

LKV

Landes- und Kommunalverwaltung

Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

LKV 2002, 212

Regierungsvizepräsident Horst Müller, Bayreuth

Regionalverwaltungsamt – ein Organisationsmodell für alle Flächenländer*

Diskussionen zur Reform der Aufbauorganisation staatlicher Verwaltungen gehören zum Standardrepertoire der Verwaltungspolitik. In aller Regel auf dem Programm der Intendanten steht dabei das Stück über die Notwendigkeit oder Entbehrlichkeit der Regierungspräsidien. Dirigenten und Musiker spielen es mit Leidenschaft. Dabei gibt es einen festen Kanon der Darbietung. Das Stück klingt deshalb meist ähnlich. Der Variationen in der Orchestrierung sowie in der Interpretation sind nämlich nicht viele. Die Musik erzeugt aber immer Spannung, ohne dass deren Auflösung je gelungen ist. Oder: Gesichtspunkte, Argumente und Lösungsvorschläge in der Reformdiskussion sind bekannt und standardisiert. Überzeugende Alternativen sind jedoch noch nicht realisiert. Vor diesem Hintergrund bringen Schleer/Sponer mit ihrem Vorschlag, in Sachsen an Stelle der Regierungspräsidien Regionalverwaltungsämter zu errichten, eine Lösung

und Aspekte ins Gespräch, denen nachzugehen zu einer institutionellen Innovation führen könnte; nicht nur in Sachsen, sondern in allen Flächenländern der Bundesrepublik.

I. Modellvarianten

Die Begriffe „Regionalamt“, „Regionalverwaltungsamt“, oder „Regionalbehörde“ werden in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur weder einheitlich noch eindeutig verwendet. Es gibt keine feststehenden Definitionen; es handelt sich auch nicht um Rechtsbegriffe. Vielmehr sind es Bezeichnungen für Organisationsmodelle, also nicht für reale, sondern für potenzielle Behörden. Ihnen sind zwar wesentliche Merkmale gemeinsam, sie weisen aber dennoch unterschiedliche Ausgestaltungen auf. Gemeinsam ist den verschiedenen Varianten der Verwaltungsraum, auf den sie sich beziehen, nämlich die Region. Identisch ist auch die Intention, in diesem Raum den Aufgabenset verschiedener vorhandener Organisationseinheiten neu zu konfigurieren, insbesondere weitgehend zu bündeln. Der Begriff *Region* ist zunächst zwar ebenfalls sehr facettenreich¹. Hier bezeichnet er aber letztlich übereinstimmend eine definierte Gebietseinheit der Raumordnung, nämlich Teilräume der Länder, für die Regionalpläne zu erstellen sind, also Verflechtungsbereiche mehrerer Zentraler Orte oberster Stufe². Der wesentliche Unterschied besteht in der Konstruktion als kommunale, als staatliche oder „janusköpfige“ (doppelfunktionale) Organisation. Daraus ergeben sich dann auch Unterschiede im Aufgabenbündel sowie im inneren Aufbau.

Keinen neuartigen und eigenständigen Behördentyp stellen dagegen die „*Verwaltungsregionen*“ dar, nach denen die brandenburgische Landesregierung den künftigen Aufbau der Landesverwaltung auf der Unterstufe ausrichten will³. Als Verwaltungsregion wird dort vielmehr ein neu geschnittener Verwaltungsraum bezeichnet, an dem sich die örtlichen Wirkungskreise der Staatsbehörden orientieren sollen. Es geht hier also in erster Linie um die Realisierung des Organisationsprinzips der Einräumigkeit der Verwaltung. Eingeführt werden soll ein neuer Standardverwaltungsraum⁴. Institutionell unberührt bleiben dagegen die Fach- bzw. Sonderbehörden. Sie erhalten lediglich einen neuen Gebietszuschnitt, und ihre Zahl wird geringer.

