages, Teterows Bürgermeister Dr. Reinhard Dettmann, anlässlich der 8. Mitgliederversammlung den Delegierten Bericht über den Stand der Verwaltungsreform.

In der 3. Wahlperiode des Landtages hat sich eine Enquete-Kommission mit dem Thema „Zukunftsfähige Gemeinden“ beschäftigt. Grund für die Einrichtung dieser Kommission war die Erkenntnis, dass die demographische, wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung eine Überprüfung der Verwaltungsstrukturen in unserem Bundesland erfordert. Dabei wollte man sich auf die Ebene der Gemeinden, Städte und Ämter konzentrieren. Der Städte- und Gemeindetag wirkte auch in diesem Gremium mit, das sich allein mit der Zukunft seiner Mitglieder beschäftigte. Dabei hatte die Kommission drei Schwerpunkte:

- (1) Gemeinde- und Ämterstruktur,
- (2) Funktionalreform,
- (3) Stadt-Umland-Problematik.

Während die Diskussion des ersten Themas in umfassende, zwischenzeitlich rechtlich umgesetzte, Vorschläge mündete,<sup>1</sup> im zweiten Themenblock einige bisher noch nicht umgesetzte Vorschläge erarbeitet wurden,<sup>2</sup> sahen sich die Mitglieder der Kommission außer Stande, das dritte Thema zu Ende zu diskutieren. Die Enquete-Kommission schlug vor, die Ämtergröße auf eine Regeleinwohnerzahl von 8.000 Einwohnern und eine Mindesteinwohnerzahl von 6.000 Einwohnern festzulegen. Hierzu wurde eine „Freiwilligkeitsphase“ bis Ende 2004 durchgeführt. Diese geht nunmehr dem Ende entgegen, und es werden Ämter mit durchschnittlich 12.000 Einwohnern entstehen. Dies ist ein großer

---

1 Siehe 5. Änderung der Kommunalverfassung vom 18. Juni 2004.

2 Vgl. Bericht der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern“, 2002, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 3/2959.

Erfolg freiwilliger kommunaler Neustrukturierung. Der Enquete-Kommission war bewusst, dass, wenn sie die Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden stärken will, sie diesen auch neue Aufgaben, neue Entscheidungskompetenzen zuordnen muss. Hierzu machte sie erste Vorschläge. In der Diskussion zur Stadt-Umland-Problematik stellte sich sehr bald heraus, dass es keine einfachen Lösungen gibt und Lösungen vermutlich nur denkbar sind über die „Einkreisung“ der kreisfreien Städte verbunden mit neuen Kreisstrukturen.

Parallel zu den Diskussionen in der Enquete-Kommission haben sich die Gremien des Städte- und Gemeindetages mit der Bildung von Regionen beschäftigt. Ausgangspunkt war auch hier die demographische, wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung. Notwendig erschien aber auch, die wirtschaftlichen Verflechtungsräume in Übereinstimmung mit den Verwaltungsstrukturen zu bringen und eine verbesserte Vermarktung der jeweiligen „Region“ zu erreichen. Gleichzeitig wurde überdeutlich, dass es dringend einer Neuorganisation aller staatlichen Aufgaben bedurfte, um die Handlungsfähigkeit unseres Landes mit allen seinen Ebenen auf Dauer zu erhalten. Dabei musste es gelingen, allen Ebenen neue Spielräume zu eröffnen, die auch eine zukünftige Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand und eine optimale Gestaltung der Daseinsvorsorge gewährleistet. Aus Sicht der Städte und Gemeinden war und ist es erforderlich, nunmehr auch die Ebenen der Landkreise und des Landes neu zu ordnen, um insbesondere der gemeindlichen Selbstverwaltung zum Wohle unserer Bürger wieder mehr Geltung zu verschaffen.

Mit Beginn der 4. Wahlperiode haben die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt, dass sie eine umfassende Verwaltungs- und Strukturreform in Mecklenburg-Vorpommern durchführen wollen. Dabei sollten eine umfassende Funktionalreform, eGovernment, Deregulierung und Kreisgebietsreform die Hauptbestandteile sein. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde als optimale Anzahl zukünftiger „Regionalkreise“ die Zahl „vier“ genannt. Von da an beherrschte die Diskussion um die Anzahl der Kreise die politische und öffentliche Diskussion. Der Städte- und Gemeindetag hat im Dezember 2002 ein Eckpunktepapier zu der von den Regierungsparteien vorgeschlagenen Reform verabschiedet. Kritiker waren der Meinung, diese Positionierung sei zu früh gewesen. In der damaligen Diskussion wurde fast ausschließlich wahrgenommen, dass der Städte- und Gemeindetag vier „Regionalkreise“ für denkbar hält. Dafür sprachen und sprechen gute Gründe. Nach der Optimierung der gemeindlichen Verwaltungsebene mussten nunmehr die darüber liegenden Ebenen ihren Beitrag zu zukunftsfähigen Strukturen liefern. Für die Zahl „vier“ sprachen und sprechen gute Gründe:

- Die wirtschaftlichen Verflechtungsräume richten sich auf vier Oberzentren aus.

- Es gibt derzeit vier Planungsregionen.
- Um die Zielsetzung einer weitgehenden Abschaffung der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden zu erreichen, bot sich auch die Zahl „vier“ an, da am häufigsten eine Viererstruktur dieser Behörden zu finden ist.
- Die so beschriebenen „Regionalkreise“ lassen sich gut vermarkten.

Weniger deutlich wurde wahrgenommen, dass diese Kreisstruktur aus Verbandssicht erst im Ergebnis einer umfassenden Funktionalreform und Deregulierung entstehen sollte. Sie sollte der Endpunkt der Reformen sein. Dieser Auffassung nach konnte die Frage nach der Anzahl der Kreise abschließend erst nach erfolgter Funktionalreform beantwortet werden. Viel wichtiger waren zum damaligen Zeitpunkt die Forderungen an eine umfassende Funktionalreform:

- Abschaffung der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden,
- Verlagerung aller Vollzugsaufgaben auf die Kommunen,
- Verlagerung eines Großteils der heutigen Kreisaufgaben auf die Städte und Gemeinden,
- Übertragung möglichst vieler Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgabe,
- Finanzierung dieser Aufgaben gemäß Konnexitätsprinzip vollständig durch das Land,
- ein dem Konnexitätsprinzip gerecht werdendes Finanzausgleichsgesetz,
- eine Begrenzung der Kreisumlage,
- klare Definition der „großen kreisangehörigen Stadt“ als Äquivalent für den Status „kreisfreie Stadt“,
- differenzierte Kreisumlage für privilegierte Gemeinden,
- kein erzwungener Personalübergang vom Land auf die Kommunen oder von den Landkreisen auf die Gemeinden.

Die so beschriebenen Positionen mussten in den seitdem stattgefundenen Diskussionen zur Funktionalreform, Deregulierung und anderen Fragen nicht korrigiert werden. Nach wie vor sind sie für den Städte- und Gemeindetag die Messlatte für Erfolg oder Misserfolg der Reformen. Er war dadurch immer ein kalkulierbarer Gesprächspartner.

Inzwischen sind zwei Jahre Diskussionen vergangen. Eine Interministerielle Arbeitsgruppe hat sich mit der so genannten Funktionalreform I beschäftigt, eine Deregulierungskommission hat getagt und viele weitere Gremien und Gesprächskreise haben versucht, die verschiedenen „Baustellen“ voranzubringen. Diese Arbeit wurde immer begleitet von politischen Diskussionen, die nicht immer förderlich waren. Früh wurden verfassungsrechtliche Fragen

erörtert,<sup>3</sup> so ob eine Kreisgebietsreform nach nur einem Jahrzehnt durchgeführt werden kann. Erstaunlich ist, dass niemand diese Frage bei der Neuordnung der Ämter und Gemeinden aufgeworfen hat – die Enquete-Kommission hat ihre Vorschläge nur zwölf Jahre nach Wiederbegründung unserer Gemeinden und nur zehn Jahre nach Bildung der Ämter gemacht. Ergebnis dieser frühen Verfassungsdiskussion, die versuchte, die Verfassungsmäßigkeit eines Reformkonzeptes zu beleuchten, war dann letztlich auch nur, dass auf Verfahrenskriterien bei der Reform zu achten sei und dass sich die Verfassungsmäßigkeit der Reform an sich erst beurteilen lasse, wenn das endgültige Reformgesetz nach Durchführung aller erforderlichen Anhörungen vorliegt.<sup>4</sup>

Was wurde nun gemessen an unseren Kriterien erreicht und welche Ziele wurden verfehlt oder müssen noch erreicht werden? Ein Gesetzentwurf liegt noch nicht vor, aber Ergebnisse zur Funktionalreform und erste Deregulierungsentscheidungen sind getroffen.

Fast zwei Jahre hat der Verband über neue Aufgabenzuordnungen mit dem Land und dem Landkreistag gerungen. Dabei wurden Ergebnisse erzielt, die vor fünf Jahren als durchschlagende Erfolge der kommunalen Verbände verbucht worden wären. Im Bereich der so genannten Funktionalreform I sollen fast alle Aufgaben der Staatlichen Ämter für Umwelt und Naturschutz und der Landwirtschaftsämter auf die künftigen Kreise übertragen werden. Die Regionalplanung soll gänzlich in die Hand der Kreise gelegt werden. Darüber hinaus werden zahlreiche weitere Aufgaben vom Land auf die Kreise übertragen. Alle Einvernehmensregelungen im Denkmalschutz sollen entfallen.

Wichtige Aspekte sind aus kommunaler Sicht aber noch nicht zufriedenstellend beantwortet. Dazu gehört die Zukunft der Straßenbauverwaltung – zwar will die Landesregierung die Straßenmeistereien und einzelne Aufgaben der Straßenbauämter, wie zum Beispiel die Durchführung der Anhörung in den Planfeststellungsverfahren, auf die Kreise übertragen, aber an eine vollständige Aufgabenverlagerung ist nicht gedacht. Die Tätigkeit der Straßenmeistereien – das haben beide kommunale Verbände deutlich gemacht – kann nur dann sinnvoll auf die Kreise übertragen werden, wenn man ihnen auch die zu Grunde liegenden Verwaltungstätigkeiten zuweist. Auch von der Forstverwaltung mag sich das Land nicht trennen, obwohl es auf gemeindlicher Ebene leistungsstarke Forstverwaltungen gibt.

Im Bereich der Funktionalreform I ist besonders die angestrebte Kommunalisierung der Schulämter im Jahre 2009 und des Lehrpersonals 2010 problematisch. Natürlich besteht auch im Bereich Schule Handlungsbedarf, wobei eine Kommunalisierung durchaus auch das

---

3 Vgl. Greifswalder Verwaltungsfachtag am 5./6. März 2003 in: *Meyer/Wallerath, Gemeinden und Kreise in der Region*, 2004.

4 Ebd.

Lehrpersonal umfassen kann. Aber solche Schritte machen nur Sinn, wenn sie in ein umfassendes Bildungskonzept eingebunden sind. Hier sind intensive Gespräche mit Lehrern, Eltern, Schülern und Schulträgern erforderlich. Es geht um mehr Qualität der Bildungsangebote, es geht um ein ganzheitliches Bildungsangebot im Sinne des auch von der Europäischen Union geforderten lebenslangen Lernens. Eine Verlagerung der Schulämter und Lehrer auf die Kreise vermag die Probleme nicht zu lösen. Anstelle der vier staatlichen Schulämter müssten dann die Kreise die Lehrer auf die Schulen verteilen. Dadurch wäre nichts gewonnen. Deshalb muss ein konstruktiver und intensiver Dialog über eine neue Bildungslandschaft in Mecklenburg-Vorpommern geführt werden. Dazu muss es uns gelingen, ein breites Bildungsangebot mit hoher Qualität zu kreieren. Dabei spielen die Identifikation der beteiligten Akteure mit ihrer Schule, Honorierung von Mehrleistungen der Lehrkräfte, Wettbewerb der Bildungsanbieter, Bildung aus einer Hand – also die Bildungsangebote von der Krippe bis zum Erwachsenenalter von einem Träger –, individuelle Förderung der Schüler und Vielfältigkeit des Bildungsangebotes wichtige Rollen. Alle diese Aspekte müssen Eingang in die Diskussion finden, erst dann lässt sich eine zukunftsfähige Schul- und Bildungsstruktur beschreiben und erst dann können die Aufgaben in die Hand der Städte und Gemeinden gegeben werden, um eine ortsnahe Aufgabenwahrnehmung zu Gunsten der Schüler, Eltern und Lehrer zu erreichen.

Ebenso wie im Bereich der Funktionalreform I wurden auch im Bereich der Funktionalreform II – der Verlagerung von Kreisaufgaben auf die Städte, Gemeinden und Ämter – im Dialog mit der Landesregierung Lösungen gefunden, die als Erfolg aus kommunaler Sicht zu werten sind. Das Gewerbe- und Gaststättenrecht wird endlich auf der Ebene der Ämter und Gemeinden konzentriert. Aufgaben des Handwerks-, Namens-, Naturschutz- und Wasserrechts werden auf die örtlichen Verwaltungen übertragen. Ein wichtiger ungelöster Punkt ist die künftige Zuordnung der Aufgaben des Bauordnungsrechtes. In den örtlichen Verwaltungen gibt es das erforderliche Fachpersonal, das Teilbereiche dieser Aufgaben schon heute wahrnimmt. Da die gesamte Bauleitplanung in Gemeindehänden liegt, wird es Zeit, dass diese Aufgaben auf der örtlichen Ebene zusammengefasst werden. Ein Verbleib oder Teilverbleib bei den Kreisen verbietet sich. Ebenso sollte im Denkmalschutz darüber nachgedacht werden, ob zusätzlich zu den bisherigen kreisfreien Städten nicht auch weitere besonders mit historischer Bausubstanz ausgestattete Städte diese Aufgaben selber wahrnehmen können.

Intensiv hat die Deregulierungskommission gearbeitet und sich der Justizminister bemüht, die dort gemachten Vorschläge umzusetzen. Viele Verwaltungsvorschriften, die allerdings häufig

überholt waren, konnten zwischenzeitlich abgeschafft werden. Schwieriger gestaltet sich die Reduzierung oder Konzentration von Normen in Gesetzen und Verordnungen. Gute Vorschläge der Deregulierungskommission konnten trotz des tatkräftigen Einsatzes des Justizministeriums noch nicht umgesetzt werden. Es zeigt sich, dass insbesondere die Vermeidung neuer Vorschriften noch nicht zum selbstverständlichen Arbeitsinhalt der Landesverwaltung geworden ist. Es ist noch nicht gelungen, entscheidende Anstöße umzusetzen.

Nach vielen Monaten Diskussion kam in diesen Wochen die Landesregierung mit ersten Ideen zu Kostenfolgen und Personalübergang, die aber gerade Grundforderungen des Städte- und Gemeindetages nach einer strikten Trennung zwischen Konnexität und Personalübergang nicht aufgegriffen haben.

Das Konnexitätsprinzip, das seit über vier Jahren in Art. 72 Abs. 3 der Landesverfassung verankert ist, bedeutet volkstümlich übersetzt: „Wer bestellt, der bezahlt“. Wenn nun von Seiten des Finanz- und Innenministeriums vorausgesetzt wird, dass das Personal der Aufgabe folgt, übersetzt man dort das Konnexitätsprinzip wohl volkstümlich mit: „Wer bestellt, lässt sein Personal bezahlen“. Insbesondere möchten die Ministerien die Kommunen auch mit den so genannten Intendantkosten der aufgelösten Landesämter belasten.

Die Kommunen erinnern sich an das Funktionalreformgesetz von 1994.<sup>5</sup> Dadurch wurden die Städte und Gemeinden gesetzlich gezwungen, das Wohngeldpersonal der Landkreise zu übernehmen. Die Finanzierung sollte durch Erleichterung bei der Kreisumlage geschehen. Beide Regelungen, gegen die unser Verband schon damals aufgetreten ist, haben sich nicht bewährt. Deswegen ist eine klare Trennung zwischen Personalverantwortlichkeit und einer sauberen Kostenerstattung nach dem strikten Konnexitätsprinzip die wesentlichste Voraussetzung einer neuen Funktionalreform.

Das Konnexitätsprinzip aber geht von partnerschaftlichen Kostenfolgeabschätzungen unter Beteiligung der kommunalen Verbände aus. Das steht in der Kommunalverfassung, das ist der Geist der Landesverfassung, das hat die Landesregierung extra den kommunalen Verbänden vertraglich zugesichert<sup>6</sup> und genau das versucht die Landesregierung zu vermeiden.

Ein weiterer Aspekt betrifft die kreisfreien Städte. Wenn diese weiterhin bestimmte kreisliche Aufgaben selbst wahrnehmen, können sie nicht zur Finanzierung genau derselben Kreisaufgaben über die Kreisumlage mitherangezogen werden. Hier bedarf es intelligenter Lösungen.

---

5 GVOBl. MV, S. 566.

6 Gemeinsame Vereinbarung der Landesregierung, des Landkreistages und des Städte- und Gemeindetages.

Der Städte- und Gemeindetag hat Herrn Prof. Dr. Wolfgang März von der Universität Rostock beauftragt, ein Gutachten über die verfassungsrechtlichen Probleme des Fünften FAG-Änderungsgesetzes zu erarbeiten. Dieses hervorragend begründete Gutachten liegt nun vor.<sup>7</sup> Es zeigt deutlich auf, welche Anforderungen an das künftige FAG sich aus dem Konnexitätsprinzip ergeben. Mit klaren Worten wird auch Stellung genommen gegen das Vorhaben des Landes, den Gemeinden eine so genannte Effizienzrendite bei Übernahme der neuen Aufgaben abzuknöpfen. Im Rahmen des Konnexitätsgedankens ist kein Platz für Effizienzrenditen. Das Konnexitätsprinzip der Landesverfassung – das stellt auch Prof. Dr. März eindrucksvoll klar – geht von einem Vollkostenausgleich für die übertragenen Aufgaben aus. Wenn die neuen Aufgabenträger so effizient arbeiten, dass sie eine so genannte Rendite erwirtschaften, dann gehört dies in den Haushalt der Aufgabenträger, nicht des Landes.

Das Konnexitätsprinzip läuft auch leer, wenn gleichzeitig die Mindestfinanzausstattung gestrichen wird, wie im Gutachten nachzulesen ist. Der Sinn des Konnexitätsprinzips ist es ja gerade, dass unsere Kommunen auch bei der Übernahme neuer Aufgaben einen Spielraum für die Bewältigung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben behalten. Wenn man also für die neuen Aufgaben zahlt, gleichzeitig aber beim FAG deutlich kürzt, ist der Sinn der Verfassung verfehlt! Natürlich weiß auch der Städte- und Gemeindetag, dass die Finanzmittel aller Ebenen zukünftig geringer werden. Dies wird zwingend zu neuen Diskussionen über die vertikale Verteilung dieser Mittel führen. Gerade deshalb sind Reformen nötig, die auf allen Ebenen Einsparungen ermöglichen und Handlungsspielräume eröffnen.

Der Städte- und Gemeindetag hält an seiner Auffassung fest, dass Mecklenburg-Vorpommern eine umfassende – inzwischen heißt das – Verwaltungsmodernisierung braucht. Aber noch sind viele Ziele nicht erreicht. Bei weitem nicht alle verlagerbaren Aufgaben sind in die vom Land betriebene Aufgabenneuordnung einbezogen worden. Viel zu selten wurde ernsthaft geprüft, ob die Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben ausgestaltet werden können. Aber der meiste Klärungsbedarf ergibt sich bei der Umsetzung des Konnexitätsprinzips, der Neugestaltung des FAG, der Begrenzung der Kreisumlage und den Personalfragen. Können diese Themen nicht zufriedenstellend für alle gelöst werden, macht die Reform keinen Sinn, da erhoffte und notwendige Gestaltungsspielräume dann nicht gewonnen werden können. Sollten aber Lösungen erreicht werden, könnte die Reform doch noch zu einem Erfolg werden, der den Kommunen zumindest für die nähere Zukunft Handlungsfähigkeit zurückerlangen lässt.

---

<sup>7</sup> Wolfgang März, Das 5. FAG-Änderungsgesetz, Verfassungsrechtliche Probleme des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Band 25 der Schriftenreihe des Städte- und Gemeindetages, Schwerin 2004.



# **Großkreise und Funktionalreform in dünn besiedelten Regionen: Vergleichende Betrachtungen zur Diskussion in Mecklenburg- Vorpommern**

*Dieter Schröder*

## **1. Funktionalreform und Landkreisneuordnung in Mecklenburg-Vorpommern**

Seit der Gründung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 1990 ist die Funktionalreform im Sinne einer Aufgabenübertragung von der Landesebene auf die kommunale Ebene ständiger Gegenstand der Landespolitik. Bei Gründung des Landes haben nicht zuletzt Zweifel an der Leistungsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltung dazu geführt, die Ministerien zunächst mit breiten Kompetenzen auszustatten und eine Fülle von Landesbehörden zu errichten. Inzwischen ist die kommunale Selbstverwaltung im Land gefestigt, sodaß eine Neuverteilung der Aufgaben geboten ist. Erste gesetzliche Regelungen wurden vom Landtag 1994 und 1997 verabschiedet.<sup>1</sup> Auch als der Landtag im Sommer 2000 eine Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ einsetzte,<sup>2</sup> beauftragte er die Kommission, nicht nur effiziente und leistungsfähige Gemeindestrukturen und deren Akzeptanz sowie Stadt-Umland-Probleme zu untersuchen, sondern zugleich Aufgabenübertragungen auf die kommunale Ebene, also Aspekte einer weiteren Funktionalreform, zu prüfen. Zu der Zeit wurde schwerlich schon erkannt, daß gerade der letztgenannte Punkt die Untersuchung kommunaler Strukturen unvermeidlich von der Gemeindeebene auf die Kreisebene ausweiten würde.

Die Enquetekommission hat zunächst in ihrem 2002 erstellten Bericht an den Landtag<sup>3</sup> bemerkt, „dass eine mögliche Funktionalreform“ früh in Überlegungen zur Strukturreform einbezogen werden muß.<sup>4</sup> In der Sitzung einer Arbeitsgruppe „Stadt-Umland-Problematik“ waren bereits im April 2002 Fragen nach der Leistungsfähigkeit der bestehenden Landkreise und einer Landkreisneuordnung gestellt worden.<sup>5</sup> In einem von der Arbeitsgruppe vorbereiteten Beschluß der Enquetekommission vom 18. 4. 2002<sup>6</sup> waren weitere noch vage

---

1 Gesetz über die Funktionalreform vom 5. 5. 1994, GVOBl. MV, S. 566; Gesetz über kostensenkende Strukturmaßnahmen vom 25. 9. 1997, GVOBl. MV, S. 502.

2 Landtag Mecklenburg-Vorpommern. 43. Sitzung vom 13. 7. 2000.

3 Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 3/2959.

4 Ebd., S. 40.

5 Enquete-Kommission, Kurzprotokoll Nr. 6 der Arbeitsgruppe „Stadt-Umland-Problematik“, S. 11.

6 Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 3/2959. Bericht der Enquetekommission, S. 15 (Beschluß Nr. 32-16-180402 vom 18. 4. 2002).

Überlegungen zur Landkreisneuordnung enthalten. Sie riefen gleich Bedenken des Landkreistages hervor, der die Passage gestrichen haben wollte.<sup>7</sup>

Im Oktober 2002 kündigte dann der Innenminister von Mecklenburg-Vorpommern eine Kreisgebietsreform als Schritt zu einer umfassenden Verwaltungsreform an und ließ gleich seine Zielvorstellung von vier Großkreisen erkennen, nämlich „Westmecklenburg“ mit 506.963 Einwohnern und einem Kreisgebiet von fast 6.997 qkm, „Mittleres Mecklenburg“ mit 428.888 Einwohnern und einem Kreisgebiet von 3.601 qkm, „Vorpommern“ mit 419.250 Einwohnern und einem Kreisgebiet von 5.142 qkm sowie „Mecklenburgische Seenplatte“ mit 404.776 Einwohnern und einem Kreisgebiet von 7.433 qkm.<sup>8</sup>

Der Vorschlag des Innenministers fand in der Öffentlichkeit des Landes zunächst ganz überwiegend Zustimmung. Insbesondere war eine große Bereitschaft der Bürger zu erkennen, sich auf eine solche Struktur einzulassen.<sup>9</sup> Inzwischen wird das Modell nicht mehr in erster Linie von den Bürgern diskutiert, die für die Kosten der bisherigen kleinteiligen Struktur des Landes mit zwölf Landkreisen und sechs kreisfreien Städten aufzukommen haben, sondern von Politikern und Beamten, die zu einem erheblichen Teil Nutznießer der gegenwärtigen personalaufwendigen Kommunalverfassung sind. Insbesondere der Landkreistag wehrt sich gegen eine umfassende Kreisgebietsreform.

Während die Neustrukturierung der Gemeinden und der sie stützenden Ämter inzwischen bereits gesetzlich normiert ist,<sup>10</sup> wird über eine Neuordnung der Landkreise noch heftig gestritten. Mit der Novelle zur Kommunalverfassung von 2004 ist allerdings bemerkenswerterweise schon das Institut der kreisfreien Stadt als Anknüpfungspunkt für kommunalverfassungsrechtliche Normen relativiert worden. Bezugsgröße ist bei der Zahl der Beigeordneten jetzt nur noch die Einwohnerzahl einer Stadt.<sup>11</sup> Dahinter läßt sich das Ziel erkennen, im Zuge einer Kreisgebietsreform kreisfreie Städte einzukreisen und dies, wie von der Enquetekommission schon erwogen, durch die Einführung des in Süddeutschland erprobten Instituts der großen kreisangehörigen Stadt zu erleichtern.<sup>12</sup> Aber im übrigen lassen Kreisgebietsreform und Funktionalreform noch auf sich warten.

---

7 Schreiben des Landkreistages vom 24. 4. 2002, Ziffer 1. Arbeitsmaterial 3/158 der Enquete-Kommission.

8 *Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hg.)*, Verwaltungsreform MV: In Zukunft einfach besser. Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung im Land Mecklenburg-Vorpommern. Dokumentation des Beschlusses der Landesregierung vom 21. Januar 2003, Schwerin 2003, S. A 6-5.

9 Vgl. *Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern (Hg.)*, Regionalkreise in der Diskussion. 1. Teil, Schwerin 2002, S. 19f.

10 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 8. 6. 2004 (GVObI. MV, S. 206).

11 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (Anm. 10) § 40 Abs. 4 .

12 Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 3/2959. Bericht der Enquetekommission, S. 15 (Beschluß Nr. 32-16-180402 vom 18. 4. 2002).

In der laufenden Diskussion zeigt sich erneut, daß es nur wenige gesicherte und allgemein gültige Kriterien zur Bestimmung der Voraussetzungen einer effektiven, d.h. sowohl leistungsfähigen als auch kostengünstigen, Verwaltungsstruktur gibt. Damit bietet sich viel Raum für Scheinargumente, um allerlei Gruppeninteressen zu legitimieren.

## **2. Maßstäbe für effiziente Verwaltungsstrukturen**

Verwaltungsreformen zielen auf Stärkung der Leistungsfähigkeit, vor allem der Verwaltungskraft, der Veranstaltungskraft, der Planungsfähigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Entscheidungsfähigkeit der Verwaltung. Ein unstrittiges Kriterium zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Einheiten war bei allen kommunalen Gebietsreformen, die in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt worden sind, die Einwohnerzahl. Das beruht auf der Erkenntnis, daß mit dem Wachsen der Zahl der Einwohner die pro Kopf zu tragenden Gemeinkosten für die kommunale Verwaltung sinken. Ein Landrat für 100.000 Einwohner eines Landkreises belastet die einzelnen mehr als ein, dann wahrscheinlich noch besser besoldeter, Landrat für 400.000 Einwohner eines Kreises. Und das gilt für die gesamte allgemeine Verwaltung eines Landkreises vom Hauptamt über die Kämmerei bis zum Ordnungsamt. Große Einheiten mit vielen Einwohnern verursachen pro Einwohner weniger Leitungskosten, und diese machen nun einmal einen erheblichen Teil des Verwaltungshaushalts aus. Mit einer Senkung der Verwaltungskosten werden Mittel für Investitionen freigesetzt, die der Entwicklung des Kreisgebiets dienen können. Diese in Westdeutschland in den siebziger Jahren gewonnene Erkenntnis<sup>13</sup> hat bei den jüngsten Reformen in Ostdeutschland entscheidenden Einfluß erlangt. Auf der Einwohnerzahl als Indikator der Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften basiert auch der Vorschlag des Innenministers für eine Kreisgebietsreform.

