

Universität Konstanz
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

Bachelorarbeit

Dienen Kommunalisierungen als Instrument zum Leistungs- bzw. Politikabbau?

Eine Analyse der jüngsten Kommunalisierungen im Rahmen der
großen Verwaltungsreform in Baden-Württemberg

Betreuer: Prof. Dr. Christoph Knill
Zweitgutachter: Prof. Dr. Markus Freitag
Abgabedatum: 23. August 2006

Matrikel-Nr: 01 / 558246

Michael Schlichenmaier

Bücklestr. 86

78467 Konstanz

Tel: 07531 / 4572007

Mobil: 0170 / 7142753

eMail: Michael.Schlichenmaier@uni-konstanz.de

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	1
2 Theoretischer Teil.....	3
2.1 Die große Verwaltungsreform in Baden-Württemberg.....	3
2.2 Politikabbau als policyanalytisches Konzept.....	6
2.3 Das theoretische Modell: Wie führt Kommunalisierung zu Politikabbau?.....	9
2.3.1 Variante 1: Personalverlagerung.....	9
2.3.2 Variante 2: Ausgleichszahlungen.....	10
2.4 Auswirkungen der Reform in der Umweltverwaltung.....	11
3 Empirischer Teil.....	13
3.1 Methodische Vorgehensweise.....	13
3.1.1 Forschungsdesign und Operationalisierung.....	13
3.1.2 Interviewleitfaden und Interviewführung.....	14
3.2 Fallauswahl.....	16
3.2.1 Auswahl der zu befragenden Landkreise.....	17
3.2.1.1 Landkreis Ludwigsburg.....	18
3.2.1.2 Landkreis Waldshut.....	19
3.2.1.3 Landkreis Rastatt.....	20
3.2.2 Auswahl der zu untersuchenden Politikfelder.....	21
3.2.2.1 Sozialverwaltung.....	22
3.2.2.2 Schulverwaltung.....	22

3.3 Präsentation der Ergebnisse.....	23
3.3.1 Die Kommunalisierung der Versorgungsämter.....	24
3.3.2 Die Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände.....	26
3.3.3 Die Kommunalisierung der staatlichen Schulämter.....	29
4 Schlussfolgerungen und Fazit.....	31
Erklärung.....	34
Abkürzungsverzeichnis.....	35
Literaturverzeichnis.....	37
Anlagen.....	40
1 Schaubilder.....	40
2 Interviews.....	44
2.1 Landkreis Ludwigsburg.....	44
2.2 Landkreis Waldshut.....	48
2.3 Landkreis Rastatt.....	52
2.4 Sonstige Interviews.....	55
Danksagung.....	59

1 Einleitung

Im Jahr 2006 hat die Bundesregierung in Deutschland zum fünften Mal in Folge einen Haushalt vorgelegt, der nicht den Kriterien des Art. 115 GG entspricht. Die Nettokreditaufnahme liegt abermals deutlich über den veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Die EU Konvergenzkriterien, die festlegen, dass die Neuverschuldungen der Mitgliedstaaten die Marke von 3% des Brutto-Inlandsprodukts und die Gesamtverschuldung die Marke von 60% des BIP nicht überschreiten dürfen, sind dabei noch nicht mit einbezogen. Diese Regeln des Stabilitäts- und Währungspaktes der Euro-Staaten wurden im genannten Zeitraum von Deutschland ebenfalls Jahr für Jahr gebrochen.

Um die Landesregierungen innerhalb der Bundesrepublik steht es keineswegs besser. Der Schuldenmonitor der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2005 attestiert sämtlichen Landesregierungen über ihre Verhältnisse zu leben. Selbst in Ländern mit überdurchschnittlich hohem Wirtschaftswachstum wie Baden-Württemberg und Bayern, wird sich bei einer Fortführung der derzeitigen Finanzpolitik die Pro-Kopf-Verschuldung bis 2020 etwa verfünffachen. Zum Vergleich: Für finanzschwächere Länder wie beispielsweise Berlin wird eine Zunahme um den Faktor 13,7, für Mecklenburg-Vorpommern um den Faktor 17,7 prognostiziert (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2005: 6). Um die Einnahmen für Bund und Länder zu erhöhen, wurde jüngst die Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19% beschlossen. Weitere Steuer- und Abgabenerhöhungen sind bereits im Gespräch.