1. Kommunale Regionalbehörde

In einer zeitlich ersten Bedeutung wurde als „Regionalamt“ oder auch „Regionalbehörde“ die Verwaltungsbehörde des *Regionalkreises* bzw. der *Verwaltungsregion* bezeichnet. Das wiederum sind Produkte der Reformdiskussion der 60er und 70er Jahre in der „alten“ Bundesrepublik, bei der die Kommunalreformen im Vordergrund standen, jedoch zeitgleich ergänzt durch eine Planungseuphorie, aus der sich wiederum die Intensivierung von raumordnerischen und lan-

* Zum Beitrag von Schleer/Sponer, LKV 2001, 481 ff. – Der Autor war aktiver Regierungsvizepräsident bis Ende Juli 2001 bei der Regierung von Oberfranken in Bayreuth. Zurzeit befindet er sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit; deswegen auch die unveränderte Amtsbezeichnung. Seit Beginn 2002 ist er Gesellschafter von Admac Consult (Administrative Management und Consulting), ein „Start up“ der Consulting-Branche.

1) Vgl. Mecking, Die Regionalebene in Dtschld., Begriff – Institutioneller Bestand – Perspektiven, 1995, S. 53 ff.

2) § 3 Nr. 7, § 9 I ROG. In der Konkretisierung ermöglichen allerdings auch diese Merkmale differenzierte Ausprägungen des regionalen Raums.

3) Vgl. Westphal, LKV 2001, 543.

4) Bausteine sind die Gebiete der Landkreise und kreisfreien Städte, die nicht zerschnitten werden sollen. Der Zuschnitt der Verwaltungsregion geschieht im Ergebnis nach gleichartigen Kriterien wie bei den erstgenannten Modellen. Weitgehend wird deshalb auch die Kongruenz mit den Planungsregionen erreicht. Die Verwaltungsregionen selbst können wiederum Elemente größerer Verwaltungsräume sein.

desplanerischen Aktivitäten ergab. Ansatzpunkt des Modells „Regionalkreis“ war der Regionalverband als Träger der Regionalplanung und seine Verwurzelung bei den kommunalen Aufgabenträgern. Er sollte mit Gebietskörperschaften und/oder Staatsbehörden aus dem Umfeld zum Regionalkreis bzw. zur Verwaltungsregion zusammengefasst werden. Ergänzende Bausteine sollten die Kreise, die Bezirksregierungen und Fachbehörden sein. Daraus wurden differenzierte Modelle für eine neue Verwaltungsstufe konstruiert, die die integrierten Elemente ersetzen sollte und die im Prinzip dem kommunalen Bereich zugeordnet wurde⁵. Regionalkreise oder Verwaltungsregionen sind nie Realität geworden. Die rechtlichen, vor allem aber die verwaltungspolitischen Bedenken, die nicht zuletzt aus der Kreisebene dagegen vorgebracht worden sind, waren zu groß.

2. Staatliches Regionalamt

In einer anderen Gestalt wieder in die Diskussion eingeführt wurden „Regionalämter“ oder „Regionalbehörden“ zu Beginn der aktuellen Phase der Reformdiskussion in der ersten Hälfte der 90er Jahre⁶. Die Überlegungen zur Neuformation beziehen sich nun allein auf die staatlichen Behörden der Länder auf der Mittel- und Unterstufe. Regierungspräsidien und staatliche Fachbehörden sollten in der Region als neuem Verwaltungsraum zu einer Bündelungsbehörde der allgemeinen Verwaltung zusammengeführt werden⁷. Unberührt bleiben soll der kommunale Bereich, also die Kreisebene. Ergebnisse wären zum einen die deutliche Verringerung der Zahl der staatlichen Behörden mit der Folge, dass die Möglichkeiten zur Systemreduktion der Aufbauorganisation der Landesverwaltungen auf der Mittel- und Unterstufe weitgehend ausgereizt wären. Zum ändern wäre damit auch in den größeren Flächenländern der Weg zur Zweistufigkeit der Staatsverwaltung eröffnet⁸. Weiterhin kann damit auf Mischverwaltungssysteme verzichtet werden, die unter den heutigen politischen Rahmenbedingungen aus staatlicher Sicht ohnehin als problematisch erscheinen. Nicht zuletzt ist damit auch für kleinere Flächenländer eine Gestaltungsalternative gegeben. Die innere Struktur dieses Regionalamts würde sich naturgemäß an den Grundmustern staatlicher Verwaltungen orientieren. Die Neukonstruktion böte aber eine Chance zur Realisierung flacher Hierarchien.

