



Stiftung Westfalen-Initiative  
für Eigenverantwortung  
und Gemeinwohl  
Piusallee 6, 48147 Münster  
Telefon (0251) 591-6406  
[www.westfalen-initiative.de](http://www.westfalen-initiative.de)

ISBN 978-3-941607-03-3

14

14

Klaus Anderbrügge/Janbernd Oebbecke (Hrsg.)

## Staatlichkeit und Selbstverwaltung in der Mittelinstanz

Klaus Anderbrügge/Janbernd Oebbecke (Hrsg.) – Staatlichkeit und Selbstverwaltung in der Mittelinstanz

md



Schriftenreihe der  
Stiftung Westfalen-Initiative

# Westfalen- Initiative



Klaus Anderbrügge/Janbernd Oebbecke (Hrsg.)

**Staatlichkeit und Selbstverwaltung  
in der Mittelinstanz**

Schriftenreihe  
der Stiftung Westfalen-Initiative

Band 14

Klaus Anderbrügge/Janbernd Oebbecke (Hrsg.)

# Staatlichkeit und Selbstverwaltung in der Mittelinstanz



© 2009

Druck und  
Verlag:

ISBN

**Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

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

IVD GmbH & Co. KG

IVD GmbH & Co. KG  
Wilhelmstraße 240 · 49475 Ibbenbüren  
Tel. 0 54 51 / 9333-0 · Fax 0 54 51 / 9333-195  
E-Mail: [verkauf@ivd.de](mailto:verkauf@ivd.de) · [www.ivd.de](http://www.ivd.de)

978-3-941607-03-3

**Vorworte** 3

*Franz-Josef Hillebrandt*  
*Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*

*Prof. Dr. Joachim Wieland*  
**Verwaltung in der Mittelinstanz** 7

1. Organisationstypen
2. Reformpläne in Nordrhein-Westfalen
3. Beurteilungskriterien
4. Bewertung

*Prof. Dr. Wilfried Berg*  
**Bezirk und (Bezirks-)Regierung in Bayern** 17

1. Begriffsbestimmungen
2. Historische Entwicklung
3. Organe der bayerischen Bezirke
4. Aufgaben des Bezirks und Finanzierung
5. Zum Verhältnis zwischen Bezirk und Regierung
6. Würdigung und Ausblick

*Prof. Dr. Winfried Kluth*  
**Der Schutz landsmannschaftlicher Strukturen** 33

1. Zu Begriff und Sache
2. Befunde auf völker- und verfassungsrechtlicher Ebene
- 2.1 Soziale Grundkategorien des Völkerrechts
- 2.2 Die „landsmannschaftliche Verbundenheit“  
in Art. 29 Abs. 1 GG
- 2.3 Zwischenergebnis
3. Die Bedeutung landsmannschaftlicher Strukturen  
für die Verwaltungsorganisation
- 3.1 Explizite normative Vorgaben

- 3.2 Implizite Aussagen der Rechtsprechung zu Gebiets- und Funktionalreformen
- 3.3 Methodische und verfahrensrechtliche Aspekte
- 3.4 Bedeutung der landsmannschaftlichen Verbundenheit im Rahmen der Betätigung des Organisationsermessens
- 4. Zusammenfassung und Ausblick

*Dr. Christian Schulz*

**Das Bundesverwaltungsamt,  
der zentrale Dienstleister der Bundesregierung** **45**

- 1. Ausgangslage in der Bundesverwaltung
- 2. Handlungsoptionen
- 3. Die Rolle des Bundesverwaltungsamtes in der Verwaltungsmodernisierung
- 4. Beispiele und Kennzahlen für zentralisierte Querschnittsleistungen
  - 4.1 Kennzahlen Beihilfebearbeitung
  - 4.2 Größenverteilung bei Reisekostenabrechnung
- 5. Das BVA-Modell Verwaltungs-Service-Zentrum
  - 5.1 Funktionsweise
  - 5.2 Vorteile hinsichtlich Strategie, Effizienz und Qualität
- 6. Ubiquitäre Aufgabenwahrnehmung durch IT-Einsatz
- 7. Exkurs: Bündelung interner Dienstleistungen in Nordrhein-Westfalen
  - 7.1 Landesamt für Besoldung
  - 7.2 Übertragung Personalverwaltungsaufgaben auf einen anderen Dienstherrn (§ 102 h LBG NW)
  - 7.3 Kommunale Shared Service-Kooperationen
- 8. Ausblick

**Die Autoren** **64**

## **Liebe Leserinnen und Leser,**

mit der Vorlage der drei Bogumil-Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen sowie der Schrift von Birgit Anne Pickenäcker zur Entwicklung und zu den künftigen Perspektiven der Bezirksregierungen in NRW hat die Stiftung Westfalen-Initiative schon seit 2004 in ihrer Schriftenreihe Beiträge zur Zukunft der Verwaltung in den großen Flächenländern geleistet, die über Nordrhein-Westfalen hinaus in der Fachwelt Beachtung gefunden haben. Sie hat damit nicht unwesentlich zur Versachlichung des Diskurses über die Reform der Verwaltung in der Mittelinstanz beigetragen, der anfänglich die politische Auseinandersetzung um dieses Thema in Nordrhein-Westfalen zu belasten, wenn nicht gar zu zerreißen drohte.

Der vorliegende Band knüpft insofern nahtlos an diese Vorgänger an. Die in ihm enthaltenen Beiträge nehmen weitgehend unabhängig vom aktuellen Anlass der öffentlichen Debatte aus verwaltungswissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Sicht zu typologischen und historischen Befunden Stellung, auf die in der Diskussion über die optimale Gestalt der Verwaltung auf der mittleren Ebene, also zwischen der staatlichen Verwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung, immer wieder Bezug genommen wird, und zwar von durchaus unterschiedlicher Seite. Sie liefern damit Kriterien, die für eine umfassende Beurteilung der aus dem politischen Raum bereits vorgelegten und aller noch zu erwartenden Lösungsvorschläge unverzichtbar sind.

Stiftung und Verein Westfalen-Initiative, die die bisherigen Bemühungen um die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für dieses wichtige Thema von Anfang an gemeinsam betrieben haben, sind dem Freiherr-vom-Stein-Institut und seinem Geschäftsführenden Direktor Prof. Dr. Janbernd Oebbecke sehr dankbar für die ausgezeichnete Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und Durchführung des in gemeinsamer Trägerschaft veranstalteten Kolloquiums über „Staatlichkeit und Selbstverwaltung in der Mittelinstanz“ im November 2007 in Münster. Dessen Erträge werden mit diesem Band vorgelegt, für den Prof. Dr. Janbernd Oebbecke und

Prof. Dr. Klaus Anderbrügge, Geschäftsführer der Stiftung Westfalen-Initiative, dankenswerterweise die Federführung und Herausgeberschaft übernommen haben.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Münster, im September 2009

Franz-Josef Hillebrandt

Vorstandsvorsitzender der Stiftung Westfalen-Initiative

In den ersten Monaten nach dem Amtsantritt der neuen nordrhein-westfälischen Landesregierung wurde die Diskussion über die Reform der Verwaltung in der Mittelinstanz sehr lebhaft geführt. Im Spätherbst 2007, als das Freiherr-vom-Stein-Institut und Stiftung und Verein Westfalen-Initiative gemeinsam zu einem Kolloquium über „Staatlichkeit und Selbstverwaltung in der Mittelinstanz“ einluden, war bereits eine gewisse Beruhigung eingetreten. Den Veranstaltern ging es darum, einen Beitrag zur weiteren Versachlichung zu leisten, indem ausgewiesene Sachkenner einzelne für die Diskussion wichtige Fragen gründlicher beleuchteten. Die Beiträge, die allesamt über die aktuelle Situation hinaus Beachtung verdienen, werden hiermit im Druck vorgelegt.

Den Anfang macht Joachim Wieland mit einer verwaltungswissenschaftlichen Analyse der in Betracht kommenden Lösungen. Dabei geht er auch auf den Verlauf der Verwaltungsreformdiskussion im Lande ein. Eines der für die Reform diskutierten Modelle sieht eine Integration von staatlicher und kommunaler Verwaltung in der Mittelinstanz vor. Damit hat unter den deutschen Ländern Bayern seit langem Erfahrungen. Das dortige Modell einer Verzahnung von Bezirk und Bezirksregierung präsentiert Wilfried Berg. Vor allem im westfälischen Teil des Landes wird in den Diskussionen über eine Verwaltungsreform das Argument der landmannschaftlichen Verbundenheit vorgetragen. Winfried Kluth fragt in verfassungsrechtlicher und rechtsvergleichender Perspektive nach seiner Relevanz. Eine Alternative zu grundlegenden Umbauten der Verwaltung stellt die Rationalisierung durch Erzielung von Größenvorteilen mittels einer landesweiten Zusammenfassung von Aufgaben oder Teilaufgaben bei einer oder mehreren Behörden dar. Christian Schulz stellt das Bundesverwaltungsamt als zentrale Dienstleistungsstelle des Bundes vor. An einem Beispiel zeigt er, dass ähnliche Lösungen in Nordrhein-Westfalen bereits praktiziert werden. In diesen Zusammenhang gehören ja auch die Vorortzuständigkeiten, welche einzelne Bezirksregierungen inzwischen auf vielen Gebieten für das ganze Land wahrnehmen.

Die Veranstalter danken den Referenten für ihre Vorträge und die Überlassung der Manuskripte zur Veröffentlichung und den Teilnehmern für

ihr Interesse und ihre Beiträge zur Diskussion. Ein besonderer Dank gilt der Landesbausparkasse für die Möglichkeit, die Veranstaltung in ihrem Haus durchzuführen. Nicht zuletzt sprechen sie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Freiherr-vom-Stein-Institutes und der Stiftung und des Vereins Westfalen-Initiative ihren Dank für die Organisation des Kolloquiums und die Vorbereitung für die Drucklegung aus.

Münster, im September 2009

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke

Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts

*Prof. Dr. Joachim Wieland*

## Verwaltung in der Mittelinstanz

Wie die öffentliche Verwaltung in der Mittelinstanz am besten organisiert wird, wird in den Flächenländern in Deutschland seit längerer Zeit kontrovers erörtert. Besonders intensiv ist die Diskussion seit einiger Zeit in Nordrhein-Westfalen. Die folgenden Überlegungen verstehen sich als ein Beitrag zu dem nordrhein-westfälischen Fachdiskurs. Ausgehend von einer Vorstellung der verschiedenen Typen der Organisation der öffentlichen Verwaltung in der mittleren Ebene (1.) werden die Reformpläne in Nordrhein-Westfalen vorgestellt (2.). Sodann werden Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit der Organisation der öffentlichen Verwaltung in der Mittelinstanz entwickelt (3.). Auf dieser Basis ist eine Bewertung der Reformvorschläge möglich (4.).

### 1. Organisationstypen

Die Verwaltung in der Mittelinstanz ist lange Zeit hindurch in fast allen Flächenstaaten nach einem klassischen Modell organisiert gewesen. Die staatliche Verwaltung bestand aus den Mitgliedern der Regierung als obersten Landesbehörden, den Landesoberbehörden, den Regierungspräsidenten nebst einigen Sonderbehörden als Mittelinstanz sowie den Unterbehörden. Neben ihr stand die Selbstverwaltung durch die Gemeinden und Kreise, die zugleich staatliche Aufgaben erledigte.

Nordrhein-Westfalen hat dieses klassische Flächenstaatsmodell um zwei Landschaftsverbände als höhere Kommunalverbände der Kreise und kreisfreien Städte ergänzt. Hinzu kommt der Regionalverband Ruhr als gesetzlicher Zwangsverband der Gemeinden des Ruhrgebiets. Die Landschaftsverbände wurden als Äquiva-

lente der früheren preußischen Provinzialverbände geschaffen. Sie verkörpern die Landesteile Rheinland und Westfalen-Lippe. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich von der Kultur- und Denkmalpflege über die Landesmuseen und die überörtliche Sozialhilfe bis hin zu den Fachkrankenhäusern. Der Regionalverband Ruhr ist dem Kommunalverband Ruhrgebiet und letztlich dem 1920 gegründeten Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk nachgefolgt. Er ist zuständig für die Regionalplanung (Masterpläne), die Verbandsgrünflächen, die Wirtschaftsförderung und die Raumbeobachtung.<sup>1</sup>

Die Wiedervereinigung Deutschlands bot dann Anlass für ein Überdenken der Organisation der Mittelinstanz. Alle ostdeutschen Länder hatten schon damals weniger als fünf Millionen Einwohner. Deshalb lag es für Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nahe, auf die Einrichtung von Mittelinstanzen zu verzichten. Sachsen-Anhalt<sup>2</sup> und Thüringen<sup>3</sup> haben beide ein Lan-

---

<sup>1</sup> Vgl. zur historischen Entwicklung der beiden Landschaftsverbände *Ellwein*, Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen: Ein Gutachten, 1993, S. 58, 87 ff.; *Stöbel/Brandel*, Die Zukunft der Bezirksregierungen: Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, 1996, S. 13 ff.; *Becker*, DÖV 1986, 779 (779 ff.); *Erichsen*, NWVBl. 1995, 1 (1 ff.) sowie zum Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk *Romeyk*, Verwaltungs- und Behördengeschichte der Rheinprovinz 1914 - 1945, 1985, S. 349 ff.; *Stähler*, DÖV 1980, 69 (69 ff.).

<sup>2</sup> Gesetz zur Einrichtung des Landesverwaltungsamtes v. 17.12.2003, verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Landesverwaltung v. 17.12.2003, GVBl. LSA 2003, S. 352.

<sup>3</sup> Anordnung der Landesregierung und Verordnung des Innenministers über die Errichtung von Behörden und Einrichtungen des Landes Thüringen v. 18.6.1991, Thür. GVBl. 1991, S. 188.

desverwaltungsamt mit Außenstellen gegründet. Sachsen<sup>4</sup> ist dem klassischen Flächenstaatsmodell mit drei Regierungspräsidien in Dresden, Leipzig und Chemnitz gefolgt.<sup>5</sup>

Rheinland-Pfalz hat sich 1999 für ein Direktionsmodell entschieden. Zwei Struktur- und Genehmigungsdirektionen in Koblenz und Neustadt werden durch eine Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier ergänzt.<sup>6</sup> Damit ist die Mittelinstanz der öffentlichen Verwaltung in diesem Land nach funktionalen Gesichtspunkten organisiert.<sup>7</sup>

Vor wenigen Jahren hat auch Niedersachsen die Bezirksregierungen aufgelöst. Eingerichtet wurden aber Regierungsbüros als Außenstellen der Landesregierung.<sup>8</sup> Diese Gestaltung der öffentlichen Verwaltung kann als Zweigstellenorganisation charakterisiert werden.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. zu den gesetzlichen Grundlagen in Sachsen *Seggermann*, Die Region: Versuch einer strukturellen Rückkopplung im Zeichen von Europäisierung und Globalisierung am Beispiel des Flächenlandes Niedersachsen, 2009, S. 89.

<sup>5</sup> Vgl. zu den Entwicklungen in den neuen Bundesländern *Hoffmann*, DÖV 1992, 689 (689 ff.); *Seggermann* (o. Fußn. 4), S. 88 ff.; *Schrapper*, DÖV 1994, 157 (158).