Die Kritiker der Pläne für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern machen nun gerade geltend, die Einwohnerzahl reiche bei der spezifischen Lage Mecklenburg-Vorpommerns als Maßstab nicht aus, denn bei der überwiegend dünnen Besiedlung des Landes würden Großkreise mit einer Fläche zwischen 3.601 und 7.433 Quadratkilometern entstehen. Selbst der kleinste Kreis sei dann größer als das Bundesland an der Saar, und die größeren Kreise erhielten die Ausdehnung von Regierungsbezirken und ähnlichen Untergliederungen der großen westdeutschen Länder. Schon jetzt seien die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern doppelt so groß wie der Bundesdurchschnitt aller deutschen Landkreise. In noch größeren kommunalen Einheiten könnten sich die Bürger nicht

---

13 Vgl. *Werner Thieme/Günther Prillwitz*, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981, S. 45ff.

wiederfinden, mit ihnen würden sie sich nicht identifizieren und eine wirkliche kommunale Selbstverwaltung wäre dann unmöglich. Damit würde eine für das Land existenzielle Bindung der Bürger geschwächt.

Das aus der großen Fläche abgeleitete Argument der mangelhaften Identifikation der Bürger mit einem Großkreis könnte Gewicht erlangen, wenn der Großkreis die einzige kommunale Struktur wäre. Dabei geht die Diskussion jedoch über die Tatsache hinweg, daß als erste Stufe einer Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern ab 2005, erforderlichenfalls durch Zusammenlegung, kleinerer Orte, Gemeinden mit mindestens 500 Einwohnern und Ämter mit mindestens 8.000 Einwohnern gesetzlich vorgeschrieben sind<sup>14</sup> und tatsächlich oft erheblich größere Einheiten entstehen werden, die dann im Zuge einer Funktionalreform auch Aufgaben der Landkreise übernehmen sollen und können. Gegenwärtig sind die Landkreise insbesondere für Schulentwicklung, Gymnasien, Gesamtschulen und Berufsschulen, Rettungsdienste, Krankenhäuser, Sozialhilfe, öffentlichen Personennahverkehr, übergemeindliche Straßen unterer Ordnung, Natur- und Umweltschutz und Wirtschaftsförderung sowie übertragene ordnungsbehördliche Aufgaben wie Ausländerangelegenheiten, Bauaufsicht und Kfz-Zulassungen zuständig. Das ist im Zuge einer Funktionalreform jedoch durchaus veränderbar. Beispielsweise ließe sich die Bauaufsicht auf große kreisangehörige Städte übertragen. Behördenbesuche, für die bei den heutigen Kreiszuschnitten Wege von 50 km, sogar auch 100 km, nicht ungewöhnlich sind, wäre dann wohnsitznäher zu erledigen. Die kommunale Verwaltung gewönne so an Bürgernähe. Das sollte eine starke Identifikation der Bürger mit den neuen größeren Gemeinden fördern, und zwar weitaus stärker als sie in Bezug auf die heutigen Kreise besteht. Die gegenwärtigen Kreiszuschnitte sind im Bewußtsein der Bewohner noch nicht lange verwurzelt. Sie sind gerade erst vor zehn Jahren entstanden. Allemal ist in Mecklenburg die heutige Kreisstruktur die fünfte Form einer übergemeindlichen Kommunalverwaltung innerhalb von hundert Jahren. Die Gemeinden des Landes sind um ein Vielfaches älter, und die Identifikation mit ihnen ist intensiver, und zwar nicht nur hinsichtlich der Wohnsitzgemeinde, sondern auch in Bezug auf die nächstgelegenen ländlichen Zentralorte und die traditionellen Unterzentren. Die bei der gegenwärtigen Diskussion einer Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern in den Vordergrund gerückte Frage der Flächenausdehnung und der daraus resultierenden Entfernung zwischen Wohnsitz und Verwaltungssitz hat bei den Reformen in Westdeutschland zwar auch Bedeutung gehabt, aber nicht in Bezug auf die Leistungsfähigkeit von kommunalen Gebietskörperschaften, sondern

---

14 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern § 1 Abs. 3 und § 125 Abs. 3.

zur Beurteilung der Bürgernähe von Rathäusern vergrößerter Gemeinden.<sup>15</sup> Das Flächenproblem stellt sich nicht ohne weiteres in gleichem Maße auch für übergemeindliche Einheiten, mit denen die Bürger nicht intensiv kommunizieren müssen.

Ein interessantes Beispiel für die Orientierung der Bürger findet sich im Norden des Landkreises Nordvorpommern, dessen Landrat der Anführer der beamteten Opponenten gegen die Großkreise ist.<sup>16</sup> Dort gibt es Beschlüsse der Vertretungen der beiden amtsfreien Städte Ribnitz-Damgarten und Barth, unter Verzicht auf die Amtsfreiheit den angrenzenden Ämtern beizutreten und zugleich deren Geschäftsführung zu übernehmen, was im Falle Ribnitz-Damgarten von den benachbarten ländlichen Gemeinden auch gewünscht wird. Auf diese Weise würden aus vier Verwaltungen für zwischen knapp fünf- und knapp siebzehntausend Einwohner zwei Amtsverwaltungen für rund siebzehn- beziehungsweise zwanzigtausend Einwohner entstehen. Die Bürgermeister der beiden Städte würden die Funktion leitender Verwaltungsbeamter dieser im Landesvergleich starken Verwaltungseinheiten übernehmen. Beträchtliche Aufgaben des Landkreises könnten auf die neuen größeren Amtsverwaltungen übertragen und dann räumlich näher bei den Bürgern geleistet werden. Damit wäre eine Voraussetzung für eine Vergrößerung des Landkreises geschaffen. Bemerkenswerterweise sind es Landrat und Kreisverwaltung, die alle erdenklichen Einwände gegen eine solche Neuordnung vorbringen.<sup>17</sup> Stärkere Strukturen auf der eigentlichen kommunalen Ebene werden als Schwächung der kleinräumigen Landkreisstruktur begriffen.

Der Vorschlag von Großkreisen wird aber nicht nur mit einer Stärkung der örtlichen Verwaltung auf der Ebene der Gemeinden und Ämter verbunden, sondern er soll nach den Vorstellungen der Landesregierung in ihrem Beschluß über die Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung im Land Mecklenburg-Vorpommern von 2003 durch Stärkung des eGovernments in der gesamten Verwaltung des Landes gestützt werden, so daß die Bürger über ihre örtliche Verwaltung Zugang zu den Kreis- und Landesbehörden erhalten.<sup>18</sup> Dadurch hätte für die Kommunikation zwischen Bürgern und Kreisverwaltung auch in den Großkreisen die räumliche Entfernung kaum noch Bedeutung. Die Flächenausdehnung der neuen Kreise wäre für die Bürger also nahezu belanglos.

---

15 Vgl. *Thieme/Prillwitz* (Anm. 13), S. 55. Zu den Problemen der Gemeindegrößen unter den Verhältnissen des Landes Mecklenburg-Vorpommern vgl. *Dieter Schröder*, Mecklenburg-Vorpommern als Strukturproblem in einer Republik der Städter – Zum Beispiel die kommunalen Strukturen, in: Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.), *Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern*, München 2000, S. 239-266.

16 Vgl. z.B. *Ostseezeitung* vom 26. 8. 2004, S. 1.

17 Vgl. Landkreis Nordvorpommern. Kreisausschuß. Ergebnisniederschrift über die Sitzung am 16. 8. 2004, zu Tagesordnungspunkt 7.

18 *Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern* (Hg.), *Verwaltungsreform MV* (Anm. 8), S. 19. Zu den Problemen des eGovernments siehe den Beitrag von *Utz Schliesky* in diesem Band.

Ein weiteres Bedenken wird aus der Besiedlungsdichte, also der Relation zwischen Kreisbevölkerung und Kreisausdehnung, abgeleitet. Die Bevölkerungsdichte lag für das gesamte Land Ende 2001 bei 76 Einwohner/qkm und damit bei rund einem Drittel des Bundesdurchschnitts.<sup>19</sup> In einem Großkreis „Westmecklenburg“ würde die Bevölkerungsdichte bei 72 Einwohner/qkm liegen, in einem Großkreis „Mittleres Mecklenburg“ bei 119 Einwohner/qkm, in einem Großkreis „Vorpommern“ bei 81 Einwohnern/qkm und in einem Großkreis „Mecklenburgische Seenplatte“ bei 54 Einwohnern/qkm. In solchen dünn besiedelten Gebieten, wird argumentiert, werde die Verwaltung eines Großkreises die Kontrolle verlieren.

Eine dünne Besiedlung wie in Mecklenburg-Vorpommern ist zwar in der Bundesrepublik Deutschland mit durchschnittlich 231 Einwohnern/qkm ein Unikum, das allenfalls noch mit Brandenburg verglichen werden kann, wo 88 Menschen auf einem Quadratkilometer leben,<sup>20</sup> aber ein Vergleich allein mit anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland reicht nicht aus, der Blick sollte über die Staatsgrenzen hinweg gehen.

### **3. Beispiele von Großkreisen in dünn besiedelten Regionen**

Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sind nicht die einzigen Regionen mit dünner Besiedlung in der Europäischen Union. Unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, mit denen Mecklenburg und Vorpommern in historischer Sicht nicht weniger verbunden sind als mit Bayern oder Sachsen, haben sowohl Dänemark als auch Schweden ähnliche strukturelle Probleme in großen Teilen ihres Staatsgebiets. Seit Generationen müssen sie sich bereits mit dünner Besiedlung in großen ländlichen Räumen und steter Landflucht auseinandersetzen. Beide Staaten haben eine demokratische Tradition, lang und ungebrochen im Vergleich zu Deutschland, und in beiden Staaten ist die kommunale Selbstverwaltung garantiert. Unbeschadet dessen haben sie früh Gemeindeverwaltungen fusioniert und die zweite kommunale Ebene ähnlich ausgebaut, wie es jetzt vom Schweriner Innenminister mit den Großkreisen angestrebt wird.

Dänemark hat 1970, im Vorfeld seines Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften,<sup>21</sup> eine kommunale Struktur mit 271 Gemeinden als Basis (Primärkommunen) sowie dreizehn Ämtern (Amtskommunen) als zweiter kommunaler Ebene nebst Sonderregelungen für die Städte Kopenhagen und Frederiksberg und für die Insel Bornholm eingeführt. Bis dahin hatten 1.300 Gemeinden und 25 Ämter die Struktur bestimmt. Die dänischen Ämter sind

---

19 Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2003, Schwerin 2003, S. 454f.

20 Ebd.

21 Abschluß der Verhandlungen 1972, Inkrafttreten 1973.

Gebietskörperschaften der übergemeindlichen kommunalen Selbstverwaltung, deren Leitungsorgan (Rat der Amtskommune) alle vier Jahre im Rahmen der Kommunalwahlen gewählt wird.<sup>22</sup> Sie sind mit den Ämtern der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern nicht zu vergleichen, vergleichbar sind sie eher mit den Ämtern, die in beiden Mecklenburg von 1920 bis zur Einführung der Deutschen Gemeindeordnung 1935 bestanden haben. Auch sie dienten der übergemeindlichen Selbstverwaltung und hatten ähnliche Aufgaben wie Kreise in anderen deutschen Staaten. Die dänischen Ämter haben zwischen 224.000 (Ribe Amt) und 618.000 (Kobenhavns Amt) Einwohner.<sup>23</sup> Sie sind insbesondere für Krankenhäuser, auch psychiatrische Krankenhäuser, öffentliche Gesundheitsdienste, weiterführende Schulen, Erwachsenenbildung, Ausbildungseinrichtungen für Schwerbehinderte, Behinderteneinrichtungen, Natur- und Umweltschutz, Verkehrsplanung, öffentlichen Verkehr und überörtliche Wege, Gewerbepolitik und überörtliche Wirtschaftsförderung einschließlich der Einwerbung von EU-Mitteln, Regionalplanung, Förderung von Theatern, Museen, Orchestern und Bibliotheken verantwortlich. Die Hauptlast der kommunalen Aufgaben tragen jedoch die Gemeinden.<sup>24</sup>

Die Ämter sind in der Vereinigung der Amträte (Amtradsforeningen) zusammengeschlossen. Diese unterhält ein gemeinsames Verbindungsbüro in Brüssel und bemüht sich um Einwerbung von Beteiligungen an europäischen Gemeinschaftsprojekten im Ostseeraum.

Aber damit nicht genug, seit Ende der neunziger Jahre werden freiwillige Gemeindegemeinschaften und Zusammenlegungen von Ämtern diskutiert. 2002 wurde eine Kommission zur Untersuchung der örtlichen Behördenstruktur eingesetzt. Auf der Grundlage ihres Berichtes ist 2004 eine Verwaltungsreform eingeleitet worden, mit der die Zahl der örtlichen Verwaltungen unter hundert verringert und für die Gemeinden eine Mindesteinwohnerzahl von 20.000 oder sogar 30.000 vorgeschrieben werden sollen, als Alternative soll nur der Abschluß von Kooperationsverträgen von vergleichbarem Umfang zugelassen werden. Die vergrößerten Gemeinden sollen dann Aufgaben der Amtskommunen übernehmen, damit diese, beispielsweise die Krankenhäuser, bürgernäher angeboten werden. Die dreizehn Amtskommunen sollen schließlich durch fünf Regionen ersetzt werden.

Schon die heutige Struktur trägt die Merkmale von Großkreisen in dünn besiedelten Gebieten, wie sie in Mecklenburg Vorpommern als problematisch diskutiert werden. Das größte

---

22 Vgl. KL (Hg.), Kommunestyret i Danmark, Kopenhagen 2003, S. 9ff.

23 Statistisk Arbog 2004, Kopenhagen 2004, S. 15.

24 Vgl. KL (Anm. 22), S. 15. Amtradsforeningen:

[http://www.arf.dk/FunktionsSider/Udskriv.htm?ARF\\_artikelID](http://www.arf.dk/FunktionsSider/Udskriv.htm?ARF_artikelID).

ländliche Amt ist Nordjütland mit 495.669 Einwohnern auf einer Fläche 6.173 qkm. Das bedeutet eine Besiedlungsdichte von 80 Einwohnern/qkm. Das kleinste ländliche Amt ist Ribe mit 224.595 Einwohnern auf einer Fläche von 3.131 qkm. Das bedeutet eine Bevölkerungsdichte von 57 Einwohnern/qkm.<sup>25</sup> Die kleinste Gemeinde des Landes ist Laeso (Nordjütland) mit 2.228 Einwohnern, gefolgt von Hojer (Südjütland) mit 2.998 Einwohnern.<sup>26</sup> Die in Mecklenburg-Vorpommern diskutierte Frage nach der Identifikation der Bürger mit großen Kreisen und nach der Bürgernähe der Verwaltung eines großen Kreises wird in Dänemark mit dem Hinweis auf die für die Bürger besonders wichtigen Leistungen der eigentlichen Gemeindeverwaltungen beantwortet. Dänische Kommunalverwaltung ruht auf vier Säulen, heißt es: Erledigung der Aufgabe so nahe wie möglich beim Bürger, weitgehende lokalpolitische Freiheit, lokalpolitische Beschlußkompetenz und Zusammenfassung von Beschlußkompetenz sowie Finanzverantwortung. Gemeinden und Ämter sind die Basis der dänischen Demokratie.<sup>27</sup>

In Schweden tragen die Gemeinden ebenfalls die Hauptlast der kommunalen Selbstverwaltung. Das Bild der Kommunalverwaltung dort unterscheidet sich auch sonst nicht wesentlich von der Lage in Dänemark. Die heutige räumliche Struktur geht auf eine Gebietsreform von 1971 zurück, die bezüglich der übergemeindlichen Selbstverwaltungseinheiten 1999 noch einmal revidiert worden ist. Die Kommunalverfassung wurde durch das Kommunalgesetz von 1991 festgelegt. Bei der kommunalen Selbstverwaltung wird zwischen der Ebene der Gemeinden (kommun), zur Zeit 289, und der übergemeindlichen Ebene der Provinziallandtage (landsting) unterschieden. Das Land ist in 20 Provinzen gegliedert und die provinziallandtagsfreie Gemeinde der Insel Gotland. Der in den deutschsprachigen Darstellungen der kommunalen Selbstverwaltung in Schweden für das schwedische "land" verwandte Begriff "Provinz" ist jedoch nicht mit demselben Begriff in der deutschen, vor allem preußischen Verwaltungsgeschichte gleichzusetzen. Es handelt sich eher um Landkreise. Die Provinziallandtage wirken in den Provinzen als Organe der kommunalen Selbstverwaltung neben den staatlichen Provinzialverwaltungen. In zwei Provinzen und auf Gotland ist versuchsweise eine Regionalstruktur eingeführt worden, bei der Regionallandtage die Provinziallandtage ersetzen.<sup>28</sup> Anders als in Dänemark haben in Schweden große Städte, beispielsweise Stockholm, seit der letzten großen Verwaltungsreform von 1971 keine Sonderstellung, sondern sind in die umgebende Provinzialstruktur integriert.

---

25 Statistisk Arbog 2004 (Anm. 23), S. 15.

26 Statistisk Arbog 2004 (Anm. 23), S. 55f.

27 Vgl. KL (Anm. 22), S. 7.

28 Vgl. <http://www.1st.se/english/society.htm> Sweden's County Administrations, S. 1.

Die Provinziallandtage und auch die Regionallandtage werden wie die Räte der Gemeinden alle vier Jahre gewählt. Sie sind insbesondere für Krankenhäuser und öffentliche Krankenpflege einschließlich Zahnbehandlung und Psychiatrie zuständig sowie für Volkshochschulen und Erwachsenenbildung, bestimmte Berufsausbildungen und Kulturförderung. Für den regionalen Personennahverkehr wirken sie mit den Gemeinden zusammen, wie sie überhaupt die Zusammenarbeit der Gemeinden fördern.<sup>29</sup> In den Versuchsregionen ist den Regionallandtagen auch die sonst von der staatlichen Verwaltung betreute regionale Wirtschaftsförderung übertragen worden.

Seit 1952 ist mit mehreren Gebietsreformen die Zahl der Gemeinden in Schweden von 2.512 und der Provinziallandtage von 23 auf das heutige Niveau reduziert worden. Die alten Gemeinden haben jetzt nur noch Bedeutung für Volkszählung und Wahlkreiseinteilung. Ausgelöst wurde diese Entwicklung durch eine große Abwanderung der Bevölkerung aus dem ländlichen Raum, in deren Folge die finanzielle Leistungskraft der Gemeinden nachließ. Im Ergebnis der Gebietsreformen sind die kommunalen Finanzen und die Leistung der Verwaltung verbessert worden.<sup>30</sup> Die kleinste schwedische Gemeinde ist Bjurholm (Västerbotten) mit 2.610 Einwohnern, gefolgt von Sorsele (Västerbotten) mit 3.033 Einwohnern.<sup>31</sup> Beide liegen im dünn besiedelten strukturschwachen Norden des Landes. Die nach der Einwohnerzahl kleinste Provinz im ländlichen Raum ist Kronoberg mit 176.978 Einwohnern, im Durchschnitt haben die Provinzen mit vorwiegend ländlichen Strukturen zwischen 250.000 und 300.000 Einwohner. Die nach der Fläche kleinste Provinz ist Blekinge im Süden des Landes mit 2.946 qkm. Sie hat eine Besiedlungsdichte von 51 Einwohnern/qkm. Die nach der Fläche größte Provinz ist Norbotten im Norden des Landes mit 98.249 qkm und drei Einwohnern/qkm.<sup>32</sup>

Es wird in Schweden eingeräumt, daß durch die Fusionen die Zahl der Mandate im Land und damit die Möglichkeit der Bürger, sich an der kommunalen Verwaltung zu beteiligen, erheblich zurückgegangen ist. Aber noch immer hat ein kommunalpolitisch aktiver Bürger in Schweden durchschnittlich 1,5 Mandate.<sup>33</sup> Die Zahl der kommunalpolitischen Mandate ist also immer noch größer als die Zahl der ihren Mitbürgern geeignet erscheinenden Mandatsträger. Der theoretisch mit Fusionen verbundene Verlust an demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten ist in der Praxis nicht eingetreten.

---

29 *Schwedisches Institut (Hg.)*, Tatsachen über Schweden. Kommunale Selbstverwaltung in Schweden, Stockholm 2000.

30 Ebd.

31 *Statistiska centralbyran (Hg.)*, Folkmängd i riket, län och kommuner 30/6/2003, Stockholm 2003.

32 *Statistiska centralbyran (Hg.)*, Sweden in Figures 2004, Stockholm 2003, S. 17.

33 Schwedisches Institut (Anm. 29).

#### **4. Ergebnis eines Vergleichs mit Dänemark und Schweden**

Der Vergleich mit den kommunalen Strukturen in den beiden skandinavischen Staaten läßt ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern einen Zusammenhang großer Reformanstrengungen zum einen mit der dünnen Besiedlung ländlicher Räume und den Folgen der Landflucht und zum anderen mit den Herausforderungen der Politik in der Europäischen Union erkennen.

Die zum Vergleich herangezogenen übergemeindlichen kommunalen Körperschaften haben weitgehend ähnliche Aufgaben wie die heutigen Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, nämlich Schulversorgung, Gesundheits- und Sozialbetreuung, Natur- und Umweltschutz sowie Wirtschaftsförderung. Hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit sind die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern jedoch nicht mit den entsprechenden Körperschaften in Dänemark und Schweden zu vergleichen. Die übergemeindlichen kommunalen Gebietskörperschaften in Dänemark und Schweden, sind bevölkerungsreicher und leistungsstärker. Daraus folgt, daß in dünn besiedelten ländlichen Räumen Großkreise nicht nur möglich sind, sondern sich gerade bei dünner Besiedlung bewährt haben. Aus der Absicht in Dänemark, die übergemeindliche kommunale Ebene noch ein weiteres Mal drastisch zu fusionieren, ist zu schließen, daß nach der Erfahrung dieses Staates große übergemeindliche kommunale Strukturen erhebliche Steigerungen der Leistungsfähigkeit bewirken können. Daraus kann nur folgen, daß das Konzept der Großkreise, wie es der Innenminister 2002 vorgeschlagen hat, eine der Lage in Mecklenburg-Vorpommern angemessene Lösung ist. Mag dabei auch für die Insel Rügen ähnlich wie für Bornholm und Gotland eine Sonderregelung zu ergänzen sein, obwohl Rügen keineswegs so weit vom Hauptland entfernt ist wie Bornholm und Gotland.

In den beiden betrachteten skandinavischen Staaten tragen die Gemeinden die Hauptlast der kommunalen Selbstverwaltung. Mit der Vergrößerung der Strukturen der übergemeindlichen kommunalen Ebene ist dort eine Politik verbunden, die hinsichtlich der Bevölkerungszahl auf große Gemeinden zielt, wie bei der jüngsten Reformkonzeption in Dänemark besonders deutlich hervortritt. Die Leistungsfähigkeit der vergrößerten Gemeinden ist die Voraussetzung dafür, alle Leistungen, welche die Bürger unmittelbar in Anspruch nehmen, im Umfeld ihres Wohnortes vorzuhalten. Funktionalreform bedeutet in beiden Staaten daher vor allem auch Aufgabenübertragung von übergemeindlichen kommunalen Einrichtungen auf größer zugeschnittene Gemeinden und somit mehr Bürgernähe. In der damit verbundenen Vergrößerung der Gemeindeflächen wird kein unüberwindbares Problem gesehen. Die Wege innerhalb einer Großgemeinde sind im Vergleich zu den Entfernungen innerhalb eines

dänischen Amtes oder einer schwedischen Provinz kurz. In beiden Staaten gibt es im Ergebnis dieser Politik heute keine Gemeinde mit weniger als 2.000 Einwohnern.

In der Enquetekommission des Landtags Mecklenburg-Vorpommern blieb schon die Forderung nach einer Untergrenze der Einwohnerzahl einer Gemeinde von 1.000 Menschen in der Minderheit.<sup>34</sup> In Mecklenburg-Vorpommern wurde zum Ausgleich der Nachteile kleinräumiger Strukturen 1992 das Hilfsinstitut des Amtes – heute § 125 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern – eingeführt, dessen Leitung in Gestalt des Amtsausschusses nicht durch eine Primärwahl legitimiert ist. Die Möglichkeit, kleinere Gemeinden zu großen Einheiten zu fusionieren, deren Organe dann von den Bürgern direkt gewählt werden und daher mehr Bürgerbeteiligung anregen können, wird zwar durch die Kommunalverfassung nicht ausgeschlossen, tendenziell aber durch das Schweriner Innenministerium abgelehnt. Schon gegen die oben erwähnten Beschlüsse der Stadt Ribnitz-Damgarten und des Amtes Ahrenshagen, ein gemeinsames großes Amt zu bilden, wandte das Innenministerium ein, es entstünde „ein Amt mit einem deutlich städtisch geprägten Charakter. ... Den verbleibenden Gemeinden könnte aus der Sicht der Stadt damit faktisch der Charakter von Ortsteilen zuwachsen, ... Das ... grundlegende Ziel der Ämterbildung, die gemeindliche Selbstverwaltung im ländlichen Raum zu stärken, wäre angesichts des städtischen Übergewichts nicht gewährleistet.“ Das Innenministerium behauptet in dem Zusammenhang auch, daß die Kommunalverfassung für Ämter eine „möglichst homogene Gesamtstruktur“ vorschreibt.<sup>35</sup> In der vermutlich gemeinten Bestimmung des § 125 Abs. 1 Kommunalverfassung, werden die Ämter jedoch nur als Behelf für den ländlichen Raum angesprochen, von homogener ländlicher Struktur findet sich in dem Gesetz kein Wort. Man mag zunächst lächeln, wie hier ein schon von Karl Marx festgestellter Gegensatz zwischen Stadt und Land bekräftigt wird, aber dann ist doch ernsthaft zu fragen, ob die Suche nach einer optimalen Verwaltungsstruktur mit einer dem 19. Jahrhundert verhafteten Ideologie vom ländlichen Raum als Antityp zur Stadt abgetan werden darf und überhaupt nicht bedacht werden muß, weshalb heute so viele Menschen aus den ländlichen Räumen in die Städte streben.

In Folge der, verglichen mit den beiden skandinavischen Staaten, kleinräumigen Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern ist eine Funktionalreform nach skandinavischem Vorbild mit Übertragung der meisten kommunalen Aufgaben von den Kreisen auf die Gemeinden und damit in die Nähe der Bürger erschwert, wenn nicht

---

34 Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 3/2959. Bericht der Enquetekommission, S. 8 (Anm. 3).

35 Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern: Schreiben vom Juli 2004, S. 2.

unmöglich. Das führt wiederum zu einer Aufgabenballung bei den Landkreisen, die schon bei der heutigen Ausdehnung der Landkreise bürgerfern wirkt.

Die Entwicklung der Europäischen Union, die als Herausforderung für die kommunalen Strukturen besonders in Dänemark angenommen worden ist, wird in Mecklenburg-Vorpommern noch nicht begriffen. Zwar wurde in der Enquetekommission des Landtags die Herausforderung der europäischen Entwicklung angesprochen, aber der Vorschlag, wenigstens die Regelung in Schweden näher zu betrachten, wurde mit der Verteilung eines veralteten Informationsblatts „Kommunale Selbstverwaltung in Schweden“ an die Ausschußmitglieder ohne weitere Diskussion erledigt.<sup>36</sup> Die Mehrheit der Mitglieder, meistens Repräsentanten kleiner Städte oder Funktionäre kommunaler Interessenorganisationen, interessierte sich mehr für die Frage, wie kleinräumige Strukturen gestützt werden könnten, konkret: wie die Ämter weiterentwickelt werden sollten. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit anderen als deutschen Konzepten hat in der Enquetekommission nicht stattgefunden.

Ein Vergleich der bestehenden Strukturen in Dänemark und Schweden mit den gegenwärtigen Regelungen für Mecklenburg-Vorpommern sowie die Behandlung eines solchen Vergleichs in der Enquetekommission des Landtags und die Kritik an Vorschlägen für großräumige Strukturen lassen vor allem den Einfluß kommunaler Verbandsfunktionäre auf die Entwicklung des Landes und eine daraus resultierende Zögerlich- und Zaghaftheit der Landespolitik erkennen, die mit Blick auf die Politik in der Europäischen Union für das Land gefährlich werden kann.