3. Staatlich-kommunales Regionalverwaltungsamt

Schleer/Spöner knüpfen nun offensichtlich an dieses Modell an, erweitern es aber um ein zusätzliches Modul. Neben der Bündelung der Staatsaufgaben im regionalen Raum sehen sie auch die Zuordnung von solchen kommunalen Aufgaben vor, welche die Kreisgebiete flächendeckend überschreiten und die im Wege der kommunalen Zusammenarbeit oder durch die Regionalen Planungsverbände wahrgenommen werden. Sie verstehen deshalb die Regionalverwaltungsämter als *doppelfunktionale (janusköpfige) Behörden* mit einem Fachbereich Staatsverwaltung und einem Fachbereich Selbstverwaltung. Konsequenterweise sehen sie dann auch deutlich komplexere Organstrukturen vor.

II. Bündelung von Staatsaufgaben im regionalen Raum

Prägendes Merkmal dieser Organisationsmodelle und auch der brandenburgischen „Verwaltungsregion“ ist ihr Verwaltungsraum, nämlich ein Gebiet, das nach den gleichen Kriterien abgegrenzt wird, wie man sie für die Bestimmung von Planungsregionen heranzieht⁹. Die Eigenschaft als Bündelungsbehörde ist zwar ebenfalls konstituierend aber kein neuartiges Merkmal. Gerade der räumliche Wirkungskreis, also die örtliche Zuständigkeit, unterscheidet sie von existenten Strukturen und ermöglicht ein neues Gestaltungsmuster der Behördenorganisation. Die eingangs angesprochene,

sich in ihrem Argumentationskanon immer wiederholende Diskussion um mögliche Alternativen zu den Regierungspräsidien leidet ja darunter, dass sie scheinbar feststehende Rahmenbedingungen voraussetzt. Zum einen klebt man am Bild der vorhandenen Standardverwaltungsräume (Staatsgebiet, Regierungsbezirk, Kreis) und übersieht die Variationsmöglichkeit. Zum ändern geht man, meist unausgesprochen, davon aus, dass Verwaltungsraum von Behörden der Unterstufe typischerweise das Kreisgebiet und von Behörden der Mittelstufe im Normalfall der Regierungsbezirk ist. Man argumentiert also vor dem Hintergrund tradierter und modellhafter Vorstellungen. Solche statischen Denkmuster erlauben es natürlich dann auch, mit gutem Gewissen für den Erhalt bestehender Strukturen einzutreten.

Neues ist allerdings nicht „a priori“ richtig und gut. Wer etwas ändern will, muss auch darlegen können, dass das sinnvoll ist. In einem ersten Schritt lässt sich die Zweckmäßigkeit einer solchen Änderung aber nur argumentativ und theseartig begründen. Ein Vorschlag muss aber plausibel sein. Dazu sind zunächst folgende Fragen zu beantworten:

1. Passen Aufgaben und Verwaltungsraum zusammen?
2. Worin ist der Änderungsnutzen zu sehen?
3. Wo liegen die Widerstände und wie stark sind sie?

1. Funktionalität

Aufgabenbestand und Wahrnehmungsraum sind dann funktionsgerecht aufeinander abgestimmt, wenn

- die Aufgaben der Bezirksregierungen und der zu integrierenden Fachbehörden im Wesentlichen auch im regionalen Raum effizient und effektiv erfüllt werden können;
- Ministerien, Landesämter und der kommunale Bereich nicht so essenziell tangiert werden, dass sie einen ungewollten Strukturwandel oder deutliche zusätzliche Belastungen erfahren.