<sup>6</sup> Gesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung v. 12.10.1999, Rh.-Pf. GVBl. 1999, S. 325.

<sup>7</sup> Vgl. zu dem rheinland-pfälzischen Direktionsmodell *Hoegner/Groß*, DÖV 2000, 1040 (1040 ff.); *Seggermann* (o. Fußn. 4), S. 98.

<sup>8</sup> Gesetz zur Auflösung der Bezirksregierungen v. 5.11.2004, verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen v. 5.11.2004, Nds. GVBl. 2004, S. 394.

<sup>9</sup> Vgl. zur Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen *Bogumil*, ZG 2007, 246 (253 ff.); *Seggermann* (o. Fußn. 4), S. 98 ff.

## 2. Reformpläne in Nordrhein-Westfalen

Die Pläne für eine Reform der Mittelinstanz der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen reichen weit zurück. Bereits 1950, also in dem Jahr, in dem die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Kraft trat, wurde das sogenannte Arnsberger Gutachten vorgelegt<sup>10</sup>. Ihm folgte 1968 das sogenannte Rietdorf-Gutachten<sup>11</sup>. Danach sollte das Land in drei Regierungsbezirke – Westfalen, Rheinland, Ruhrgebiet – gegliedert sein. 1987 schlug die CDU vor, aus den Bezirksregierungen, den Landschaftsverbänden und dem Kommunalverband Ruhr drei Regionalverwaltungen zu bilden.<sup>12</sup> 1993 legten die Landschaftsverbände das Ellwein-Gutachten vor<sup>13</sup>. Danach sollten die Aufgaben der Bezirksregierungen begrenzt und die Landschaftsverbände erhalten werden. Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen beschloss im gleichen Jahr, dass die Bezirksregierungen bestehen bleiben sollten.<sup>14</sup> Die Zukunft der Landschaftsverbände blieb offen.

---

<sup>10</sup> Vgl. zum Arnsberger Gutachten *Wagener*, Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, 2. Aufl., 1974, S. 132 ff.

<sup>11</sup> Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt C: Die staatliche und regionale Gliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1968. Vgl. zum „Rietdorf-Gutachten“ ferner *Hesse*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen: Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., 1999, S. 75; *Romeyk*, Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens, 1988, S. 45 f.

<sup>12</sup> Vgl. *Reiners*, Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Bundesländern: Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, 2008, S. 165; *Bogumil/Reichard/Siebart*, Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, 2004, S. 12, 16 f.

<sup>13</sup> *Ellwein* (o. Fußn. 1).

<sup>14</sup> Vgl. *Bogumil/Reichard/Siebart* (o. Fußn. 12), S. 13; *Stöbe/Brandel* (o. Fußn. 1), S. 17 f.; *Winkel*, Reform der Mittelebene in Nordrhein-Westfalen, in: *Konzendorf* (Hrsg.), Neuorganisation der Mittelinstanzen - Konzeptionen und Umsetzung, 2000, S. 32.

1999 legte Joachim Jens Hesse ein von ihm im Auftrag des Bundes der Steuerzahler erstelltes Gutachten vor.<sup>15</sup> Danach sollte die Mittelinstanz der öffentlichen Verwaltung in zwei Bezirksregierungen in Köln und Münster gegliedert sein, die über Außenstellen im Land verfügen sollten. Da Hesse erhebliche Kommunalisierungspotenziale sah, schlug er eine Umwandlung der Landschaftsverbände zu Kulturstiftungen vor. Die Aufgabe Straßenbau sollte nach seinem Gutachten Land und Kommunen übertragen werden.

1999 und 2000 verabschiedete der Landtag zwei Gesetze zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen.<sup>16</sup> Ihr wesentlicher Inhalt bestand darin, dass die Zahl der Landesoberbehörden von fünfzehn auf sieben verringert und dass sechs Landesbetriebe gegründet wurden. Der Straßenbau wurde verstaatlicht und Planfeststellungen für Straßen in die Zuständigkeit der Bezirksregierungen übertragen. Das Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration aus dem Jahre 2003 sieht drei Bezirksregierungen – Rheinland, Westfalen und Ruhrgebiet – vor, die sich nur mit hoheitlichen Kernaufgaben befassen. Daneben sollen drei überörtliche Kommunalverbände treten. Diese Verwaltungsreform soll durch eine weitreichende Kommunalisierung und Privatisierung ergänzt werden. Das Modell der CDU sieht die Auflösung der Bezirksregierungen vor. Aus den Landschaftsverbänden und dem Kommunalverband Ruhr soll eine Regionalverwaltung mit staatlichen und kommunalen Aufgaben gebildet werden. Ihre Organe sollen eine Regionalversammlung und ein Regionalpräsident sein.

---

<sup>15</sup> Hesse (o. Fußn. 11).

<sup>16</sup> Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen v. 15.6.1999, GVBl. NRW 1999, S. 386 und Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen v. 9.5.2000, GVBl. NRW 2000, S. 462.

Anfang Januar 2004 legte Joachim Jens Hesse ein zweites Gutachten vor, das im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt worden war.<sup>17</sup> Sein Kerngedanke war eine konzentrierte Dreistufigkeit. Es sollten zwei Regierungsbezirke Westfalen und Rheinland gebildet und die Aufgaben der Landschaftsverbände kommunalisiert werden. Bogumil, Reichard und Siebart erstellten 2004 ein Gutachten für die Westfalen-Initiative<sup>18</sup>. Sie wollen die fünf Bezirksregierungen behalten und stärken. Es soll keine Regionalverwaltung geben und das Ruhrgebiet soll keine eigene Organisationseinheit bilden. Stattdessen wird eine Modernisierung der Aufgabenwahrnehmung durch die öffentliche Verwaltung vorgeschlagen.

2006 verabschiedete der Landtag das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen<sup>19</sup>. Zum 1. Januar 2007 wurden insgesamt 38 selbstständige Sonderbehörden und Einrichtungen aufgelöst. Die Aufgaben der früheren unteren staatlichen Behörden wurden im Wesentlichen kommunalisiert. Mit dem Zweiten Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen<sup>20</sup> wurde zum 1. Januar 2008 die Versorgungsverwaltung aufgelöst. Die Aufgaben wurden weitgehend auf kommunale Verwaltungsträger übertragen.<sup>21</sup> Die Beschlüsse des Landeskabinetts vom 27. November 2007 und 20. Mai 2008 läuteten die Reform der Bezirksregierungen ein. Es wurden insgesamt sechs Abteilungen und 47 Dezernate abgeschafft, zwölf Außenstellen der

---

<sup>17</sup> *Hesse*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen: Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen: Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003.

<sup>18</sup> *Bogumil/Reichard/Siebart* (o. Fußn. 12).

<sup>19</sup> Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen v. 12.12.2006, GVBl. NRW 2006, S. 622.

<sup>20</sup> Zweites Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen v. 30.10.2007, GVBl. NRW 2007, S. 482.

<sup>21</sup> Ausführlich dazu *Palmen/Schönenbroicher*, NVwZ 2008, 1173 (1174 ff.).

Bezirksregierungen sollen bis 31. Dezember 2010 geschlossen werden.<sup>22</sup> Der Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP vom 20. Juni 2005 sieht vor, dass künftig an die Stelle der Bezirksregierungen und Landschaftsverbände die drei Regionalpräsidien Rheinland, Westfalen und Ruhrgebiet treten sollen.<sup>23</sup>

### 3. Beurteilungskriterien

Die Organisation der Mittelinstanz der öffentlichen Verwaltung ist ebenso wenig Selbstzweck wie die gesamte Verwaltungsorganisation. Diese ist vorrangig an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer zu orientieren. Das sind die gute Erreichbarkeit der für die Verwaltung zuständigen Stellen, die Transparenz ihres Handelns, eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten und der Verantwortung. Die Verwaltung ist so zu organisieren, dass economies of scale zur Senkung der Kosten genutzt werden können. Umgekehrt dürfen Verwaltungseinheiten nicht so groß werden, dass sie unüberschaubar oder für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger unerreichbar werden. Drittes Beurteilungskriterium ist die Durchsetzbarkeit des demokratisch-legitimierten Willens der öffentlichen Verwaltung. Sie muss sowohl steuerbar als auch wirkmächtig sein. Ein weiteres Kriterium für die Organisation der öffentlichen Verwaltung liegt in der Stärke ihrer demokratischen Legitimation. Das Handeln der öffentlichen Verwaltung ist so zu organisieren, dass der Rückbezug dieses Handelns zum Willen des Volkes so klar wie möglich hervortritt. Die dazu benötigten Ressourcen sind als notwendige Kosten demokratischer Legitimation zu verbuchen. Wesentlich für die Organisation der öffentlichen Verwaltung ist schließlich die Trennung von Staats- und Selbstverwaltung. Die Staatsverwaltung wird demokratisch-repräsentativ durch das Staatsvolk legitimiert und ist ihm verantwortlich. Demgegenüber wird die Selbstverwaltung durch die Mitglieder der jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaft in der Ausübung von Hoheitsgewalt bürgernah legitimiert.

---

<sup>22</sup> Vgl. *Palmen/Schönenbroicher*, NVwZ 2008, 1173 (1177).

<sup>23</sup> Koalitionsvertrag von CDU und FDP vom 20. Juni 2005, S. 10.

Nicht weniger wichtig als die Trennung von Staats- und Selbstverwaltung ist die Trennung von Regierung und Verwaltung. Die staatsleitende, politisch geprägte Tätigkeit der Landesregierung ist organisatorisch von Einzelfall bezogenem konkreten Verwaltungshandeln der Behörden zu trennen.

Selbstverwaltung setzt die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsstellen im Raum voraus. Nur ein überschaubarer räumlicher Bezug des Handelns der von unten legitimierten Hoheitsgewalt vermag die Selbstverwaltung als gegenüber dem Staat autonome Institution zu legitimieren. Dieses Problem hat jüngst im Zusammenhang mit der geplanten Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern das dortige Landesverfassungsgericht beschäftigt.<sup>24</sup> Die Bestimmung der richtigen Größe eines Kreises ist eine schwierige Aufgabe. Maßstäbe sind insoweit sowohl die Leistungsfähigkeit und Effizienz des Verwaltungshandelns als auch die Schaffung räumlich ausgewogener Kreisstrukturen sowie die Stärkung von Bürgernähe und demokratischer Partizipation. Es muss zudem Rücksicht auf landsmannschaftliche, religiöse und historische Zusammenhänge genommen werden. Die demografische und finanzielle Situation Mecklenburg-Vorpommerns macht Reformen unausweichlich. Hier kann die Einkreisung von Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar empfohlen werden, während Rostock wegen seiner Größe und Schwerin wegen seiner besonderen Bedeutung als Landeshauptstadt kreisfrei bleiben sollten.<sup>25</sup>

Nicht zu vernachlässigen ist schließlich die Legitimationskraft gewachsener Verwaltungsstrukturen. Dies gilt vor allem für Selbstverwaltungskörperschaften, aber auch für staatliche Verwaltungseinheiten, denn beide entfalten identitätsbildende Kraft

---

<sup>24</sup> Meckl.-Vorp. LVerfG LKV 2007, 457 ff. = DVBl. 2007, 1102 ff. = NordÖR 2007, 353 ff. = NdsVBl. 2007, 271 ff.

<sup>25</sup> Vgl. *Färber/Wieland/Richter*, Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern: Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommerns, 2008.

für die Bevölkerung. Deshalb sollten sie nur aus überzeugenden Gründen geändert werden. Es besteht insoweit eine Vermutung für den status quo.

#### 4. Bewertung

Die zuvor genannten Beurteilungskriterien ermöglichen nunmehr eine Bewertung der verschiedenen Vorschläge für eine Reform der Organisation der Mittelinstanz in Nordrhein-Westfalen. Für die bestehenden fünf Bezirksregierungen gilt, dass sie für die Bevölkerung noch gut erreichbar sind. Ihre örtliche Zuständigkeit umfasst einen Bereich, der dem Staatsgebiet kleiner Länder Deutschlands vergleichbar ist. Ihr Verwaltungshandeln ist in räumlicher Hinsicht überschaubar und steuerbar. Dementsprechend ist es wirkmächtig. Die Bezirksregierungen leiten ihre demokratische Legitimation über das vom Volk gewählte Parlament von der Regierung ab. Sie bilden staatliche Verwaltungseinheiten, die von der Regierung getrennt sind. Für sie spricht die Tradition. Die beiden Landschaftsverbände sind so groß, dass ihre Bürgernähe naturgemäß begrenzt bleiben muss. Immerhin sprechen die economies of scale für ihren Zuschnitt. Ihr Handeln ist ausreichend steuerbar und wirkmächtig, ihre Legitimation ist dadurch gestuft, dass über ihre Mitglieder ein indirekter Rückbezug zum Volkswillen besteht. Die Landschaftsverbände sind eindeutig Teil der Selbstverwaltung. Zwar ist ihr Selbstverwaltungsraum sehr groß, sie können sich jedoch auf eine starke Legitimationskraft aus der Tradition stützen, die bis zu den Provinzen des Landes Preußen zurückreicht. Auch bei den vorgeschlagenen drei Regionalpräsidien wäre die Bürgernähe begrenzt. Auch ihr Zuschnitt ließe sich allerdings möglicherweise durch economies of scale rechtfertigen. Ihre Steuerbarkeit und zugleich ihre Wirkmächtigkeit wären abhängig von ihrer Binnenorganisation. Die demokratische Legitimation von unten her wäre allerdings begrenzt. In ihnen wären Staats- und Selbstverwaltung vermischt, sodass entsprechende

Legitimationsprobleme zu befürchten wären. Ihre Trennung von der Regierung wäre klar. Ihr Selbstverwaltungsraum wäre groß. Sie könnten sich nicht auf eine lange gewachsene Tradition stützen.

Fasst man diese Bewertungen zusammen, erscheint die gegenwärtige Verwaltungsorganisation mit fünf Bezirksregierungen als durchaus sinnvoll. Die beiden Landschaftsverbände spiegeln die Vor- und die Geschichte des Landes Nordrhein-Westfalen. Dagegen ist der Regionalverband Ruhr schwächer legitimiert. Durchschlagende Gründe für die Einrichtung von Regionalpräsidien sind nicht zu erkennen.