---

36 Landtag Mecklenburg-Vorpommern. 3. Wahlperiode. Enquetekommission. Wortprotokoll der 2. Sitzung am 26. 10. 2000, S. 94ff. Dazu Arbeitsmaterial 3/36, Kommunale Selbstverwaltung in Schweden. Tatsachenbericht des Schwedischen Instituts, vorgelegt am 22. 2. 2001.

# Verwaltungsmodernisierung und eGovernment

*Utz Schliesky*

## 1. eGovernment als Bestandteil der Verwaltungsreform

Auf allen staatlichen Ebenen sowie auf der europäischen Herrschaftsebene wird sowohl über Verwaltungsmodernisierung als auch über eGovernment gesprochen. Nach der sog. „Speyerer Definition“ wird unter Electronic Government die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ verstanden.<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um eine sehr weite Definition, die staatliche bzw. kommunale Verhaltensweisen von „bloßer“ Informationstätigkeit über Auskünfte (§ 25 Satz 2 VwVfG) bis hin zum Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG) umfasst. Mit den verschiedenen Erscheinungsformen geht auch eine äußerst unterschiedliche rechtliche Relevanz der einzelnen Anwendungsfelder des eGovernments einher, was wiederum erhebliche Auswirkungen für den Erfolg von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen hat. Es liegt auf der Hand, dass Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung, die erhebliche und umfangreiche Gesetzesänderungen verlangen, wesentlich länger benötigen als innenorganisatorische Maßnahmen einer Behörde. Die Weite der Definition führt mittlerweile zu einer Herausbildung einzelner Anwendungsfelder des eGovernments, wobei über die genauen Bezeichnungen und Begriffsinhalte noch keinerlei Einigkeit besteht. So unterscheidet eine gängige Differenzierung eAssistance (Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologie zur Unterstützung der alltäglichen Lebensabläufe), eAdministration (Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologie in den eigentlichen internen und externen Verwaltungsabläufen) und eDemocracy (Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien bei der politischen Partizipation).<sup>2</sup>

Richtig verstanden ist eGovernment Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung, denn konzeptionell geht es nicht um die lediglich elektronische Abwicklung bestehender Verwaltungsverfahren,<sup>3</sup> sondern um die effizienzorientierte Reorganisation von „Geschäftsprozessen“. Erfolgreiches eGovernment setzt also das Überdenken von

---

1 *Von Lucke/Reinermann*, in: Reinermann/von Lucke (Hg.), *Electronic Government in Deutschland*, Speyerer Forschungsberichte 226, 2002, S. 1 ff.; ebenso *Wimmer*, *Dynamische Verwaltungslehre*, 2004, S. 361.

2 Zu dieser Differenzierung *Gisler*, in: ders./Spahni (Hg.), *eGovernment*, 2001, S. 23; *Wimmer* (Fn. 1), S. 363. - Zu eDemocracy *Leggewie/Bieber*, in: Friedrichs/Hart/Schmidt (Hg.), *EGovernment*, 2002, S. 43 ff.; *Habbel*, ebd., S. 61 ff.; *Coleman*, ebd., S. 73 ff.

3 Allerdings ist anzumerken, dass viele Modellprojekte nicht mehr tun, als herkömmliche Verwaltungsabläufe elektronisch abzubilden und dies mit dem Etikett „eWorkflow“ zu versehen; ebenso *Wimmer* (Fn. 1), S. 363.

Zuständigkeiten und die kritische Überprüfung von Arbeitsabläufen in der Verwaltung voraus.<sup>4</sup> Mit dem eGovernment wird insoweit eine neue Dimension der Verwaltungsmodernisierung eröffnet, da für das Handeln und Entscheiden der Verwaltung neue Medien Verwendung finden, die nicht mehr den bislang maßgeblichen Parametern Raum, Hierarchie und Zeit unterliegen.<sup>5</sup>

### 1.1 Genereller verwaltungswissenschaftlicher Hintergrund

In der Verwaltungswissenschaft und in der Politikberatung wird eGovernment als strategisches Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologie (IuK) betrachtet. Ziel ist eine neue elektronische Verwaltungsstruktur, die an das Konzept des „New Public Management“ anknüpft und es weiterentwickelt, indem der Fortschritt des IuK-Sektors in das Konzept integriert wird.<sup>6</sup> New Public Management bildet den Oberbegriff für zahlreiche strategische Konzepte zur Modernisierung der Verwaltung<sup>7</sup> und hat in Deutschland vor allem als „Neues Steuerungsmodell“ nachhaltige Wirkung erzielt.<sup>8</sup> Als Zielvorstellungen des New Public Management lassen sich u.a. eine Steigerung der Arbeitseffizienz, eine am „Output“ orientierte Steuerung sowie unternehmensähnliche, kooperative Verwaltungsstrukturen anstatt des klassisch-hierarchischen Verwaltungsaufbaus ausmachen.<sup>9</sup> Ausgehend von dieser Unternehmensorientierung der Verwaltung will das Konzept des Business Process Reengineering (BPR) Verwaltungsabläufe ganzheitlich betrachten und Verwaltungsvorgänge als effizienzgesteuerte Arbeitsprozesse bzw. als zweckbezogen verknüpfte wertschöpfende Aktivitäten betrachten, die innerhalb eines abgegrenzten Zeitabschnitts in ein vordefiniertes Ergebnis münden sollen.<sup>10</sup> Ausgehend von den outputorientierten Ergebnisvorgaben werden die Kernaufgaben identifiziert und im Interesse verstärkter Kunden- bzw. Bürgerorientierung

---

4 *Eifert*, ZG 2001, 115 (117; 119); *Groß*, DÖV 2001, 159 (163); *Landsberg*, in: Reiner mann/von Lucke (Fn. 1), S. 20 (25 f.); *Schliesky*, NVwZ 2003, 1322 (1326). Zu den Auswirkungen des eGovernments auf die Geschäftsprozesse *Meir*, in: Spahni (Hg.), eGovernment 2, 2002, S. 165 ff.

5 *Schliesky*, in: Meyer/Wallerath (Hg.), Gemeinden und Kreise in der Region, 2004, S. 80 (99 f.).

6 Zu dem verwaltungswissenschaftlichen Hintergrund ausführlich *Schliesky* (Fn. 5), S. 80 (83 ff.); s. außerdem *Boehme-Neßler*, NVwZ 2001, 374 f.; *Groß*, DÖV 2001, 159 (163); *Naujokat/Eufinger*, in: Reiner mann/von Lucke (Fn. 1), S. 46 (47 ff.).

7 Überblick bei *Mehde*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000, S. 41 ff.; *Schmidt*, Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement, 5. Aufl. 2001, S. 175 ff.; *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 917 ff.

8 Dazu näher *Rehbinder*, in: Eberle/Ibler/Lorenz (Hg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, 2002, S. 727 ff.

9 Ausführlich *Baunack/Bennefeld u.a.*, Verwaltungsmodernisierung/Neue Steuerungsmodelle 2002; *Schedler/Proeller*, New Public Management, 2000, S. 41 ff.; *Schuppert* (Fn. 7), S. 999 ff.; Zusammenfassend *Rehbinder* (Fn. 8), S. 727 (730 ff.).

10 Hierzu näher *Schmidt* (Fn. 7), S. 250 ff.; die Verbindung zum eGovernment zieht auch *Hill*, DÖV 2004, 721 (724).

radikal restrukturiert oder – betriebswirtschaftlich gesprochen: Die Geschäftsprozesse werden optimiert. Bei diesem Restrukturierungsprozess mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologie lassen sich theoretisch grundlegend andere Verwaltungsstrukturen aufbauen, als sie von einer dezentral organisierten, bürgernahen und am Prinzip der Schriftlichkeit orientierten Verwaltung her bekannt sind.

## **1.2 Konzept zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern**

Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern hat am 21. Januar 2003 Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung im Land Mecklenburg-Vorpommern vorgelegt,<sup>11</sup> mit denen eine grundlegende Verwaltungsreform beabsichtigt wird. Ausgangspunkt ist die Einschätzung der Landesregierung, dass die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund ihrer Strukturen hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibe.<sup>12</sup> Dies wird damit belegt, dass es dem Bürger noch immer nicht möglich sei, die vielfältigen Verwaltungsdienstleistungen aus einer Hand zu erhalten. Der Bürger müsse mit seinen Anliegen zu einer Vielzahl verschiedener Verwaltungsstellen der Gemeinden, der Landkreise und des Landes gehen, wodurch lange Wege vom Bürger zur Verwaltung, lange Bearbeitungsfristen und unnötige Kosten entstünden. Diese Analyse ist für einen föderalen Staat mit einem grundsätzlich dezentral organisierten Verwaltungsaufbau keine Besonderheit. Allerdings verspricht das eGovernment – wenn es politisch gewollt ist und entsprechend rechtlich umgesetzt wird – eine Abhilfemöglichkeit. Denn mit eGovernment-Anwendungen können theoretisch Verwaltungsdienstleistungen in einem einzigen außenwirksamen Punkt, nämlich dem PC des Bürgers, gebündelt werden, so dass der Bürger zu Hause seine Anträge stellen und ebenso empfangen kann. Neben anderen Aspekten, die in diesem Beitrag nicht behandelt werden können, will die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern offenbar gerade diese Umstrukturierungsmöglichkeit nutzen, wenn sie kritisiert, dass es der öffentlichen Verwaltung, anders als bei privaten Dienstleistungsunternehmen, noch nicht gelungen sei, moderne Informations- und Kommunikationstechnik für mehr Bürgernähe und kürzere Verwaltungswege einzusetzen.<sup>13</sup> Gerade im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung betont die Landesregierung kurz darauf das mit der Einführung von eGovernment-Anwendungen einhergehende Erfordernis einer grundlegenden Umgestaltung von Verwaltungsstrukturen: „Ansätze eines eGovernments, eines modernen

---

11 *Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern* (Hg.), *Verwaltungsreform MV: In Zukunft einfach besser*, 2003.

12 *Hierzu Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 11), S. 8.

13 *Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 11), S. 8.

Personalmanagements etc. sind wichtige Mittel einer wirksamen Steuerung der Verwaltung. Die Modernisierung der Verwaltung ist nur dann erfolgreich, wenn nicht nur die Strukturen der Verwaltung verändert werden, sondern ein an einem Dienstleistungsverständnis orientiertes Aufgabenverständnis und eine neue Verwaltungskultur entwickelt werden.<sup>14</sup> Dabei lässt sich – dies sei nebenbei bemerkt – die Landesregierung an anderen Stellen ihres Reformkonzeptes aber offenbar von der Fehlvorstellung leiten, dass derartigen elektronisch reformierten Verwaltungsstrukturen möglichst große, zentrale Verwaltungseinheiten zugrunde liegen müssen, da ein wesentlicher Bestandteil des Reformkonzeptes eine kommunale Gebietsreform ist.<sup>15</sup> Wie noch zu zeigen sein wird, ermöglicht eGovernment aber gerade eine Effizienzsteigerung der Verwaltung bei Beibehaltung kleinteiliger dezentraler Verwaltungsstrukturen.

Eher auf dieser Linie liegen die weiteren Äußerungen der Landesregierung in ihrem Reformkonzept zum eGovernment. In einem eigenen Abschnitt wird die Bedeutung des eGovernments für die künftige Prägung der Verwaltung nochmals herausgestellt, indem auf die Verbesserung der Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Behörden und die Überwindung von Entfernungen hingewiesen wird.<sup>16</sup> Die Landesregierung erklärt es dabei zum übergeordneten Ziel des eGovernments, dass die Verwaltungsverfahren zwischen den Behörden des Landes und den kommunalen Körperschaften durchgehend und umfassend elektronisch abgewickelt werden können. Wie ambitioniert dieses Ziel tatsächlich ist, lässt sich derzeit an vielen Modellprojekten deutschlandweit beobachten. EGovernment wird dabei aber nicht nur als behördeninternes Kommunikationsmittel begriffen, sondern als neue Form des Angebots von Verwaltungsleistungen gegenüber dem Bürger. Ziel ist es, dem Bürger über seine örtliche Verwaltung Zugang zu den (geplanten) Regionalkreisen und den Landesbehörden zu eröffnen. Da damit ein ebenenübergreifendes und bisherige Zuständigkeitsgrenzen überwindendes Bild der Verwaltungsmodernisierung entworfen wird, betont die Landesregierung an gleicher Stelle, mit den kommunalen Landesverbänden eine einvernehmliche Regelung anzustreben, um die Entwicklung des eGovernments im Land und in den Kommunen aufeinander abzustimmen.<sup>17</sup> Diesem Ziel ist man durch den Abschluss einer eGovernment-Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden im Land am 21. 10. 2003 nähergekommen, mit der eine abgestimmte eGovernment-Entwicklung und der Aufbau

---

14 *Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 11), S. 9.

15 *Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 11), S. 8 f., 15 ff.

16 *Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 11), S. 19.

17 *Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 11), S. 19.

eines Landesnetzes vereinbart werden, an das die kommunalen Gebietskörperschaften angeschlossen werden.

### **1.3 Masterplan für Mecklenburg-Vorpommern**

Darüber hinaus kündigt die Landesregierung in ihren Eckpunkten zur Reform der öffentlichen Verwaltung an, dass das Land seine Verfahren zur Planung und Durchführung von IT-Vorhaben straffen werde. Diese koordinierte und mit der kommunalen Ebene abzustimmende Entwicklung eines eGovernment in Mecklenburg-Vorpommern ist Gegenstand des sog. „Masterplans“, mit dem die Landesregierung ihre eGovernment-Strategie für Mecklenburg-Vorpommern vorgelegt hat.<sup>18</sup> In ausdrücklicher Verbindung mit der Verwaltungsmodernisierung als zentralem Ziel nennt die Landesregierung das eGovernment als ein Mittel, mit dem alle Verwaltungsleistungen online bereitgestellt und medienbruchfrei erbracht werden sollen und der zentrale Zugang zu Verwaltungsleistungen aller Ebenen über die Kommunen ermöglicht wird.<sup>19</sup> Unter Einschluss eines konkreten Zeithorizonts legt der Masterplan die Strategie für das Erreichen dieser Ziele fest und beschreibt 75 potentielle eGovernment-Projekte, den Ausbau der IT-Infrastruktur, die Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen, die Weiterentwicklung der Regelwerke als Basis, die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen und die Einbeziehung des Personals. Zutreffend wird ein instrumentelles Verständnis des eGovernments zugrunde gelegt,<sup>20</sup> d.h. eGovernment wird nicht selbstzweckhaft bzw. als eigene (materielle) Aufgabe konzipiert, sondern als ein Mittel zur Verfahrensgestaltung betrachtet. Mit der Nutzung von eGovernment-Anwendungen verbindet die Landesregierung die – im Masterplan weiter konkretisierten – Ziele, die Effizienz der Verwaltungsabläufe zu steigern, Information und Kommunikation nach innen und außen zu verbessern sowie die Verwaltungsverfahren für die Kunden der Landesverwaltung zu vereinfachen.<sup>21</sup>

### **1.4 Einordnung in andere Reformkonzepte**

Kennzeichen von eGovernment-Anwendungen ist aufgrund der technischen Möglichkeiten einer elektronischen Vernetzung, dass Verwaltungsverfahren nicht mehr an örtlichen Zuständigkeitsgrenzen und auch nicht mehr an den Grenzen von Verwaltungsebenen oder Bundesländern Halt machen. Dementsprechend widmet die Landesregierung in ihrer

---

18 *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern* (Hg.), *eGovernment in Mecklenburg-Vorpommern – Strategie der Landesregierung – Masterplan*, o. J. (2003).

19 Hierzu und zum Folgenden *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 18), S. 4.

20 *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 18), S. 5: „(...) eGovernment als ein Mittel zu nutzen“.

21 *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 18), S. 6.

eGovernment-Strategie ein eigenes Kapitel der Zusammenarbeit mit EU, Bund, Ländern und Kommunen und weist im Übrigen darauf hin, dass aufgrund anderweitiger Reformkonzepte ein erheblicher Druck auf eine Weiterentwicklung des eGovernments in Mecklenburg-Vorpommern entstanden ist.<sup>22</sup> Insbesondere auf Bundesebene sind mittlerweile nicht zu vernachlässigende, eGovernment-basierte Projekte zur Verwaltungsmodernisierung in Gang gesetzt worden.

Hinter der Initiative „Bund Online 2005“ verbirgt sich das Vorhaben, bis zum Ende des Jahres 2005 alle 449 als internetfähig erkannten Dienstleistungen der Bundesverwaltung online bereitzustellen; am 14. September 2004 war dies bei 276 Dienstleistungen bereits geschehen.<sup>23</sup> Konkret bedeutet dies, dass Bürger bereits heute über ein Online-Portal zahlreiche Verwaltungsdienstleistungen vom BAföG-Stundungsantrag über den Kauf von Bundesschatzbriefen bis zur Zoll-Auktion in Anspruch nehmen können. Realisiert ist auch bereits die Vergabeplattform, auf der alle Ressorts der Bundesverwaltung ihre Beschaffungsvorgänge im Sinne eines virtuellen Marktplatzes optimieren können. Der funktionalreformerische Ansatz ist hier unverkennbar: Neben der Realisierung von Kostensenkungspotentialen<sup>24</sup> wird Bund Online 2005 vor allem als wesentlicher Bestandteil der Initiative zum Abbau von Bürokratie und Überregulierung verstanden.<sup>25</sup> Ausdrücklich betont wird das Ziel eines „einheitlichen, strategischen und ressortübergreifenden Ansatzes für die gesamte Bundesregierung“.<sup>26</sup> Wie stark der politische Druck dahinter ist, wird an den Finanzmitteln in Höhe von ca. 1,5 Milliarden EUR deutlich, die der Bund für Bund Online 2005 zur Verfügung gestellt hat.

Der eGovernment-Reformansatz ist unter dem Namen „Deutschland Online“ nunmehr auch auf Länder und Kommunen übertragen worden. Am 26. Juni 2003 haben die Regierungschefs von Bund und Ländern eine „Strategie für integriertes eGovernment“ beschlossen.<sup>27</sup> Anknüpfend an Musterlösungen im Rahmen von Bund Online 2005 sowie an ebenfalls vom Bund geförderte Modellprojekte im Rahmen von Wettbewerben wie z.B. Media@Komm sollen bestehende Pilotprojekte in Bund, Ländern und Kommunen für die ebenenübergreifende Nutzung weiterentwickelt und transferiert werden.<sup>28</sup> Die auf der Hand liegenden Probleme des föderalen Verwaltungsaufbaus werden durchaus gesehen; die

---

22 *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern* (Fn. 18), S. 6, 42 ff.

23 *Bundesregierung*, Bund Online 2005 – Umsetzungsplan 2003, S. 1 f.

24 Hierzu *Bundesregierung* (Fn. 23), S. 53 f.; zumindest für die Einführungsphase skeptisch *Schmitz*, in: Schmidt-Aßmann u.a. (Hg.), *Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht*, 2003, S. 677 (695).

25 Ebenso *Meyer*, in: Knack (Hg.), *VwVfG*, 8. Aufl. 2003, § 3a Rn. 12.

26 *Bundesregierung* (Fn. 23), S. 83.

27 *S. Bundesregierung* (Fn. 23), S. 80.

28 *S. Bundesregierung* (Fn. 23), S. 80.

Bundesregierung setzt aber auf freiwillige Kooperation und vor allem auf „politische Koordinierung“, so dass Deutschland Online sich die föderale Struktur Deutschlands zu Nutze machen solle.<sup>29</sup> Die für das Ziel eines „erfolgreichen gesamtstaatlichen eGovernments“ als erforderlich angesehene enge Koordinierung und Abstimmung der beteiligten Verwaltungsträger erfolgt in bereits bestehenden informellen Gremien wie etwa dem Arbeitskreis VI der Innenministerkonferenz, dem Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich<sup>30</sup> oder in einer Staatssekretärsrunde, in der wiederum Länder, kommunale Spitzenverbände und der Bund vertreten sind und die mittlerweile ein nur noch mühsam steuerbares Geflecht von mehreren Facharbeitsgruppen gebildet hat. Verfolgt wird bei alledem ein strategisches Gesamtkonzept, bei dem eine Neudefinition der Organisation, der Struktur, der Abläufe und Prozesse von Verwaltung nach zum Teil wirtschaftswissenschaftlichen Modellvorstellungen<sup>31</sup> beabsichtigt ist.<sup>32</sup> Allein die Tatsache, dass eGovernment als „gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen“ angesehen wird<sup>33</sup> und eine Durchbrechung der bisherigen Zuständigkeitsordnung ausdrücklich für erforderlich gehalten wird,<sup>34</sup> lässt die Vereinbarkeit mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung fragwürdig erscheinen.<sup>35</sup> Entgegen der Beteuerung der Bundesregierung scheint das eGovernment demnach eher eine weitere Angriffsflanke auf das Grundgesetz zu sein, dessen Tauglichkeit für (angeblich) erforderliche Reformprozesse – gerade im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – neuerdings erheblich bezweifelt wird.<sup>36</sup> Angesichts dieser Verflechtungsbestrebungen müssen die Entflechtungsbemühungen der Föderalismuskommission, etwa durch Streichung der Gemeinschaftsaufgaben gemäß Art. 91 a f. GG aus dem Grundgesetz, allerdings erstaunlich hilflos erscheinen. Und schließlich

---

29 *Bundesregierung* (Fn. 9), S. 80

30 KoopA ADV. – Der Kooperationsausschuss ADV, dem der Bund, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände angehören, ist das (einzige) Gremium, in dem gemeinsame Grundsätze des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechniken und wichtige IT-Vorhaben in der öffentlichen Verwaltung besprochen werden. Der Ausschuss versteht sich als Plattform, um gemeinsame Interessen zu artikulieren und zu koordinieren. Der Ausschuss besteht seit dem 10. Februar 1970 und tagt mit jährlich wechselndem Vorsitz. Eine organisationsrechtliche Grundlage sucht man allerdings vergebens.

31 Zur Nachzeichnung dieser Wurzeln *Schliesky*, in: Meyer/Wallerath (Fn. 5), S. 80 ff.

32 Deutlich *Bundesministerium des Innern* (Hg.), *Bund Online 2005 – Basiskomponenten und Kompetenzzentren*, 2002, S. 25 ff.; aus der Literatur *Eifert*, ZG 2001, 115 (117; 119); *D' Epinay* in: Spahni (Hg.), *EGovernment II*, 2002, S. 3 (28); *Friedrichs/Hart/Schmidt* in: dies. (Hg.), *EGovernment – effizient verwalten – demokratisch Regieren*, 2002, S. 21 (27); s. auch *Boehme-Neßler*, NVwZ, 2001, 374 (375); *Killian/Wind*, VerwArch. 88 (1997), 499 (501 ff.); *Kubicek/Hagen*, *Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung*, 1999, S. 17.

33 *Kleindiek*, in: Reiner mann/von Lucke (Fn. 1), S. 118 (127 f.).

34 *Schedler/Proeller*, *New Public Management*, 2000, S. 231; *Schuppan/Reichard*, LKV 2002, 105 (106).

35 Zu der eher als „störend“ empfundenen föderalen Struktur s. auch *von Lucke*, in: Reiner mann/von Lucke (Fn. 1), S. 68 (84 f.).

36 S. nur den Präsidenten des BVerfG *Papier*, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 114 vom 19. 05. 2003, S. 5; s. auch die dreiteilige Serie in: *Der Spiegel*, Nr. 20 vom 12. 05. 2003; Nr. 21 vom 19. 05. 2003; Nr. 22 vom 26. 05. 2003; allgemein *Meier-Walser/Hirscher* (Hg.), *Krise und Reform des Föderalismus*, 1999.

verfolgt auch die EU-Kommission längst ein umfangreiches eGovernment-Gesamtkonzept,<sup>37</sup> das hier nicht näher erörtert werden kann.

Auch wenn die Bedeutung einer ebenenübergreifenden Entwicklung von eGovernment-Anwendungen im Masterplan der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern theoretisch erkannt worden ist, sind doch die praktischen Ergebnisse in der Bundesrepublik Deutschland noch äußerst unzureichend. Die unbedingt erforderliche Koordination auf technischem Gebiet, d.h. die Entwicklung eines Korridors technischer Standards, der es reformorientierten Verwaltungen ebenso wie Unternehmen der Beratungs- und IT-Branche erlaubt, bundes- und europaweit kompatible Lösungen zu entwickeln, wird sträflich vernachlässigt. Statt dessen wird von einigen Protagonisten immer wieder versucht, in der Gunst der frühen Entwicklungsstunde bestimmte Produkte als Standard durchzusetzen und auf diese Weise Monopolgewinne zu erzielen. Hinzu kommen typische Eifersüchteleien in Politik und Verwaltung, die ein koordiniertes Vorgehen erschweren. Die Entscheidung, im Rahmen von „Hartz IV“ auf EDV-Schnittstellen zwischen den (kommunalen) Sozialbehörden und der Bundesagentur für Arbeit zu verzichten, obwohl gleichzeitig eine komplett neue EDV-Architektur für die BA entwickelt wird, ist nur ein Beispiel für diese Beobachtung. Insoweit steht auch das eGovernment als Projekt der Verwaltungsmodernisierung vor den typischen Problemen wie alle anderen Reformansätze. Auch wenn eine komplette hierarchiefreie Vernetzung unter Vernachlässigung aller bislang bekannten Verwaltungsstrukturgrenzen theoretisch denkbar und technisch möglich ist, so verhindern die Beharrungskräfte überkommener Verwaltungsstrukturen und die Abstimmungsprobleme im deutschen Föderalismus radikale Lösungen. Angesichts eher zentralistisch ausgerichteter Modellvorstellungen in den Verwaltungswissenschaften haben diese Beharrungskräfte im Hinblick auf die Dezentralität der Verwaltungsstruktur und die Eigenverantwortlichkeit insbesondere kommunaler Entscheidungseinheiten allerdings auch einen Vorteil.

## **2. Risiken und Chancen des eGovernments**

### **2.1 Risiken**

#### **2.1.1 Abbau von Bürgernähe**

Zwar wird gerade im Rahmen von eGovernment-Modellvorstellungen das dem New Public Management immanente Kundenparadigma gepflegt, doch benötigt eine demokratische Verwaltung mehr als Kunden, denn zufriedene Kunden kann es auch in einer Diktatur geben. Eine echte Bürgernähe der Verwaltung ist allerdings elektronisch nur schwer zu erreichen;

---

<sup>37</sup> eEurope 2005.

insoweit darf die Bequemlichkeit einer Erledigung der Verwaltungsgeschäfte von zu Hause aus noch nicht per se mit Bürgernähe gleichgesetzt werden. Vielmehr sollten aktive und partizipativ engagierte Bürger das Leitbild für Verwaltungsmodernisierung sein;<sup>38</sup> insoweit sind eDemocracy-Ansätze sicherlich ein interessanter Weg, doch stecken diesbezügliche Reformbemühungen noch in den Kinderschuhen und können derzeit wegen Nichteinhaltung wahlrechtlicher Essentialia keinen Ersatz für herkömmliche Verfahren bieten. Im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes besteht derzeit keine Alternative zu einer bürgernahen Verwaltung vor Ort. Aus diesem Grund ist auch die Kombination einer Verwaltungsmodernisierung mit Hilfe von eGovernment und gleichzeitiger Durchführung einer Gebietsreform ein zweifelhafter Weg, um eine bürgernahe Verwaltung zu stärken. Vielmehr könnte der Ausbau von eGovernment-Anwendungen eine Alternative zur Gebietsreform darstellen. Insofern ist an die Voraussetzungen für eine Gebietsreform zu erinnern: Gebietsänderungen sind nur aus Gründen des öffentlichen Wohls erlaubt.<sup>39</sup> Die Gründe des öffentlichen Wohls sind in der Rechtsprechung dahingehend konkretisiert worden, dass die Gebietsänderung zu einer Verbesserung der kommunalen Strukturen beizutragen hat, die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben also verbessert, erleichtert, vereinfacht, verbilligt oder im Wirkungsgrad gesteigert wird.<sup>40</sup> Ohne dies hier vertiefen zu können, so muss im Ergebnis eine Güteabwägung stattfinden zwischen den in Rede stehenden öffentlichen Belangen. Zu den bei einer Gebietsreform gemäß § 10 Abs. 3 KV MV zwingend zu wahren öffentlichen Belangen gehört neben der bei Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen eine besondere Rolle spielenden Leistungsfähigkeit der Kommune vor allem auch die örtliche Verbundenheit der Einwohner der kommunalen Gebietskörperschaft.<sup>41</sup> Im Rahmen dieser Güterabwägung ist auch zu prüfen, ob die Gebietsänderung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt, der auch für das Recht der Gebietsänderung Geltung beansprucht.<sup>42</sup> Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung spielt insbesondere die Frage der Erforderlichkeit eine besondere Rolle, derzufolge eine staatliche Maßnahme nur dann erforderlich ist, wenn sie zur Erreichung des gewünschten Erfolges unter allen zur Verfügung stehenden, gleichwirksamen Mitteln das mildeste einsetzt.<sup>43</sup> Insoweit könnte nämlich als milderer Mittel im Verhältnis zu einer Gebietsänderung die verstärkte

---

38 Zu diesem Aspekt näher *Schliesky*, Der Landkreis 2004, 422 ff.

39 Z.B. § 11 Abs. 1 KV MV; § 14 Abs. 1 GO SH.

40 BayVGh, VGHE 7, 127 ff.; VerfGH NW, DVBl. 1974, 515; ausführlich *Schliesky/Schwind*, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 14 GO Rn. 65 ff. m.w.N.