Dazu lässt sich feststellen:

- Die von den Regierungspräsidien wahrzunehmenden Aufgaben bedürfen nur äußerst selten des Verwaltungsraums Regierungsbezirk und können fast vollständig auch in kleineren Räumen erfüllt werden. Aufgaben, die sich zwingend auf die Fläche des Regierungsbezirks beziehen, sind nicht erkennbar. Aufgaben, die

5) Vgl. z. B. Die Verwaltungsregion, Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit, Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 16, 1967; Lange, Die Organisation der Region, 1968, S. 131 ff.; Seele, Landkreis 1972, 189 ff.; F. Mayer (Hrsg.), Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung, Symposium, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 2, 1976, S. 9, 136.

6) H. Müller, DÖV 1994, 533 ff. (541).

7) Der „Aufgabenset“ im Einzelnen hängt dabei von der konkreten Ausgestaltung der Verwaltungsstruktur in den Ländern ab, vor allem vom „staatlichen“ Aufgabenbündel der Landratsämter. Aufgaben aus folgenden Bereichen stehen aber für die Verortung in Regionalämtern im Vordergrund: Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Sicherheit, kommunale Angelegenheiten (Aufsicht und Förderung), Raumordnung und Landesplanung, Bauplanung und Bauordnung (Aufsicht), staatlicher Hochbau, staatlicher Straßenbau und Straßenrecht, Umweltschutz, Arbeitsschutz (Gewerbeaufsicht), Wirtschaftsverwaltung und Wirtschaftsförderung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, ländliche Entwicklung, Gesundheitswesen, Sozialwesen, Schulaufsicht.

8) Das wäre der Fall, wenn man auch auf der Kreisebene eine klare Trennung zwischen der staatlichen und kommunalen Organisation herbeiführt. Auf die „Doppelnatur“ der Landratsämter kann und müsste man verzichten. In manchen Bundesländern ist das ohnehin schon geltendes Organisationsrecht. Die kreisfreien Städte in den übrigen Ländern zeigen, dass das funktioniert. In der Realität ist die Nutzung der hierarchischen Befugnisse der staatlichen Aufsichtsbehörden gegenüber gewählten Landräten in Landratsämtern mit Doppelnatur ohnehin weitgehend Fiktion. Die Instrumente der Rechtsaufsicht und die rechtlichen Möglichkeiten in Widerspruchsverfahren sind viel griffiger.

9) Dabei besteht keine zwingende Akzessorität zu vorhandenen Planungsregionen. Die Planungsregion in ihrer konkreten Ausgestaltung definiert also nicht notwendig zugleich den neuen Verwaltungsraum, für den auch weitere Kriterien zu berücksichtigen sind. Richtigerweise wird man Verwaltungs- und Planungsraum funktionsgerecht wechselseitig anpassen.

- nach Art oder Quantität nur von einzelnen Spezialisten wahrgenommen werden, deren Vollzug also nicht teilbar wäre, gibt es nur wenige. Sie könnten entweder auf andere Organisationseinheiten (z. B. Landesämter¹⁰) verlagert oder für mehrere Regionen von einem Regionalamt wahrgenommen werden. Das ist eine ohnehin übliche Wahrnehmungsform (Vor-Ort-Zuständigkeiten).
- Verwaltungsräume von Fachbehörden der Unterstufe sind vielfach schon mit den Regionen identisch oder weisen Größen auf, die ihnen entsprechen oder nahe kommen (z. B. Hochbauämter, Straßenbauämter, Umweltschutzämter, Wasserwirtschaftsämter). Eine Anpassung der Wirkungskreise erscheint insofern wenig problematisch. Fachbehörden, die zum Teil noch im Verwaltungsraum Kreis organisiert sind (z. B. Gesundheitsämter, Veterinärämter, Landwirtschaftsämter, Schulämter) und die meist nur eine sehr geringe Größe aufweisen, lassen sich in aller Regel auch in größeren Gebieten besser, weil arbeitsteiliger, organisieren oder, wenn das nicht zweckmäßig oder durchsetzbar sein sollte, den Landratsämtern ein- oder angliedern.
 - Die Behördengröße von Regionalämtern hält sich in einem günstigen Rahmen. Tragfähige Erkenntnisse über optimale Behördengrößen gibt es nur wenige. Die Spannweiten sind auch jetzt schon bei vielen Behördentypen nicht unerheblich. Die Kontrollspanne der Behördenleitung würde sicherlich nicht breiter werden als es die des Regierungspräsidenten schon jetzt ist.
 - Es ist auch nicht anzunehmen, dass die Ministerien bei einer größeren, etwa zwei- bis dreifachen Zahl der unmittelbar nachgeordneten Organisationseinheiten in ihren Steuerungs- und Kontrollfunktionen überlastet wären. Selbst in größeren Flächenländern würde die Zahl der Regionalämter unter oder bei 20 liegen. Das ist beherrschbar.