*Prof. Dr. Wilfried Berg*

## Bezirk und (Bezirks-)Regierung in Bayern

### 1. Begriffsbestimmungen

Bayern ist – einmal abgesehen von Nordrhein-Westfalen mit seinen beiden Landschaftsverbänden – das einzige Land der Bundesrepublik Deutschland, dessen gesamtes Staatsgebiet sich – nahezu – lückenlos in drei Gebietskörperschaften gliedert, nämlich in Gemeinden, Landkreise und Bezirke. Eine Ausnahme von der Regel, dass jeder Teil des Staatsgebietes einer Gemeinde zugewiesen ist, machen allein „bestimmte unbewohnte Flächen (ausmärkische Gebiete)“, Art. 11 I 2 BV, die immerhin etwa 9% des Staatsgebietes umfassen.<sup>1</sup> Eine weitere Ausnahme von der Regel des Aufbaus in drei Ebenen kommunaler Gebietskörperschaften machen die 25 kreisfreien Städte. Im Übrigen ist Bayern auch das einzige Land, in dem diese drei mit Selbstverwaltungsrecht ausgestatteten Gebietskörperschaften von der Verfassung ausdrücklich geschützt sind und deren Vertretungskörperschaften

---

<sup>1</sup> Näher *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, 12. Aufl. 2007, Rn. 71. Ihre Sonderstellung ist im Einzelnen in Art. 10 a BayGO geregelt. Die hoheitlichen Befugnisse, die im Gemeindegebiet den kreisangehörigen Gemeinden zustehen, „übt im gemeindefreien Gebiet das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde aus“, Art. 10 a V 1 BayGO. Zu den Aufgaben, die der Grundstückseigentümer auf eigene Kosten wahrnehmen muss, siehe Art. 10 a II BayGO.

direkt von den Bürgern gewählt werden.<sup>2</sup> Aber die Verfassungsgarantien sind zugleich mit ursächlich dafür, dass eine Verankerung dieses rechtlichen Befundes im Bewusstsein der Bevölkerung nach wie vor nicht wirklich gelingt. Denn die Bayerische Verfassung spricht mit einem merkwürdig historisierenden Eigensinn immer noch davon, dass sich das Staatsgebiet „in Kreise (Regierungsbezirke)“ gliedert, die „Kreise sind in Bezirke eingeteilt“, die kreisunmittelbaren Städte stehen den Bezirken gleich“, Art. 9 I, II 1 BV. „Für das Gebiet jedes Kreises und jedes Bezirks besteht ein Gemeindeverband als Selbstverwaltungskörper“, Art. 10 I BV.<sup>3</sup> Und in der Übergangsbestimmung des Art. 185 BV heißt es: „Die alten Kreise (Regierungsbezirke) mit ihren Regierungssitzen werden ehestens wiederhergestellt“. Um die Verwirrung nicht heillos werden zu lassen, will ich jetzt einige terminologische Klärungen versuchen und mich im Folgenden auch daran halten. „Bezirk“ hat in Bayern eine doppelte Bedeutung: Im Sinne der bayerischen Bezirksordnung (Art. 1) handelt es sich dabei zum einen um eine *Gebietskörperschaft* „mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden hinausgehen und deren

<sup>2</sup> Zur Frage, inwieweit auch das Grundgesetz durch Art. 28 II 2 nicht nur die Landkreise, sondern auch die Bezirke schützt, *Becker*, Kommunalrecht, in: *Becker/Heckmann/Kempen/Manssen*, Öffentliches Recht in Bayern, 3. Aufl. 2005, 2. Teil Rn. 51; *Degenhart*, Aufgabenhoheit und Finanzautonomie im gegliederten Gemeinwesen: Das Selbstverwaltungsrecht der bayerischen Bezirke, in: *Heckmann* (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Ferdinand O. Kopp, 2007, S. 319. – In Bayern enthalten die Art. 10 und 83 VI BV eine institutionelle Garantie für die Bezirke, vgl. *Steiner*, Kommunalrechte in: *Berg/Knemeyer/Papier/Steiner*, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 6. Aufl. 1996, C Rn. 234. Zur Bestandsgarantie aufgrund der Bestimmung des Art. 185 in Verbindung mit Art. 10 I BV siehe auch *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 65. – Zur unscharfen verfassungsrechtlichen Verankerung des Bezirksverbandes Pfalz in der Verfassung von Rheinland-Pfalz *Dittmann*, Kommunalverbandsrecht, in: *Achterberg/Püttner/Würtenberger* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht II, 2. Aufl. 2000, § 18 Rn. 90.

<sup>3</sup> Dazu *Becker*, Fn. 2, Rn. 39.

Bedeutung über das Gebiet des Bezirks nicht hinausreicht, im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten“. „Zum anderen wird als Bezirk auch das Gebiet des Bezirks ... bezeichnet. Dieses ist mit dem Regierungsbezirk (als staatlichem Verwaltungssprengel) deckungsgleich (Art. 10 Abs. 1 BV)<sup>4</sup>. Die sieben Bezirke und die Sitze der Bezirksverwaltungen sind: Oberbayern – München, Niederbayern – Landshut, Oberpfalz – Regensburg, Oberfranken – Bayreuth, Mittelfranken – Ansbach, Unterfranken – Würzburg und Schwaben – Augsburg. Anders als bayerische Gemeinden und bayerische Landkreise können Bezirke zwar in ihrem Gebietsumfang, nach einfachem Landesrecht jedoch nicht in ihrem Bestand geändert werden: Für eine Bestandsänderung der Bezirke wäre eine Änderung der Bayerischen Verfassung erforderlich.<sup>5</sup>

Der Aufbau der kommunalen Gebietskörperschaften ist in gewisser Weise dreistufig: Das Gebiet eines Bezirks umfasst das Gebiet mehrerer Landkreise und kreisfreier Städte, das Gebiet jedes Landkreises wiederum das Gebiet mehrerer Gemeinden und etwaige ausmärkische Gebiete. Der Aufbau ist nicht hierarchisch konzipiert, sondern funktioniert nach dem Prinzip der Aufgabentrennung. Die auf „höherer“ Ebene angesiedelten Kommunen können den auf „niedrigerer“ Ebene angesiedelten keine Weisungen erteilen.<sup>6</sup> Aufsichtsbefugnisse haben nur die Landratsämter, soweit sie Zuständigkeiten als untere staatliche Verwaltungsbehörden wahrnehmen, und die Regierungen – oft auch als „Bezirksregierungen“ bezeichnet –, die ihrerseits den Weisungen der jeweils zuständigen Staatsministerien unterstehen.<sup>7</sup> Auch ich spreche im

---

<sup>4</sup> Vgl. *Steiner*, Fn. 2, Rn. 234.

<sup>5</sup> Vgl. *Degenhart*, Fn. 2, S. 318 f.; *Steiner*, Fn. 2, Rn. 235. Siehe auch die Unterschiede in den einfachgesetzlichen Regelungen der Art. 8 I BayBezO, Art. 8 I 1 BayLKrO und Art. 11 BayGO.

<sup>6</sup> Vgl. *Becker*, Fn. 2, Rn. 16.

<sup>7</sup> Vgl. *Kempen*, Verfassungsrecht, in: *Becker et al.*, Fn. 2, 1. Teil Rn. 198; *Becker*, Fn. 2, Rn. 39 ff. *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 266 f. und *Steiner*, Fn. 2, Rn. 234 ff. sprechen korrekterweise ausschließlich von „Bezirk und Regierung“.

Titel von „(Bezirks-)Regierungen“, obwohl das Gesetz – z.B. Art. 35 ff. BayBezO im Hinblick auf den Verwaltungsverbund mit dem Bezirk – nur die „Regierung“ nennt. Aber wer würde – zumindest außerhalb Bayerns – bei Nennung der Regierung in Bayern an etwas anderes als an die bayerische Staatsregierung denken?

## 2. Historische Entwicklung

Als eines der wenigen Länder der Bundesrepublik Deutschland mit historischer eigenstaatlicher Kontinuität besitzt der Freistaat Bayern eine Reihe eigentümlicher Institutionen. Nicht dazu gehört die Bezeichnung „Freistaat“; denn damit knüpft Art. 1 BV von 1946 schlicht an die „Bamberger Verfassung“ und an Art. 17 der Weimarer Reichsverfassung an, der für jedes Land des Deutschen Reiches eine „freistaatliche Verfassung“ forderte. Entsprechend lautete die Bezeichnung Badens bis 1953, und Thüringen und Sachsen haben diese Bezeichnung nach der Wiedervereinigung wieder aufgenommen.<sup>8</sup> Auch der mit Wirkung vom 1. Januar 2000 abgeschaffte Senat, der in keiner deutschen Verfassung eine Parallele hatte, war keine traditionelle bayerische Einrichtung; hier hatte Bayern im Jahre 1946 „verfassungsrechtliches Neuland“ betreten mit einer Einrichtung, deren Einführung in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg immerhin diskutiert aber nicht übernommen worden ist.<sup>9</sup> Das Bayerische Oberste Landes-

<sup>8</sup> Siehe z. B. *Berg*, Bayern im Europa der Regionen, BayVBl. 2001, 258; *Kempfen*, Fn. 7, Rn. 140 f. Vgl. demgegenüber *Stoiber*, Fünfzig Jahre Bayerische Verfassung von 1946, 1996, S. 10: „Freistaat Bayern“ das ist heute ein wirtschaftliches, kulturelles, soziales und politisches Markenzeichen“.

<sup>9</sup> Siehe z.B. *Weiss*, Der Bayerische Senat – der Weg eines neuen Verfassungsorgans, in: Auftrag, Bewährung, Ausblick – 40 Jahre Bayerische Verfassung, 1986, S. 46 mit weiteren Nachweisen; *Schmitt Glaeser*, Der Bayerische Senat – Struktur, Funktion und Bedeutung, in: Fünfzig Jahre Bayerische Verfassung, 1996, S. 43 ff. Vertiefend zu den ideengeschichtlichen Wurzeln im 19. Jahrhundert *Mößle*, Der Bayerische Senat und seine geistesgeschichtlichen Grundlagen, BayVBl. 1995, S. 1 ff.

gericht indes hatte eine solche Tradition und ist gleichwohl einem irrationalen Populismus geopfert worden.<sup>10</sup> Die Bezirke haben eine fast 200-jährige Geschichte hinter sich und existieren immer noch und sind – nach einer immer wiederkehrenden Diskussion um ihre Aufhebung – seit 2005 aus diesen Diskussionen wohl eher gestärkt herausgekommen.<sup>11</sup>

Kommunale Gebietskörperschaften auf den mittleren Verwaltungsebenen gibt es in Bayern seit 1816 in der bayerischen Pfalz. Der Bezirksverband Pfalz ist damals aus dem Conseil Général du Departement, dem „Generalrat“, hervorgegangen und wurde zum 1. Januar 1822 unter der Bezeichnung „Landrat“ im übrigen Bayern übernommen. Eine politisch-institutionelle Basis boten 1828 durch König Ludwig I. gegründete Regionalparlamente. Damals setzten sich diese „Landräte“ aus gewählten und ernannten Grundbesitzern und Gewerbetreibenden zusammen, die die Aufgabe hatten, beratend und kontrollierend neben den Kreisregierungen zu wirken. In dem Gesetz „die Landräte betreffend“ von 1852 wird für jeden Regierungsbezirk eine „Kreisgemeinde“ gebildet mit einem „Landrat“ als Vorläufer der heutigen Bezirktage. Die Verwaltungsgeschäfte wurden von der Kreisregierung als Staatsbehörde wahrgenommen. Aufgaben waren die Einrichtung und der Unterhalt von Heil- und Pflegeanstalten (Kreisirrenanstalten) und von Landwirtschafts- und Realschulen. Auch wenn das Gesetz von 1852 die Voraussetzungen dafür schuf, dass sich aus dem „Landrat“ ein Selbstverwaltungsorgan mit eigenem Haushalt entwickeln konnte, brachte erst das Selbstverwaltungsgesetz von 1919, nach dem ersten Weltkrieg, eine eigentliche

---

<sup>10</sup> Zur über 400-jährigen Tradition des BayObLG und zu den Motiven für seine Abschaffung *Wittreck*, Die bayerische Justizverwaltung, BayVBl. 2005, 434. S.a. *Volkert*, Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799-1980, 1983, S. 116 f., 126 f.

<sup>11</sup> Zahlreiche Nachweise zur politischen Reformdiskussion, die vornehmlich auf staatliche Sparzwänge zurückzuführen war, bei *Junk*, Das Konnexitätsprinzip in der Bayerischen Verfassung, 2006, S. 15 f.

Selbstverwaltungsgarantie für Gemeinden, Bezirke und Kreise mit Verankerung in der „Bamberger Verfassung“.<sup>12</sup> Die Bayerische Verfassung von 1946 hat – wie schon gezeigt – diese Garantie übernommen und leider auch die damalige Begrifflichkeit – bis heute – bewahrt.

### 3. Organe der bayerischen Bezirke

Der Bezirk als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts ist – wie die Gemeinde und der Landkreis – in Bayern körperschaftlich und nicht verbandlich organisiert. Der Begriff „Gemeindeverband“ in Art. 10 BV ist nur i.S. der Zusammenfassung mehrerer Gemeindegebiete zu verstehen.<sup>13</sup> Das Gesetz versieht den Bezirk heute mit mindestens drei Organen: Dem Bezirkstag, dem Bezirksausschuss und dem Bezirkstagspräsidenten, Art. 21 BayBezO. Durch den Verwaltungsverbund zwischen Bezirk und Regierung erhält allerdings auch der Regierungspräsident als Leiter der Regierung „partiell die Stellung eines Bezirksorgans“.<sup>14</sup> Wie alle kommunalen Gebietskörperschaften in Bayern besitzt auch der Bezirk zwei Hauptorgane, nämlich ein monokratisches, den Bezirkstagspräsidenten (entsprechend etwa dem Landrat und dem ersten Bürgermeister), und ein kollegial zusammengesetztes, den Bezirkstag (entsprechend etwa dem Kreistag und dem Gemeinderat).<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Zur Entwicklung, insbesondere des Bezirksverbandes Pfalz, *Dittmann*, Fn. 2, Rn. 90 ff. Siehe ferner die Übersicht über die Daten zur bayerischen Kommunalgeschichte bei *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 3 mit umfassenden weiteren Nachweisen.

<sup>13</sup> Vgl. *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 64; *Simmacher*, Die Bezirke zu Zweckverbänden reformieren?, BayVBl. 2000, 357.

<sup>14</sup> *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 182 und näher Rn. 266 f.; vgl. auch *Steiner*, Fn. 2, Rn. 236, 239.

<sup>15</sup> Vgl. *Becker*, Fn. 2, Rn. 29 f.