41 Dazu ausführlich *Schliesky*, in: Borchert u.a. (Fn. 40), § 5 GO Rn. 1 ff.

42 BVerfGE 86, 90 (109); ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 (645); *Schliesky/Schwind*, in: Borchert u.a. (Fn. 40), § 14 GO Rn. 80 ff.; *Ule*, VerwArch. 60 (1969), 101 (118).

43 Allgemein BVerfGE 25, 1 (20); 77, 84 (109 ff.); speziell für die Gebietsänderung BVerfGE 86, 90 (109); NdsStGH 2, 1 (156 ff.).

Realisierung von eGovernment-Anwendungen in Betracht kommen, da auf diese Weise sowohl Effizienz und Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung gestärkt als auch die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt werden. Im Zusammenwirken mit verstärkten Verwaltungskooperationen könnte das eGovernment eine Alternative zu den in Mecklenburg-Vorpommern geplanten Gebietsänderungen darstellen, mit denen ein Abbau an Bürgernähe zwangsläufig verbunden wäre. Werden allerdings eGovernment und Gebietsänderungen im Sinne einer Vergrößerung der kommunalen Verwaltungseinheiten kombiniert, so wird sich der Verlust an Bürgernähe der Kommunalverwaltung noch erheblich vergrößern. Erschwerend kommt hinzu, dass die Ersetzung kommunaler Anlaufstellen durch elektronische Verwaltungsverfahren auf lange Zeit nur einem Teil der Bevölkerung zugute kommen wird, da nicht alle Bürger in der Lage oder willens sind, an elektronischen Verwaltungsverfahren teilzunehmen.

### **2.1.2 Spaltung der Gesellschaft**

Insofern droht ein sog. „digital divide“, wenn zunehmend elektronische Verwaltungsverfahren für bestimmte Verwaltungsleistungen in Anspruch genommen werden müssen. Bereits dann, wenn bestimmte Bürger aufgrund ihrer Online-Fähigkeiten von der Verwaltung bevorzugt (etwa: schneller) behandelt werden und/oder mit mehr Informationen versehen werden, droht eine digitale Spaltung der Gesellschaft, die auch grundrechtlich relevant werden kann. Insofern wird die grundrechtliche Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach sich jeder aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert unterrichten kann, gerade im Hinblick auf die Informationstätigkeit des Staates neu zu überdenken sein. Und eine Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung nach Art. 65 GG, die zunehmend auf elektronische Medien setzt, wird auf absehbare Zeit ebenfalls nur sowohl auf herkömmlichem als auch zusätzlich auf elektronischem Wege möglich sein. Bedenkt man zudem, dass mit Art. 41 EU-Grundrechtscharta,<sup>44</sup> ein Grundrecht auf eine gute Verwaltung eingeräumt wird, demzufolge jeder ein Mensch ein Recht darauf hat, dass seine Angelegenheiten u.a. innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden, so wird die grundrechtliche Relevanz unterschiedlich schneller und unterschiedlich intensiv gehandhabter Verwaltungsverfahren deutlich. All dies erfordert auch weiterhin und für lang absehbare Zeit eine persönlich zugängliche Verwaltung, die nicht nur elektronisch dem Bürger gegenüberzutreten darf.

---

44 In der noch zu ratifizierenden Europäischen Verfassung wird dies Art. II-41 sein.

### **2.1.3 Kosten**

Die Vorhaltung derartiger Parallelstrukturen verursacht allerdings erhebliche Kosten. Schon isoliert verschlingt eGovernment erhebliche finanzielle Mittel, um elektronische Verwaltungsverfahren überhaupt technisch zu realisieren und gegenüber dem Bürger funktionsfähig zu machen. Diese Finanzmittel sind in staatlichen Haushalten an keiner Stelle vorhanden und können letztlich in vollem Umfang nur durch Umschichtungen und Einsparungen erreicht werden. Der bislang bei Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen immer wieder für Einsparbemühungen herangezogene Personalhaushalt dürfte aber im Ergebnis ungeeignet sein, um die erforderlichen Mittel aufzubringen, da – wie oben dargestellt – sowohl die Bürgernähe gewährleistet bleiben muss und zudem –zumindest in der Anfangsphase – der fehlerfreie Betrieb von eGovernment-Anwendungen ebenfalls personalintensiv ist. Um welche finanziellen Dimensionen es dabei geht, zeigt die oben vorgestellte Initiative „Bund Online 2005“ der Bundesregierung, für die gut 1,5 Milliarden EUR für die Jahre 2001 bis 2005 bereitgestellt worden sind. Dabei ist zu bedenken, dass diese Summe zu einem überwiegenden Teil für Beratungsunternehmen aufgewandt werden muss, die eigentlichen Investitionen in Hard- und Software zum Teil noch hinzukommen. Wie die Vision eines flächendeckenden eGovernment in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der leeren Kassen in überschaubarer Zeit realisiert werden soll, wird eine der eigentlichen Herausforderungen sein. Andererseits wird man nicht umhin kommen, sich dieser Aufgabe zu stellen, soll Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich nicht weiter ins Hintertreffen geraten. Letztlich kann dieser Finanzaufwand in einen heilsamen Reformzwang münden, indem echte Funktionalreformen mit dem Abbau überflüssiger Verwaltungsverfahren durchgeführt werden, die dann tatsächlich Geld einsparen. Derzeit fehlt es aber – sehr zum Leidwesen der auf das eGovernment setzenden IT-Branche – an den Finanzmitteln, um das eGovernment deutlich voranzubringen. So hatte etwa im Oktober 2003 trotz der technischen Möglichkeit noch keine Kommune in Mecklenburg-Vorpommern die Software für die komplette Abwicklung von Bauanträgen über das Internet gekauft.<sup>45</sup>

### **2.1.4 Bürokratieaufbau**

Aber auch das im Modernisierungsprozess angestrebte Ziel einer Verschlinkung der Verwaltung, einer Steigerung der Leistungsfähigkeit sowie verbesserter Effizienz wird durch eGovernment-Anwendungen nicht automatisch erreicht. Wie soeben gezeigt, wird auf längere Sicht die Vorhaltung von Parallelstrukturen erforderlich sein, da nicht alle Menschen zur

---

45 Nordkurier vom 23. 10. 2003.

Nutzung von eGovernment-Anwendungen in der Lage sind. Schon wegen des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) wird man auch diese Menschen weiterhin mit Verwaltungsleistungen ansprechen müssen, die ihnen zugänglich sind. Damit sind Doppelstrukturen aber zwangsläufig vorprogrammiert, die aus Sicht der Verwaltung umso aufwendiger und kostspieliger werden, wenn sie vom Ablauf der Verfahren her nicht mehr identisch sind. Das eigentliche Ziel des eGovernments, eine Reorganisation der Geschäftsprozesse zu bewirken, kann dann kostensteigernd wirken, wenn zusätzlich noch die alten Verfahrensstrukturen beibehalten werden. Dies wird sich in manchen Fällen nicht vermeiden lassen, da schriftliche bzw. persönliche Verwaltungsverfahren sich nicht in vollem Maße wie elektronische Verfahren darstellen lassen. Und schließlich können auch die im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle und damit auch beim eGovernment zugrunde gelegten Dienstleistungs- und Kundenparadigma nach außen sowie der kooperative Führungsstil nach innen zu einem Mehr an Bürokratie führen, da der Koordinationsaufwand zunimmt und neue Anforderungen wie interkommunale Leistungsvergleiche oder Benchmarking letztlich nichts anderes als neue bürokratische Verfahren darstellen.<sup>46</sup>

### **2.1.5 Auflösung von Zuständigkeiten**

Zuständigkeiten und überkommene Verwaltungsstrukturen über den Haufen zu werfen, mag sicherlich das Ziel mancher Verwaltungsmodernisierungsansätze sein. Sieht man aber aufgrund des verfassungsrechtlichen Hintergrundes in bestehenden Verwaltungsstrukturen auch positive Aspekte, so bedeutet das eGovernment einen Generalangriff auf die Zuständigkeitsordnung. Dies liegt daran, dass die Virtualität der Verfahrensabläufe als Folge der technischen Möglichkeiten räumliche Aspekte bei der Kommunikation mit der Verwaltung und auch bei der Vorgangsbearbeitung innerhalb der Verwaltung fast obsolet werden lässt.<sup>47</sup> Konkret bedeutet dies, dass sachliche und örtliche Zuständigkeiten aufgrund der technischen Möglichkeiten keine Rolle mehr spielen müssen und in einigen Konzepten auch keine Rolle mehr spielen. Es liegt auf der Hand, dass den Bürger die sachliche und örtliche Zuständigkeit einer Behörde nicht mehr interessiert, wenn er sämtliche Verwaltungsvorgänge von seinem PC aus erledigen kann. Auf der Verwaltungsseite ist es nun ebenfalls technisch möglich, den gleichen Vorgang nahezu zeitgleich durch verschiedene Stellen bearbeiten zu lassen, und der Aufenthaltsort des Bürgers spielt angesichts weltumspannender Internet-Möglichkeiten ohnehin keine Rolle für elektronische

---

<sup>46</sup> Hill, DÖV 2004, 721 (728).

<sup>47</sup> Lenk, in: Spahni (Fn. 3), S. 93 (104); Schliesky, in: Meyer/Wallerath (Fn. 5), S. 80 (99 ff.); Wimmer (Fn. 1), S. 361.

Verwaltungsverfahren. So führt gerade das im Zuge von eGovernment-Anwendungen immer wieder propagierte „Lebenslagenkonzept“, das in Ansätzen auch der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern vorschwebt,<sup>48</sup> zu einer Auflösung von örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten, wenn bestimmte Lebenslagen zentral bearbeitet und entschieden werden sollen.<sup>49</sup>

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive muss dieses Szenario allerdings als „Risiko“ des eGovernments angesehen werden, konkretisiert die Zuständigkeitsordnung doch das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip des Art. 20 GG, indem die unverzichtbaren Anforderungen rechtstaatlich-demokratischen Verwaltens, nämlich Transparenz, Kompetenz und Zurechenbarkeit, gewährleistet werden.<sup>50</sup> Die Zuständigkeit ist die organisationsrechtliche Regelanknüpfung für die Entscheidungs- und Handlungskompetenz einer Verwaltungseinheit. Kompetenzverschiebungen sind Ausnahmefälle, die der gesetzlichen Erlaubnis bedürfen. Hier liegt insoweit ein grundlegender „Angriff“ des eGovernments und der IuK-Technologie auf überkommene Verwaltungsstrukturen vor: Anders als bislang sind keine punktuellen Durchbrechungen oder Abweichungen von der Zuständigkeitsordnung beabsichtigt, sondern vielmehr eine immanente Änderung des Zuständigkeitsverständnisses. Dies liegt an der technisch erforderlichen hochkomplexen Vernetzung der Verwaltung und der systembedingten Zuständigkeitskonzentration für den Außenkontakt zum Bürger.<sup>51</sup> Der bislang Verantwortlichkeit sichernden Zuständigkeit droht somit die Gefahr der Auflösung in „vernetzter Beliebigkeit“, bei der das im Hintergrund datensammelnde, datenverarbeitende und Entscheidungen treffende Organ nicht mehr ersichtlich ist. Damit kann aber eine verfassungsrechtliche Forderung nicht mehr eingelöst werden: Das Rechtsstaatsprinzip verlangt generelle Klarheit bei der Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen in der Verwaltungsorganisation.<sup>52</sup>

## 2.2 Chancen

Nicht zu vernachlässigen sind allerdings die Chancen, die das eGovernment bietet.<sup>53</sup>

---

48 Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Fn. 11), S. 8, 12.

49 Deutlich *Naujokath/Eufinger*, in: Reinermann/von Lucke (Fn. 1), S. 46 (64 f.), am Beispiel des Projekts „Verwaltung 2000“ in Schleswig-Holstein.

50 *Schliesky*, NVwZ 2003, 1322 (1326); *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S. 405 (416).

51 Hierzu näher *Killian/Wind*, *VerwArch.* 88 (1997), 499.

52 *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts I*, 1987, § 24 Rn. 79; *Schultze-Fielitz*, in: Dreier (Hg.), *Grundgesetz*, Band II, 2000, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 192.

53 Hierzu knapp und prägnant *Wimmer* (Fn. 1), S. 368; s. auch *Hill*, *BayVBl.* 2003, 737 ff.

### **2.2.1 Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit**

Auch wenn das Kundenparadigma neuer Steuerungsmodelle nach hier vertretener Auffassung mit Vorsicht zu genießen ist, so ist eine Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung ein unbedingt anzustrebendes Ziel, das verfassungsrechtlich mit Hilfe der Grundrechte und nun durch den bereits erwähnten Art. 41 EU-Grundrechtscharta begründet werden kann. EGovernment bietet insoweit zahlreiche Möglichkeiten, die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung zu verbessern. Auch der bislang bei dem Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger eine erhebliche Rolle spielende Faktor „Zeit“ wird durch das eGovernment relativiert. Unabhängig von tarifvertraglichen Arbeitszeiten ist nun rund um die Uhr ein Kontakt des Bürgers zu seiner Verwaltung denkbar. Neben der ständigen Erreichbarkeit der Verwaltung kann das eGovernment aber auch zu einer Verringerung der Bearbeitungszeiten beitragen. Denkt man an komplexe Verwaltungsverfahren, bei denen mehrere Behörden zu beteiligen sind, so können die bislang erforderlichen Postlaufzeiten für das Einholen der verschiedenen Stellungnahmen nunmehr weitestgehend entfallen. EGovernment-Anwendungen stellen zudem ein Instrument dar, in den vom demographischen Wandel besonders betroffenen Gebieten der Republik eine komplette Verwaltung auch weiterhin vorhalten zu können. Auch wenn gerade aus Gründen der Bürgernähe die Einführung des eGovernments nicht mit Gebietsreformen kombiniert werden sollte, so wird in einigen Jahren in einigen Teilen der Bundesrepublik über die Standorte von Verwaltungseinheiten nachzudenken sein. Hier kann das eGovernment in der Tat helfen, die notwendige Infrastruktur in dünn besiedelten Räumen sicherzustellen.

### **2.2.2 Wirtschaftsfreundliche Verwaltung**

Das derzeit wohl stärkste Interesse an einer Realisierung von eGovernment-Anwendungen hat zweifellos die Wirtschaft. Für Unternehmen ist es reizvoll, Genehmigungsverfahren zukünftig möglicherweise ohne aufwendige Behördengänge und in kürzeren Zeiträumen absolvieren zu können. Insofern wird eine funktionierende eGovernment-Infrastruktur zukünftig einen wesentlichen Standortfaktor für unternehmerische Ansiedlungsentscheidungen darstellen. Hierbei darf ein erheblicher europarechtlicher Druck nicht verschwiegen werden, der in Gestalt des Entwurfs einer EU-Dienstleistungsrichtlinie die nationale Verwaltung noch erheblich unter Druck setzen wird. Nach Art. 8 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs<sup>54</sup> müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass spätestens am 31. 12. 2008 alle Verfahren und Formalitäten, die eine Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit betreffen,

---

<sup>54</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Dok. KOM (2004) 2 endg. /2.

problemlos im Fernweg und elektronisch bei einem einheitlichen Ansprechpartner oder bei der zuständigen Stelle abgewickelt werden können. Auch wenn diese Verpflichtung nur gegenüber ausländischen Unionsbürgern gilt, so wird die drohende Inländerdiskriminierung einen erheblichen Druck der heimischen Wirtschaft erzeugen, diesen tatsächlichen Modernisierungsansatz, alle erforderlichen Genehmigungsschritte dem Bürger gebündelt zu übermitteln, auch für die deutschen Wirtschaftsbürger einzuführen.

### **2.2.3 Grundlegende Neuorganisation von Verwaltungsabläufen und Zuständigkeit**

Welche Bedeutung die Zuständigkeitsordnung für eine demokratische und rechtstaatliche Verwaltung hat, ist bereits dargelegt worden.<sup>55</sup> Das eGovernment stellt in der Tat die geltende Zuständigkeitsordnung in Frage, doch hängt es von den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung ab, ob die zentralen verfassungsrechtlichen Funktionen der Zuständigkeitsordnung auch künftig gewahrt bleiben. Das Verfassungsrecht verhindert jedenfalls nicht eine grundlegende Neuorganisation von Verwaltungsabläufen und eine Neufestlegung von Zuständigkeiten. Für diese Form der Verwaltungsmodernisierung bietet das eGovernment eine echte Chance, wenn man – wie hier vertreten – eGovernment zwar als Instrument, aber nicht als bloße Abbildung bestehender Verwaltungsverfahren und Verwaltungsabläufe begreift. Neben dem gebündelten Angebot und Zugang zu Verwaltungsleistungen muss ein Schwerpunkt der Einführung von eGovernment-Anwendungen auf der Reorganisation des sog. „back office“-Bereiches, d.h. auf der Überprüfung existenter Verwaltungsabläufe liegen. Jeder Verwaltungsmodernisierer sei aber eindringlich darauf hingewiesen, dass die erhofften Effizienzgewinne letztlich nur zu erzielen sind, wenn jedes einzelne Verwaltungsverfahren bzw. jeder Verwaltungsablauf in einer Behörde genau dokumentiert und anschließend jeder einzelne Schritt auf seine Erforderlichkeit hin überprüft wird. Auf diese Weise kann eine echte Verschlinkung der Verwaltung stattfinden, die auch Kosten einspart. Zusätzlich bietet ein solches Vorgehen die Möglichkeit, einzelne Ablaufschritte zu definieren, behördenintern zu standardisieren und damit möglicherweise in anderen Ablaufprozessen wieder einsetzen zu können.<sup>56</sup>

### **2.2.4 Stärkung dezentraler Verwaltungseinheiten**

Auch wenn in einigen verwaltungswissenschaftlichen Konzepten das eGovernment zentral gedacht wird und damit als Unitarisierungshebel gesehen wird, so kann das eGovernment – dies ist der Vorteil der vielfältigen technischen Möglichkeiten – problemlos auch dezentral

---

<sup>55</sup> Siehe oben 2.1.5.

<sup>56</sup> Hill, DÖV 2001, 721 (724) m.w.N.

organisiert werden. Wenn man sich bundes- und europaweit auf einen Korridor technisch-kompatibler Standards verständigt, hat grundsätzlich jede Verwaltungseinheit die Möglichkeit, eigene Lösungen zu entwickeln. Zweifelsohne ist es nicht erforderlich, dass jede Kommune „das Rad“ neu erfindet, doch ist eine Vielfalt von Anwendungen nicht nur Ausdruck kommunaler Gestaltungsfreiheit, sondern auch ein Gewinn für den wirtschaftlichen Wettbewerb und damit für die Innovationsbereitschaft von IT-Unternehmen. Zu strikte und starre zentrale Vorgaben für technische Standards schränken die kommunale Organisationshoheit ein und ersticken die Innovationsbereitschaft von Unternehmen. Wenn man allerdings das eGovernment auch dem Wettbewerb der Verwaltungen und insbesondere dem interkommunalen Wettbewerb öffnet, kann diese Form der Verwaltungsmodernisierung kommunale Gestaltungsräume sogar stärken. Hier ist eine Arbeitsteilung zwischen den bestehenden Gebietskörperschaften im Sinne eines „front office“ in kleinen Gemeinden und eines „back office“-Bereiches in den Kreisverwaltungen denkbar. Die Kreisebene ist aufgrund personeller und sächlicher Ausstattung am ehesten in der Lage, eGovernment-Anwendungen für den kreisangehörigen Raum als „Kompetenzzentrum“ vorzuhalten, zumal viele der in Rede stehenden internetfähigen Verwaltungsdienstleistungen ohnehin Kreisaufgaben sind. Hierfür bedarf es zwangsläufig einer engen Verzahnung mit anderen staatlichen Ebenen und auch privaten Einheiten. Insoweit kann eGovernment auch zu einer neuen „Kooperationskultur“ in der Verwaltung führen, die wiederum ein neues Verwaltungskooperationsrecht erfordert. Daher bedarf es dringend der „Übersetzung“ von technischen, betriebswirtschaftlichen und verwaltungswissenschaftlichen Konzepten in rechtliche Strukturen – ansonsten wird eGovernment eine Reform-Modewelle bleiben, bei der viel Geld ohne bleibende Ergebnisse investiert wurde. Ein richtiger Weg ist deshalb die Schaffung von Kreisnetzen, an die kreisangehörige Gemeinden angebunden werden und mit denen sie einen Zugang zu anderen Verwaltungsnetzen erhalten. Über die Kreisnetze besteht dann Anschluss an Landesnetze und schließlich an bundesweit und europaweit bestehende Verwaltungsnetze. Die Schaffung und Nutzung einer gemeinsamen physikalischen Infrastruktur haben das Land Mecklenburg-Vorpommern und die kommunalen Spitzenverbände in ihrer Rahmenvereinbarung über eine gemeinsame eGovernment-Initiative vereinbart. Das Corporate Network des Landes soll dabei als gemeinsames Landesverwaltungsnetz genutzt werden, an das sich die kommunalen Gebietskörperschaften anschließen können.

### **3. Rechtliche Rahmenbedingungen des eGovernments**

In der aktuellen Diskussion über das eGovernment sowie in zahlreichen Modellprojekten ist das für betriebswirtschaftlich motivierte Verwaltungsreformansätze typische Phänomen zu beobachten, dass rechtliche Rahmenbedingungen vernachlässigt werden. Auch wenn Juristen oftmals als „Bremser“ bei Verwaltungsreformen verschrien sind, weil sie das geltende Recht und damit geltende organisationsrechtliche Strukturen zu beachten haben, erscheint dies als eine große Gefahr zahlreicher Verwaltungsmodernisierungsansätze. Juristen sind ohne weiteres auch in der Lage, rechtliche Strukturen weiterzuentwickeln bzw. den Veränderungsbedarf aufzuzeigen. Das eGovernment enthält – jedenfalls bei einer umfangreichen Realisierung – so viele Auswirkungen auf rechtliche Strukturen, dass man um Gesetzesänderungen nicht umhin kommt.

#### **3.1 Anpassung des verfahrensrechtlichen Rahmens**

Nach privatrechtlichen Formvorschriften und dem Signaturgesetz hat der elektronische Rechtsverkehr in das Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrecht Einzug gehalten. Das „Dritte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften“ vom 21. 08. 2002<sup>57</sup> macht rechtswirksames Handeln zwischen Verwaltung und Bürger mit Hilfe moderner Kommunikationstechnik möglich und rechtlich zulässig. Da wesentliches Kennzeichen des eGovernments gerade der Verzicht auf das Papier und damit auf die herkömmliche Schriftform ist, bildete das Papier als Medium bzw. – rechtlich – die in ca. 3.900 verwaltungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes enthaltene Anordnung einer Schriftform<sup>58</sup> den eigentlichen „Knackpunkt“ der Rechtsänderung. Im Zentrum der verwaltungsverfahrenrechtlichen Änderungen steht die neue Generalklausel des § 3 a VwVfG, der elektronische Kommunikation nunmehr grundsätzlich erlaubt.<sup>59</sup> Mecklenburg-Vorpommern hat mittlerweile durch das „Gesetz zur Förderung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren“<sup>60</sup> die landesrechtlichen Vorschriften an die bundesrechtlichen Änderungen angepasst.

#### **3.2 Vernachlässigung des organisationsrechtlichen Rahmens**

Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene ist allerdings eine Vernachlässigung des organisationsrechtlichen Rahmens zu beobachten. Schon allein die Auswirkungen des

---

57 BGBl. I S. 3322; dazu näher *Roßnagel*, NJW 2003, 469 f.; *Schlatmann*, DVBl. 2002, 1005 ff.; *ders.*, LKV 2002, 489 ff.; *Schmitz/Schlatmann*, NVwZ 2002, 1281 (1283); *Schliesky*, NVwZ 2003, 1322 (1323 ff.).

58 Zahl nach *Schmitz/Schlatmann*, NVwZ 2002, 1281 (1282).

59 Näher zu den Neuerungen *Meyer*, in: Knack (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl. 2003, § 3 a Rn. 1 ff.; *Schliesky*, in: *Meyer/Wallerath* (Fn. 5), S. 80 (88 ff.); *ders.*, NVwZ 2003, 1322 (1323 ff.).

60 Vom 17. 12. 2003, GVOBl. MV 2004, S. 2.

eGovernments auf die Zuständigkeitsordnung werden zahlreiche organisationsrechtliche Änderungen nach sich ziehen, denen momentan jedoch kaum Aufmerksamkeit gewidmet wird. Hier ist die Praxis aufgefordert, geeignete Organisationsstrukturen für ein effektives eGovernment zu entwickeln. Aufgabe der demokratisch legitimierten Rechtsetzungsorgane ist es dann, die Entscheidung über deren rechtliche Zulässigkeit zu treffen und ggf. das Organisationsrecht anzupassen. Dies gilt gerade auch für den kaum noch überschaubaren Bereich sog. Public Private Partnerships (PPP), die gerade im Bereich des eGovernments eine erhebliche Rolle spielen, da kaum eine öffentliche Verwaltung mit „Bordmitteln“ in der Lage ist, komplexe eGovernment-Anwendungen zu realisieren. Neben dem technischen Know-how ist häufig auch privates Kapital erforderlich, um über die schlichte Internet-Präsentation einer Verwaltung hinauszukommen, so dass PPP gerade auch im Bereich von eGovernment-Anwendungen eine große Rolle spielen.<sup>61</sup> Letztlich handelt es sich bei der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privaten nicht um ein isoliertes Problem des eGovernments, sondern um ein hochaktuelles Thema des Verhältnisses zwischen staatlichem und privatem Sektor. Auch hier sind die Gesetzgeber in Bund und Ländern dringend aufgefordert, die überall stattfindenden PPP auf eine sichere rechtliche Grundlage zu stellen. Derzeit finden viele Formen der Zusammenarbeit in einer rechtlichen Grauzone statt, die im Falle rechtlicher Unzulässigkeit den Verlust erheblicher Investitionsmittel fürchten lässt.

### **3.3 Verfassungsrechtliche Anforderungen**

Auch das eGovernment ist Handeln von staatlichen Organen und damit in den meisten Fällen Ausübung von Staatsgewalt, so dass die grundlegenden verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Ausübung von Staatsgewalt wie z.B. Art. 20 Abs. 2, 3 GG auch für die elektronische Tätigkeit der Verwaltung gelten. Die kreative Erfindung völlig neuer Begriffe in den Verwaltungswissenschaften kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verwaltung umfassenden rechtlichen Bindungen unterliegt. Insoweit bedarf es der „Übersetzung“ zentraler Begriffe und Instrumente der Modernisierungsdiskussion sowie ihrer Einordnung in die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, denen auch das eGovernment als Verwaltungsmodernisierungsansatz unterliegt. Dies ist an anderer Stelle bereits vorgenommen worden,<sup>62</sup> so dass hier eine Darstellung unterbleiben kann. Viele Bestandteile von eGovernment-Konzepten lassen sich dann maßgeblichen Rechtsbegriffen zuordnen, so dass auch das Grundgesetz letztlich mehr Modernisierung zulässt, als ihm derzeit oftmals vorgeworfen wird.

---

61 Dazu nun näher *Hart/Welzel* (Hg.), *Public Private Partnerships und eGovernment*, 2004, insb. S. 15 ff.

62 *Schliesky*, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des eGovernments*, DÖV 2004 (im Erscheinen).