2. Änderungsnutzen

Staatliche Regional(verwaltungs)ämter versprechen einen deutlichen Änderungsnutzen:

- Richtig geschnittene Regionen sind ideale Verwaltungsräume. Es sind ja Gebiete, in denen ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen bestehen oder entwickelt werden sollen, die den Erfordernissen der Raumordnung entsprechen¹¹. Planungs-, Vollzugs-, und Investitionsraum bilden eine Einheit mit deutlichem Integrationspotenzial. Als reale sozio-ökonomische Verflechtungsräume kommen sie dem Zusammengehörigkeitsgefühl ihrer Bewohner entgegen. Das unterscheidet sie positiv vom Raum der Regierungsbezirke, die vielfach trotz langer historischer Tradition immer noch als künstlich empfunden werden. Regionen als Verwaltungsräume würden auch den aktuellen Leitbildern der Regionalisierung eine organisatorische Basis schaffen.
- Die Zahl der Behörden und meist auch die Zahl der Verwaltungsebenen würden deutlich reduziert. Die vertikale Systemdifferenzierung einer langen Verwaltungsgeschichte wäre zurückgenommen. Die Staatsverwaltung wäre deutlich schlanker.
- Einheit und Einräumigkeit der staatlichen Verwaltung und damit auch ihre Transparenz wären auf der operativen Ebene weitestgehend hergestellt. Gerade die Einheit der Verwaltung, also die Bündelungsfähigkeit divergierender Ressortinteressen in einer Behörde, ist ein entscheidendes Kriterium für eine effiziente Verwaltung. Zwischenbehördliche Kommunikation und Koordination wird durch innerbehördliche ersetzt. Hemmende Organisationsgrenzen („Kästchendenken“) werden durchlässiger. Wege würden verkürzt, Zeit gespart. Diese Bündelung ginge noch weiter als sie die Bezirksregierungen jetzt leisten können. Für Bürger und Unternehmen wäre ein deutlicher Schritt zur staatlichen „One-Stop-Verwaltung“ getan.
- Trotz sicherlich nicht unerheblicher Transformationskosten ist anzunehmen, dass die Einführung von Regional(verwaltungs)ämtern mittel- bis langfristig wirtschaftlich sein wird. Der Wegfall selbstständiger Organisationseinheiten, die Entbehrlichkeit hierarchiebedingter Aufgaben und Funktionen der Regierungspräsidenten, die Konzentration von Querschnittsaufgaben, die Möglichkeiten zur Optimierung des internen Organisationsgefüges, die Entbehrlichkeit einer Vielzahl von Führungsstellen, vor allem aber ein erleichterter innerbehördlicher „work-flow“ verbunden mit einem IT-gestützten Dokumentenmanagement stellen außerordentliche Rationalisierungspotenziale dar.