Der Bezirkstag, der aus den Bezirksräten besteht, ist die Vertretung der Bezirksbürger, Art. 22 I 1 BayBezO. Die Bezirksräte werden von ihnen direkt gewählt, und zwar auf fünf Jahre gleichzeitig mit dem bayerischen Landtag. Dabei sind „so viele Bezirksräte zu wählen, als Landtagsabgeordnete nach dem Landeswahlgesetz auf den Bezirk treffen“, Art. 23 II BayBezO. Da der Landtag aus 180 Abgeordneten besteht, entfielen auf jeden der sieben Bezirkstage durchschnittlich etwa 25 Bezirksräte. Die Bevölkerung in Bayern ist jedoch sehr unterschiedlich verteilt: Im Bezirk Oberbayern wählen mehr als drei Millionen Wahlberechtigte 57 Bezirksräte, während im Bezirkstag der Oberpfalz mit etwa 830.000 Wahlberechtigten nur 17 Bezirksräte sitzen. Im Vergleich damit ist die Repräsentation der Bürger im Gemeinderat wesentlich stärker: 14 Gemeinderäte hat schon eine Gemeinde mit bis zu 2000 Einwohnern; die Stadt Nürnberg hat 70, die Landeshauptstadt München 80 ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder. Die Kreistage sind in Bayern mit mindestens 50 und maximal mit 70 Kreisräten besetzt. Weitere wesentliche Unterschiede zwischen den Bezirkstagen und den Kollegialorganen der anderen kommunalen Gebietskörperschaften liegen darin, dass Gemeinderäte und Kreistage auf sechs Jahre im Rahmen der allgemeinen Kommunalwahlen gewählt werden, die an einem Sonntag im März stattfinden (Art. 9, 23 BayGLKrWG). Während das Wahlverfahren für die Bezirkstagswahlen weitgehend dem Verfahren zu den Landtagswahlen angeglichen ist, sind die „eigentlichen“ Kommunalwahlen durch eine große Flexibilität des Wahlsystems gekennzeichnet, u.a. mit den Möglichkeiten des Kumulierens und des Panaschierens.<sup>16</sup>

Das zweite Hauptorgan des Bezirks ist der Bezirkstagspräsident, Art. 21, 30 ff. BayBezO. Er und sein Stellvertreter werden vom Bezirkstag aus dessen Mitte gewählt. Der Bezirkstagspräsident und sein gewählter Stellvertreter sind Ehrenbeamte des Bezirks. Demgegenüber werden die ersten Bürgermeister der Gemeinden

---

<sup>16</sup> Näher *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 196 ff., 201 ff.; *Becker*, Fn. 2, Rn. 282 ff.

und die Landräte der Landkreise unmittelbar mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen von den Bürgern gewählt, vgl. Art. 17 BayGO, Art. 12 BayLKrO. Berufsmäßige (Erste) Bürgermeister und Landräte sind stets Beamte ihrer Körperschaften auf Zeit. Auch wenn berufsmäßige Bürgermeister und Landräte aufgrund ihrer Direktwahl, deren Zeitpunkt naturgemäß nicht mit dem Termin der allgemeinen Kommunalwahlen zusammenfallen muss, eine politisch überragende Stellung haben, ist die Position des Bezirkstagspräsidenten rechtlich und in der Sache keineswegs schwach<sup>17</sup>, denn der Bezirkstag tritt nur sehr selten zusammen und in der Regel nur dann, wenn der Bezirkstagspräsident Bedarf hierfür sieht, Art. 27 Satz 1 BayBezO. Im Übrigen kann der Bezirkstag dem Bezirkstagspräsidenten über dessen gesetzliche Zuständigkeiten hinaus „durch die Geschäftsordnung weitere Angelegenheiten zur selbstständigen Erledigung übertragen“, Art. 33 II 1 BayBezO. Bis auf einige durch Gesetz vorbehaltene Angelegenheiten (Art. 29 BayBezO) kann der Bezirkstag darüber hinaus Angelegenheiten auf den Bezirksausschuss und auf weitere Ausschüsse übertragen, Art. 25 Satz 2 BayBezO. Der Bezirksausschuss ist in der Bezirksordnung vorgeschrieben. Ihm gehören außer dem Bezirkstagspräsidenten in Oberbayern zwölf, in den sechs übrigen Bezirken acht weitere Bezirksräte an, Art. 26 BayBezO.

---

<sup>17</sup> *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 65 beschreibt die vom Gesetzgeber gewollte zunehmende Stärkung des Bezirkstagspräsidenten.

#### 4. Aufgaben des Bezirks und Finanzierung

In der Sache sind die Aufgaben der bayerischen Bezirke nach wie vor historisch geprägt und haben ihren Schwerpunkt in der Sozialverwaltung. Dazu gehören Behinderten- und Pflegeeinrichtungen, Eingliederungshilfe, Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung und zu Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, insbesondere für Suchtkranke ebenso wie die psychiatrische Versorgung und der Unterhalt von Bezirkskrankenhäusern und Sonderschulen. Darüber hinaus verstehen sich die Bezirke als „regionale Kulturparlamente“ für die „nachhaltige kulturelle Entwicklung der gesamten Region“.<sup>18</sup> Ansprechpartner sind die „Bezirksheimatpfleger“. Weitere Aufgaben sind etwa die Fachberatung für Fischerei, Ausbau und Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung, die Förderung des Umweltschutzes und internationale Partnerschaften.

Rechtlich geregelt sind die Zuständigkeiten zunächst in einer Generalklausel, wonach die Bezirke im eigenen Wirkungskreis die öffentlichen Einrichtungen schaffen sollen, „die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner nach den Verhältnissen des Bezirks erforderlich sind; hierbei sind die Belange des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen“, Art. 48 I BayBezO. Es muss sich um überörtliche Angelegenheiten handeln, deren Bedeutung gleichwohl nicht über das Bezirksamt hinaus reicht, vgl. Art. 1 BayBezO. In diesem Rahmen haben die Bezirke Pflichten auf den Gebieten der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, der Kriegsofferfürsorge, des Gesundheitswesens, des Sonderschulwesens, des Wasserbaus, der Denkmalpflege und der Heimatpflege zu erfüllen, allerdings nur nach Maßgabe spezieller Bestimmungen, Art. 48 II BayBezO. Die Bezirksordnung als solche weist die Aufgaben also nicht zu.<sup>19</sup> Konkreter

---

<sup>18</sup> Vgl. Verband der bayerischen Bezirke (Hrsg.), Regionale Kulturarbeit für Bayern, 2007, S. 4.

<sup>19</sup> Vgl. *Dittmann*, Fn. 2, Rn. 88.

sind dann aber die Pflichten, bestimmte stationäre und teilstationäre Einrichtungen zu errichten, zu unterhalten und zu betreiben, Art. 48 III BayBezO<sup>20</sup>.

Bei der Finanzierung der Kommunen in Bayern gibt es erhebliche Unterschiede: Die Finanzierung gemeindlicher Aufgaben speist sich prinzipiell aus fünf Einnahmequellen, nämlich

1. den staatlichen Finanzzuweisungen als sogenannten „sonstigen Einnahmen“,
2. speziellen Entgelten, wie Gebühren und Beiträgen,
3. aus Steuern,
4. aus Kostenerstattungen und
5. aus Krediten – als „letzte Möglichkeit“<sup>21</sup>.

Während für die Landkreise die Kreisumlage als wichtige Einnahmequelle hinzu tritt (Art. 56 BayLKrO), muss die Bezirksumlage für die Bezirke eigene Steuereinnahmen ersetzen, für die die Bezirke keine Grundlage haben, Art. 54 BayBezO. Damit sind die Bezirke fast ausschließlich auf die von den Landkreisen und kreisfreien Städten erhobene Bezirksumlage angewiesen, soweit staatliche Finanzzuweisungen nicht erlangt werden können.<sup>22</sup> Das Volumen des Haushalts des Bezirks Oberfranken im Jahr 2006 betrug knapp 274 Millionen Euro. Bei einem Hebesatz von 20,8 Prozentpunkten mussten die neun Landkreise und vier kreisfreien Städte dazu etwa 156 Millionen Euro beitragen. Das Volumen des

---

<sup>20</sup> *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 66 meint, dass die „Funktionsbreite der dritten kommunalen Ebene relativ gering“ sei; daran habe auch die Erweiterung des Aufgabenbestandes durch die Normierung der Pflichtaufgaben des Art. 48 III BayBezO wenig geändert. Ausführlich zu den Aufgaben der bayerischen Bezirke *Degenhart*, Fn. 2, S. 328 ff. Historisch und rechtsvergleichend *Franz Mayer* (Hrsg.), *Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung*, 1976.

<sup>21</sup> Vgl. *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 354.

<sup>22</sup> Vgl. *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 355.

Bezirkshaushalts 2008 beträgt nur noch 256 Millionen Euro. Mit der Verabschiedung des Haushalts durch den Bezirkstag am 22. November 2007 hat Oberfranken mit 14 Prozentpunkten den niedrigsten Hebesatz aller bayerischen Bezirke.<sup>23</sup>

## 5. Zum Verhältnis zwischen Bezirk und Regierung

Das Verhältnis zwischen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft Bezirk und der Regierung als staatlicher Mittelbehörde ist ein spezielles. Ein bezeichnendes Licht hierauf wirft bereits der Umstand, dass der von den Bürgern direkt gewählte Bezirkstag nach seiner Wahl erstmals „durch den Regierungspräsidenten, zu den weiteren Sitzungen durch den Bezirkstagspräsidenten“ einberufen wird, Art. 24 BayBezO. Dafür wird der Regierungspräsident – ein Staatsbeamter – „im Benehmen mit dem Bezirkstag von der Staatsregierung ernannt“, Art. 36 BayBezO, also „nach Anhörung, nicht jedoch mit Zustimmung des Bezirkstages“<sup>24</sup>. Außerdem haben der Regierungspräsident und sein Stellvertreter zu allen Sitzungen des Bezirkstags und seiner Ausschüsse Zutritt, Art. 36 II BayBezO. Die Verwaltung des Bezirks wird im organisatorischen und nach bestimmten gesetzlichen Maßgaben auch im personellen und sächlichen „Verwaltungsverbund“ mit der Regierung geführt, Art. 35 BayBezO. So stellt die Regierung dem Bezirk die leitenden Verwaltungsbeamten der Hauptverwaltung und der Sozialhilfeverwaltung sowie für weitere zentrale Verwaltungsaufgaben staatliche Dienstkräfte nach Maßgabe des Staatshaushalts zur Verfügung. Für die Bestellung der leitenden Beamten ist das Einvernehmen mit dem Bezirkstagspräsidenten erforderlich, Art. 35 a I BayBezO. Für Amtspflichtverletzungen der für den Bezirk tätigen

<sup>23</sup> Vgl. Bezirk Oberfranken (Hrsg.), Jahresbericht 2006, S. 15; Nordbayerischer Kurier v. 19. Oktober 2007, S. 5: „18 Millionen Euro gespart“ und v. 23. November 2007, S. 5: „Jubeltag für alle Kämmerer“.

<sup>24</sup> Vgl. *Knemeyer*, Fn. 1, Rn. 267.

Staatsbediensteten haftet der Bezirk. Für Amtspflichtverletzungen der für die Regierung tätigen Bezirksbediensteten haftet der Freistaat Bayern, Art. 35 a IV BayBezO. Es bleibt aber bei der organisatorischen Trennung zwischen kommunalen Körperschaften und Staat, anders als bei den Landkreisen, bei denen der Landrat Kreisorgan und zugleich Leiter einer unteren staatlichen Verwaltungsbehörde ist, vgl. Art. 37 I BayLKrO.<sup>25</sup> Schließlich kann der Bezirkstag durch Beschluss, der im Amtsblatt oder im Staatsanzeiger bekannt zu machen ist, „im Benehmen mit der Regierung die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf die Regierung übertragen“, Art. 35 b I BayBezO. Die übertragenen Aufgaben bleiben aber immer noch Aufgaben des Bezirks, sodass darauf bezogene Rechtsbehelfe gegen den Bezirk und nicht gegen den Freistaat Bayern zu richten sind.<sup>26</sup>

## 6. Würdigung und Ausblick

Ich komme zur Würdigung des vorgetragenen Befundes und zum Ausblick.

Auf die Erfüllung der Aufgaben, die gegenwärtig die sieben baye-rischen Bezirke erfüllen, insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich und im Gesundheitswesen, möchte wohl niemand ernsthaft verzichten. Zwei Fragen stellen sich aber:

1. Müssen es die Bezirke sein, die diese Aufgaben erfüllen?  
Und – wenn ja – sollte

---

<sup>25</sup> Vgl. *Becker*, Fn. 2, Rn. 41.

<sup>26</sup> Näher dazu *Steiner*, Fn. 2, Rn. 236, der der Aufgabenübertragung nach Art. 35 b BayBezO durchaus Praxisrelevanz bescheinigt.

2. auch die gegenwärtige Organisationsform kommunaler Selbstverwaltung der Bezirke beibehalten werden?
  
1. Die erste Frage lässt sich recht schnell beantworten: Angesichts der Absicherung der Bezirke in der Bayerischen Verfassung müssten schon wirklich gravierende Gründe für deren Abschaffung und den Aufwand einer Verfassungsänderung mit obligatorischem Volksentscheid sprechen.<sup>27</sup> Wenn die Aufgaben, die die Bezirke erfüllen, nicht gestrichen werden sollen: Wer sollte sie dann leisten? Eine materielle Privatisierung wäre auszuschließen, weil mit der Betreuung Behinderter, mit der Rehabilitation Suchtkranker oder mit dem Bewahren des kulturellen Erbes niemand Geld verdienen kann. Eine Zentralisierung beim Staat brächte wegen der schon jetzt starken Beteiligung des Staates im Verwaltungsverbund keine Vorteile, wohl aber die Nachteile orts- und bürgerferner Administration.<sup>28</sup> Eine „Herabstufung“ im kommunalen Bereich käme nicht in Betracht, weil keine der 25 kreisfreien Städte und keiner der 71 Landkreise einzelne oder gar alle Bezirksaufgaben leisten könnte – und dürfte –, weil es sich eben um „überörtliche Angelegenheiten“ handelt, „die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden hinausgehen“, Art. 1 BayBezO. Es bliebe also nur die Schaffung neuer Zweckverbände, die den bürokratischen Aufwand eher erhöhen dürfte, zumal einem

---

<sup>27</sup> Zum Verfahren einer Verfassungsänderung Art. 75 BV; *Kempfen*, Fn. 7, Rn. 176 ff. – Zur Verfassungsfundierung der bayerischen Bezirke siehe oben die Nachweise in Fn. 2.

<sup>28</sup> Schon der *Freiherr vom Stein* hat dafür gekämpft, durch die Mitwirkung der Bürger „mehr Sach- und Ortskenntnis, mehr tätiges Interesse für den verwalteten Bezirk und die verwalteten Personen in die Kollegien zu bringen als durch die Zusammensetzung aus lauter Staatsdienern entsteht“, Schreiben an Minister Schroetter vom 25. August 1808, in: *Botzenhart/Hubatsch* (Hrsg.), *Freiherr vom Stein*, Briefe und amtliche Schriften Band II/1, 1959, Nr. 795, S. 834 (835).

Zweckverband nur „einzelne Aufgaben oder alle mit einem *bestimmten Zweck* zusammenhängenden Aufgaben übertragen“ werden können.<sup>29</sup>

2. Reformbedürftig erscheinen aber nach wie vor die Regelungen über die Bezirksverfassung, insbesondere über die unmittelbare Wahl der Bezirksräte durch die Bezirksbürger.<sup>30</sup> Eine solche Wahl hat u.a. zur Konsequenz, dass der Bezirkstag bei der Wahl der Mitglieder des wichtigen Bezirksausschusses „dem Stärkeverhältnis der in ihm vertretenen Parteien und Wählergruppen Rechnung zu tragen“ hat, Art. 26 II 1 BayBezO, nicht aber der Größe und Bedeutung der Städte und Landkreise. Kritik an der unmittelbaren Wahl des Bezirkstages darf nicht als Angriff auf die kommunale Selbstverwaltung der Bezirke verstanden werden; denn Selbstverwaltung bedeutet die Fähigkeit, die eigenen Angelegenheiten auf eigene Kosten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen, also Selbstbestimmung statt Fremdbestimmung – oder kurz „Betroffenenpartizipation“ –, nicht aber notwendig unmittelbare Wahl aller Verwaltungsorgane. Andernfalls wären zwar Gemeinderäte, Bezirkstage und erste Bürgermeister Organe der Selbstverwaltung, nicht aber beschließende Ausschüsse, weitere Bürgermeister oder

---

<sup>29</sup> Vgl. Art. 17 I BayKommZG; Hervorhebung nur hier. *Knemeyer*, Fn. 2, Rn. 65 sieht die Schaffung von Zweckverbänden grundsätzlich als eine „Brücke“. – Zur Bildung von Zweckverbänden siehe im übrigen *Dittmann*, Fn. 2, Rn. 41 ff. Für eine Ersetzung der Bezirke durch Zweckverbände *Merk*, Reform der Bezirke?, BayVBl. 1999, 545 ff. Dagegen: *Sinnacher*, Die Bezirke zu Zweckverbänden reformieren?, BayVBl. 2000, 357 ff.