#### **4. Fazit**

Der technischen Entwicklung, die mit konkreten Erwartungen der Bürger und auch der Wirtschaft einhergeht und sich so mittelfristig zu einem Standortfaktor eines Bundeslandes oder einer Region entwickeln wird, kann sich heute eine ernsthafte Verwaltungsmodernisierung nicht entziehen. Schon das Europäische Gemeinschaftsrecht lässt der deutschen Verwaltung keine Alternative, da aufgrund zahlreicher Rechtsakte bis Ende 2008 elektronische Verwaltungsverfahren möglich sein müssen. Damit ist aber auch eine große Herausforderung benannt: Gemeinschaftliche Vorgaben müssen ebenso wie grundlegende verfassungsrechtliche Strukturen eingehalten werden. Zudem sind verschiedene Reformstränge auf verschiedenen Ebenen zu kombinieren, was im deutschen Föderalismus nicht einfach ist. Angesichts der Größe dieser Herausforderungen ist eine Verzahnung von Verwaltungsmodernisierungsansätzen mit Hilfe des eGovernments mit Funktional- und Verwaltungsstrukturreformen geradezu zwingend geboten, wenn ein Erfolg gewollt ist. Das eGovernment bietet aufgrund seiner technischen Möglichkeiten und der Herausforderung, bewährte Strukturen grundlegend in Frage zu stellen, eine exzellente Chance zu echten Verwaltungsstrukturreformen, die allerdings nicht nur – jedenfalls nicht kurzfristig – unter dem Aspekt der Kosteneinsparung gesehen werden dürfen. Eine Gebietsreform als Bestandteil einer Verwaltungsmodernisierung bei gleichzeitiger Einführung von eGovernment erscheint weder geboten noch hilfreich – im Gegenteil: Die Bürgernähe wird schon wegen der zunehmenden Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene und der bei elektronischer Verfahrensabwicklung nur noch schwer sicherzustellenden Verantwortungszurechnung ohnehin problematisch und würde bei erheblich vergrößerten Verwaltungseinheiten noch weiter schwinden. Vielmehr bietet das eGovernment bei einer entsprechenden Konzeption neben einer grundlegenden Funktionalreform auch die Chance, dezentrale Verwaltungseinheiten und kommunale Gestaltungsspielräume zu stärken und auf diese Weise zu einer „win-win“-Situation zu gelangen. Insofern hat Mecklenburg-Vorpommern einen richtigen Weg eingeschlagen, doch erscheint das Zusammenwirken der einzelnen Reformansätze noch nicht ausreichend aufeinander abgestimmt zu sein.



# **Aufgabenkritik und Deregulierung auf Bundes- und Landesebene am Beispiel der Testregion für Bürokratieabbau Westmecklenburg**

*Klaus-Michael Rothe<sup>1</sup>*

## **1. Einleitung**

Die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes wird mehr denn je von einer modernen, leistungsfähigen Verwaltung bestimmt. Im Wettbewerb der Regionen muss das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern daher alles unternehmen, das Bundesland insgesamt kundenorientierter aufzustellen. Allgemein ist unter dem Oberbegriff der Kundenorientierung – angelehnt an den Sprachgebrauch der Wirtschaft – die Ausrichtung des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf seine Kunden und damit vor allem auf diejenigen, die in diesem Land leben und wirtschaften, zu verstehen. Das sind die Einwohner und vor allem die Unternehmer des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Jede Gruppe hat spezifische Bedürfnisse und Anforderungen an „ihr“ Bundesland. Wer mit „seinem“ Bundesland zufrieden ist, lebt und bleibt gerne hier; Zufriedenheit mit „seinem“ Bundesland ist zudem eine wesentliche Voraussetzung für auskömmliches Wirtschaften.

Als Maßstab dieser Zufriedenheit gilt zunehmend auch der Umfang der „Bürokratie“, wobei das Beklagen der ausufernden Bürokratie in Deutschland nicht neu ist. Angehende Juristen lernen bereits in der Anfangsvorlesung zum öffentlichen Verwaltungsrecht die Integration der Bedeutung des Ausspruches: „Von der Wiege bis zur Bahre – Formulare, Formulare“. Schon Reichskanzler Bismarck – „Die Bürokratie ist es, an der wir überall kranken.“ – und der Soziologe Max Weber warnten vor einem Jahrhundert vor dieser Gefahr. Sie ahnten bereits, dass eines Tages das Fass überlaufen würde.

## **2. Regelungsflut**

An diesem Punkt stehen wir jetzt! Wir alle stellen fest, dass der staatliche Einfluss, insbesondere auch auf das Wirtschaftsgeschehen, überhand genommen hat. Zahlreiche Indikatoren zeigen deutlich, dass uns der Staat mit einer nahezu perfekten Regelungsdichte die Luft zum Atmen weitgehend genommen hat. Die Anzahl der insgesamt geltenden Gesetze, Verordnungen, Erlasse und Anweisungen der EU, des Bundes und der Länder ist wohl nur noch schätzbar. Nach Angaben des Bundesjustizministeriums gab es im Februar

---

1 Der Autor ist als Hauptgeschäftsführer der IHK zu Schwerin zuständig für das Projekt „Testregion für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Deregulierung und Bürokratieabbau“, das die Kammer mit initiiert hat. Die IKH zu Schwerin leitet federführend die Arbeitsgruppe „Testregion für Bürokratieabbau“ in Westmecklenburg, das neben Bremen und Ostwestfalen-Lippe eine der drei bundesweiten Testregionen ist.

2003 genau 2.066 Bundesgesetze mit 46.308 Einzelnormen. Hinzu kommen 3.051 Rechtsverordnungen mit 38.776 Einzelnormen. Mitte 2003 bestätigte die Bundesregierung, dass sie seit 1999 insgesamt 122 Gesetze und 178 Verordnungen mehr geschaffen als abgeschafft hat. Alle bundesgesetzlichen Regelungen stehen für eine ausgefeilte Perfektion und Gründlichkeit in der juristischen Formulierung von Tatbeständen des täglichen Lebens. Neben dem zunehmenden Regelungsdickicht europäischer Normen und den Transformationszwängen in nationalstaatliches Recht haben wir mit dem VII. Abschnitt des Grundgesetzes zudem einen dezidierten Regelungsbereich der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 71 und Art. 73 GG) oder unter den Voraussetzungen der Art. 72 und Art. 74 GG der Länder sowie der Möglichkeit zum Erlass von Rahmenvorschriften des Bundes für die Gesetzgebung der Länder (Art. 75 GG). Zentrale Bedeutung erlangt daher mehr und mehr der Vermittlungsausschuss nach Art. 77 GG. Dieser Ausschuss, bestehend aus je 16 Mitgliedern des Bundestages und 16 Mitgliedern des Bundesrates, ist faktisch das inzwischen zentrale „Gesetzgebungsorgan“ der Bundesrepublik. Spötter behaupten, dies sei der „bundespolitische Gesetzgebungsbasar“. Dort wird ausgehandelt, was beschlossen und verkündet werden soll. Heraus kommen daher allzu häufig wenig stringente, verwässerte und den bundes- sowie landespolitischen (Partei-) Interessen gerecht werdende Gesetze.

### **3. Landesrecht**

Neben dem europäischen Recht und dem Bundesrecht ist das jeweilige Landesrecht von erheblicher Bedeutung. Alle 16 Bundesländer haben, dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik folgend, jeweils eigene Gesetzgebungszuständigkeiten. Auch die jeweilige Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hat davon reichlich Gebrauch gemacht. Die Sammlung von Textausgaben der Gesetze des Landes Mecklenburg-Vorpommern listet aktuell ca. 250 der bedeutsamsten Gesetze und Verordnungen des Landes auf. Die erste und voraussichtlich letzte Ausgabe eines zweibändigen Ordners Umweltrecht des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit Stand 1997 kam damals bereits auf 210 relevante Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zum Umweltbereich. Die Erfahrung der Folgejahre hat gezeigt, dass heute wohl ein dritter Band Umweltrecht MV zu ergänzen wäre.

### **4. Kommunales Satzungsrecht**

Schließlich ist im Gesamtkontext Bürokratie und föderale Struktur die Regelungsbefugnis der Landkreise und kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern bedeutsam. Angelegenheiten

des eigenen Wirkungskreises sind durch eigene Satzungen zu regeln. Dies umfasst Bereiche wie z.B. die Wasserver- und -entsorgung mit Gebühren- und Beitragssatzungen, Straßensondernutzungssatzungen, Friedhofssatzungen, Hundeverordnungen u.v.a.m. Abgeleitet aus zahlreichen sog. Ermächtigungsregelungen des Bundes oder der Länder ergeben sich faktisch Zwänge zur Verabschiedung von Regelungsbereichen. Auf der anderen Seite ermöglicht das sog. Steuererfindungsrecht neue Stilblüten und führt zur Renaissance der preußischen Tugend, Einnahmen zu erzielen, indem Sondertatbestände mit einer Steuer, Gebühr oder sonstigen Abgabe belegt werden. War das Schlagwort Steuererfindungsrecht in der juristischen Literatur z.B. noch mit dem Begriff der „Nachtigallsteuer“ belegt (d.h. das Halten von bestimmten Singvögeln wurde früher einmal hoch besteuert) oder der noch heute geltenden Sekt- und Schaumweinsteuer (ursprünglich gedacht zur Finanzierung des Aufbaus einer Kaiserlichen Handels- und Kriegsflotte), so sind heute Schlagworte wie Vergnügungssteuersatzung, Feuerwehrgebührensatzung, Stellplatzablösesatzung etc. geläufig. Findige Stadtkämmerer sind ständig auf der Suche nach der Lücke: Wenn der Bund von seinem Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung keinen Gebrauch macht, die Länder diese Lücke nicht durch eigene Regelungen schließen oder aber Kompetenzen zugunsten der Kommunen über die Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen quasi durchreichen, kommt am Ende eine spezielle Regelung meist in Verbindung mit einer spezifischen Kostenbelastung für den Bürger bzw. Unternehmer heraus.

### **5. Beispiel: Stellplatzablösegebühr**

Das Beispiel einer kommunalen Stellplatzablösegebühr soll dieses beleuchten: Mit der Verabschiedung des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung der Bekanntgabe vom 08. 12. 1986 hat die Bundesregierung von ihrem konkurrierenden Gesetzgebungsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Art. 72 Abs. 2 GG Gebrauch gemacht. Das BauGB ermöglicht den Bundesländern die Verabschiedung eigener (Landes-)Bauordnungen. Das BauGB regelt u.a. nur den weiteren Rahmen der Errichtung von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile oder im Außenbereich (§§ 29 ff BauGB). Anforderungen an das Vorhaben selbst und an die Bauprodukte können somit im Rahmen des konkurrierenden Gesetzgebungsverhältnisses durch die (Landes-) Bauordnungen definiert werden. Davon hat das Land MV mit der Verabschiedung der Landesbauordnung (LBauO MV) vom 06. Mai 1998 Gebrauch gemacht. Im § 48 LBauO MV wird die Notwendigkeit zur Errichtung von Stellplätzen und Garagen geregelt. Die Absätze 5 und 6 des § 48 LBauO MV geben dann im Wege der Satzungsermächtigung den Gemeinden

das Recht, für abgrenzbare Gemeindegebiete Satzungen zu erlassen, in denen die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen eingeschränkt werden kann. Nach § 48 Abs. 6 LBauO MV kann in der Satzung ein Geldbetrag für Stellplätze festgesetzt werden, die aus den Gründen des Absatzes 5 nicht hergestellt werden, für die jedoch ein Ablösebetrag zu entrichten ist. Insbesondere die kreisfreien Städte haben von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und in der Folgezeit sog. Stellplatzablösesatzungen verabschiedet.

Diese dargestellte Kette aufeinander aufbauender Regelungen verdeutlicht: Auf jeder Ebene des föderalen Staates wurde ein Gesetz verabschiedet, um am Ende die Höhe des Ablösebeitrages durch einen Verwaltungsakt festsetzen zu können. Die tatsächlichen Auswirkungen eines oder mehrerer Gesetze zeigen sich erst auf der für Bürger und Unternehmen direkt spürbaren Verwaltungsebene: Wenn ich ein Vorhaben errichten will, muss ich Stellplätze schaffen, darf aber nur eine geringere Anzahl verwirklichen und muss für die nicht errichteten Plätze eine Ablösesumme entrichten.

Damit steht die Stellplatzablösung quasi als Synonym, als Beleg für den Ausspruch von Bismarck und Weber: Wir kranken an der Bürokratie – das Fass ist übergelaufen! Auf die Reformen der öffentlichen Verwaltung und der Deregulierung ist daher das Hauptaugenmerk zu richten. Es muss *ernsthaft* und *tatsächlich* gewollt sein zu hinterfragen, ob wir bestimmte Regelungen heute noch brauchen! Wenn diese Frage mit „Ja“ beantwortet werden sollte, schließt sich sogleich die Frage nach einer inhaltlichen Änderung der Regelung an. Nur wenn ein Gesetz zur Regelung eines Tatbestandes den heute und morgen geltenden Ansprüchen und Bedürfnissen dient, sollte an dem Gesetz festgehalten werden.

## **6. Projekt Testregion**

Aufgrund des direkten und sehr vielschichtigen Kontaktes aller Industrie- und Handelskammern zur unternehmerischen Basis in Deutschland reifte die Erkenntnis zum umfassenden Bürokratieabbau. Ein „Weiter-so-wie-bisher“ kann es nicht geben. Gemeinsam mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) hatte die IHK zu Schwerin im Dezember 2002 der Bundesregierung vorgeschlagen, Maßnahmen für einen durchgreifenden und umfassenden Bürokratieabbau zunächst in ausgewählten Regionen zu testen. Der Jahreswechsel 2002/2003 wurde somit zur Geburtsstunde des Schlagwortes „Testregion für Bürokratieabbau“. Noch im Januar 2003 hatte sich die IHK zu Schwerin mit ihrem Bezirk, der identisch mit der Wirtschaftsregion Westmecklenburg ist, für dieses Projekt beworben und sich in Berlin gegenüber der Bundesregierung unter 80 Bewerberregionen aktiv für die Auswahl als Testregion für Bürokratieabbau eingesetzt.

## 7. Masterplan Bürokratieabbau

In der Kabinettsitzung am 26. Februar 2003 beschloss die Bundesregierung sodann „Eckpunkte für den Masterplan Bürokratieabbau“. Dieser beinhaltete die Ziele, Aufgaben, Bestandteile, Organisationsstrukturen und einen Zeitplan. „Um Wachstum und Beschäftigung in Deutschland zu fördern, muss Bürokratie konsequent abgebaut werden. Ziel muss es sein, den Mittelstand zu entlasten und die Bundesverwaltung zu modernisieren, um damit die Lage der öffentlichen Haushalte zum Wohl der Bürger wie der Wirtschaft zu verbessern.“<sup>2</sup> Die Bundesregierung wollte mit dem Masterplan Bürokratieabbau – in der Folgezeit umbenannt in „Initiative Bürokratieabbau“ – „bestehende bürokratische Hürden ... abbauen, der Entstehung neuer administrativer Erschwernisse entgegenzutreten und die Effizienz des ... Verwaltungsvollzugs ...“<sup>3</sup> erhöhen. Sie trat Anfang 2003 die Flucht nach vorn an. Bei der Identifizierung bürokratischer Hemmnisse sowie bei der Erarbeitung notwendiger Maßnahmen zur Überwindung solcher Hemmnisse wurde der intensive Dialog vor allem auch mit den Interessenvertretern der Wirtschaft gesucht. Das federführende Bundesministerium für Wirtschaft hat im Zusammenhang mit der „Initiative Bürokratieabbau“ u.a. die IHKs aufgefordert, eigene Vorstellungen zum Bürokratieabbau zu entwickeln. Letztlich führten die Aufforderung des Bundeswirtschaftsministeriums und der Vorschlag der IHK zu Schwerin, neue Wege zu gehen und Veränderungen zeitlich und regional zu testen, zur Etablierung und Umsetzung des Modellprojektes „Testregionen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Deregulierung und Entbürokratisierung“. Neben Westmecklenburg sind die Regionen Ostwestfalen-Lippe in Nordrhein-Westfalen sowie die Hansestadt Bremen mit den Städten Bremen und Bremerhaven Mitte Juli 2003 durch die Bundesregierung als Testregion benannt worden. Auf der regionalen Ebene Westmecklenburg gründete und koordinierte die IHK zu Schwerin eine Projektgruppe, unter Beteiligung der fünf Gebietskörperschaften der Region (kreisfreie Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Wismar, Landkreise Ludwigslust, Parchim und Nordwestmecklenburg), der drei Bundestagsabgeordneten aus Westmecklenburg, des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg, des Arbeitsamtes Schwerin (heute Agentur für Arbeit), der Handwerkskammer Schwerin sowie des Regionalmarketing-Vereins Mecklenburg-Schwerin. Zudem gibt es eine Bundesprojektgruppe mit jeweils fünf Vertretern aus den drei Testregionen sowie leitenden Mitarbeitern aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Die Bertelsmann-Stiftung begleitet das Projekt in den drei Testregionen wissenschaftlich und soll die Ergebnisse objektiv dokumentieren.

---

2 BT-Drs. 15/1418 vom 14. 07. 2003; Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage von Abgeordneten der CDU/CSU, BT-Drs. 15/1253.

3 BT-Drs. 15/1418, S. 3.

## 8. Projektziele

Das Projekt „Testregion für Bürokratieabbau“ ist zunächst auf fünf Jahre befristet sowie regional begrenzt auf die drei genannten Regionen. Ziel des Projektes ist die Stimulierung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Deregulierung und Bürokratieabbau. Es soll das „ausprobiert“ werden, was noch nicht konsensfähig ist, aber einen spürbaren wirtschaftlichen Effekt verspricht. Schlagworte wie Tarifrecht, Steuerrecht sowie zahlreiche formelle und materielle Regelungen gelten als bundesweit strittig. Von Seiten der Wirtschaft werden vielfältige Bereiche des geltenden Rechtssystems als investitions- und wachstumshemmend empfunden, während vor allem Gewerkschaftsvertreter einerseits auf die Tarifautonomie verweisen, andererseits aber auch Arbeitnehmerrechte verteidigen wollen. Das Projekt „Testregion für Bürokratieabbau“ scheint somit geeignet, auf dem Wege eines „Feldversuches“ objektiv zutreffende Antworten auf die Frage zu finden, in welche Richtung sich die Waagschale neigen sollte. Die fehlende Konsensfähigkeit diverser Vorschläge könnte den Weg ebnen, über Öffnungsklauseln in bestehenden Bundesgesetzen, Verordnungen und Erlassen einen zeitlich befristeten und regional begrenzten Test zu wagen.

Der vorläufige Zeitplan Mitte 2003 sah drei Phasen der Bundesprojektgruppe vor:

(1) bis September 2003:

- offizieller Start,
- Zuarbeit von konkreten Vorschlägen zum Bürokratieabbau,
- ggf. erste politische Bewertung der Vorschläge,
- Studie zu ökonomischen Auswirkungen.

(2) bis November 2003:

- Priorisierung der Vorschläge zum Bürokratieabbau mit Ranking,
- Vorstellung der Studien zur ökonomischen Wirkung der Vorschläge.

(3) bis Mai 2004:

- Vorlage einer Dokumentation mit Beschreibung der prioritären Vorschläge und Darstellung der ökonomischen Potenziale,
- Ausschreibung eines Wettbewerbes um den Zuschlag zur Benennung weiterer Testregionen neben den bestehenden,
- Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene für Öffnungsklauseln und sonstige Änderungen.

In der ersten Phase wurden innerhalb der Bundesprojektgruppe über 1.000 Teilregelungen und Regelungsbereiche identifiziert und für einen Abbau von Bürokratie bzw. zur Deregulierung vorgeschlagen. Die Bereinigung erfolgte daher zunächst im Hinblick auf Redundanzen, allgemein gehaltene Vorschläge und die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ohne Zustimmungspflicht des Bundesrates. Die IHK zu Schwerin hatte zuvor im Sommer 2003 in einem ersten Schritt 62 konkrete Vorschläge unterbreitet und in einem zweiten Schritt im Oktober 2003 weitere detaillierte 115 Vorschläge vorgelegt. Diese Vorschläge wurden innerhalb der Testregion Westmecklenburg ausgearbeitet und vorab intern evaluiert. Das

fürte zu einer Beschränkung auf die wirklich prioritären Vorschläge aus der Sicht der Teilnehmer der Projektgruppe der Testregion Westmecklenburg. Insgesamt reichte die Bandbreite von schlichten Hinweisen zur kundenfreundlicheren Gestaltung der Öffnungszeiten der Verwaltung über Änderungen im Sozialrecht (Vereinfachung der Meldeverfahren, Einheitlichkeit des Zuflussprinzips), Änderungen des Straßenverkehrsrechtes, des Umweltrechtes, des Steuerrechtes, der Arbeitsstättenverordnung, des Kündigungsschutzrechtes, des Baurechtes u.v.a.m. Die Bandbreite der Vorschläge ist beeindruckend und mindestens ebenso vielschichtig wie die Wirtschaft allgemein. Eine Beschränkung auf das Wesentliche, zunächst nur auf die Vorschläge mit hohem wirtschaftlichen Potenzial, war erforderlich. Diese Verdichtung führte letztlich zu ca. 60 Vorschlägen bzw. Regelungsbereichen (Sozialrecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht, Vergaberecht, Baurecht und Bauplanungsrecht, Umweltrecht, Gaststättenrecht, Gewerbeordnung, Arbeitsstättenverordnung, Verkehrsrecht). Im Rahmen der weiteren Abschätzung, welche Vorschläge z.B. über Öffnungsklauseln politisch durchsetzbar sind, wurde weiterhin differenziert zwischen dem materiellen Recht und dem formellen Recht. Erklärter Wunsch der Bundesregierung war die Erleichterung von Verfahren und Vollzugsentscheidungen. Deren politische Durchsetzbarkeit wurde höher eingeschätzt.

### **9. Streitpunkt „politische Machbarkeit“**

Letztlich tritt hier der Dissens zwischen der Auffassung der Vertreter der Wirtschaft und der politisch Verantwortlichen offenkundig auf: Schlichte Änderungen des formellen Rechts sind politisch einfacher durchzusetzen. Das materielle Recht ist immer zugleich auch die Normierung divergierender wirtschaftlicher und privater Interessen. Der Abbau von (materiell-rechtlichen) Standards – politisch in der Vergangenheit erkämpft durch die jeweiligen Interessenvertreter der Gewerkschaften, Verbände u.a. – birgt immer die Gefahr von erheblichen Auseinandersetzungen. Genau dieses Beharren auf Standards führt jedoch die Politik auf Bundesebene in die Sackgasse – der „Politik-Basar“ des Vermittlungsausschusses ist der eigentliche Ort der Streitigkeiten. Dieses hatte auch die Bundesregierung mit dem „Masterplan Bürokratieabbau“ erkannt. Die Nagelprobe im Zuge der Diskussion mit den Testregionen für Bürokratieabbau drohte sie zu verlieren. Gerade umstrittene Themen, die offenkundig nicht konsensfähig waren, überwiegend aus dem Bereich des materiellen Rechts, sollten zeitlich befristet und regional begrenzt auf ihre Wirkung bei Veränderung des Regelungsinhaltes „erprobt“ werden. Die Beschränkung nur auf formelle Inhalte greift aus der Sicht der Wirtschaft zu kurz.

In dieser Phase drohte das Projekt „Testregion für Bürokratieabbau“ bereits zu scheitern. Die fünf IHKs der drei Testregionen wandten sich daher mehrfach direkt an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit und übergaben ihm eine intern durch die IHK-Organisation evaluierte und aktualisierte Liste prioritärer Vorschläge. Ohne Rücksicht auf die politische Konsensfähigkeit und schlichtweg unter Beachtung der ökonomischen Auswirkungen wurden Vorschläge zum Bürokratieabbau und zur Deregulierung aus den Bereichen des formellen und materiellen Rechts unterbreitet. Denn die zwischenzeitlich über die Bertelsmann-Stiftung und die IHKs organisierten und durch die Unternehmensberatung Roland Berger Consulting begleiteten Expertenworkshops mit Unternehmensvertretern bestätigten die eigentliche Zielrichtung des Projektes für Bürokratieabbau und Deregulierung. Der rein formelle Regelungsbereich betrifft weitgehend nur das „Wie“ der Umsetzung von Regelungsinhalten: Wer ist wofür zuständig und muss was ggf. mit wem in welcher Frist machen, um dem materiellen Regelungsbereich Geltung zu verschaffen? Beide Bereiche – formelles und materielles Recht – sind daher untrennbar miteinander verbunden. Die Änderung nur des einen oder des anderen Bereiches führt keinesfalls zum eigentlichen Ziel des Bürokratieabbaus. Mit Nachdruck haben daher die IHKs ihre Auffassung bekräftigt, neben den rein formellen Aspekten immer auch die materiellen Regelungsbereiche mit zu ändern.

## **10. Bundesvorschlagsliste**

Im Zuge der weiteren inhaltlichen Diskussion wurde die Liste der noch in Frage kommenden Vorschläge zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau weiter verdichtet. Am 21. April 2004 wurde dann unter dem Titel „Innovationsregionen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Deregulierung und Entbürokratisierung“ eine gemeinsame 34er-Vorschlagsliste durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, die Bertelsmann-Stiftung und die Innovationsregionen Bremen, Ostwestfalen-Lippe und Westmecklenburg vorgelegt. Diese ist unterteilt in die Bereiche „I. Verfahren vereinfachen – Verwaltungshandeln kundenfreundlich gestalten“ und „II. Freiräume für unternehmerisches Handeln schaffen“. 23 Regelungsbereiche zur Vereinfachung des Verfahrens sowie elf Regelungsbereiche zur Schaffung von Freiräumen für künftiges unternehmerisches Handeln wurden aufgelistet und der Öffentlichkeit vorgestellt. Über die Testregionen wurden 15 der 23 Vorschläge zum Teil I (= 65 Prozent) sowie acht der elf Vorschläge zum Teil II (= 73 Prozent) eingebracht.

## 11. Kabinettsbeschluss in Berlin

Dieses Zwischenergebnis lässt ein erstes Fazit zu: Die Zusammenarbeit innerhalb der Testregion Westmecklenburg und zwischen den Testregionen Bremen, Ostwestfalen-Lippe und Westmecklenburg mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zeigt erste Erfolge. Von der ursprünglichen 34er Liste wurden vom Bundeskabinett am 12. Mai 2004 dann 29 Vorschläge sogleich zur bundesweiten Umsetzung (Ziel: ab dem 01. 01. 2005) beschlossen. Auf eine vorgeschaltete „Testphase“ in den drei Testregionen wurde verzichtet. Ohne den Input aus den Testregionen wäre die Vorschlagsliste jedoch so nicht entstanden, die Bedürfnisse und Hoffnungen der Wirtschaft auf einen spürbaren Bürokratieabbau und Deregulierung nicht einmal im Ansatz erfüllt. Aufgrund der komplizierten politischen Vorgeschichte konnte von der Kabinettsitzung in Berlin am 12. Mai 2004 auch nicht der große „Befreiungsschlag“ erwartet werden. Die 29 Vorschläge lauten im Einzelnen:

1. Grenze für die Ist-Besteuerung von 500.000 EUR in den neuen Ländern über den 31. 12. 2004 hinaus verlängern,
2. Vereinfachung der Veranlagung von Körperschaftssteuer,
3. Vereinfachung der Einkommensteuererklärung,
4. Vereinfachung der Buchführung und Betriebsprüfung,
5. Beschleunigung von Gerichtsverfahren,
6. Abschaffung der aufschiebenden Wirkung bei Drittwidersprüchen in einzelnen Spezialgesetzen,
7. Erweiterter Zugriff auf Abteilung I des Grundbuches (Verzicht auf berechtigtes Interesse),
8. Vereinfachung der Bildung von Wohnungseigentum,
9. IHKs als Handelsregisterannahmestellen mit Beglaubigungsfunktion,
10. Meldepflichten in Hotels vereinfachen (Landesgesetzgebung),
11. Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude im Außenbereich,
12. Vereinfachung der Ausnahmegenehmigungen und Erlaubnisverfahren für Großraum- und Schwerverkehr,
13. Vereinfachung und Beschleunigung des Sondergenehmigungsverfahrens zum Betrieb von Gespannen bis 3,5 Tonnen zulässigen Gesamtgewichts mit Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h,
14. Verbesserung/Vereinfachung der Ausschilderungsmöglichkeit an Bundesfernstraßen,
15. Änderung des § 49 Personenbeförderungsgesetz (Entgegennahme von Aufträgen für Mietwagen),
16. Optimierte Beitragseinzugs- und Meldeverfahren für die Sozialversicherung,
17. Einführung einer Standortgenehmigung im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG),
18. Erleichterung der Berichts- und Dokumentationspflichten für Unternehmen mit Umweltmanagement-Systemen (EMAS),
19. Aufhebung der Verpflichtung zur Erstellung und Vorlage von Abfallwirtschaftskonzepten und Abfallbilanzen für private Erzeuger,
20. Verwertung (statt Beseitigung) von Chemikalienabfällen,
21. Liberalisierung im Gaststättenrecht,
22. Reduzierung von Prüf- und Aufbewahrungspflichten für Makler und Bauträger,
23. Allgemeine Experimentierklausel für Bestimmungen der Gewerbeordnung (GewO) und des Gaststättengesetzes (GastG),
24. Vereinfachung der Vergabe (Vergaberecht),
25. Befreiung der Betriebe von bürokratischen Bestimmungen der geltenden Arbeitsstättenverordnung,
26. Zusammenführung des staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Vollzugs im Arbeitsschutz,
27. Aufhebung des Ladenschlussgesetzes,
28. Überprüfung des Schornsteinfegermonopols,
29. Zusammenstellung der Aushangvorschriften und Bekanntgabe in einem elektronischen Informationsforum.