3. Widerstände

Wesentliche Organisationsreformen ändern Vertrautes und bewirken Machtverschiebungen. Das natürliche Beharrungsvermögen und Machtverlust induzieren Widerstand, der hier

erheblich wäre. Vornehmlich entstünde er systemintern, er käme aber auch aus dem Umfeld. Sowohl die betroffenen Behörden als auch die Ressorts, die Fachbehörden verlieren, und die Verwaltungsangehörigen, deren Mobilität teilweise gefordert wäre und die mit Veränderungen ihres Status, ihrer Funktionen oder ihrer Karrierechancen rechnen müssten, werden wenig Brauchbares an einem Organisationsmodell Regional(verwaltungs)amt finden. Gemeinden, die früher oder später den Sitz von Behörden verlieren, würden die existenzielle Bedeutung der sonst nur bedingt geschätzten Verwaltungen herausstellen und politische Abwehrschlachten organisieren. Das alles ist nicht neu. Kommunale Gebietsreformen oder aus jüngster Zeit die Auflösung von Bundeswehrstandorten stellen dafür Musterfälle dar.

Fasst man zusammen: Es gibt gute Argumente, die dafür sprechen, die Realisierbarkeit von Regional(verwaltungs)ämtern konkret zu untersuchen. Ihre Einrichtung bedarf aber einer erheblichen Durchsetzungskraft.

III. Regional(verwaltungs)amt als Behörde mit staatlich-kommunaler Doppelnatur

In der Bewertung wesentlich problematischer erscheint dagegen die von *Schleier/Spöner* angesprochene Erweiterung des Regional(verwaltungs)amts durch die Zuordnung von kommunalen Aufgaben und seine vorgesehene Ausgestaltung als Behörde mit staatlich-kommunaler Doppelnatur.

1. Unzulässige Mischverwaltung

Bedenken ergeben sich zunächst unter organisationsrechtlichen Aspekten. Zwar kennt die Rechtsordnung durchaus janusköpfige Institutionen, die sowohl als Staatsbehörden als auch im körperschaftlichen Selbstverwaltungsbereich fungieren. Musterbeispiele dafür sind Landratsämter mit kommunalem und staatlichem Aufgabenbestand oder Hochschulverwaltungen, die als staatliche Behörden und als Körperschaftsverwaltungen handeln. Diese Institutionen erfahren aber organisationsrechtlich immer eine eindeutige Zuordnung entweder zum Bereich der unmittelbaren oder zu dem der mittelbaren Staatsverwaltung. So sind Landratsämter im Grundsatz kommunale Behörden, deren sich der Staat im Wege der Institutionenleihe bedient. Umgekehrt sind Hochschulverwaltungen primär in das staatliche Organisationsgefüge eingeordnet. Gegen echte Mischkonstruktionen, wie sie die aufgezeigten inneren Strukturen vorsehen, bestehen nämlich erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, vor allem im Hinblick auf das parlamentarische Prinzip. Das ist zentral berührt, weil der Aufgabenbestand der Behörde im Kern Staatsaufgaben betrifft. Eine eindeutige Zuordnung ist auch von erheblicher praktischer Bedeutung für die Ausübung hierarchischer Befugnisse durch die Ministerialverwaltung, für Ausübung der Organisationsgewalt im Innern und für die Finanzierungspflichten.

2. Unzweckmäßige Binnenorganisation

Mehr ein Thema zweckmäßiger Organisationsgestaltung ist die Diskrepanz zwischen Aufgabenbestand und innerer

10) Auch die Verlagerung auf Ministerien ist im Einzelfall ein gangbarer Weg. Kleinere Flächenländer ohne allgemeine Mittelinstanz belegen das. Bei diesen stünde eher der umgekehrte Effekt im Vordergrund. Regionalverwaltungsämter könnten hier Möglichkeiten zur Dekonzentration eröffnen. Im Übrigen handelt es sich beim immer wieder herangezogenen Organisationskriterium, dass Ministerien keine Vollzugsaufgaben zugeordnet werden sollen, um ein Stereotyp. Die echten politischen Funktionen und Steuerungsfunktionen der Landesministerien sind zwischenzeitlich recht begrenzt. Die häufig vom politischen System induzierte Einzelfallbehandlung und das Durchregieren bis auf die untersten Verwaltungsebenen sind bereits die Regel.