<sup>30</sup> Kritisch bereits vor 20 Jahren *Berg*, Allzuständigkeit der Gemeinden und gesetzlich zugewiesene Aufgaben der Landkreise und Bezirke, in: *Knemeyer* (Hrsg.), Festschrift 75 Jahre Bayerischer Gemeindetag, 1987, S. 142 ff.

Bezirkstagspräsidenten.<sup>31</sup> Will man die Bezirke aus der organisierten Verantwortungslosigkeit herausführen, die gegenwärtig auch für den Föderalismus in Deutschland charakteristisch ist<sup>32</sup>, dann muss man Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammenführen; schließlich umfasst gemäß Art. 28 II 3 GG die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“. Die Finanzverantwortung für die Bezirke tragen gegenwärtig nicht die von den Bezirksbürgern gewählten Bezirksräte, sondern die Oberbürgermeister, Landräte und Kämmerer der 25 kreisfreien Städte und der 71 Landkreise. Sie müssen in Bayern die Bezirksumlagen aufbringen und sie müssen in ihren Stadträten und in ihren Kreistagen und gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern die Kosten der Bezirke bei den Kommunalwahlen – und nicht bei den Bezirkstagswahlen – verantworten. Nun ist es in der Praxis allerdings so, dass in die Bezirkstage relativ viele Oberbürgermeister, Landräte und Kämmerer hinein gewählt werden. Das ist aber nicht institutionell abgesichert, denn für die Bezirkstagswahlen kann jeder Bezirksbürger kandidieren und dementsprechend engagieren sich hier die politischen Parteien. Es dürfte vielmehr eine Folge dessen sein, dass nahezu kein Bürger eine Vorstellung von der Bedeutung der Bezirkstagswahlen hat, dass Bezirkstagsitzungen äußerst

---

<sup>31</sup> *Henneke/Ritgen*, Aktivierung bürgerschaftlicher Selbst-Verwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden – zur Bedeutung der Lehren des Freiherrn vom Stein für die kommunale Selbstverwaltung der Gegenwart, DVBl. 2007, 1253, 1257 ff. haben überzeugend nachgewiesen, dass die mitgliederschaflich-partizipatorische Komponente nach wie vor vom Schutzgehalt der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung umfasst wird, und zwar auch nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>32</sup> Siehe nur *Deubert*, „Wer anschafft, soll auch bezahlen“ – Zur Einführung des Konnexitätsprinzips in Art. 83 Abs. 3 BV, BayVBl. 2004, 136, der *Roman Herzog* zitiert: „Wir haben ein höchst fragwürdiges System der Finanzverwaltung“. Zum Reformbedarf in der Finanzverfassung des GG *Berg*, Staatsrecht, 5. Aufl. 2007, Rn. 351 m.w.N.

selten stattfinden, kaum politische Aufmerksamkeit erfahren und dass die Entschädigung für die ehrenamtliche Tätigkeit als Bezirksrat für den „einfachen“ Bürger keinen Anreiz bietet. Auch wenn auf diese Weise die List der Vernunft zuweilen zu sinnvollen Ergebnissen führt, sollte man sich doch nicht auf den Zufall verlassen; denn nicht jeder Oberbürgermeister oder Landrat mag mit dem Vorwurf und mit der Last der Mandatshäufung leben. Vielmehr sollte gesetzlich festgelegt werden, dass in den Bezirkstag ausschließlich Vertreter der umlagepflichtigen Kommunen entsprechend deren Anteilen entsandt werden dürfen.<sup>33</sup> Das gegenwärtige Wahlsystem gefährdet die Selbstverwaltung in kreisfreien Städten und in den Landkreisen in Bayern, weil über deren Haushalte letztlich nicht die dafür gewählten Stadträte und Kreisräte entscheiden, sondern Bezirksräte, die dafür niemand bei einer Kommunalwahl zur Rechenschaft ziehen kann. Ein solches System birgt nicht nur die Gefahr, kommunale Selbstverwaltung auszuhöhlen, sondern es ist auch undemokratisch.

---

<sup>33</sup> Art. 28 I 2 GG fordert nur für Länder, Kreise und Gemeinden eine Vertretung, die aus Wahlen hervorgegangen sein muss. – Dazu, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des Bezirkstags-Wahlrechts das Verständnis für die „wirklichen Zusammenhänge“ erschwert, *Merk*, Fn. 29, S. 545.

*Prof. Dr. Winfried Kluth*

## Der Schutz landsmannschaftlicher Strukturen

### 1. Zu Begriff und Sache

Wer in heutiger Zeit von landsmannschaftlichen Strukturen spricht, sieht sich zunächst Einwänden der political correctness ausgesetzt, fehlt es doch an einem Hinweis auf das gleichberechtigte weibliche Geschlecht und wird der Verdacht genährt, dass es zu einer zu starken völkischen Orientierung kommt, der es an der gebotenen Offenheit und Toleranz für Zuwanderer mangelt.

Einer solchen Kritik ist zunächst der Wortlaut des Grundgesetzes entgegenzuhalten, das in Art. 29 Abs. 1 für den Fall einer Neugliederung des Bundesgebietes die Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit zur Pflicht macht und damit auch die Sache selbst jedenfalls einer verfassungsrechtlichen Bedenklichkeit enthebt.

Um gleichwohl verbleibenden Einwänden Rechnung zu tragen, kann aber auch auf eine andere Terminologie ausgewichen werden, die zugleich zur Erhellung der Sache selbst beiträgt. Mit den landsmannschaftlichen Strukturen sind kulturelle, durch gemeinsame Geschichte und Wirtschaft geprägte Strukturen der politischen Gliederung angesprochen, die zu einer inneren und äußeren Prägung führen und damit zugleich ein im Außenverhältnis verwendbares Unterscheidungs- und Abgrenzungsmerkmal begründen. Das klingt kompliziert und komplex – und ist es auch. Deshalb erscheint eine schrittweise Annäherung angezeigt:

Zunächst werde ich versuchen, das Phänomen auf der völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Ebene zu verorten und zu konkretisieren. Daran schließt sich die Klärung seiner Bedeutung für die Verwaltungsorganisation an und zwar sowohl aus verwaltungswissenschaftlicher als aus organisationsrechtlicher Perspektive. Rechtstatsächliche Befunde sollen dabei ebenso berücksichtigt werden wie rein wissenschaftliche Gedankengänge. Am Ende steht die Hoffnung, dass auf diesem Wege ein ausreichend gehaltvolles Destillat gewonnen werden kann, das einige Schlussfolgerungen ermöglicht.

## 2. Befunde auf völker- und verfassungsrechtlicher Ebene

### 2.1 *Soziale Grundkategorien des Völkerrechts*

Das Völkerrecht orientiert sich in erster Linie an der sozialen Grundkategorie des Volks, die einerseits dem Staat als Staatsvolk zugeordnet wird, zugleich aber in Verbindung mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker das Recht zur Staatenbildung in sich trägt.

Da es sich bei der landsmannschaftlichen Struktur um eine Kategorie unterhalb der Ebene des Volks handelt, hilft das Völkerrecht bei der Begriffsklärung nur weiter, wenn es über entsprechende Unterkategorien verfügt. Hier trifft man auf die Kategorie der Minderheit, die ihrerseits Adressat bestimmter Rechtsgewährleistungen ist. Allerdings handelt es sich um eine schillernde Kategorie. So können Minderheiten auch Volksqualität besitzen und ein eigenes Selbstbestimmungsrecht geltend machen<sup>1</sup>. Soweit dies nicht der Fall ist, kann eine Minderheit auch eine landsmannschaftliche Struktur widerspiegeln.

---

<sup>1</sup> *Ipsen*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, § 28, Rn. 15.

Internationalrechtliche (Mindest-)Vorgaben für den Minderheitenschutz finden sich z.B. in Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966<sup>2</sup>.

Im deutschen Verfassungsrechtsraum ist insoweit zwischen zwei Gruppen von Regelungen in den Landesverfassungen zu unterscheiden. Die erste Gruppe enthält Minderheitenregelungen, die sich zumindest auch auf konkret bezeichnete Minderheiten beziehen. Solche Regelungen finden sich in der Verfassung von Schleswig-Holstein für die dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe sowie in der sächsischen Verfassung für die Sorben. Die zweite Gruppe besteht aus abstrakten Staatszielbestimmungen, die Vorgaben für die Behandlung von im Bundesland anzutreffenden Minderheiten statuieren. Solche Regelungen sind in den Verfassungen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt anzutreffen.

Gegenstand der jeweiligen Regelungen sind zum einen die Garantie der kulturellen und z. T. auch religiösen Eigenständigkeit und zum anderen die Gewährung von „Schutz und Förderung“ durch das Land<sup>3</sup>.

Die Befassung mit dem Minderheitenschutz kann an dieser Stelle kurz gefasst werden, weil bereits die erwähnten Beispiele der dänischen Minderheit, der friesischen Volksgruppe und der Sorben zeigen, dass es sich um eine zwar in einem bestimmten Gebiet konzentriert lebende Personengruppe handelt, die aber wegen ihres minoritären Charakters gerade nicht geeignet ist, eine rechtserhebliche Vorgabe für die territoriale Gliederung des Verwaltungsaufbaus zu begründen.

---

<sup>2</sup> „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

<sup>3</sup> Zu Einzelheiten der Regelungsgehalte siehe *Pallek*, Der Minderheitenschutz im deutschen Verfassungsrecht, 2001, S. 510 ff.

## 2.2 Die „landsmannschaftliche Verbundenheit“ in Art. 29 Abs. 1 GG

Müssen oder sollten Verwaltungsgliederungen sich vornehmlich an Kriterien orientieren, die für eine Mehrheit der territorial erfassten Personen gelten, so liegt es nahe, den Blick auf Art. 29 Abs. 1 des Grundgesetzes zu lenken, der Vorgaben für eine künftige Neugliederung des Bundesgebietes statuiert. Es heißt dort:

*„(1) Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen.“*

Es ist heute allgemein anerkannt, dass die ersten drei Merkmale in einer engen Wechsel- und Ergänzungsbeziehung stehen und als subjektive Richtbegriffe oder Kriterien zu verstehen sind, die insgesamt auf das Merkmal „Zusammengehörigkeitsgefühl“ konzentriert werden können<sup>4</sup>. Zum besseren Verständnis der Regelung möchte ich zwei Erläuterungen aus der Kommentarliteratur anführen:

---

<sup>4</sup> *Maunz/Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, Komm. z. GG, Stand: Juni 2007, Art. 29, Rn. 28; *Erbguth*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 29, Rn. 23.

*„Mit dem Begriff der landsmannschaftlichen Verbundenheit wird unmittelbar auf das gerade im demokratischen Staat wichtige innere Zusammengehörigkeitsgefühl abgestellt. Vergleichsweise unwesentlich ist, welchen Quellen dieses Gefühl entstammt. Zwar wird auch innerhalb der hier denkbaren Quellen durch das Adjektiv ‚landsmannschaftlich‘ eine gewisse Auswahl getroffen; doch wird diese Begrenzung wiederum durch die beiden weiteren zur vorliegenden Gruppe gehörenden Richtbegriffe (geschichtlicher und kultureller Zusammenhang, Anm. d. Verf.) weitgehend aufgehoben. Im Einzelnen gilt Folgendes:*

*Als landsmannschaftlich kann nur ein Zusammengehörigkeitsgefühl bezeichnet werden, das nicht lediglich auf der gemeinsamen Zugehörigkeit zum deutschen Volk bzw. zur Einwohnerschaft der Bundesrepublik beruht. ...*

*Im Übrigen ist landsmannschaftliche Verbundenheit nicht nur Stammesverbundenheit; Letzteres ist ... der engere Begriff. Die landsmannschaftliche Verbundenheit stellt also nicht allein auf die volksmäßige Abstammung ab. Diese ist vielmehr nur einer der zu beachtenden Gesichtspunkte. Daneben kommen insbesondere die heimatliche, wohnsitzmäßige, sprachliche, mundartliche Zusammengehörigkeit und das daraus entspringende Zusammengehörigkeitsgefühl in Betracht. Der Übergang zu Fragen des geschichtlichen und kulturellen Zusammenhangs wird hier besonders deutlich.“<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Maunz/Herzog, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Stand: Juni 2007, Art. 29, Rn. 29.

Noch deutlicher wird die enge Verwobenheit der einzelnen Merkmale in einer neueren Kommentierung hervorgehoben, wenn es dort heißt:

Die einzelnen Begriffe können „*definitiv nicht trennscharf voneinander gesondert werden. Dergestalt ist ‚landsmannschaftliche Verbundenheit‘ gekennzeichnet durch heimatliche, sprachlich-mundartliche und wohnsitzbezogene Zusammengehörigkeit und ein (dem)entsprechendes Gefühl des Gemeinsamen.*“<sup>6</sup>

Daran schließt sich der wichtige Hinweis an: „*Zusammengehörigkeitsgefühl in diesem Sinne kann sich auch neu bilden, ist also nicht statisch zu verstehen, insbesondere nicht an ein Alterserfordernis gebunden.*“

Diese Aussage begründet jenseits ihrer pragmatischen Evidenz – was gibt es schon in dieser Welt, das sich nicht ändert? – für die Rechtsanwendung allerdings das schwierige Problem, wie das Verhältnis von historischem Befund und der durch eine Neuordnung begründeten Umprägung zu bestimmen ist. Vor allem in Ballungsräumen mit einer durch Fluktuation und Zuwanderung bestimmten Bevölkerungsstruktur ist es zunehmend schwer, klare Zuordnungen in Bezug auf die klassischen Kriterien zu treffen.

Diese Schwierigkeiten mögen auch der Grund dafür sein, warum in einer ebenfalls neueren Kommentierung eine erhebliche Bedeutungsminderung der subjektiven Kriterien vorgenommen und aus ihnen nur noch eine Absage an eine rein technokratisch-zweckrationale Reform abgeleitet wird.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> *Erbguth*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, 4. Aufl. 2007, Art. 29, Rn. 23.

<sup>7</sup> *Meyer-Teschendorff*, in: von *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 29 Abs. 1, Rn. 30.

### 2.3 *Zwischenergebnis*

Das Völkerrecht vermittelt keine tragfähigen Kriterien, die für eine Einordnung oder Konkretisierung landsmannschaftlicher Strukturen im Zusammenhang mit Maßnahmen der Verwaltungsorganisation dienlich sein können.

Ertragreicher erscheint auf den ersten Blick das Grundgesetz, dessen Art. 29 Abs. 1 auf die landsmannschaftliche Verbundenheit als einem von mehreren Kriterien für eine Neugliederung des Bundesgebietes abstellt. Allerdings hat die Analyse der Kommentarliteratur auch insoweit gezeigt, dass zwingende positive Ableitungen kaum möglich sind. Es bleibt deshalb allenfalls die Maßgabe, dass die landsmannschaftliche Verbundenheit neben anderen Kriterien mit zu berücksichtigen ist.