Die vom Bundeskabinett verabschiedeten 29 Maßnahmen sind rückblickend nur ein kleiner Extrakt aus der Vielzahl von konkreten und detaillierten Vorschlägen, die in den drei Testregionen Bremen, Westmecklenburg und Ostwestfalen-Lippe ausgearbeitet wurden.

Angesichts der Tatsache, dass die Bundesregierung im Kabinettsbeschluss vom 26. Februar 2003 den Masterplan Bürokratieabbau medial als den wichtigsten „Befreiungsschlag“ der Demokratie für mehr Wachstum und Beschäftigung veröffentlicht hatte, ist deutliche Skepsis an der Erreichung des eigentlichen Kernzieles angebracht. Zudem neigt die öffentliche Wahrnehmung oft zu Fehlinterpretationen: Der Beschluss des Bundeskabinetts vom 12. Mai 2004 öffnet lediglich den Weg zur Einleitung der jeweiligen Gesetzgebungsverfahren. Wie so oft in der Vergangenheit wird damit dem Vermittlungsausschuss des Bundes (wieder) eine zentrale Rolle zukommen. Trotz aller Lippenbekenntnisse der Oppositionsparteien im Bundestag zur Unterstützung der Kampagne „Bürokratieabbau“ ist daher zur Zeit noch von langwierigen parlamentarischen Diskussionen und Kompromissentscheidungen spätestens im Vermittlungsausschuss auszugehen. Letztlich kann die Bundesregierung allein und ohne Petition des Bundesrates nur die Bereiche entbürokratisieren und deregulieren, in denen die ausschließliche oder aber konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Mitwirkungspflicht des Bundesrates besteht. Auf diese Zusammenhänge wurde eingangs bereits verwiesen.

## **12. Rückbesinnung auf Üblichkeiten**

Die sog. 29er-Liste des Bundeskabinetts vom 12. Mai 2004 ist somit unter dem Blickwinkel des „politisch Machbaren“ zu beurteilen. Aus der Sicht der Wirtschaft wurden teilweise auch nur Selbstverständlichkeiten eingeführt bzw. ist die Einführung de lege ferenda geplant. Dies gilt z.B. für das Meldepflichtverfahren in Hotels. Bislang musste jeder Gast das Meldeformular als „Lästigkeit“ dulden (vgl. oben Nr. 10). Im Ausland längst Standard, gehört diese Formalie zum Service der Fremdenverkehrseinrichtungen.

Ebenso üblich ist innerhalb Europas die Ausschilderung an Bundesfernstraßen und wird für Werbezwecke gerne genutzt (vgl. Nr. 14). In Deutschland musste bislang der Autofahrer vor möglichen „gefährlichen Eingriffen in den Straßenverkehr“ geschützt werden. Tatsächlich ist jedoch der Autofahrer immer gefordert, sein Fahrzeug sicher zu lenken. Auch das Beispiel Nr. 15 zur Änderung des § 49 Personenbeförderungsgesetz steht exemplarisch für die Entwicklung des sog. Mainstreams jenseits der geltenden Gesetze. Nahezu jeder Einwohner in Deutschland ist telefonisch mobil zu erreichen. Nur Taxi-Fahrer durften geschäftlich davon keinen Gebrauch machen. Sie konnten de lege lata einen neuen Beförderungsauftrag nur am Firmensitz oder am Taxistand annehmen. Künftig kann nun auch der nächste Beförderungsauftrag auf dem Weg angenommen werden. Ebenfalls nicht der große Wurf – und eher die Beseitigung einer Lästigkeit – ist die Möglichkeit, künftig die sog. Pflichtaushänge in allen Unternehmen auf den wohl in allen größeren Unternehmen

vorhandenen elektronischen Intranetplattformen „virtuell auszuhängen“ (vgl. Nr. 29). Die Kabinettsbeschlüsse zu den Nummern 2, 3 und 4 – Vereinfachungen im Steuerrecht – sind gleichfalls wiederholt vorgetragene Forderungen aus der Vergangenheit. Gerade das Steuerrecht bietet eine bunte Palette von Änderungsmöglichkeiten mit dem Ziel der Entbürokratisierung und Deregulierung. Allein die Tatsache, dass der größte Anteil der Weltliteratur zum Steuerrecht auf Deutschland entfällt, ist Grund genug zum raschen Handeln. Daher sind die bislang von der Bundesregierung erlassenen Beschlüsse zum „Masterplan Bürokratieabbau“ kaum geeignet zur eigentlichen Zielerreichung, zu mehr Wachstum und Beschäftigung. Beleg hierfür ist die aktuelle Diskussion zur Entlastung der Kleinstunternehmen (vgl. Nr. 4). Der Staat hat erkannt, dass die Pflicht zur klassischen Buchführung, einschließlich der Erstellung der Jahresabschlüsse für Kleinstunternehmen, zu einer erheblichen Belastung führt. De lege ferenda wurde die Umsatzgrenze zur Buchführungspflicht auf 350.000 EUR (vorher 260.000 EUR) angehoben. Parallel dazu hat das Bundesfinanzministerium jedoch erkannt, dass die internen Ressourcen nicht ausreichen, die üblichen (und formlosen) Einnahmen-Überschuss-Rechnungen detailliert zu prüfen und Steuerunterdrückungen aufzudecken. Zur internen Effizienzsteigerung und zum Datenabgleich ist daher ab Januar 2004 eine neue Formalie zur Einnahmen-Überschuss-Rechnung als Gewinnermittlungsgrundlage nach § 4 Abs. 3 EStG und § 60 Abs. 4 EStDV zu verwenden. Das neue Steuerformular „EUR“ gilt insbesondere nicht nur in Fachkreisen als unverständlich und grafisch völlig misslungen. Es bürdet den Steuerzahlern und ihren Beratern eine enorme zusätzliche Bürokratie auf. Dennoch verteidigte das Bundesfinanzministerium dieses und nahm in seiner Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP-Bundestagesfraktion ausführlich zum Vordruck Stellung.<sup>4</sup> Hauptargumente der Verteidigung waren Steuervereinfachung sowie eine ökonomischere und effizientere Steuerkontrolle. Dieses mag allein aus der Sicht der Finanzverwaltung zutreffend sein. Ein Blick auf den Vordruck „Einnahmeüberschussrechnung – EUR“ und vor allem auf die Anleitung zum auszufüllenden Vordruck belehrt eines Besseren. Ohne die gängigste Literatur einer Steuerrechtsbibliothek und die Begleitung eines erfahrenen Steuerberaters ist die Lesbarkeit, Verständlichkeit und vor allem die Verwendbarkeit des Vordrucks nicht gegeben. Es verwundert daher nicht, dass die Finanzministerkonferenz am 30. 09. 2004 beschlossen hatte, die Verwendung des umstrittenen Steuerformulars für das Jahr 2004 auszusetzen. Für das Jahr 2005 soll ein völlig neues Formular erarbeitet werden.<sup>5</sup>

---

4 Vgl. BT-Drs. 15/2920, S. 2.

5 Alle benannten Unterlagen stehen als Download auf der Internetseite [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de) zur Verfügung.

### **13. Zwischenergebnis**

Ein Zwischenfazit sei an dieser Stelle erlaubt: Bürokratieabbau und Deregulierung müssen deutlich tiefgehender verstanden und vor allem entsprechend umgesetzt werden. Die Einführung von eigentlichen Selbstverständlichkeiten kann und darf nicht Gegenstand eines Masterplanes Bürokratieabbau sein. Dieses fällt in die originäre und permanente Aufgabe der Legislative: Überprüfung der Attraktivität bestehender Regelungen nach der Maßgabe, ob heute noch das (damalige) Regelungsbedürfnis besteht und wenn ja, ob eine Anpassung an die sich laufend fortentwickelnde Gesellschaft erforderlich ist, um den ursprünglichen Regelungszweck zu erfüllen, z. B. im Meldewesen, beim Personenbeförderungsgesetz und bei Ausschilderungsmöglichkeiten etc.

### **14. Beispiel Steuerrecht**

Integrale Bestandteile eines Masterplanes Bürokratieabbau, wie die Vereinfachung des Steuerrechts, dürfen nicht ausschließlich aus der Sicht der Legislative und Exekutive, hier der Finanzverwaltung, betrachtet werden. Gesetze sind für den Bürger und die Unternehmen da! Sie müssen daher verständlich formuliert werden und praktisch ohne überbordende externe Hilfe umgesetzt werden können. Der bereits benannte Vordruck „EUR“ zeigt exemplarisch die Achillesferse des deutschen Steuerrechts auf. Eigentlich sinnvolle Ansätze, z. B. das Kleinunternehmerförderungsgesetz,<sup>6</sup> wurden auf der Ebene der Umsetzung ins Gegenteil gekehrt. Das Beispiel des Vordruckes „EUR“ nebst Erläuterung kann zudem als vorläufiger Höhepunkt der Formulierungskunst der deutschen Legislative betrachtet werden. Fortlaufend verfeinert wird die Tradition der Umfänglichkeit der Regelungsdichte. Begnügten sich die Urheber des Bürgerlichen Gesetzbuches noch mit präzisen Formulierungen von komplexen Sachverhalten, die auch heute noch ihre Tagesaktualität besitzen – genannt sei hier nur die Regelung des § 812 Abs. 1 BGB zum Bereicherungsrecht –, so stellen die §§ 48, 49 Verwaltungsverfahrensgesetz einen Meilenstein in der Umfänglichkeit der Formulierungen dar, die bis heute in einer Vielzahl von neueren Verwaltungsgesetzen weiter ausgefeilt wurden. Dem angloamerikanischen Recht folgend, werden heute nahezu alle Fallvarianten eines sog. Lebenssachverhaltes unter Negierung der Möglichkeit zur Darstellung von Ermessenstatbeständen in einzelne Verwaltungsregelungen überführt. Diese Regelungstiefe raubt in jedem Einzelfall der Exekutive die Möglichkeit, je nach Lage des Einzelfalls, ihr Ermessen auszuüben. Doch genau dies ist der Gedanke des allgemeinen Grundsatzes des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und der Länder: Nicht das Case-Law-System,

---

6 Vgl. BGBl. Teil I Nr. 39 vom 08. 08. 2003.

sondern die (verwaltungsrechtliche) Ermessensentscheidung. „Der Staat muss einfacher werden – schneller, einfacher, unbürokratischer“, heißt es auf der Webseite der Bundesregierung zur Agenda 2010. Davon sind wir – das lässt sich auch aufgrund unserer bisherigen Erfahrungen beim Projekt „Testregion für Bürokratieabbau und Deregulierung“ sagen – auf Bundesebene offenkundig noch weit entfernt.

## **15. Beispiele „echter“ Deregulierung**

### **15.1 Beschleunigung von Gerichtsverfahren**

Ein Blick auf die verbleibenden Regelungsbereiche der sog. 29er-Liste des Bundeskabinetts vom 12. 05. 2004 verdeutlicht: Echte Deregulierungen und ein echter Bürokratieabbau finden bisher nur in wenigen Ausnahmefällen statt. Die z.B. von der Testregion Westmecklenburg vorgeschlagene Beschleunigung von Gerichtsverfahren ist ein solches Beispiel (vgl. oben Nr. 5 der Vorschlagsliste). Unternehmen klagen immer lauter über die nachlassende Zahlungsmoral, immer häufiger werden Forderungen auf dem Gerichtsweg beigetrieben. Durch die übliche Vorfinanzierung von Aufträgen entstehen Liquiditätsengpässe bei den Gläubigern. Andererseits kann diese Liquiditätslücke kaum noch über Avallinien oder Kontokorrente geschlossen werden und wenn, dann zu erheblichen Zinskonditionen. Naheliegend ist daher eine Beschleunigung aller Gerichtsverfahren bis zum Zahlungseingang. Die (Spezial-)„Kammern für Handelssachen“ bei den Landgerichten und den Oberlandesgerichten sind dafür ein taugliches Instrument. Dank der Spezialisierung nur auf Handelssachen ist eine zügige Bearbeitung der Gerichtsakten möglich. Anders verhält es sich jedoch noch bei den Amtsgerichten mit den üblichen Buchstabendezernaten. Geringere Streitwerte bis 5.000,- Euro – und das ist die Masse der Forderungen der kleinen und mittelständischen Unternehmen – können nicht prioritär und mit eigener gerichtlicher Sachkunde bearbeitet werden. Die Einrichtung einer sog. „Kammer für Handelssachen“ auch bei den Amtsgerichten mit ausschließlicher Zuständigkeit dieser nur für Unternehmensstreitigkeiten ist jedoch durch einen einfachen Zusatz in den §§ 93, 94 GVG (Gerichtsverfassungsgesetz) möglich. Nur dann können die Bundesländer bei Vorliegen eines Bedürfnisses solche Spezialdezernate auch an den Amtsgerichten einrichten. Der wirtschaftliche Effekt dieser Änderung dürfte sehr hoch sein. Die Bundesländer müssen von dieser Befugnis allerdings auch Gebrauch machen.

## **15.2 Sozialrecht**

Gleiches gilt für den Bereich optimierter Beitragseinzugs- und Meldeverfahren für die Sozialversicherung (vgl. Nr. 16). Monatliche Meldungen je Mitarbeiter an eine der Vielzahl von Krankenkassen erzeugen einen erheblichen internen Aufwand bei allen Unternehmen. Naheliegend war daher eine Optimierung unter Nutzung z.B. der elektronischen Medien und der Sozialversicherungsnummer je Mitarbeiter. Ähnlich der Kassenärztlichen Vereinigung sollte eine Einzugsstelle für alle Sozialabgaben mit interner Aufteilung der Sozialabgaben an die einzelnen Kassen ausreichen. Auch die übliche Doppelprüfung durch den staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Vollzug im Arbeitsschutz soll künftig zusammengefasst werden. Die Prüfung *eines* Tatbestandes durch *zwei* unabhängige Einrichtungen mag historisch begründbar sein; zeitgemäß und effizient ist sie nicht (vgl. Nr. 26). Die vom Bundeskabinett unter der Nr. 27 beschlossene Aufhebung des Ladenschlussgesetzes ist nur auf den ersten Blick ein Unterfall des Masterplanes Bürokratieabbau. Seit langem von den IHKs bundesweit und dann über die Testregion Westmecklenburg in die Vorschlagsliste zum Bürokratieabbau eingebracht, besteht Streit zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat über die originäre Gesetzgebungszuständigkeit für das Ladenschlussgesetz. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Diskussion zur Zulässigkeit des Ladenschlussgesetzes vs. des Grundrechtes auf Berufsausübungsfreiheit ist Kern der Auseinandersetzung, ob tatsächlich ein Bedürfnis zur bundeseinheitlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz besteht. Dieses mag für die Frage der Öffnung an Sonn- und Feiertagen begründbar sein, hinsichtlich der Werktage werden derzeit per Gesetz regionale Unterschiede der Einkaufsgewohnheiten nivelliert. Somit steht das Ladenschlussgesetz eher exemplarisch für die Diskussion zur Verteilung der Regelungskompetenzen auf Bundes- oder auf Landesebene. Bürokratieabbau wird daher wohl nur auf Bundesebene betrieben und dort auch nur für die werktäglichen Regelungen. Hier wird der Bund wohl seine Kompetenz aufgeben, und die Bundesländer werden eigene Ladenschlussgesetze erlassen.

## **15.3 Kernbereich Bürokratieabbau**

Darüber hinaus verbleiben somit von der sog. 29er-Liste auf Bundesebene lediglich drei Bereiche, die unmittelbar einen echten Fall des Bürokratieabbaus darstellen und den selbst gesteckten Zielen des Masterplanes gerecht werden:

- (1) Befreiung der Betriebe von bürokratischen Bestimmungen der geltenden Arbeitsstättenverordnung,
- (2) Liberalisierung im Gaststättenrecht,
- (3) Allgemeine Experimentierklausel für Bestimmungen der Gewerbeordnung und des Gaststättengesetzes.

### 15.3.1 Arbeitsstättenverordnung

Die Regelungen der Arbeitsstättenverordnung vom 20. März 1975<sup>7</sup> werden von einer Vielzahl von Unternehmen als Synonym für Bürokratie angesehen. Das gesamte Arbeitsstättenrecht greift direkt ein in nahezu alle Bereiche des täglichen Wirtschaftslebens.<sup>8</sup> Frühzeitig hatte die Arbeitsgruppe der Testregion Bürokratieabbau Westmecklenburg daher auf die erheblichen Beschränkungen des Wirtschaftsgeschehens durch das Arbeitsschutzrecht verwiesen. Dabei ging es nicht um die Abschaffung von Schutzregelungen zu Lasten der Arbeitnehmer. Aber ein Vergleich zu den zitierten Verordnungen der EU hat gezeigt, dass die Bundesrepublik „Weltmeister“ in der Überregulierung ist. Im supranationalen Vergleich gelten deutlich andere Standards ohne signifikante Abweichungen der Unfallzahlen. Die geltende Arbeitsstättenverordnung schrieb z.B. die Mindestgrundfläche der Arbeitsräume, die lichte Höhe in Abhängigkeit zur Grundfläche der Gebäude, den Mindestluftraum je (ständig) anwesendem Mitarbeiter, Sichtverbindung nach außen, die Mindestgröße der Pausen-, Bereitschafts- und Umkleieräume, (zwingend!) Räume für körperliche Ausgleichsübungen und konkrete Anforderungen an die Anzahl der (nach Geschlecht getrennten) Toilettenräume u.v.a.m. vor. Hinter allen Vorgaben stehen sicher auch erhebliche Interessen von Seiten der Bauwirtschaft (Baumaterialien abhängig von der Kubatur des umbauten Raumes etc.). Die Praxis der vergangenen Jahrzehnte hat auf Ebene der Unternehmen jedoch gezeigt, dass viele Standards schlicht überflüssig sind und auf Ebene der einzelnen Unternehmen anders gehandhabt wurden, ohne eine Steigerung der Unzufriedenheit der Mitarbeiter untereinander oder mit den Unternehmen.

Daher steht aus der Sicht der IHK zu Schwerin die Änderung der ArbStättVO als Synonym für den anzustrebenden Umbruch des Verwaltungsrechts insgesamt. Nicht der Gesetzgeber muss zur Vermeidung möglicher Streitigkeiten im Verhältnis der Genehmigungsbehörden (z.B. Baubehörde) und Antrag stellender Unternehmen sowie im Verhältnis der Unternehmen zu den Mitarbeitern alle Standards im Detail regeln. Klassische Aufgabe der Gesetzgebung im Verwaltungsrecht ist die Schaffung von bloßen Rahmenregelungen für eine möglichst große Anzahl von Tatbeständen/Lebenssachverhalten. Die Streichung aller sog. Standards in der alten Fassung der ArbStättVO füllt letztlich die §§ 35 – 53 Verwaltungsverfahrensgesetz wieder mit Leben aus. Nicht der quasi enumerative (Einzelfall-)Katalog wird *de lege lata* geregelt. In den Vordergrund rückt wieder die Möglichkeit der Exekutive, begünstigende oder belastende Verwaltungsakte – feststellende, berechtigende oder verpflichtende – jeweils nach

---

7 Vgl. BGBl. I S. 729, zuletzt geändert durch Art. 7 der Verordnung vom 27. 09. 2002, BGBl. I S. 3777.

8 Vgl. auch Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) von 1996, EG-Arbeitsstättenrichtlinie 89/654/EWG, EG-Sicherheitskennzeichnungsrichtlinie 92/57/EWG, Winterbauverordnung etc.

Ausübung des Ermessens zu erlassen. Zentraler Ansatzpunkt des gesamten Verwaltungsrechts sollte (wieder) sein (und wurde durch die Testregion Westmecklenburg de lege ferenda gefordert), die Behörde zur Prüfung zu verpflichten, ob der jeweilige gesetzliche Tatbestand erfüllt ist. Verwaltungsakte im Ermessen der Behörde bieten Spielraum zur Entscheidung nach Lage des Einzelfalls unter Würdigung aller Gesamtumstände; der Bürger oder das Antrag stellende Unternehmen haben daher (nur) einen Anspruch auf ermessensfehlerfreies Handeln der Behörde. Einen Rechtsreflex aus Tatbestandskatalogen, wie die alte Fassung der Arbeitsstättenverordnung, war und ist dem Verwaltungsrecht wesensfremd.

### **15.3.2 Gaststättenrecht**

Zweiter Kernbereich des eigentlichen Abbaus von bürokratischen Hemmnissen ist das Gaststättenrecht. Eine der zentralen Forderungen der Testregion Bürokratieabbau wurde hier aufgegriffen und – zumindest teilweise – in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Die statistischen Daten der Vergangenheit zur Anzahl der Unternehmensgründungen in den jeweiligen Branchen zeigt stetig steigende Neugründungen in den Bereichen Dienstleistungen und Gaststätten. Der geringere Kapitaleinsatz und die geringeren Anforderungen an das Know-how mögen mit ein Grund hierfür sein. Allerdings erschwert die hohe Regulierungsdichte im Bereich Gaststättenwesen das Gründungsgeschehen. Daneben werden Unternehmen anderer Branchen durch das Gaststättengesetz eingeschränkt. Als erster positiver Schritt zum Bürokratieabbau ist daher zu werten, die §§ 1 – 3 GastG zu novellieren. Zum Beispiel ist es dann dem Frisör oder anderen Dienstleistern gestattet, Getränke und Speisen zu verabreichen, ohne dafür eine Gaststättenerlaubnis einzuholen. Auch die beabsichtigte Anhebung der sog. Befreiungsgrenze von derzeit acht auf künftig zwölf Gäste (Betten) ermöglicht die Schaffung von weiteren unternehmerischen Beteiligungsmöglichkeiten. Allerdings: Ebenso wie bei der ArbStättVO vorgesehen, gilt auch für das GastG die Forderung einer weitergehenden Verschlinkung de lege ferenda. Letztlich soll der Kunde und damit der Markt entscheiden, ob er ein Restaurant o.ä. bevorzugt. Eine Bevormundung unter dem Primat der Gesundheitsfürsorge oder Lebensmittelüberwachung gehört daher auch künftig auf den Prüfstand.

### **15.3.3 Experimentierklausel**

Im Grunde wird nur ein einziger Regelungsbereich aus der vom Bundeskabinett beschlossenen sog. 29er-Liste dem ursprünglichen Grundanliegen des Projektes „Testregion für Bürokratieabbau und Deregulierung“ im Ansatz gerecht: Die Gewerbeordnung vom 22.

Februar 1999 (BGBl. I S. 202) in der Fassung vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954) soll um einen neuen § 13 „Erprobungsklausel“ ergänzt werden. Nach dem Gesetzesvorschlag zum § 13 GewO n.F. sollen für einen Zeitraum von bis zu vier Jahren die Landesregierungen „durch Rechtsverordnung zur Erprobung deregulierender Maßnahmen“ ermächtigt werden, Ausnahmen von der Gewerbeordnung und den darauf erlassenen Rechtsverordnungen zuzulassen. Erweitert wird der § 13 Abs. 1 GewO n.F. auch um den Verordnungsbereich auf Grundlage des GastG. Unmittelbar aufgegriffen wurde somit der integrale Ansatz des Modellprojektes „Testregion für Bürokratieabbau“: Im Streit befindliche und politisch (derzeit) nicht konsensfähige, aber ökonomisch gebotene Regelungen sollen befristet und regional abgrenzbar „getestet“ werden. § 13 I GewO n.F. greift dieses auf und ermächtigt nun (bundesweit) die Landesregierungen, durch eigene Regelungen Ausnahmen befristet zuzulassen. Dieses ermöglicht de lege ferenda eine Abweichung von Standards ohne tiefgreifende Änderungen des Bundesrechtes. Es wird schlicht etwas ausprobiert, um dann die Auswirkungen der Änderungen zu evaluieren.

Dieser Grundansatz des § 13 I GewO n.F. findet die Zustimmung aller fünf IHKs der drei Testregionen Bremen, Ostwestfalen-Lippe und Westmecklenburg. Allerdings haben sich die IHKs gegen die einschränkende Formulierung des § 13 Abs. 2 Satz 1 GewO n.F. ausgesprochen. Gestattet werden danach nur Ausnahmen von Berufsausübungsregelungen. Um das Potenzial des Projektes „Testregion für Bürokratieabbau“ auch mit der Regelung des § 13 I GewO n.F. deutlich zu erhöhen, wurde durch die IHKs vorgeschlagen, den einschränkenden Satz 1 des § 13 II GewO n.F. zu streichen. Dieses wäre dann ein mutiger Deregulierungsschritt für mehr Wachstum und Beschäftigung.

## **16. Bürokratieabbau und Landesrecht**

Auf Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern gestaltete sich die Arbeit bisher ungleich unkomplizierter. Die IHK zu Schwerin ist regionaler Projektträger und leitet die Projektgruppe „Testregion für Bürokratieabbau Westmecklenburg“. Bereits im Juli 2003 wurde eine erste Vorschlagsliste mit 62 Vorschlägen für Bürokratieabbau und Deregulierung vorgelegt, Anfang Oktober 2003 folgte eine Liste mit weiteren 115 Vorschlägen, differenziert nach Bundes- und Landesrecht. Mitglieder der Projektgruppe sind neben der IHK zu Schwerin, die Handwerkskammer Schwerin, alle fünf Gebietskörperschaften in Westmecklenburg sowie das Wirtschaftsministerium MV, die Agentur für Arbeit in Schwerin, der Regionalmarketingverein Mecklenburg-Schwerin sowie der wirtschaftspolitische Sprecher der CDU-Landtagsfraktion MV. Eine enge Zusammenarbeit entwickelte sich ferner

zwischen dem Projektträger und der Bürgschaftsbank MV GmbH und den Ministerien für Umwelt sowie Landwirtschaft. Aus der Mitte dieser Projektgruppe konnte somit auch die tägliche Praxis aus dem Umgang mit einer breiten Palette des Bundes- und Landesrechts einfließen. Die Landesregierung MV erkannte frühzeitig die Sinnhaftigkeit des Projektes und fasste im Februar 2004 einen Kabinettsbeschluss. Zielstellung war eine zügige Erarbeitung und Verabschiedung eines Landesbürokratieabbaugesetzes. Zur Forcierung der weiteren Arbeit legte die Projektgruppe unter Federführung der IHK zu Schwerin am 19. April 2004 einen Vorschlag für den „Gesetzentwurf zur Modernisierung der Verwaltung und zur Vereinfachung von Verwaltungsgesetzen in Westmecklenburg“ vor.<sup>9</sup>

In enger Abstimmung mit dem federführenden Innenministerium MV erfolgte die Erarbeitung eines Ersten Deregulierungsgesetzes MV. Seit Anfang Oktober 2004 befindet sich dieser Entwurf zunächst in der Ressortanhörung. Der Entwurf des Artikelgesetzes berücksichtigt zahlreiche Vorschläge aus der Testregion Westmecklenburg und wird dem Grundanliegen des Modells „Testregion für Bürokratieabbau“ gerecht. Der erste Entwurf eines Artikelgesetzes sieht im Art. 1 die Errichtung der Testregion sowie die befristete Abweichung von einzelnen Regelungen der Landesbauordnung und die weitgehende Beschränkung von örtlichen Bauvorschriften vor. Art. 2 enthält Änderungen zum Landeswaldgesetz, zum teilweisen Verzicht auf statistische Erhebungen, Änderungen des Vermögens- und Katastergesetzes und einige weitere konkrete Deregulierungsmaßnahmen. Art. 3 umfasst zahlreiche Änderungen von Mitwirkungsregelungen, die von den einzelnen Landesressorts als entbehrlich bzw. als zu verändern angesehen werden. Art. 4 beinhaltet schließlich die Aufhebung einer baurechtlichen Verordnung wegen Wegfalls der Ermächtigungsgrundlage nach § 19 BauGB. Insgesamt betrachtet, mag auch dieses Artikelgesetz zunächst ernüchternd scheinen und ergänzungsfähig sein. Es weist jedoch den richtigen Weg und ist nicht nur auf formelle Rahmenbedingungen beschränkt. Auch das materielle Recht steht auf dem Prüfstand. Im Zuge des weiteren Gesetzgebungsverfahrens ist daher hoffentlich noch mit deutlichen Ergänzungen zu rechnen. Ausgehend von den Vorschlägen für ein Verwaltungsmodernisierungsgesetz der Projektgruppe „Testregion Bürokratieabbau Westmecklenburg“ hatte die CDU-Fraktion im Landtag MV am 09. 06. 2004 einen eigenen Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht.<sup>10</sup> Der Gesetzentwurf entspricht wortgleich dem Entwurf aus der Testregion Bürokratieabbau Westmecklenburg und beschränkt sich nur auf die landesrechtlichen Vorschläge. Die parlamentarische Debatte könnte damit zu einem pragmatischen Schulterchluss der regierenden SPD/PDS-Fraktionen und der CDU-Fraktion

---

9 Alle genannten Dokumente unter: [www.ihkzuschwerin.de](http://www.ihkzuschwerin.de), Button Bürokratieabbau.

10 Vgl. LT-Drs. 4/1228 vom 09. 06. 2004.

im Landtag MV führen. Dieses könnte das eigentliche Ziel des Bürokratieabbaus und der Deregulierung von Landesrecht in Mecklenburg-Vorpommern ein großes Stück voranbringen. Hier hat es unser Bundesland in der Hand, bundesweit eine Vorreiterrolle beim konkreten und lebensnahen Bürokratieabbau zu übernehmen.