11) Eine entsprechende gesetzliche Definition findet sich z.B. in Art. 2 Nr. 2 BayLPlanG.

Organisationsstruktur. Ein schmaler Bestand an kommunalen Aufgaben induziert hier ein aufwändiges und filigranes Organ-, Kompetenz- und Finanzierungsgefüge, das möglicherweise kommunalen Empfindlichkeiten aber nicht staatlicher Rationalität gerecht wird. Die Gewichte erscheinen hier verschoben. Wenn man es für sinnvoll hält, kommunale Aufgaben, deren Wahrnehmung größere Räume erfordert, mit der Unterstützung staatlicher Behörden zu erfüllen, oder, wenn man besondere Koordinations- und Kooperationsbedürfnisse sieht, dann lassen sich dafür auch einfachere Mechanismen finden.

3. *Respice finem!*

Nicht zuletzt sprechen sowohl aus staatlicher als auch aus kommunaler Sicht entscheidende verwaltungspolitische Gesichtspunkte gegen die Konstruktion. Es sind die Fragen nach der weiteren Entwicklung der neuen Organisation. Für den Staat geht es um die Einflussosphäre bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Für die Kreise geht es um die potenzielle Entwicklung zum Regionalkreis.

Eine doppelfunktionale Organisation mit der vorgesehenen Ausgestaltung wird vor dem Hintergrund der politischen Mechanismen zur Ausformung und Erweiterung der kommunalen Elemente tendieren. Der staatliche Einfluss wird zurückgedrängt. Ein sichtbares Muster dafür findet sich bei den Landratsämtern mit Doppelnatur. Rechtliche Konstruktion und politische Praxis sind hier deutlich verschieden. Konkret: Der Einfluss von Ministerien oder Regierungspräsidien auf gewählte Landräte ist gering und wird von Tag zu Tag geringer. Die Folgerung, die man daraus ziehen sollte, ist, dass man staatliche und kommunale Aufgaben und Organisationen zum Nutzen beider Seiten am besten klar trennt. Der gebotenen Fürsorge des Staates für seine Kommunen tut das keinen Abbruch.

Aus der Sicht der Kreise: Organisationen, vor allem wenn sie stark sind, tendieren zur Ausweitung ihrer Kompetenzen. Es werden sich immer wieder Gründe finden, seien es in der Sache liegende oder finanzielle, die eine Zuordnung weiterer Kreisaufgaben auf die größere Einheit nahe legen. Schleichend wird Quantität in eine veränderte Qualität umschlagen. Man betrachte nur die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern.

IV. Fazit

Die jahrzehntelange Diskussion um die Abschaffung der Regierungspräsidien zeigt, dass sich im Rahmen der tradierten Organisationsmuster keine überzeugenden alternativen Gestaltungsmöglichkeiten finden lassen¹². *Schleer/Sponer* betonen das ebenfalls zu Recht¹³. Neue Gestaltungsmöglichkeiten bieten nur die Erweiterung der Organisationstypik. Bewegungsmöglichkeiten schaffen regionale Verwaltungsräume in einer Größenordnung zwischen den Landkreisen und den Regierungsbezirken, die nach den Kriterien für die Bestimmung der Räume für die Regionalplanung abgegrenzt werden. Ihre Funktionseignung als Standardverwaltungsraum für staatliche Bündelungsbehörden, welche die Regierungspräsidien und staatliche Fachbehörden ersetzen, lässt sich vermuten. Sie bedarf aber, ebenso wie die rechnerische Präzisierung der Transformationskosten und des Transformationsnutzens einer konkretisierenden präzisen Untersuchung. Auf diese sollte man deshalb auch nicht verzichten, wenn man tatsächlich etwas ändern will. Problematisch erscheint dagegen die erweiternde Ausgestaltung von Regional(verwaltungs)ämtern zu Behörden mit staatlich-kommunaler Doppelnatur.

12) H. Müller, DÖV 1994, 533 (538 f.).

13) *Schleer/Sponer*, LKV 2001, 481 (484).