## 3. Die Bedeutung landsmannschaftlicher Strukturen für die Verwaltungsorganisation

Auf der Grundlage des eher schmalen Ertrages der Völker- und Verfassungsrecht einbeziehenden Analyse soll nunmehr der Bedeutung der landsmannschaftlichen Strukturen für die Verwaltungsorganisation bzw. für auf diese bezogene Entscheidungen des Gesetzgebers nachgespürt werden.

### 3.1 *Explizite normative Vorgaben*

Stellt man auf die landsmannschaftlichen Strukturen nicht als explizites Tatbestandsmerkmal ab, sondern forscht nach Normen, die eine implizite Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes in sich tragen, so stößt man auf die vorbildlose Regelung in Art. 78 Verf. Rh.-Pf., die folgenden Wortlaut hat:

*„(1) Das Land Rheinland-Pfalz umfasst die Bezirke Koblenz, Montabaur, Rheinhessen und Trier und die Pfalz.  
(2) Über Selbstverwaltungsrechte der einzelnen Landesteile, insbesondere der Pfalz, befindet das Gesetz.“*

Hier werden in Absatz 1 zunächst die historisch gewachsenen, in früheren Zeiten z. T. politisch eigenständigen bzw. anders zugeordneten Strukturen in Bezug genommen und in der Form eines Bezirkes einer Organisationsrechtsform zugeordnet, die in Absatz 2 durch ein gesetzlich begründetes Selbstverwaltungsrecht charakterisiert wird.

Im Rahmen einer Verwaltungsreform im Jahr 2002 wurden die Bezirke bzw. die Bezirksregierungen abgeschafft und durch sechs Dienstleistungszentren und eine Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ersetzt. Daneben existiert (nur) noch der Bezirksverband Pfalz als rechtlich selbstständiger höherer Kommunalverband, dessen historisch begründete Sonderstellung auf Art. 78 Abs. 2 LVerf beruht. Ob dies der verfassungsrechtlichen Vorgabe genügt, sei hier dahingestellt. Es bleibt aber dabei, dass die historischen und im wesentlichen auch landsmannschaftlich geprägten Gebiets-einteilungen für die Dienstleistungszentren beibehalten wurden, so dass der Regelung selbst und ihrer organisationsrechtlichen Umsetzung weiterhin eine exemplarische Bedeutung für die Orientierung der Verwaltungsorganisation an landsmannschaftlichen Strukturen zukommt.

Der Ausnahmecharakter der Regelung ist aber zugleich der Schwachpunkt, da die Ableitung einer allgemeinen Regel, die auch in anderen Bundesländern zu befolgen wäre, daraus nicht hergeleitet werden kann.

### *3.2 Implizite Aussagen der Rechtsprechung zu Gebiets- und Funktionalreformen*

Anders verhält es sich mit einem anderen Referenzgebiet, der bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den kommunalen Gebietsreformen. In dieser Rechtsprechung ist anerkannt, dass Neugliederungsentscheidungen auf der Ebene der Landkreise auch auf den regionalen Zusammenhalt, wie er sich unter anderem in landsmannschaftlichen Strukturen und kulturellen Gegebenheiten widerspiegelt, Rücksicht nehmen müssen. Deshalb müssen diese Zusammenhänge bei der Konkretisierung des öffentlichen Wohls bzw. Gemeinwohls, das alleine die Eingriffe in den Bestand der Kommunen rechtfertigt, hinreichend berücksichtigt werden.

In der Regel werden die Reformgesetze dem gerecht, indem sie die Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Strukturen als Abwägungsbelang vorschreiben. Es kommt dann maßgeblich darauf an, dass die damit verbundenen Tatsachen zutreffend ermittelt und im Abwägungsprozess berücksichtigt und gewichtet werden.<sup>8</sup> Aufgrund des Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber in diesem Bereich zugestanden wird, kommt es nur selten zu einer Aufhebung entsprechender Reformgesetze aus grundsätzlichen Erwägungen.

Dass aber auch dies der Fall sein kann, belegt die Entscheidung des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 zu einer dort vorgenommenen radikalen Kreisgebietsreform.<sup>9</sup> Dort führt das Gericht aus:

*„Für gute kommunale Selbstverwaltung ist neben rationeller Aufgabenerfüllung von Verfassungen wegen die bürgerschaftlich-*

<sup>8</sup> Siehe dazu exemplarisch ThürVerfG NVwZ-RR 1997, 639 ff.

<sup>9</sup> Siehe dazu auch *H. Meyer*, NVwZ 2007, 1024 ff.

*demokratische Entscheidungsfindung ein Wesensmerkmal. Das verbietet es, gute staatliche Verwaltung und gute Selbstverwaltung gleichzusetzen.“<sup>10</sup>*

Es müssen deshalb auch die sozialen und sonstigen tatsächlichen Voraussetzungen für die Ausübung der Selbstverwaltung berücksichtigt werden. Dazu kann auch die landsmannschaftliche Verbundenheit gehören.

Auch aus dieser Rechtsprechung lassen sich demnach nur sehr allgemeine Vorgaben für die Beachtung bestehender landsmannschaftlicher Verbundenheiten für die Gestaltung des räumlichen Zuschnitts von Verwaltungseinheiten ableiten. Zwingend ist indes die Pflicht, diese Dimension nicht auszublenden und in den Ermittlungs- und Abwägungsvorgang einzubeziehen.

Bei der gesetzlichen Ausgestaltung der höheren Verwaltungsebenen sind die zur kommunalen Selbstverwaltung entwickelten Kriterien zwar nicht direkt anwendbar. Sie können und sollten aber entsprechend berücksichtigt werden, wenn es um die Konkretisierung der räumlichen Gliederung der Verwaltungsstrukturen eines Landes geht, wie sie in einigen Landesverfassungen<sup>11</sup> zur Aufgabe der Landesorganisationsgesetze gemacht wird.

### *3.3 Methodische und verfahrensrechtliche Aspekte*

Diese Forderung muss aber zugleich beachten, dass der Bestand und die Reichweite einer landsmannschaftlichen Verbundenheit sowie einer daraus abgeleiteten Prägung eines politisch und organisatorisch bedeutsamen Zusammenhalts im konkreten Fall, insbesondere im Streitfall, schwer nachzuweisen sind. Damit ist zugleich der neuralgische Punkt der Thematik angesprochen: die

---

<sup>10</sup> VerfG M-V, LKV 2007, 457 (459).

<sup>11</sup> Siehe etwa Art. 86 Abs. 2 Verf S.-Anh.

methodische Frage der Ermittlung und Gewichtung einer landsmannschaftlichen Verbundenheit im konkreten Einzelfall.

In der Praxis wird es zunächst Fälle der Evidenz sowie der Contra-Evidenz geben. Evidenz dürfte in Gebieten wie dem Eichsfeld oder auch den Bezirken in Bayern bestehen. Contra-Evidenz dürfte in Gebieten mit starken Bevölkerungsbewegungen und Zuwanderung gegeben sein, etwa im Großraum Frankfurt. Spannend und schwierig ist alles, was sich dazwischen bewegt.

Verlangt man mehr als gefühlte oder vermutete Anschauung, so stellt sich die Frage, mithilfe welcher Untersuchungsmethoden landsmannschaftliche Verbundenheit nachgewiesen werden kann und welches Gewicht dabei den einzelnen Faktoren (Sprache, Kultur, Geschichte etc.) zukommt. Noch schwieriger ist es zu ermitteln, welches Gewicht einer festgestellten landsmannschaftlichen Verbundenheit für den politischen Integrationsprozess und die Schneidung von Verwaltungsräumen zukommt. Hierzu gibt es nur wenige tragfähige Erkenntnisse, und es dürfte die Kompetenz des Juristen überschreiten, dazu eigene Vorstellungen zu entwickeln.

### *3.4 Bedeutung der landsmannschaftlichen Verbundenheit im Rahmen der Betätigung des Organisationsermessens*

Immer dann, wenn der Jurist zu konkreten Inhalten wenig sagen kann, greift er zum rettenden Strohalm des Verfahrens. Das hilft auch hier weiter, indem darauf verwiesen wird, dass der Landesgesetzgeber bzw. die Landesregierung – je nach Zuständigkeit – im Rahmen der Betätigung seines / ihres Organisationsermessens<sup>12</sup> den Gesichtspunkt der landsmannschaftlichen Verbundenheit bei seiner / ihrer Entscheidung zu berücksichtigen hat.

---

<sup>12</sup> Zu diesem näher *Kluth*, in: *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Band 3, 5. Aufl. 2004, § 82, Rn. 113 ff.

Das bedeutet konkret, dass vor einer Organisationsmaßnahme das Vorhandensein und die konkrete Gestalt landsmannschaftlicher Verbundenheit zu ermitteln und in ihrer Bedeutung für den Organisationsakt zu gewichten und mit den übrigen Belangen, die für die Organisationsentscheidung relevant sind, abzuwägen sind. Das ist nicht viel und vor allem nicht zwingend, aber es ist eine Direktionskraft, die im Rahmen der ausgefeilten deutschen Planungs- und Abwägungsdogmatik auch nicht zu unterschätzen ist. Dass mangels subjektiver Rechte nicht-kommunaler Organisationseinheiten ein Rechtsschutz in diesem Bereich kaum gegeben ist, steht auf einem anderen Blatt.

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick

Als Ergebnis dieser knappen und kursorischen Untersuchung ist damit festzuhalten, dass zwingende rechtliche Vorgaben für die Orientierung an einer landsmannschaftlichen Verbundenheit in der deutschen Rechtsordnung nur punktuell anzutreffen sind. Als allgemeine Maßgabe für die Betätigung des Organisationsermessens lässt sich aber eine Pflicht zur angemessenen Berücksichtigung von landsmannschaftlicher Verbundenheit durchaus ableiten und begründen. Vor dem Hintergrund, dass sich das Staats- und Verwaltungsrecht der Bedeutung vor-rechtlicher Gegebenheit für das Gelingen von Demokratie und Integration immer mehr bewusst wird, sollte man diesen Befund ernst nehmen.

*Dr. Christian Schulz*

## Das Bundesverwaltungsamt, der zentrale Dienstleister der Bundesregierung

### 1. Ausgangslage in der Bundesverwaltung

Der haushalterisch induzierte Druck auf die Bundesbehörden ist so groß wie nie zuvor.<sup>1</sup> Dort findet bereits seit etlichen Jahren ein Personalabbau durch sogenannte lineare Stellenkürzungen in Höhe von jährlich ca. 1,5 % statt. Seit 1998 kam es zu einer Einsparung von rund 30.000 Personalstellen. Die Verwaltung auf Bundesebene wird demzufolge heute mit weniger Personal verwaltet als die seinerzeitige Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung. Hierdurch kommt es jährlich zu Einsparungen zugunsten des Bundeshaushalts in Höhe von ca. 750 Millionen Euro. Als weitere finanzielle Rahmenbedingung kommt hinzu, dass steigende Lasten für ältere Generationen in Höhe von ca. 6 - 8 % des Bruttoinlandsprodukts bis zum Jahr 2050 zu weiteren Engpässen in allen öffentlichen Haushalten mit entsprechenden Folgen für die Stellenpläne führen werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. *Hensen*, Verwaltung besser verwalten, move 9/2007, S. 12 zur Ausgangslage im Bundesbereich.

Gleichzeitig findet in der Behördenlandschaft ein Paradigmenwechsel vom Bürokratiemodell zu modernen Dienstleistungserbringern statt.<sup>2</sup> Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen hinsichtlich Qualität und Schnelligkeit öffentlicher Dienstleistungen werden zunehmend - zu Recht - anspruchsvoller. Dies und der Einfluss von „Good Governance“<sup>3</sup> erfordert eine noch stärkere Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung auf die Bereiche Prozessoptimierung, Adressaten- bzw. Kundenbezug und Qualitätssteigerung.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. im Einzelnen *Reinermann*, Der Öffentliche Sektor als Transformator der Netzwerkgesellschaft, *Verwaltung & Management* 2004, S. 192 ff.; *Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, 2000, S. 999 ff.; *Reichard*, Von Max Weber zum „New Public Management“ - Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert, in: *Halblützel/Haldemann/Schedler/Schwaar* (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung - Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, 1995, S. 57 ff.; *Budäus*, Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung, in: *Budäus/Conrad/Schreyögg* (Hrsg.), *New Public Management*, 1998, S. 1 ff.

<sup>3</sup> Zu Good Governance etwa *Seckelmann*, Keine Alternative zur Staatlichkeit – Zum Konzept der „Global Governance“, *Verwaltungsarchiv* 2007, S. 30 ff.; *Seckelmann*, „Die Optimierung des Informations- und Kommunikationsmanagements der öffentlichen Verwaltung – ein Baustein zu einer Qualitätsverbesserung staatlichen und kommunalen Handelns (Good Governance)?“, in: *Bieler/Schwarting* (Hrsg.), *e-Government*, 2007, S. 33 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Hensen*, Unternehmerisches Handeln im Prozess der Behördenmodernisierung, in: *Ziekow* (Hrsg.), *Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik*, 2007, S. 84 ff.; *Schütz*, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung durch „Shared-Service-Center“ („SSC“), in: *Hill* (Hrsg.), *Die Zukunft des öffentlichen Sektors*, 2006, S.23 ff.

## 2. Handlungsoptionen

Als realistische Handlungsoption kommt in dieser Ausgangslage nur der weitere Ausbau der bestehenden Rationalisierungs- und Qualitätssteigerungspotenziale in Betracht.<sup>5</sup> Die hierfür erforderlichen Modernisierungsinstrumente sind seit Längerem bekannt und bewährt.<sup>6</sup> Genannt sei hier beispielsweise die Aufgabenkritik im Sinne von Zweck- und Vollzugskritik. Oder die Konzentration der Ministerien auf politische Steuerungsaufgaben unter einhergehender Abschichtung nichtministerieller Aufgaben auf den nachgeordneten Bereich.<sup>7</sup> Ein sehr wichtiges Instrument bildet darüber hinaus die – als Daueraufgabe zu verstehende – Binnenmodernisierung mit den Ausprägungen Geschäftsprozessoptimierung, darauf aufbauende IT-Implementierung, bedarfsgerechter Personaleinsatz und neue Steuerungsinstrumente. Öffentlich-private Partnerschaften können dazu beitragen, durch neue partnerschaftliche Finanzierungs- und Risikotragungsmodelle den staatlichen Gewährleistungsauftrag – insbesondere im Bereich der Infrastrukturaufgaben – auch unter veränderten haushalterischen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Hinzu kommt schließlich die Notwendigkeit optimierter und spezialisierter Wahrnehmung von fachlichen Kernaufgaben in den nachgeordneten Behörden der Ressorts und damit Abschichtung administrativer Zentralabteilungsaufgaben in hierauf spezialisierte Verwaltungsbehörden.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Bereits ausführlich *Hensen*: Shared Service Center für die Bundesverwaltung, *Verwaltung & Management* 2006, S. 177 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *Hensen*, Qualitäts- und Effizienzsteigerungen durch Verwaltungsservice-Zentren, in: *Lorig* (Hrsg.), *Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft*, 2008, S. 154 ff.

<sup>7</sup> Hierzu *Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, 2000, S. 983; ausführlich auch *Jann*, *Moderner Staat und Effiziente Verwaltung - Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland*, 1994.

<sup>8</sup> Hierzu auch *Hensen/Schulz*, *Aktuelle Rahmenbedingungen der Back Office-Organisation*, *Verwaltung & Management* 2005, S. 7 ff. m. w. N.