## **17. Fazit und Ausblick**

Der Kampf gegen Gesetzesflut und Bürokratie wurde durch eine Vielzahl Beteiligter mutig, offensiv und mit hoher Erwartungshaltung aufgenommen. Positiv zu werten ist der Vorstoß der Bundesregierung, mit dem Masterplan Bürokratieabbau einen ersten und ernsthaften Vorstoß zu unternehmen. Ebenso ist der Beschluss der Bundesregierung zu werten, den Vorschlag der IHK zu Schwerin und des DIHK zur Bildung von Testregionen für Bürokratieabbau aufzugreifen und umzusetzen. Die Vielzahl der bisherigen Diskussionen der beteiligten Akteure – Vertreter der Bundesregierung, der Bundesministerien, der IHKs und sonstige Vertreter von Körperschaften und anderen Organisationen – hat eine hohe Bereitschaft erkennen lassen, tatsächlich etwas bewirken zu wollen. Die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung und die Ergebnisse der Weltbank-Studie „Doing Business in 2005“ mit dem ernüchternden 20. Platz für Deutschland im internationalen Ranking der Länder um die besten Rahmenbedingungen für Unternehmen sind ein Beleg für den hohen Handlungsdruck. Die in der ersten Phase aus den Testregionen gemeinsam erarbeitete Liste von über 1.000 Vorschlägen sollte daher als ein erster Schritt angesehen werden und den akuten Handlungsbedarf aufzeigen. Angesichts dieser Eckdaten erscheint jedoch die vom Bundeskabinett beschlossene sog. 29er-Liste und der darauf aufbauende aktuelle Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung von Vorschlägen aus den Regionen“ vom 29. 07. 2004 mehr als dürftig. Letztlich ist nur ein Regelungsvorschlag – der geplante § 13 GewO n.F. – als klassische, bundesweit geltende „Testregelung“ anzusehen. Einige wenige Vorschläge können dem engen Bereich Bürokratieabbau und Deregulierung zugeordnet werden. Überwiegend bewegen sich die sog. 29er-Liste und der derzeitige Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums im Bereich der Änderung bloß formeller Rahmenbedingungen. Beide – die vom Bundeskabinett beschlossene 29er-Liste wie auch der nachfolgende Referentenentwurf – können somit nicht als „der große Wurf“ angesehen werden. Das Wehklagen von Bürgern und Unternehmen über bürokratische Hemmnisse wird nicht verstummen. Ein spürbares Mehr an Wachstum und Beschäftigung durch den dargestellten ersten Schritt mag bezweifelt werden. Mehr noch: Das Bild der Hydra kann durchaus bemüht werden. Schafft man ein Gesetz ab, werden mehrere neue verabschiedet.

Kritisch anzumerken ist daher, dass künftig ein Hauptaugenmerk auf die Prüfung zu richten ist, ob überhaupt ein Bedürfnis zur Regelung besteht und, wenn ja, eine Gesetzesfolgenabschätzung, einschließlich der Auswirkung auf die Verwaltung und die damit verbundenen (internen) Kosten, sowie eine Befristung der Gesetzesregelung erfolgen muss. In Zeiten faktischer Vollbeschäftigung und/oder hoher wirtschaftlicher Zuwachsraten wurden diese Fragen und die darauf folgenden Antworten vernachlässigt bzw. verdrängt. Auch die aktuelle Bevölkerungsentwicklung und der künftige demografische Wandel zwingen zur Abkehr von der bisherigen Denk- und Vorgehensweise. Dies betrifft scheinbar nur die Legislative. Aber auch die Exekutive ist gefordert, deutlicher als bisher Stellung zu nehmen. Sie führt schließlich geltende Gesetze aus und kann den Bedarf an neuen Regelungen einfacher erkennen. Daneben sollte sie ihre eigentliche Arbeit als ausführende Verwaltung überprüfen. Das Bild des klassischen Verwaltungsbeamten wurde über Generationen von der Ermessensentscheidung geprägt. Ein Mehr an detaillierteren Regelungen führt aber permanent zu einem Weniger an Ermessensentscheidungen. Fernerhin sind alle Bürger und Unternehmen gefordert, nicht voreilig vom Gesetzgeber neue Regelungen zu fordern. Ein Weniger an Bürokratie ist immer auch ein Mehr an Verantwortung für alle Bürger und Unternehmen.

Alles in allem hat die bisherige erste Phase des Projektes „Testregion für Bürokratieabbau“ bis zur Vorlage des Referentenentwurfes des Bundeswirtschaftsministeriums eines deutlich zum Ausdruck gebracht: Gesetzgebung und Verwaltung sind wichtige Wettbewerbsfaktoren für den Standort Deutschland im Allgemeinen und den Standort Mecklenburg-Vorpommern im Speziellen. Der Abbau bürokratischer Hemmnisse im Bereich der Legislative und der Exekutive fördert nachhaltig die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes. Dieser Wettbewerb staatlicher Regelungen und Verfahren muss zu einer kritischen Prüfung nationaler Besonderheiten führen. Zumindest europaweit ist eine Harmonisierung aller Standards anzustreben. Deutsche Alleingänge haben zu niedrigeren Wachstumsraten im europaweiten Vergleich geführt. Im weltweiten Vergleich liegen wir nur noch auf Platz 20 deutlich hinter den Spitzenreitern Neuseeland, USA und Singapur. Neben dem sog. Downsizing hinsichtlich der Anzahl der Regelungen ist de lege ferenda die Regelungstiefe zu verringern; nötig ist nicht ein faktisches Case-Law-System durch den Versuch, gewissermaßen antizipierend alle Lebenssachverhalte mit Tatbestand und Rechtsfolge zu normieren, sondern die Stärkung der klassischen Ermessensentscheidung durch Formulierung von bloßen Rahmenparametern. Die Neufassung der Arbeitsstättenverordnung bietet hierfür ein gelungenes Beispiel.

Abschließend muss auch ein Blick auf die Arbeit der sog. Föderalismuskommission auf Bundesebene erlaubt sein. Die fast schon programmatische Beschränkung der

Bundesregierung, nur Vorschläge zum Bürokratieabbau und zur Deregulierung aus dem sog. formellen Recht zuzulassen, hat offenkundig auch ihren Grund im föderalen Aufbau der Bundesrepublik. Das System der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung in Deutschland verlangt vor dem Inkrafttreten von zahlreichen Regelungen oft auch den Beschluss des Bundesrates und häufig die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Im Gegensatz zu eher zentralistischen Staatsorganisationen wie Frankreich ist das bundesdeutsche Gesetzgebungsverfahren langwierig und verlangt die Berücksichtigung der Interessen der 16 Bundesländer. Gerade jetzt scheint daher auch der richtige Zeitpunkt, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern neu zu überdenken. Mit über 150 Gesetzen hat der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zum Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ausgefüllt. Die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse laut Art. 72 Abs. 2 GG begründete den bundeseinheitlichen Regelungsbedarf. Die oben dargestellte Diskussion und das (vorläufige) Ergebnis der Diskussion zum Bürokratieabbau in den Bereichen Ladenschluss-, Gaststätten- und Gewerbebereich stehen gleichsam für die parallele Föderalismusdiskussion. Diese hat bisher keine fassbaren Ergebnisse. Andererseits ist fraglich, ob auch heute noch ein bundeseinheitliches Bedürfnis z.B. für einen überall geltenden identischen Ladenschluss besteht. An Sonn- und Feiertagen mag das aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls und aus religiösen Erwägungen gelten. An Werktagen hingegen scheint heute ein solches Bedürfnis nicht mehr zu bestehen, wie die zahlreichen sog. „Bäderregelungen“ zeigen. Gleiches gilt auch für das Gaststättenrecht und in Teilen für das Gewerbebereich. Die überwiegende Anzahl von Unternehmen agiert in diesen Branchen regional eng begrenzt. Die fehlende Überregionalität – von Ausnahmen abgesehen – spricht daher gegen ein Bundesgesetz. Auch Teile des Arbeits- und Tarifrechtes könnten insoweit kritisch hinterfragt werden. Bei nüchterner Betrachtung der vorliegenden Ergebnisse der Arbeit zum Projekt „Testregion für Bürokratieabbau“ kann deshalb festgestellt werden, dass durch die Testregionen wohl auch in Teilen der Föderalismuskommission zugearbeitet wurde. Teilbereiche und Einzelregelungen könnten ganz aus der Kompetenz des Bundes genommen werden und in die Kompetenz der Länder übergehen. Aufgrund fehlender überregionaler Tätigkeiten der Unternehmen in diesen Bereichen scheint die Gesetzgebungszuständigkeit auf Landesebene sachnäher. Dieses darf aber nicht zu einer überbordenden Bürokratie auf Landesebene führen. Dieser föderale Aspekt der „Entbürokratisierung“ ist gerade erst in Gang gesetzt worden und bleibt eine der weiteren Herausforderungen beim Thema Bürokratieabbau auf Bundes- wie auf Landesebene.



# Politische Restriktionen von Verwaltungsreform und Aufgabenkritik

*Susanne Kapellusch*<sup>1</sup>

## 1. Einführende Bemerkungen

Ohne jeden Zweifel gehört es zu den primären Erkenntnissen bundesdeutscher Verwaltungspolitologie, dass es sich bei Verwaltungspolitik auf Bundes- wie auf Landesebene stets mehr um eine *Verwaltungsreformpolitik* denn um eine progressive, langfristig angelegte Planung handelt.<sup>2</sup> Sowohl das konjunkturelle Auftreten der direkten Verwaltungspolitik in Krisenzeiten als auch die meist punktuellen Ansätze und wenig befriedigenden Steuerungserfolge derselben bieten Anlass zu dieser weithin akzeptierten Einschätzung, die eines der wesentlichen Probleme andeutet, welches die Diskussion verwaltungspolitischer Restriktionen lohnend erscheinen lässt. Denn statt das Objekt häufiger direkter politischer Steuerungsvorhaben zu sein, gewinnt die Verwaltung im Zuge des umfassenden politischen Regelungsanspruches in anderen Teilbereichen der Gesellschaft unablässig an zusätzlichen Funktionen und erweiterten Strukturen. Die direkte Steuerung der Verwaltung durch die Politik ist im Gegensatz dazu überwiegend kurzfristigen und korrigierenden Charakters.<sup>3</sup>

Das schon seit den sechziger Jahren in der Bundesrepublik angesichts eines akuten aufgabenmäßigen Reformbedarfs häufig beschworene und dennoch kaum erfolgreich durchgeführte Konzept der Aufgabenkritik kann als klassisches Beispiel für die benannte Charakteristik von Verwaltungspolitik gelten. Im Folgenden sollen an diesem Konzept die im Bereich des Politischen anzusedelnden Einschränkungen und Schwierigkeiten moderner Verwaltungsplanung anschaulich gemacht werden, nicht zuletzt deshalb, da auch die Regierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Begriff ist, den aufgabenkritischen Ansatz einer Funktionalreform derzeit in Angriff zu nehmen. Im Sinne der wissenschaftlichen Begleitung dieses Vorhabens sollen hier zunächst theoretisch die Schwierigkeiten von Verwaltungspolitik im Allgemeinen und der Aufgabenkritik im Besonderen gekennzeichnet werden, bevor anschließend in einer knappen Analyse die theoretisch besprochenen Problemlagen und politischen Restriktionen anhand praktischer Politik nachvollziehbar gemacht werden sollen. In einer bewusst verkürzten Darstellung wird dabei der aktuelle

---

1 Die Autorin hat für den vorliegenden Aufsatz wesentliche Erkenntnisse ihrer Magisterarbeit zum Thema „Chancen einer Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern“ extrahiert.

2 Vgl. *Werner Jann*, Verwaltungspolitik, in: Eichhorn, Peter u.a. (Hg.), *Verwaltungslexikon*, 3. neu bearb. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 1148.

3 Vgl. *Renate Mayntz*, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 3. überarb. Aufl., Heidelberg 1985, S. 192.

mecklenburg-vorpommersche Planungsprozess einer Funktionalreform betrachtet und anhand der erzielten Ergebnisse die Möglichkeit eines Erfolgsblickes eröffnet.

## **2. Generelle Probleme verwaltungspolitischer Steuerung**

Die Suche nach den Ursachen für eine meist einseitig reformorientierte und auf bloße Reaktion beschränkte politische Verwaltungssteuerung lenkt den Blick auf die Frage, ob es sich bei den verwaltungspolitischen Planungs- und Durchführungsschwierigkeiten um generelle Probleme politischer Steuerung handelt oder ob es sich dabei um Probleme dreht, die aus der spezifischen Eigenlogik des Verhältnisses von Politik und Verwaltung erwachsen. Während sich zur Beantwortung dieser Frage die älteren, asymmetrisch-hierarchischen Modelle der politischen Verwaltungsführung schnell als zu begrenzt erweisen, kann ein systemtheoretischer Ansatz funktional-struktureller Differenzierung zur Klärung dieser Frage einen Beitrag leisten.<sup>4</sup> Der von Niklas Luhmann im Rahmen seiner Systemtheorie verfolgte Ansatz kann die verwaltungspolitischen Schwierigkeiten aus einer allgemeinen steuerungspessimistischen Perspektive begreifbar machen und sie zugleich hinsichtlich des besonderen Verhältnisses von Politik und Verwaltung spezifizieren, wenn er diese als autonome, selbstreferentielle und hinsichtlich ihres analytischen Stellenwertes gleichrangige Sozialsysteme konzeptualisiert.<sup>5</sup> Im Rahmen dieses Konzeptes tragen Politik und Verwaltung dazu bei, die zentrale Funktion des politischen Systems der kollektiv-verbindlichen Entscheidungsfindung zu erfüllen. Während die politischen Kommunikationsprozesse für die gesellschaftliche Unterstützung und Anerkennung des politischen Systems sorgen, haben die bürokratischen Entscheidungsprozesse die sachgemäße und zuverlässige Ausführung der spezifischen Entscheidungsprogramme zu übernehmen.<sup>6</sup>

Entsprechend ihren Funktionen sind die Systeme strukturell differenziert und entsprechen zwei unterschiedlichen Kommunikationssphären mit je verschiedenen Organisationen und Verhaltensstilen, Sprachen und Relevanzgesichtspunkten. Die an den Systemen partizipierenden physischen Systeme, operieren demnach unter verschiedenartigen und inkompatiblen Bedingungen, sind nach Rollen getrennt und verwenden unterschiedliche Rationalitätskriterien und Erfolgsbedingungen. Politik und Verwaltung stellen füreinander „black boxes“ dar, die sich aufgrund ihrer unterschiedlichen Strukturen sehr begrenzt

---

4 Ältere Modelle vgl. etwa bei *Rolf-Richard Grauhan*, Modelle politischer Verwaltungsführung, Konstanz 1969, S. 9 ff.

5 Vgl. *Niklas Luhmann*, Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, 4. Aufl., Opladen 1994, S. 68 f.

6 Vgl. ebd., S. 66 ff.

wechselseitig durchschauen, verstehen und beeinflussen können.<sup>7</sup> So richtet sich entsprechend der Spezifikation politischer Prozesse auf die Erarbeitung von Macht und Legitimität die politische Rationalität in Mehrparteiensystemen primär auf Wahlgewinne und Stellenbesetzungen und würdigt dementsprechend Personen, Ereignisse und Programme. Die bürokratische Rationalität richtet sich im Gegensatz dazu eher auf routiniertes Verhalten, Statussicherung, Kollegialität und Sachbezogenheit.<sup>8</sup> Wenn die Systeme zum Zweck der kollektiv-verbindlichen Entscheidungsfindung und zum Zweck der ständigen Reproduktion der eigenen Struktur miteinander interagieren, müssen diese unterschiedlichen Rationalitäten und Verhaltensweisen im Interesse einer allgemeinwohlorientierten Entscheidungsfindung aufeinander abgestimmt werden und sich gegeneinander durchsetzen.

Eine dieser Kontaktzonen, in der sich die Rollenanforderungen überschneiden, Verständigung gesucht und nach doppelter Moral gehandelt wird, ist eben die Verwaltungspolitik. Wenn für diesen Politikbereich davon auszugehen ist, dass das System der Politik bemüht ist, die Inhalte, Verfahren und Stile sowie Organisations- und Personalstrukturen der Verwaltung in ihrem Sinne zu lenken, haben trotz der potentiellen Nähe der beiden Systeme die pessimistischen Luhmannschen Annahmen bezüglich des Steuerungsvermögens der Politik und der Steuerbarkeit der Verwaltung zu gelten. Ebenso wie für die anderen gesellschaftlichen Steuerungsbereiche ergeben sich demnach auch für dieses Politikfeld generell skeptische Erwartungen hinsichtlich zielgerichteter und zweckorientierter Gestaltungschancen, da weder der Politik noch einem der anderen gleichrangigen Funktionssysteme eine gesonderte Position oder Steuerungspotenz eingeräumt wird. So gelten auch im Bereich der Verwaltungspolitik die selbstreferentiellen Reproduktionsregeln des Systems der Politik. Die von ihm im Bereich des Verwaltungssystems beobachteten Ereignisse versucht es mit dem ihm eigenen Selbstverständnis unter den eigenen Systemzweck und die eigenen Kriterien der Rationalität zu stellen und zielgerichtet zu steuern. Während sich die Politik dabei der Steuerungsschwierigkeiten, der begrenzten Erfolgsaussichten und der geringen Öffentlichkeitswirksamkeit derartiger Versuche durchaus bewusst ist und von ihr Interventionen im hierarchisch aufgebauten, aber intern stark differenzierten und überwiegend selbst gesteuerten Verwaltungsapparat dementsprechend selten und nur unter großem Druck in Angriff genommen werden, steht die Verwaltung entsprechend ihren Rationalitäten naturgemäß einem beschränkenden Fremdeingriff skeptisch

---

7 Vgl. Niklas Luhmann, *Soziologische Aufklärung 3, Soziales System, Gesellschaft, Organisation*, Opladen 1981, S. 287.

8 Vgl. Niklas Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaften, Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln 1966, S. 75.

bis ablehnend gegenüber. Zur Einbringung ihrer Interessen im Bereich der Verwaltungspolitik, in der sie Subjekt und Objekt der Steuerung zugleich ist, nutzt sie intensiv ihre Möglichkeiten im Bereich der ihr obliegenden Politikvorbereitung.<sup>9</sup>

### **3. Die besonderen Schwierigkeiten öffentlicher Aufgabenkritik und Funktionalreform**

Die beschriebenen Probleme und Einseitigkeiten von Verwaltungspolitik werden nirgends deutlicher als im Bereich der aufgabenbezogenen Verwaltungsmodernisierung und der Aufgabenkritik als wichtigstem Instrument zur planmäßigen Infragestellung des ständig wachsenden öffentlichen Aufgabenbestandes. Der aufgabenkritische Politikansatz scheint heute zwar wichtiger denn je, doch wird nach wie vor kaum ein anderes verwaltungspolitisches Anliegen so oft beschworen und zugleich so selten erfolgreich praktiziert.<sup>10</sup> Denn beinahe kein ein anderer Ansatz läuft dem herkömmlichen Verständnis von Politik und Verwaltung derart zuwider und hat es vergleichbar schwer, sich angemessen durchzusetzen. Aufgabenkritik ist geradezu die Kehrseite einer rationalen Aufgabenplanung und des ständigen Zuwachses an öffentlichen Aufgaben in hochkomplexen Gesellschaften. Aus einem Zusammenspiel von politischen und bürokratischen Eigeninteressen hat sich eine Problemverstaatlichung generiert, die gesellschaftliche Selbstregulierungsmechanismen, das bürgerschaftliche Engagement und die produktive Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Private immer weiter in den Hintergrund drängt und den Erwartungsdruck an den Staat unaufhaltsam erhöht. Aufgabenreduzierung und -übertragung finden dabei wenig Raum. Ihre möglichen Protagonisten in Politik und Verwaltung verweisen im Hinblick auf eigene Versäumnisse und Initiativen üblicherweise auf die Schuld und Verantwortung des jeweils anderen. Und selbst das geschieht erst, wenn der finanzielle Ressourcenmangel ein krisenhaftes Ausmaß erreicht. Unproduktive Ausweichprozesse und die Flucht in methodisch einfache und kurzfristig erfolgversprechende Ansätze waren bisher die Folge. Lange Zeit unklar definiert, fand die Aufgabenkritik trotz einer relativ häufigen Theoretisierung keine fundierte Einbettung in die Methode ganzheitlicher Verwaltungsmodernisierung. Zwar ist sie in der Definition gegenwärtig weiter fortgeschritten, dennoch mangelt es auch heute in den Verwaltungen und Parlamenten noch an institutionell abgesicherten Verfahren für eine systematische Überprüfung des Aufgabenbestandes.<sup>11</sup>

---

9 Vgl. *Carl Böhret*, Politik und Verwaltung, Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen 1983, S. 9.

10 Vgl. *Jobst Fiedler*, Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben, in: Stephan von Bandemer u.a. (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 95.

11 Vgl. *Gisela Färber*, Instrumente und Bedingungen für wirksame Aufgabenkritik, in: Werner Jann u.a. (Hg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden 1998, S. 193 ff.

Politisch besonders brisant ist der Ansatz des Aufgabenabbaus und der Aufgabeneinschränkung, weil es sich hierbei um den stärksten und wirksamsten Eingriff in den Bestand der öffentlichen Aufgaben handelt.<sup>12</sup> Politik, Bürger und Verwaltung entsprechen sich in ihrer Haltung, den vorhandenen Umfang an Aufgaben als selbstverständlich anzunehmen und nicht kritisch zu überprüfen. Denn für jede einzelne öffentliche Aufgabe löst die Aufgabenkritik die Frage aus, ob Gesichtspunkte der Politik, des Rechts, der Wirtschaftlichkeit und des Personals einer Veränderung entgegenstehen. Es sind damit politische Gestaltungsfragen der jeweils angestrebten Gesellschaftsverfassung angesprochen, die dazu zwingen, die zukünftigen und bestehenden Aufgaben der Verwaltung in einem politischen Zielfindungsprozess neu zu bewerten. Dabei hat die Politik stets die mit diesem Ansatz verbundene Unpopularität und die Widerstände der Interessengruppen zu fürchten, während die finanzpolitischen Chancen der Aufgabenkritik meist erst nach Ende der Legislaturperiode zu erwarten sind. Zahlreiche rechtliche Grenzen des Aufgabenabbaus kommen der Politik in diesem Bereich gerade recht, um eine kritische Aufgabenprüfung mit der Vorbringung hinderlicher Rechtsnormen häufig schnell abzuwenden.

Angesichts dieser Tatsachen ist es durchaus nachvollziehbar, wenn die Frage nach der Aufgabenübertragbarkeit auf eine andere Verwaltungsebene in Theorie und Praxis häufig vorschnell gestellt und gegenüber dem Aufgabenabbau stärker gewichtet wird.<sup>13</sup> Vor allen Dingen aufgrund einer geringeren politischen Brisanz in Planung und Durchführung steht die Aufgabenübertragung stets im Zentrum aufgabenkritischer Überlegungen und wird mittels Konzepten, wie dem einer Funktionalreform als alleinstehender Ansatz der Aufgabenkritik, handhabbar. Wenn Funktionalreform in ihrer häufig definierten Grundkonzeption darauf angelegt ist, in der öffentlichen Verwaltung eine möglichst einräumig gebündelte und gleichzeitig bürgernahe Aufgabenerledigung zu verwirklichen und den Zustand einer rationalisierten, klar nachvollziehbaren und beschleunigten Entscheidungsfindung herzustellen, entspricht dies treffend den klassischen verwaltungsreformerischen Oberzielen, der möglichst weitgehenden Annäherung an die Ideale der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Effizienz, und bringt damit zugleich zahlreiche Zielkonflikte mit sich.<sup>14</sup> Die zur Durchführung der Funktionalreform veranschlagten Maßnahmen umfassen dabei einen jeweils unterschiedlich weitgefassten Bereich, der in der Mehrheit der Fälle die Aufgabenübertragung von höheren auf die unteren Ebenen der Verwaltung ins Zentrum

---

12 Vgl. *Rudolf Dieckmann*, Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung, unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs, Berlin 1977, S. 80 f.

13 Vgl. Ebd., S. 92 f.

14 Vgl. *Peter Eichhorn*, Funktionalreform, in: ders. u.a. (Hg.), *Verwaltungslexikon*, 3. neu bearb. Aufl., Baden-Baden 2003, S. 394 f.

rückt.<sup>15</sup> Der Reformkomplex findet deshalb vor allem Deutung als Aufgabenverteilungsreform oder Zuständigkeitsreform und grenzt sich als einmalige oder periodische Form der Vollzugskritik von der um Aufgabenreduzierung bemühten Zweckkritik ab.<sup>16</sup> Wie sehr der Ansatz damit zugleich die Potenzen einer umfassenden Aufgabenkritik um ein entscheidendes Maß verkürzt, wird aus einer derartigen Perspektive ebenso deutlich, wie sich der hohe Beliebtheitswert dieser aufgabenkritischen Variante im Falle eines starken verwaltungspolitischen Handlungsdrucks andeutet. Funktionalreform erzeugt aufgabenbezogene Reformaktivität, findet leicht öffentliche Zustimmung und stillt am Ende einige Problemlagen. Insgesamt verstellt dieses verkürzte Verfahren der Aufgabenkritik jedoch den Blick auf die unverzichtbare Zweckkritik und lenkt die Diskussion des öffentlichen Aufgabenbestandes in eine einseitige Richtung.

Bei der Einschätzung, ob es sich bei der Funktionalreform um ein seitens der Politik bewusst verengtes Verständnis von Aufgabenkritik handelt, setzt Laux sie einer Utopie gleich, in der Bürger und Wähler wissentlich betrogen werden.<sup>17</sup> Demnach wird im Rahmen einer Funktionalreform nie das bestehende Vollzugs- und Organisationssystem einer Verwaltung einer wirklich fundamentalen Anpassung an die Erfordernisse unterzogen, da es meist die oberen Ebenen der Verwaltung selbst sind, welche die Reform maßgeblich planen und durchführen. Von dem üblichen Verfahren ausgehend, in dem der einmalige aufgabenkritische Bewertungsprozess von einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe wahrgenommen oder zumindest vorbereitet wird und der mit diversen Sparmaßnahmen gekoppelt ist, werden sich die Veränderungen auf den Bereich der unteren Ebenen konzentrieren und sich auch dort in der Verschiebung weniger, einzelner Zuständigkeiten und einiger Aufgabenbereiche erschöpfen, da die oberen Ebenen ihre Kontroll- und Steuerungsfunktionen andernfalls zu sehr einbüßen würden.