Die dort durch Größenvorteile und Know-how-Konzentration im Bereich der gebündelten und spezialisierten Aufgabenwahrnehmung realisierte Effizienz- und Qualitätssteigerung sollte aufgrund der eingangs skizzierten Rahmenbedingungen dringend auf alle Bereiche interner Verwaltungsdienstleistungen ausgeweitet werden. Nur so lassen sich die freiwerdenden Ressourcen für neue Aufgaben und Aufgabenerweiterungen nutzbar machen.

Bevor unter Punkt 5 der im Bundesverwaltungsamt entwickelte Lösungsansatz in Form eines Verwaltungs-Service-Zentrums dargestellt wird, sollen zunächst Aufgabenumfang und Philosophie des Bundesverwaltungsamts (nachfolgend unter 3.) sowie die Vorteile der bereits seit Längerem zentralisiert erbrachten Querschnittsleistungen (unter 4.) skizziert werden.

### 3. Die Rolle des Bundesverwaltungsamtes in der Verwaltungsmodernisierung

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Es verfügt über ca. 2.200 Beschäftigte und agiert als zentraler Dienstleister des Bundes. Das BVA nimmt mehr als 100 verschiedene Aufgaben für die Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche wahr.

Ein Kernelement der Gründungsphilosophie gemäß dem BVA-Errichtungsgesetz aus dem Jahr 1960 ist die vertikale Abschichtung von operativen Fachaufgaben aus den Bundesministerien. Dem liegt der Gedanke zugrunde, die Ministerien auf ihre politischen Kernaufgaben zu konzentrieren, nichtministerielle Verwaltungstätigkeiten auf eine Bündelungsbehörde zu übertragen und damit Qualitäts- und Effizienzeffekte zu erzielen. Diese Gründungsphilosophie ist damit nach wie vor hochaktuell.

Die Aufgaben des BVA lassen sich schematisch in Fachaufgaben, Modernisierungshilfen und zentralisierte Querschnittsaufgaben unterteilen:

Schwerpunkte im Bereich der Fachaufgaben bilden etwa die Zuständigkeiten für das Auslandsschulwesen, die Ausbildung, die Bearbeitung von BAföG-Darlehen, die Aussiedleraufnahme sowie Staatsangehörigkeitsangelegenheiten. Durch den Einsatz moderner Informationstechnologie im Ausländerzentralregister und Visaverfahren hat die Netzknotenfunktion des BVA in der nationalen und europäischen Sicherheitsarchitektur zunehmende Bedeutung.

Die Modernisierungshilfen des BVA für andere Institutionen durch Beratungs- und Coachingleistungen sind Impulsegeber eines modernen Managements auf den Gebieten strategische Steuerung, Organisation, Personal und Informationstechnik.<sup>9</sup> Durch die seit ca. zehn Jahren erfolgende zentrale Bearbeitung von behördlichen Querschnittsaufgaben in den Bereichen Zahlbarmachung von Bezügen, Beihilfe, Reisevorbereitung, Reisekostenabrechnung, Zeiterfassung oder Personalgewinnung fördert das BVA die Konzentration der Bundesbehörden auf Kernaufgaben und leistet gleichzeitig einen Beitrag zu mehr Qualität und Wirtschaftlichkeit.

Die Übernahme zusätzlicher administrativer Aufgaben aus den Feldern Personal, Haushalt, Organisation, Innerer Dienst und Informationstechnik bis zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften (z. B. mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)), in deren Rahmen die gesamten Zentralbereiche unterstützt werden, ist eine weitere Stufe im Prozess zur Neuformierung der Behördenkooperation. Das BVA baut sich damit auch als umfassendes Verwaltungs-Service-Zentrum des Bundes auf. Hierzu nachher mehr.

---

<sup>9</sup> Im Einzelnen hierzu *Hensen*, Motor der Modernisierung, move 11/2005, S. 12 ff. sowie *Hensen*, Unterstützung bei Reformprojekten in Verwaltungen, innovative verwaltung 4/2005, S. 22 f.

Zum 1. Januar 2006 wurde schließlich die Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) im BVA eingerichtet. Zielsetzung der BIT ist die weitere Professionalisierung, Standardisierung und Zentralisierung des IT-Einsatzes in der Bundesverwaltung. Das BVA ist damit auch der zentrale IT-Dienstleister aller Ressorts und ihrer Geschäftsbereichsbehörden.

#### 4. Beispiele und Kennzahlen für zentralisierte Querschnittsleistungen

Beispiele für zentralisierte Querschnittsleistungen sind:

- Beihilfearbeitung für 57 Behörden / Institutionen,
- Travel-Management (Abrechnung von Reisekosten, Trennungsgeld, Umzugskosten) für ca. 60 Behördenkunden (ca. 178.000 Bescheide p. a.),
- Personalkostenberechnung (Besoldung / Vergütung / Löhne) für 38 Behörden (ca. 25.000 Zahlfälle p. a.),
- Jobticket für 361 Vertragspartner (ca. 26.000 Tickets) - VRS, VBB, VRR.

#### *4.1 Kennzahlen Beihilfebearbeitung*

Anhand der Beihilfebearbeitung sollen nachfolgend exemplarisch die Qualitäts- und Effizienzvorteile einer gebündelten Dienstleistungserbringung beleuchtet werden.

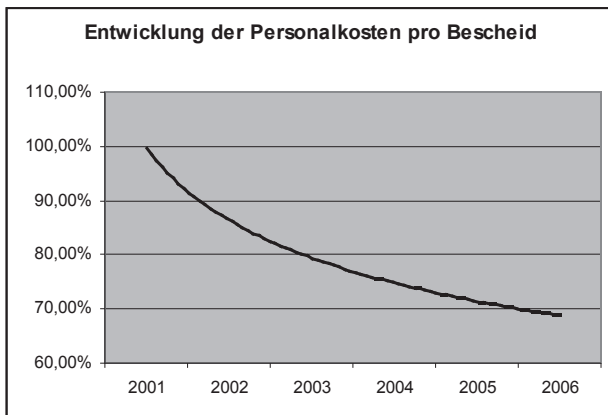
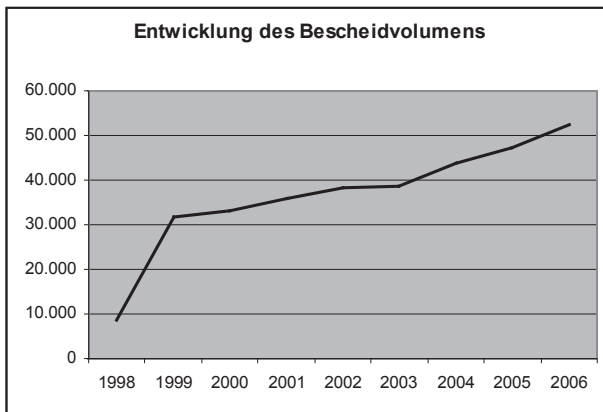
Die Zahl der Institutionen, die dem BVA die Beihilfeangelegenheiten ihrer Beschäftigten übertragen haben, wächst seit 1997 stetig. Inzwischen werden über 57 Bundesbehörden, Zuwendungsempfänger, Stiftungen und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts betreut. Zu den Kunden zählen u.a. das BMI, das Bundespräsidialamt, die Bund-Länder-Kommission und die Alexander-von-Humboldt-Stiftung. Die Kennzahlen<sup>10</sup> im Einzelnen:

- Das BVA betreut rd. 17.800 Bedienstete mit ihren Angehörigen.
- Im Jahr 2006 wurden ca. 52.400 Beihilfebescheide versandt.
- Die Bearbeitungszeit eines Beihilfeantrages beträgt durchschnittlich deutlich weniger als fünf Arbeitstage – vom Eingang des Beihilfeantrages bis zum Bescheidversand.
- In nur 0,06% aller Beihilfefälle wurde ein begründeter Widerspruch eingelegt, der auf einem Fehler in der Beihilfefestsetzung beruht.
- Eine 2006 durchgeführte Kundenbefragung bestätigt mit sehr guten Noten die hohe Zufriedenheit mit der kurzen Bearbeitungsdauer und einem kompetenten Service. So bewerteten z. B. 77 % der Befragten die fachliche Kompetenz der in der Beihilfebearbeitung beschäftigten Mitarbeiter/innen mit „sehr gut“ bzw. „gut“.

---

<sup>10</sup> BVA, Stabsstelle Controlling des Dienstleistungszentrums, Stand 2006.

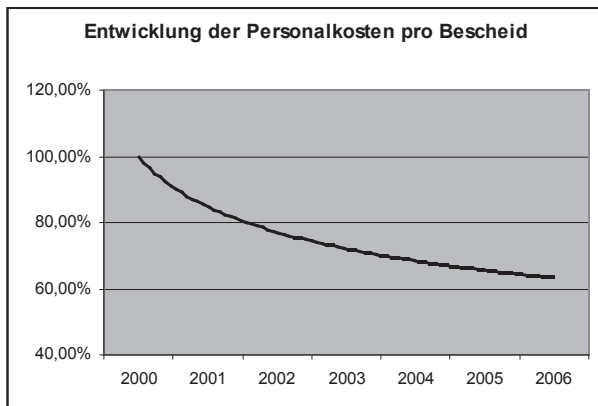
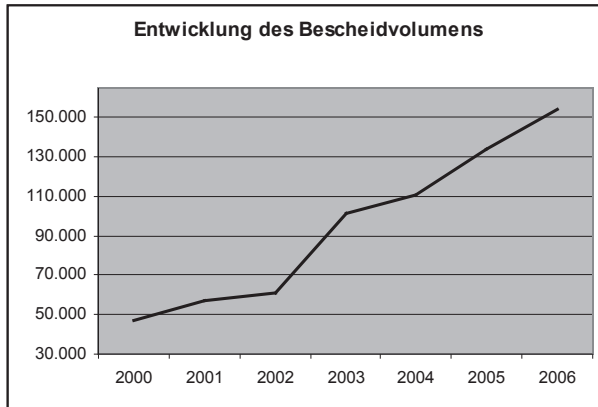
Die erwirtschafteten Größenvorteile sind signifikant: Mit zunehmendem Kundenkreis sinken regelmäßig auch die Stückkosten. So etwa bei den Personalkosten in der Beihilfebearbeitung: Trotz tariflicher und gesetzlicher Steigerung der Bezüge ab 2001 reduzierten sich die Personalkosten um ca. 30%.<sup>11</sup>



<sup>11</sup> BVA, Stabsstelle Controlling des Dienstleistungszentrums, Stand 2006.

#### 4.2 Größenvorteile bei Reisekostenabrechnung

Ähnliche Effizienzrenditen ergeben sich für das zentrale Travel-Management des BVA bei den Reisekostenerstattungsanträgen. Hier sanken die Personalkosten um ca. 37 %.<sup>12</sup>



<sup>12</sup> BVA, Stabsstelle Controlling des Dienstleistungszentrums, Stand 2006.

## 5. Das BVA-Modell Verwaltungs-Service-Zentrum

Die zuvor genannten Querschnittsleistungen sind allesamt geprägt durch die selbständige Erstellung des jeweiligen Endprodukts mit eigenständiger BVA-Ergebnisverantwortung im Leistungsverhältnis BVA – Behördenmitarbeiter, z. B. in Form eines Beihilfe- oder Reisekostenbescheides. Sie bilden jedoch nur einen Teilbereich sinnvoller behördlicher Kooperationen ab.<sup>13</sup> Mit Blick auf Shared Service Center in der Wirtschaft<sup>14</sup> lassen sich weitere administrative Unterstützungsleistungen mit abgestufter Ergebnisverantwortung identifizieren. Gemeint sind Verwaltungsgemeinschaften mit einem Verwaltungs-Service-Zentrum zur Unterstützung der Bereiche Personalmanagement, Organisation, Finanzmanagement (Haushalt, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung), Innenrevision, Justitiariat und Innerer Dienst. Die Kooperation mit einem Verwaltungs-Service-Zentrum führt zur Reduktion von Overhead-Strukturen, ohne die Verantwortung für die strategische Steuerung, die interne Koordination und die Entscheidungshoheit über die Aufgaben aufzugeben.<sup>15</sup> Sie eröffnet die Möglichkeit, Ressourcen zu bündeln, nicht in jeder Behörde eigene Organisationsstrukturen für alle Arten interner Verwaltungsdienstleistungen vorhalten zu müssen, und damit die Chance, zusätzlich freierwerdende personelle Ressourcen in fachlichen Kernaufgaben einsetzen zu können.

---

<sup>13</sup> Hensen, Verwaltung besser verwalten, move 9/2007, S. 12.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu die Beiträge in Keuper/Oecking (Hrsg.), Corporate Shared Services, 2006.

<sup>15</sup> Hensen, Verwaltung besser verwalten, move 9/2007, S. 12 ff.; Schütz, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung durch „Shared-Service-Center“ („SSC“), in: Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, S.23 ff.

## 5.1 Funktionsweise

Das Modell Verwaltungs-Service-Zentrum für Verwaltungsgemeinschaften funktioniert wie folgt:<sup>16</sup> Typische operative Zentralabteilungsaufgaben werden beim BVA gebündelt. Dort steht ein spezielles Service-Zentrum den Partnerbehörden zur Verfügung. Die übertragenen Aufgaben werden dort nach gemeinsam mit den Partnerbehörden festgelegten Kriterien und Verfahrensweisen ausgeführt. Da nicht jede Behörde das gesamte Dienstleistungsspektrum benötigt, wird jeweils ein individuelles, modulares Angebot abgestimmt.

Die Entscheidungskompetenz verbleibt weiterhin allein bei den Partnerbehörden. Die notwendige Koordination zwischen den Partnerbehörden und dem BVA-Verwaltungs-Service-Zentrum wird nach exakter Festlegung der Schnittstellen über bestimmte Ansprechpartner realisiert. Dieses Kooperationsmodell stellt keinen Weg in eine allumfassende Zentralisierung dar. Im Gegenteil: Die Selbstständigkeit der unterstützten Partnerbehörden wird nicht angetastet, sondern gestärkt. Verwaltungsgemeinschaften im hier aufgezeigten Sinne sind zwar eine Form der Zentralisierung, gleichzeitig aber auch ein Element der Dezentralisierung.<sup>17</sup> Denn die unterstützten Partnerbehörden können dezentral effektiver und effizienter arbeiten. Die Vorteile beider Organisationsformen werden wirkungsvoll miteinander verbunden.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Modell nach *Hensen*, Shared Service Center für die Bundesverwaltung, Verwaltung & Management 2006, S. 177 ff.; *Hensen*, Verwaltung besser verwalten, move 9/2007, S. 13; siehe hierzu auch im Internet unter [www.vsz.bund.de](http://www.vsz.bund.de).

<sup>17</sup> Generell auch *Ibold/Mauch*, Shared-Services zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: *Keuper/Oecking* (Hrsg.), Corporate Shared Services, 2006, S. 377 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Hensen*, Verwaltung als interner Dienstleister, in: *Bönders* (Hrsg.), Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung, 2009, S. 238 ff.

Die so erwirtschaftete Effizienzrendite kann die auftraggebende Behörde – abzüglich einer Kompensation für das Verwaltungs-Service-Zentrum und ggf. der Einrichtung einer eigenen auftragskoordinierenden (Stabs-)Stelle – in ihren originären Fachaufgaben einsetzen.

## 5.2 *Vorteile hinsichtlich Strategie, Effizienz und Qualität*

Die Vorteile des Modells lassen sich in den Bereichen Strategie, Effizienz und Qualität ausmachen:<sup>19</sup>

### Strategische Vorteile

- Es erfolgt eine Konzentration auf fachliche Kernaufgaben.
- Des Weiteren wird die Fokussierung auf Management-Aufgaben im administrativen Bereich gefördert.

### Effizienzsteigerung

- Durch die Realisierung von Größenkostensparnissen (economies of scale) wird ein neues Rationalisierungspotenzial erschlossen.
- Durch weit gefächerte Arbeitsteilung entstehen Spezialisierungsvorteile.
- Die Einführung standardisierbarer Prozesse wird erleichtert.
- Fachliche Experten werden besser ausgelastet.

---

<sup>19</sup> *Hensen*, Unternehmerisches Handeln im Prozess der Behördenmodernisierung, in: *Ziekow* (Hrsg.), Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik, 2007, S. 87; *Hensen*, Verwaltung besser verwalten, move 9/2007, S. 14; *Hensen*: Shared Service Center für die Bundesverwaltung, *Verwaltung & Management* 2006, S. 177 ff.

- Der Personaleinsatz innerhalb des Verwaltungs-Service-Zentrums ist – z. B. im Rahmen vorhersehbarer zeitlicher Rhythmen – gezielter steuerbar.
- Einheitliche Steuerung und Koordination werden optimiert.
- Einheitliche fachspezifische IT-Systeme minimieren Bearbeitungszeit und -aufwand.
- Durch örtliche IT-Bündelung (z. B. bzgl. Rechner, Firewalls, Rechenzentrum-Strukturen) entstehen weitere IT-spezifische Kostenvorteile.

### Qualitätssteigerung

- Eine harmonisierte Verfahrenspraxis führt zu gleichmäßiger Rechtsanwendung und -auslegung und damit zu hoher Gerichtsfestigkeit.
- Atypische Fallgestaltungen werden seltener.
- Im Rahmen eines verbindlichen Service-Level-Agreements besteht die Verpflichtung zur Einhaltung eines hohen Qualitätsniveaus.
- Die kundenorientierte Ausrichtung wird über einen erhöhten Service Level und ein hohes Bearbeitungsniveau hinaus um kürzere Durchlaufzeiten verstärkt.

## 6. Ubiquitäre Aufgabenwahrnehmung durch IT-Einsatz

Funktionale Aufgabenbündelung bedeutet nicht zwingend auch örtliche Bündelung. Denn etliche Querschnitts- und Fachaufgaben können in BVA-Außenstellen durch IT-gestützte Workflow-Verfahren ohne weiteres örtlich dezentral wahrgenommen werden. Das BVA bleibt damit auch in der Fläche der Bundesrepublik präsent.

Neben dem Hauptsitz in Köln existieren folgende Außenstellen:

- Berlin (Standorte Johannisthal, Lichtenberg sowie Bundeshaus und Deutschlandhaus)
- Zeuthen (bei Berlin)
- Bonn (Standorte Graurheindorfer Str. und Dottendorf)
- Bad Homburg v. d. H.
- Bramsche
- Friedland
- Gießen
- Hamm
- Nürnberg
- Oldenburg



## 7. Exkurs: Bündelung interner Dienstleistungen in Nordrhein-Westfalen

### 7.1 *Landesamt für Besoldung und Versorgung*

In Nordrhein-Westfalen existiert als Ausprägung des Bündelungsgedankens für Querschnittsleistungen bereits seit Längerem das Landesamt für Besoldung und Versorgung in Düsseldorf. Es übernimmt die Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge für Landesbedienstete sowie der Versorgungsbezüge und der Beihilfen für Ruhestandsbeamtinnen und -beamte des Landes sowie deren Hinterbliebene, die Erteilung von Auskünften über Versorgungsanwartschaften an Familiengerichte sowie als Familienkasse die Zahlung des Kindergeldes an die Bediensteten des Landes NRW. Das Landesamt betreut derzeit über 600.000 Zahlfälle (ca. 280.000 Beamtinnen und Beamte, rd. 170.000 Entgeltempfängerinnen und -empfänger, ca. 150.000 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger).<sup>20</sup>

### 7.2 *Übertragung Personalverwaltungsaufgaben auf einen anderen Dienstherrn (§ 102 h LBG NW)*

Auch die normativen Rahmenbedingungen für behörden- und dienstherrnenübergreifende Kooperationen zur gebündelten Erbringung zentraler Querschnittsleistungen sind in Nordrhein-Westfalen im Wandel. So sieht das Gesetz der Landesregierung zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (GO-Reformgesetz<sup>21</sup>) vom 9. Oktober 2007 in Ergänzung des Landesbeamtengesetzes NW nunmehr die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben der Personalverwaltung auf eine personalverwaltende Stelle

---

<sup>20</sup> [www.lbv.nrw.de](http://www.lbv.nrw.de).

<sup>21</sup> In Kraft getreten am 17. Oktober 2007, GV NRW 2007 Nr. 21 S. 380 ff.

eines anderen Dienstherrn vor.<sup>22</sup> Der nach Artikel VII Nr. 1 GO-Reformgesetz in das Landesbeamtengesetz (LBG) neu eingefügte § 102 h sieht weiter vor, dass sich die Aufgabenübertragung auf die Durchführung von Widerspruchsverfahren und die Vertretung des Dienstherrn in gerichtlichen Verfahren erstrecken kann. Als Voraussetzung hierfür ist der Dienstherr nun explizit befugt, die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Personalakten an die jeweils neue personalverwaltende Stelle zu übermitteln. Letztere handelt dann bei der Wahrnehmung der Aufgabe in Vertretung des auftraggebenden Dienstherrn.

Der Begründung des GO-Reformgesetzentwurfs zufolge trage § 102 h LBG einem seit Längerem bei den Kommunen bestehenden Wunsch zur Übertragung der Beihilfebearbeitung auf andere Dienstherrn Rechnung.<sup>23</sup> Die Vorschrift ermöglicht darüber hinaus auch die Übertragung weiterer Bereiche der Personalverwaltung, z. B. die Berechnung und Zahlung von Besoldung und Versorgung sowie von Trennungsentschädigung und Reisekosten, auf einen anderen Dienstherrn. Dafür war es personalaktenrechtlich notwendig, anderen Dienstherrn den Zugang zu Personalakten zu ermöglichen, soweit dies zu Zwecken der Personalverwaltung auf der Basis einer Beauftragung durch den (auftraggebenden) Dienstherrn erfolgt.

Die bis Oktober 2007 geltende landesbeamtenrechtliche Einschränkung, dass Personalakten ausschließlich durch Beschäftigte des jeweiligen Dienstherrn bearbeitet werden dürfen, entfällt durch die neue bereichsspezifische Ermächtigung. Das VG Arnsberg<sup>24</sup> hatte nämlich im Jahr 2003 festgestellt, dass die §§ 102 ff. Landesbeamtengesetz in der bislang geltenden Fassung ausschließlich die Personalaktenführung durch den originären Dienstherrn des jeweiligen Beamten regelt. Hieraus folge im Umkehrschluss,

<sup>22</sup> So der neue § 102 h Landesbeamtengesetz (LBG) NW.

<sup>23</sup> Landtags-Drucksache 14/3979, S. 166.

<sup>24</sup> Urteil vom 05. Dezember 2003, Az: 13 K 3076/03.

dass eine Auslagerung, die zu einer Personalaktenführung durch andere Stellen führt, nicht bzw. nur aufgrund einer gesonderten gesetzlichen Grundlage möglich sei. Diese wurde nun mit dem neuen § 102 h LBG geschaffen.

### *7.3 Kommunale Shared Service-Kooperationen*

Ein weiteres Beispiel für die Bündelung zentraler Dienstleistungen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit ist ein Shared Service-Projekt oberbergischer Kommunen. Zur Effizienzsteigerung bei gleichzeitiger Kostensenkung haben die Städte Hückeswagen, Wipperfürth, Radevormwald und die Gemeinde Marienheide im Frühjahr 2007 das Modellprojekt „Shared Services“ begonnen.<sup>25</sup> Auf diese Weise soll modellhaft erprobt werden, welche Verwaltungsaufgaben der vier beteiligten Kommunen sich in eigenständigen Shared Service-Einheiten zusammenfassen lassen. Neben verringerten Kosten erwartet man erheblich verkürzte Bearbeitungszeiten sowie eine verbesserte Service-Qualität durch explizite Kundenorientierung und optimierte, transparente Prozesse. Die Entscheidungsbefugnisse verbleiben nach der Shared Service-Philosophie in den jeweiligen auftraggebenden Behörden. Angedacht ist in einem ersten Schritt die Umsetzung in den Bereichen Personalverwaltung, Immobilienmanagement und Stadtplanung.

## **8. Ausblick**

Die Beispiele zeigen, dass Bündelungstendenzen zur Realisierung von Effizienz- und Qualitätssteigerungen auf allen Verwaltungsebenen im Fokus stehen. Beim Bund beinhaltet die aktuelle Strategie zur Modernisierung der Bundesverwaltung als ein Kernprojekt die Optimierung der verwaltungswirtschaftlichen Serviceleistungen. Demgemäß führen das Bundesministerium des Innern und das

---

<sup>25</sup> Pressemitteilung des Innenministeriums NRW vom 30. Mai 2007.

Bundesministerium der Finanzen im Rahmen des Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ ein gemeinsames Projekt „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Service Center)“ durch. Das BVA ist in erheblichem Umfang in die Projektorganisation eingebunden. Zielsetzung des Projektes ist, dass alle Bundesministerien und deren Geschäftsbereiche bis spätestens 31. Dezember 2009 kostengünstige, wettbewerbsfähige, kundenorientierte, qualitätsorientierte und transparente Unterstützungsleistungen von Dienstleistungszentren (DLZ) für ihre zentralen Querschnittsfunktionen Personal-, Haushalts- und Beschaffungswesen sowie IT beziehen können.

Unabhängig davon ist der hier aufgezeigte Bündelungsgedanke auch ein Thema innerhalb der sog. „Verwaltungsthemen der Föderalismusreform II“. Die zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingesetzte Kommission hat zunächst den Auftrag, Vorschläge zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern zu erarbeiten, um diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Dabei geht es im Rahmen der sog. Verwaltungsthemen um die folgenden Zielsetzungen:

- Aufgabenentflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung
- Ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben
- Angebote von Dienstleistungszentren (Shared Service Center) im Wettbewerb
- Einführung von einheitlichen IT-Standards und -Systemen
- Möglichkeiten zur verstärkten Zusammenarbeit von Ländern bzw. zwischen Bund und Ländern

Betrachtet man den europäischen Kontext, so finden sich auch dort vielversprechende Projekte in dieser Richtung:<sup>26</sup> So wurde etwa in Großbritannien die politische Vision formuliert, dass der größte Teil der Shared-Service-fähigen internen Verwaltungsdienstleistungen im öffentlichen Sektor bis zum Jahr 2016 durch wenige spezialisierte Shared Service Center erbracht werden.<sup>27</sup> Hierbei will man jeweils maßgeschneiderte Lösungen für die verschiedenen Verwaltungssektoren anbieten. Die ehrgeizige britische Modernisierungsagenda, deren forcierte Umsetzung und die bislang erzielten Erfolge<sup>28</sup> beruhen nicht zuletzt auf der intensiven Einbindung der höheren Führungsebene in Politik und Verwaltung („Leadership“).

Es ist zu hoffen, dass auch der deutsche Shared-Services-Ansatz im Hinblick auf die erzielbaren Effizienz- und Qualitätsgewinne als Folge der aktuellen Strategie zur Modernisierung der Bundesverwaltung und der Föderalismusreform II zukünftig veraltungsebenenübergreifend weiter erfolgreich vorangetrieben wird.

---

<sup>26</sup> Vgl. auch das groß angelegte Shared-Service-Projekt in der Schweiz im dortigen eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), Informationen unter [http://www.sg.vw.ch/sekto/news/archiv/d/070703\\_ssc.php](http://www.sg.vw.ch/sekto/news/archiv/d/070703_ssc.php) abrufbar.

<sup>27</sup> *Kretschmar/Schulz*, Modernisierung im öffentlichen Sektor durch Shared Services, A WV-Informationen 4/2007, S. 9 ff.

<sup>28</sup> Vgl. im Internet unter [http://www.cio.gov.uk/shared\\_services/index.asp](http://www.cio.gov.uk/shared_services/index.asp).



## Die Autoren

### ***Prof. Dr. Wilfried Berg***

Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Köln und Tübingen. Promotion in Köln zum Thema „Konkurrenzen schrankendivergener Freiheitsrechte im Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes“ (1967). Habilitationsschrift in Bonn mit einer Arbeit zum Thema „Beweis und Ungewissheit im Verwaltungsrecht“ (1975). Ernennung zum Professor an der Universität Münster (1975). Ernennung zum Professor (Ordinarius) an der Universität Bayreuth im Sommersemester 1980. Seit 1991 Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs.

#### *Kontakt Daten:*

Prof. Dr. Wilfried Berg  
wilfried@cwberg.de

### ***Prof. Dr. Winfried Kluth***

Studium der Rechtswissenschaft und Geschichte an den Universitäten Bonn und Münster. Promotion in Münster (1987) zum Thema „Grenzen kommunaler Wettbewerbsteilnahme“. Habilitation in Köln (1996) mit einer Arbeit zum Thema „Funktionale Selbstverwaltung.“ Seit 1998 Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität Halle. Seit 2000 Mitglied des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt.

#### *Kontakt Daten:*

Prof. Dr. Winfried Kluth  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht  
Universitätsplatz 10a  
06099 Halle

***Dr. Christian Schulz***

Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Münster und der London School of Economics and Political Science (1992–1997). Richter am Landgericht Siegen und am Amtsgericht Soest (2000). Verwaltungswissenschaftliches Ergänzungsstudium an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (2002). Referatsleiter Grundsatz Verwaltungsmodernisierung im Bundesverwaltungsamt (BVA) (2004). Seit 2004 Lehrbeauftragter an der Universität Münster. 2008 Leiter Grundsatz Verwaltungs-Service-Zentrum im BVA und seit 2009 Referatsleiter Personaladministration im BVA.

*Kontaktdaten:*

Dr. Christian Schulz  
Bundesverwaltungsamt  
Abteilung V – Verwaltungs-Service-Zentrum (VSZ)  
Husarenstraße 32  
53117 Bonn

***Prof. Dr. Joachim Wieland***

Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Bielefeld und Cambridge. Promotion mit der Dissertation „Die Freiheit des Rundfunks“ (1984), Habilitation 1989 mit der Habilitationsschrift „Die Konzessionsabgaben“, jeweils an der Universität Freiburg. Lehrstuhlvertretungen an der Universität Münster und an der Universität Bielefeld (1989–1991). Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Bielefeld (1991–2001). Prorektor für Personal und Finanzen (1996–1998). Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Fachbereich Rechtswissenschaft, Universität Frankfurt am Main (2001–2007). Seit 2007 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Seit 2006 Mitglied des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen.

*Kontakt Daten:*

Prof. Dr. Joachim Wieland  
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht  
Freiherr-vom-Stein-Straße 2  
67346 Speyer



# Westfalen- Initiative