#### **4. Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern: Ein Ansatz zu ihrer kritischen Analyse**

Unverkennbar stehen auch die jüngsten Entwicklungen der mecklenburg-vorpommerschen Landespolitik im Zeichen der angedeuteten Trends im Bereich der Verwaltungspolitik und der dargestellten Schwierigkeiten und Ausweichtendenzen im Bereich der Aufgabenkritik.

---

15 Vgl. Die Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage, BT-Drs. 7/2409, zitiert in: Wittkämper 1978, S. 15.

16 Vgl. *Rudolf Dieckmann*, Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung, unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs, Berlin 1977, S. 54.

17 Vgl. *Eberhard Laux*, Kritische Anmerkungen zur Funktionalreform und zur Verwaltungseffektivität, in: Dietrich Thränhardt (Hg.), Funktionalreform, Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform, Meisenheim am Glan 1978, S. 67.

Schon seit längerem ließen die sich zuspitzenden Rahmenbedingungen eines ständig anwachsenden Aufgabenbestandes, eines grundsätzlich angelegten Behördenüberschusses und ständig wachsender finanzpolitischer Restriktionen im Land ein direktes politisches Handeln im Bereich einer zeitgemäßen Verwaltungsplanung unausweichlich werden. Neben zunehmend drohender landespolitischer Handlungsunfähigkeit nahm dabei auch der externe Druck auf die verwaltungspolitische Kreativität eines Land immer mehr zu, das sich ein Verwaltungsgefüge leistete, wie kaum eines der reicheren Geberländer des Finanzausgleichs. War dabei insbesondere die Landesregierung gefragt, entwickelte zunächst der Landtag eine Initiative und setzte im Juli 2000 mit der Einsetzung der Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ einen ersten, allerdings strukturorientierten Akzent für progressive verwaltungsbezogene Steuerungsvorhaben des Landes.<sup>18</sup> Angesichts der dadurch in die öffentliche Debatte getragenen Thematik galt es seitens der Landesregierung spätestens in der neuen Legislaturperiode eigene aktive Bemühungen in Gang zu bringen. So wurde im Januar 2003 per Kabinettsbeschluss eine umfassende Reform der Landesverwaltung angeschoben, die lange Zeit einzig in den vom Innenministerium entworfenen „Eckpunkten zur Reform der öffentlichen Verwaltung“ konzeptualisiert blieb.<sup>19</sup> In knapper, stark selektiver Darstellung wurden in dem Regierungskonzept die Problemschwerpunkte insgesamt schlechter Strukturbedingungen, einer ungünstigen Finanz- und Personalsituation und der mangelnden Leistungsfähigkeit der Verwaltung des Landes als Ausgangslage für eine umfassende Verwaltungsreform zusammengefasst, ohne sich jedoch eingehenden Betrachtungen über raumplanerische oder wirtschaftliche Entwicklungen, die neue europäische Dimension oder den Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung hinzugeben. Unter Schlagworten wie „Weniger Bürokratie“ und „Mehr Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit“ wurden ebenso stichpunktartig die wenig untersetzten Ziele und Elemente des Reformansatzes dargestellt und blieben auf einem relativ allgemeinen, eher öffentlichkeitswirksamen Niveau.<sup>20</sup> Die wegen der wenig konkreten Nennung verschiedener Reformkomplexe nur ansatzweise angekündigte Herangehensweise unterstrich dabei ebenso wie die auffällige Konzentration auf die Umstrukturierung der kommunalen Gebietskörperschaften den kurzfristigen Reformcharakter des Konzeptes. Geradezu auf charakteristische Art und Weise blieb darin die explizite Einforderung einer

---

18 Vgl. den Bericht der Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 3/2959, Schwerin 2002, S. 27.

19 Vgl. „Verwaltungsreform MV: In Zukunft einfach besser. Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung im Land Mecklenburg-Vorpommern“, Dokumentation des Beschlusses der Landesregierung vom 21. 01. 2003.

20 Vgl. ebd., S. 12 f.

umfassenden Aufgabenkritik zu vermissen. Während eine notwendige Zweckkritik in wenigen Nebensätzen gestreift und lediglich global die Möglichkeit einer Aufgabenreduzierung benannt wurde, wick man in die Bereiche Deregulierung und Funktionalreform aus, um die aufgabenbezogenen Reformkomplexe abzudecken. Mit der Antizipation und Fixierung einer neuen Regionalkreisstruktur wurde stattdessen eine Gebietsreform zum neuen Reformschwerpunkt, womit der ergebnisoffenen Diskussion der Funktionalreform von vornherein deutliche Grenzen gesetzt wurden. Einer frühzeitigen Polarisierung in die Lager der Befürworter und Bedenkenräger des Verwaltungsreformkonzeptes der Landesregierung war damit Vorschub geleistet.

Wenn sich die Landesregierung im Rahmen ihres Konzeptes dazu entschied, die aufgabenkritischen, vornehmlich vollzugsbezogenen Interventionen unter dem Primat der politischen Führung von der vollziehenden Gewalt und unter beratender Hinzuziehung betroffener Interessen, wie die der kommunalen Gebietskörperschaften, selbst planen zu lassen, schien dies angesichts der dort angesiedelten Sachkenntnisse die durchaus herkömmliche und angebrachte Variante. Allerdings mit den zu erwartenden Auswirkungen. Denn ohne die Kriterien des Aufgabenabbaus zu präzisieren und solchen in nennenswertem und notwendigem Umfang durchzuführen, legte die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) ihren Schwerpunkt damit sehr einseitig auf die Kennzeichnung der zu übertragenden Aufgaben. In einem relativ breit interpretierbaren Rahmen wurden auf diese Art zahlreiche Möglichkeiten geschaffen, viele Aufgaben aus der noch zu führenden politischen Debatte von vornherein herauszuhalten.<sup>21</sup>

Im Zuge der beschriebenen Reformplanungen handelte die Landesregierung als Teil des eigengesetzlichen und komplexen Sozialsystems der Politik stets erkennbar nach politischen Rationalitätskriterien wie Innovation, Opportunismus, kurzfristig wechselnder Themenfixiertheit und einer Wähler- sowie Öffentlichkeitsorientiertheit.<sup>22</sup> Im Rahmen des hier angelegten aufgabenkritischen Hauptaugenmerks kann insbesondere die Konzentration auf den funktionalreformerischen Ansatz und die Art des vollzugskonzentrierten, kurzfristig angelegten Reformverfahrens als Ausdruck dieser charakteristischen politischen Eigenlogiken gewertet werden. Hat doch die politische Führung erst in Zeiten äußersten landesinternen und -externen Drucks begonnen, auch einen akuten aufgabenbezogenen Veränderungsbedarf zu thematisieren und sich als Konsequenz dessen einem typischerweise verkürzten

---

21 Vgl. den Abschlussbericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Funktionalreform zum Stand der Vorbereitungen, Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2003, S. 4 f.

22 Vgl. *Edwin Czerwick*, Bürokratie und Demokratie, Grundlegung und theoretische Neustrukturierung der Vereinbarkeit von öffentlicher Verwaltung und demokratischem System, Berlin 2001, S. 225.

aufgabenkritischen Vorgehen gewidmet. Dem Vorhaben wurden damit die typischen Begrenztheiten politischer Planung auferlegt, da es in dem knappen Zeitraum weder möglich war, andere Ebenen der Verwaltung breit und langfristig in die Planung mit einzubeziehen, noch eine wirksame Beteiligung der politischen Vertretungskörperschaften zu gewährleisten. Welche Problematik selbst eine derart einseitig angelegte Aufgabenkritik dabei für die politische Führung darstellt, zeigte sich deutlich daran, dass die relativ begrenzten Vorschläge der IMAG im Kabinett nichtsdestotrotz für zahlreiche Auseinandersetzungen sorgten.<sup>23</sup> Denn schließlich sind es insbesondere die Minister, die im Rahmen einer Aufgabenkritik zwischen ihren politisch innovativen, zugleich effizienz- und wählerorientierten Zielen als Landesregierung, ihren als Dienstherrn gegebenen Fürsorgepflichten gegenüber ihren Mitarbeitern und eigenen machtpolitischen Erwägungen zu differenzieren haben. Als Regierung stets auf das Allgemeinwohl, die Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit und die Demonstration von Reformkraft und Innovationsfähigkeit bedacht, ist es für sie geradezu zwingend, sich insbesondere in Zeiten knapper Ressourcen für die Verwaltungsmodernisierung und -effektivierung im Interesse des Bürgers auszusprechen. Eine Aufgabenreduzierung allerdings ist dabei mit größter Vorsicht gegenüber verschiedenen Wählergruppen anzugehen.

Die aus der Kenntnis der traditionell gewachsenen deutschen Verwaltungsstrukturen erwachsenden skeptischen Erwartungen gegenüber einer selbstkritischen Analyse der Ministerialverwaltung scheinen auch im Fall des aktuellen Verwaltungsreformvorhabens in Mecklenburg-Vorpommern gerechtfertigt zu sein. Die historisch gereiften bürokratischen Eigenlogiken dieses gesellschaftlichen Teilbereiches, gepaart mit den individuellen Interessen einzelner Akteure, ließen insbesondere für die Durchführung einer Zweckkritik, aber auch für progressive Ergebnisse einer interministeriell durchgeführten Vollzugskritik wenig Raum. Insgesamt entsprechen die bisherigen Ergebnisse der These, dass Instanzen wie die Ministerialbürokratie nur in Ausnahmefällen spezifischer Problementlastungsüberlegungen bereit sind, in begrenztem Maße Ressourcen abzugeben.<sup>24</sup> Von einer umfänglichen Reduzierung oder Abgabe eigener Aufgaben weit entfernt, ging die oberste Landesverwaltung mit ihren aufgabenkritischen Vorschlägen gerade so weit, wie sie den politischen Druck von sich nehmen, aber den Bestand ihrer hoheitlichen Kernaufgaben sichern konnte. Mit einer

---

23 Vgl. hierzu die in ihrem Umfang sehr unterschiedlichen Varianten des Zwischenberichtes der Interministeriellen Arbeitsgruppe Funktionalreform, Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, vom 08. 08. 2003 und vom 15. 08. 2003.

24 Vgl. *Dietrich Thränhardt*, Funktionalreform als Politikinhalt und Politikdeterminante, in: ders. (Hg.), Funktionalreform, Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform, Meisenheim am Glan 1978, S. LVIII.

relativ weitreichenden „Bestandsgarantie“ versehen, schmälerte sie im Rahmen einer stark ressortegoistischen Auseinandersetzung um die Funktionalreform insbesondere die Position der Institutionen, die weit von der Entscheidungs- und Planungsebene entfernt sind und ließ dabei die ministerielle Ebene relativ unangetastet.<sup>25</sup>

Nichts wird im Falle der betrachteten Reformvorbereitungen deutlicher als die Tatsache, dass sich die politischen und bürokratischen Rationalitäten im Zeichen einer Funktionalreform sowohl gegenseitig ergänzen als auch behindern. Während die politischen Entscheidungen letztlich quantitative Mehrheitsentscheidungen sind, wird in der Ministerialverwaltung mit dem Kompromissprinzip eher auf qualitative Entscheidungskriterien wie rechtliche Zulässigkeiten und sachliche Notwendigkeiten Wert gelegt. Die interministeriellen Vorschläge demonstrieren, wie weit diese Praxis führen kann, wenn in großem Umfang bundesgesetzliche Vorgaben zur Begründung einer Unverzichtbarkeit der Aufgaben herangezogen und auf diese Weise die politische Innovations- und Interventionsfähigkeit ausgebremst werden.<sup>26</sup> Ein der Ministerialverwaltung eigener Sachverstand und umfangreicher Informationsvorsprung kommt ihrem Handeln dabei stets zugute und mündet auch im vorliegenden Fall häufig darin, dass die aufgabenkritischen Entscheidungen seitens der Ministerialverwaltung so weit wie möglich vorangetrieben werden, um eine spätere Infragestellung zu verhindern. Das Verhalten der bürokratischen Akteure steht damit in einem deutlichen Gegensatz zur Innovationsfreudigkeit und Öffentlichkeitsorientiertheit der Politik. Die Rolle des Landtags bleibt im Falle der derzeitigen Reformvorhaben ebenfalls diskutabel. Nachdem die Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden“ für eine verwaltungsreformerische Debatte im Land Vorschub geleistet hatte, schränkte sich die aktive und gestalterische Teilnahme des Landtages an den Planungen des Landes wieder ein. Da es in Anbetracht der zentralen willensbildenden und gesetzgeberischen Rolle des Parlamentes unrealistisch erschien, von ihm eine Aufgabenkritik und Reformplanung für den Bereich der Exekutive zu erwarten, reduzierte sich das Problem der parlamentarischen Aufgabenkritik vielmehr auf eine möglichst enge Beteiligung an den weiteren Vorgängen. Kann die Einsetzung des Sonderausschuss „Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsreform“ dabei prinzipiell als eine geeignete Garantie für eine dauerhafte und bestimmte Beteiligung des Parlaments am Reformgeschehen bewertet werden, steht zugleich aber auch fest, dass ein derartiges Gremium seinen Auftrag nur dann wirksam erfüllen kann, wenn seitens der

---

25 Vgl. hierzu auch den Abschlussbericht der vom Justizminister Mecklenburg-Vorpommern eingesetzten Kommission „Deregulierung, Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung“, Schwerin 2003, S. 80 ff.

26 Vgl. die zahlreichen Hinweise auf die bundesrechtlichen Beschränkungen im Abschlussbericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Funktionalreform zum Stand der Vorbereitungen, Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2003, S. 19 ff.

Landesregierung verwertbare Arbeitsgrundlagen geliefert werden. Andernfalls besteht wie im vorliegenden Fall die Gefahr, dass der Ausschuss in eine relativ fruchtlose Debatte verfällt, deren Ergebnis es am Ende in Frage zu stellen gilt. Denn die prinzipiell hohe Akzeptanz des Projektes einer Funktionalreform unter den Abgeordneten und die Bereitschaft zu einer relativ sachorientierten Auseinandersetzung über diesen verwaltungsreformerischen Teilkomplex konnten nicht in einen gewinnbringenden Nutzen für die Gestaltung der Funktionalreform umgeleitet werden.<sup>27</sup> Die von vornherein eingeschränkte Wirksamkeit einer Funktionalreform wurde durch das Einsetzen einer Debatte über die regierungsseitig sehr alternativlos dargebrachten Entwürfe einer Gebietsreform weiter verringert. Eine im Mai 2004 gemeinsam von den Fraktionen der SPD und der PDS im Plenum beschlossene „Grundkonzeption einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“ sollte zwar öffentlichkeitswirksam einen demonstrativen Konsens der Regierungsparteien herstellen und zugleich den Eindruck einer intensiven Beteiligung des Mitbestimmungsorgans am Reformprozess vermitteln helfen, ging aber im Wesentlichen kaum über die Vorstellungen der Landesregierung hinaus, sondern präziserte diese nur um einen recht knapp bemessenen Zeitplan der Reform.<sup>28</sup> Die von verschiedenen Reformbeteiligten und Betroffenen erwarteten Vorschläge zum Finanzausgleichsgesetz blieben wie andere konkrete Aussagen gute anderthalb Jahre nach Beginn der Reformdiskussion weitgehend ausgespart, so dass sich das Parlament mit dieser „Grundkonzeption“ eher zum „ratifizierenden Vollzugsorgan administrativer Programmauswahl“<sup>29</sup> machte. Eine ergänzende und förderliche Initiativkraft im Falle der aktuellen Verwaltungsreform eignete sich das politische Willensbildungsorgan Mecklenburg-Vorpommerns damit nicht an.

Eine koalitionsinterne, längere Zeit andauernde Diskussion der ministeriellen Arbeitsgrundlagen und eine prinzipielle Skepsis insbesondere des kleineren Koalitionspartners gegenüber der gebiets- und funktionalreformerischen Herangehensweise der Landesregierung, die sich vor allem auf eine verfassungsrechtliche Argumentation im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung stützte, konnte im Laufe der verwaltungsreformerischen Debatte wenn nicht ausgeräumt, so doch anderen Prioritäten wie der Regierungsfähigkeit der Koalition und der Demonstration von Reformwillen und Handlungsfähigkeit ganz im Sinne einer politischen Rationalität nachgeordnet werden.

---

27 Vgl. die breite Konsensbereitschaft einer Funktionalreform im Bericht der Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 3/2959, Schwerin 2002.

Vgl. die „Grundkonzeption“ im Antrag der Fraktionen der SPD und PDS zur Grundkonzeption einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 4/1184, Schwerin 2004.

29 Rolf-Richard Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, Konstanz 1969, S. 16.

Angesichts einer generell schwierigen Kritik am Gegenstand einer innovativen Verwaltungsreform an sich stellte die parlamentarische Opposition der CDU-Fraktion die Herangehens- und Vorgehensweise der Landesregierung anhand verschiedener Rechts- und Verfassungsnormen umfassend in Frage. Ganz im Sinne der ihr in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zugewiesenen Aufgabe, eigene Programme zu entwickeln, stützte die Opposition des Landtages ihre Argumentation dabei auf die Arbeitsergebnisse einer eigens eingerichteten Kommission, die verschiedene, sehr exemplarische und selektierte Vorschläge für die Durchführung einer Aufgabenkritik und der Deregulierung unterbreitete, die den Stil eines weniger auf die Durchsetzbarkeit angelegten Oppositionsvorschlages trugen.<sup>30</sup> Deutlich im Interesse ihrer in Amt und Mandat an die bestehenden Kommunalstrukturen gebundenen Mitglieder rührte die Kommission dabei betont nicht an den bestehenden Gebietsstrukturen, verteidigte auf diese Weise die in der „Landräterepublik“ Mecklenburg-Vorpommern bestehenden Machtverhältnisse und bediente damit zugleich reformkonservative Stimmungen in der Bevölkerung.

## **5. Schlussbetrachtungen**

Schon die knappe, partielle Darstellung des aktuellen verwaltungspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses in Mecklenburg-Vorpommern kann sowohl für den Bereich der verwaltungspolitischen Planung im Allgemeinen als auch für den aufgabenkritischen Planungsprozess im Besonderen vieles deutlich machen und ein großes Maß prinzipieller Skepsis gegenüber derartigen Planungsprozessen bestätigen. Sowohl die politischen sowie bürokratischen Verhaltensweisen und Interessenartikulationen der aktiv am Planungsprozess Beteiligten als auch die zeitlich und inhaltlich verkürzte Planung des gegenwärtigen Reformvorhabens der mecklenburg-vorpommerschen Landesregierung können eine Vielzahl politischer Restriktionen und Charakteristika moderner Verwaltungsreformen verdeutlichen.

Richtet man den Blick auf die hier zentrale Frage von Aufgabenkritik, wird deutlich, dass sich auch in Mecklenburg-Vorpommern weder die Politik noch die Verwaltung gegenüber dem Trend und den Folgen eines öffentlichen Aufgabenzuwachses ganz und gar verstellen, dass sie aber eine möglichst schonende Variante der Problemlösung bevorzugen, die sich im Konzept einer Funktionalreform gefunden zu haben scheint. Für alle Beteiligten mehr oder weniger schonungsvoll können mit diesem aufgabenkritisch verkürzten Reformkomplex

---

<sup>30</sup> Vgl. den Zwischenbericht der „Kommission für Verwaltungsvereinfachung der CDU Mecklenburg-Vorpommern“, Schwerin 2003.

öffentlichkeitswirksam die Schwierigkeiten einer umfassenden Aufgabenkritik gezielt umgangen und die akuten Handlungszwänge im aufgabenkritischen Bereich abgemildert werden.

Eine solch kritische Interpretation des Reformkomplexes kann der Funktionalreform und ihren Akteuren keinesfalls die grundsätzliche Allgemeinwohlorientiertheit und jeglichen Nutzen absprechen. Vielmehr sollen mit einer derart skeptischen Einschätzung große Erwartungen an die Wirksamkeit einer Aufgabenkritik angebracht werden, die sich allein auf eine Funktionalreform beschränkt. Der funktionalreformerische Ansatz wird in diesem Sinne als das typische Produkt deutscher Verwaltungspolitik gekennzeichnet, dessen Grundidee der Aufgabenübertragung zwar als durchaus sinnvoll zu gelten hat, der aber als alleiniger aufgabenkritischer Ansatz die Gefahr mit sich bringt, die öffentlichen Aufgaben nur von einem Verwaltungsträger zum nächsten zu verschieben. Die Durchsetzung der Ziele von mehr Bürgernähe, Effektivität und Effizienz sowie die damit verbundene umfängliche Freisetzung von Personal und Kosten bleiben dabei äußerst fraglich.

So kann aus dieser Perspektive abschließend festgestellt werden, dass das Konzept der Funktionalreform neben einem relativ hohen Akzeptanzpotential über ein geringes Wirkungspotential in Bezug auf seinen Beitrag zu einer zukunftsfähigen Verwaltung verfügt. Aus der Warte einer steuerungspessimistischen Denkweise handelt es sich bei der Funktionalreform um ein Konzept, das erwartungs- und erfahrungsgemäß nur dürftige Ergebnisse bringt und viel eher dafür sorgt, dass sowohl das politische als auch das bürokratische System sich weiter nach ihren gewohnten Mustern reproduzieren können. Die essenziell notwendige Voraussetzung jeglicher zukunftsfähiger Verwaltungspolitik, die fundamentale Aufgabenkritik, wird damit ausgeblendet.



## Abkürzungsverzeichnis

a.D.	außer Dienst
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbStättVO	Arbeitsstättenverordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
BA	Bundesagentur
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayrische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayrischer Verwaltungsgerichtshof
bearb.	bearbeitet
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BPR	Business Process Reengineering
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union
d.h.	das heißt
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Dok. KOM	Dokumente der EU-Kommission
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
eGovernment	electronic Government
EMAS	Environmental Management and Audit Scheme
endg.	endgültig
EStDV	Einkommenssteuer-Durchführungsverordnung
EStG	Einkommenssteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f./ff.	folgend(e)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Fn.	Fußnote
GastG	Gaststättengesetz
geb.	geboren
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GO SH	Gemeindeordnung Schleswig-Holstein
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt

h.c.	honoris causa
Hg.	Herausgeber
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
insb.	insbesondere
IT	Informationstechnologie
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
KL	Kommunernes Landsforening
Kom.	Kommentierung/Kommentar
KoopA ADV	Kooperationsausschuß Automatisierte Datenverarbeitung
KV MV	Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern
LBauO MV	Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
M.A.	Magister Artium
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Mio.	Millionen
MittLKTSH	Mitteilungsblatt des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages
MV	Mecklenburg-Vorpommern
n.F.	neue Fassung
NdsStGHE	Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques/Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
o.	ohne
o.ä.	oder ähnliches
PC	Personalcomputer
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PPP	Public Private Partnership
Priv.-Doz.	Privatdozent
qkm	Quadratkilometer
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S./s.	Seite/siehe
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVZ	Schweriner Volkszeitung
ThürVerfGH	Thüringischer Verfassungsgerichtshof
u.	unter
u.a.	unter andere/m/n
u.v.a.m.	und viele(s) andere mehr
usw.	und so weiter
VerfGH NW	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VGHE	Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes
Vgl.	vergleiche
vs.	versus
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung

## Die Autoren

*Hans Jörg Hennecke*, Priv.-Doz. Dr., geb. 1971, seit 1999 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock, Veröffentlichungen insbesondere zur Regierungslehre, Zeitgeschichte und Ideengeschichte.

*Reiner Holznagel*, M.A., geb. 1976, seit 2003 geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V.

*Susanne Kapellusch*, geb. 1980, Magistrandin am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock.

*Hubert Meyer*, Dr., geb. 1959, seit 1991 geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern, Lehrbeauftragter an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Veröffentlichungen vor allem zum Kommunalverfassungsrecht, kommunalen Parteien- und Fraktionsrecht, allgemeinen Verwaltungsrecht und zur kommunalen Finanzausstattung.

*Klaus-Michael Rothe*, Rechtsanwalt, geb. 1954, Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer zu Schwerin, Veröffentlichungen u.a. zu Prozessen der Neugründung von Betrieben in Ostdeutschland, zur Privatisierung bisher öffentlich-rechtlich erbrachter Leistungen sowie zum allgemeinen Wirtschafts- und Verwaltungsrecht.

*Utz Schliesky*, Priv.-Doz. Dr., geb. 1966, Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages in Berlin, Privatdozent an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Veröffentlichungen zum Öffentlichen Wettbewerbsrecht (1997), Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein (1998), Öffentliches Wirtschaftsrecht (2. Aufl. 2003) sowie zur Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt (2004), seit mehreren Jahren Kommentierung der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein.

*Dieter Schröder*, Prof. Dr. Dr. h.c., geb. 1935, Staatssekretär a. D., 1993 bis 1995 Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock, Lehrbeauftragter am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock, Veröffentlichungen zum Besatzungs-, Völker- und Kommunalrecht sowie zur Kommunal- und Kulturpolitik.

*Michael Thomalla*, Dipl.-Lehrer, geb. 1958, Ministerialreferent a. D., seit 1991 Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern.



## **Ausgaben der Reihe „Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung“**

- Heft 1** Neue Wege der Zusammenarbeit in Süd-Ost-Asien  
(Jürgen Rüländ 1994)
- Heft 2** Regionale Konflikte, Rüstungswettlauf und nukleare Proliferation in Südasien  
(Christian Wagner 1995)
- Heft 3** Argentinien nach den Wahlen vom Mai 1995. Stellungnahmen argentinischer Wissenschaftler und Politiker aus Anlaß des Symposiums „Argentinien – Politik, Kultur und Außenbeziehungen“ vom 30. 6. bis 2. 7. 1995 in Rostock  
(Peter Birle/Nikolaus Werz 1995)
- Heft 4** Wirtschaftspartner Asien: Mecklenburg-Vorpommerns Unternehmer auf der Suche nach neuen Märkten. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung  
(Jost Bandelin/Gerald Braun/Jürgen Rüländ 1995)
- Heft 5** The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?  
(Jürgen Rüländ 1996)
- Heft 6** Wahlen in Mecklenburg und Vorpommern  
(Nikolaus Werz/Jochen Schmidt 1996)
- Heft 7** Politischer Wandel und wirtschaftliche Reformen in Indien  
(Christian Wagner 1997)
- Heft 8** Auswirkungen des Transformationsprozesses auf die Situation von Frauen in Mecklenburg-Vorpommern  
(Conchita Hübner 1997)
- Heft 9** Canada's Asia-Pacific Policy on the Eve of the APEC-Summit  
(Martina Zellmer-Bjick 1997)
- Heft 10** Vom Feindbild zur Armee der Einheit. Die Bundeswehr der Einheit aus der persönlichen Sicht von zwei betroffenen Soldaten  
(Falko Brinner/Michael Storck 1998)
- Heft 11** Tourismus und Tourismuskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern  
(Johann-Friedrich Engel 1999)
- Heft 12** Der Wahlsieg und der Regierungsbeginn von Hugo Chávez Frías in Venezuela  
(Friedrich Welsch/Nikolaus Werz 1999)
- Heft 13** Die deutsch-französischen Beziehungen. Rückblick und aktueller Stand  
(Yves Bizeul/Matthias Schulz 2000)
- Heft 14** Transformation des Bildungswesens in Mecklenburg-Vorpommern seit 1990  
(Conchita Hübner-Oberndörfer 2001)
- Heft 15** Kommunale Direktwahlen in Mecklenburg-Vorpommern  
(Nikolaus Werz u.a. 2001)

- Heft 16** Peripherer ländlicher Raum – zum Beispiel der Landkreis Demmin  
(Dieter Schröder u.a. 2002)
- Heft 17** 10 Jahre Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften. Ehrenpromotion  
von Prof. Dr. Dieter Schröder  
(Yves Bizeul u.a. 2002)
- Heft 18** Forschungen in Mecklenburg-Vorpommern zu Rechtsradikalismus,  
Fremdenfeindlichkeit und Gewalt  
(Gudrun Heinrich/Nikolaus Werz 2003)
- Heft 19** Qualitätssicherung und Nachhaltigkeit in der Arbeit gegen Rechtsextremismus  
(Gudrun Heinrich 2004)
- Heft 20** Jugend und Politik – Verdrossenheit?  
(Gudrun Heinrich 2004)
- Heft 21** Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern.  
Anregungen, Standpunkte und Perspektiven zur Reformdebatte  
(Hans Jörg Hennecke 2004)

Der Großteil der Reihe „Rostocker Informationen zur Politik und Verwaltung“ ist auch von den Internetseiten des Instituts für Politik- und Verwaltungswissenschaften unter der Adresse <http://www.wiwi.uni-rostock.de/~polreg/content/institutsreihe.htm> abrufbar.