Schuld an der Situation trägt neben dem demografischen Wandel und den systemimmanent explodierenden Versorgungslasten auch die wachsende Allzuständigkeit des Staates für ungelöste Probleme (vgl. Budäus 1994: 13). Der Staat zieht auf allen Ebenen seit Jahrzehnten mehr und mehr Aufgaben an sich, ohne in gleichem Maße inzwischen obsolete Aufgaben, oder solche, die besser von Privaten erbracht werden könnten, abzubauen bzw. die Bereitstellung entsprechender Leistungen zu beenden. Bereits zu Beginn der Hochphase des New Public Managements wurde deutlich, dass mehr Effizienz in der Verwaltung alleine nicht ausreicht um mit den begrenzten vorhandenen Mitteln das gewachsene Aufgabenvolumen zu bewältigen. Vielmehr müsse die Staatstätigkeit in einzelnen Bereichen zurückgefahren werden, Privatisierungen und Aufgabenabbau stattfinden, um Ausgaben und Einnahmen von Bund und Ländern in Zukunft besser in Einklang bringen zu können (vgl. Budäus 1994: 13-18).

Dass sich der Abbau von staatlichen Leistungen oder gar ganzer Policies (d.h. Politikinhalt; Politikprogrammen) in der Praxis jedoch als relativ schwierig gestaltet, hat die Politikwissenschaft schon vor geraumer Zeit aufzeigen können. Eugene Bardach hat bereits in seinem 1976 veröffentlichten Werk ‚Policy Termination as a Political Process‘ auf dieses Problem hingewiesen: “policy termination battles are particularly hard to win, in fact they are very infrequently even attempted” (Bardach 1976: 127). Als Gründe werden neben den hohen Kosten, die eine Beendigung mit sich bringt, unter anderem die starken Anti-Terminierungscoalitionen¹ genannt. (vgl. Bauer 2006: 5).

So gilt es nun, Instrumente zu entwickeln, mit denen die verschiedenen Mechanismen, die den Abbau und die Beendigung von Policies blockieren, außer Kraft gesetzt oder zumindest abgeschwächt werden können. Eines dieser Instrumente könnte die Verlagerung der unliebsamen Aufgaben auf eine niedrigere Ebene der politischen Arenenkämpfe sein. Mit anderen Worten: Die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften, auch ‚Kommunalisierung‘ genannt. Auf die Frage, ob Kommunalisierung zu einem messbaren Qualitätsverlust in der staatlichen Aufgabenwahrnehmung führt, so dass von einem Politikabbau gesprochen werden kann, will diese Arbeit eine Antwort finden.

Der theoretische Teil beginnt mit einem Kurzaufsatz über die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, in deren Rahmen zahlreiche ‚unechte Kommunalisierungen‘ (vgl. Wollmann 1997: 42-43) stattfanden. Diese Reform dient der Arbeit auf der Makro-Ebene als Untersuchungseinheit. Anschließend folgt ein kurzer Überblick über das policy-analytische Konzept des Politikabbaus und die nähere Beleuchtung zweier jüngst verfassten Arbeiten zu diesem Thema, deren theoretischer Erkenntnisgewinn ebenfalls als Grundlage für diese Forschungsarbeit dient. Daraufhin folgt eine umfassende Darlegung des der Forschungsarbeit zugrunde liegenden Modells, auf dessen Grundlage ein möglicher Zusammenhang zwischen der Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben und dem Abbau von staatlichen Leistungen hergestellt werden soll. Der theoretische Teil endet mit der Präsentation der Ergebnisse einer früheren Arbeit, die sich ausschließlich mit den Auswirkungen der Reform in der Umweltverwaltung befasst hat und dort einen leichten positiven Zusammenhang feststellen konnte.

¹ Jede staatliche Leistung bringt häufig eine relativ heterogene Gruppe von Akteuren mit sich, die von ihr profitieren. Wenn sich diese Akteure zusammenschließen um sich kollektiv gegen den Abbau zu wehren, nennt man dies eine ‚Anti-Terminierungscoalition‘.

Der empirische Teil beginnt mit der umfassenden Darlegung der methodischen Vorgehensweise. Danach folgt zunächst eine kurze Beleuchtung der ausgewählten Untersuchungseinheiten auf der Mikro-Ebene, bevor die untersuchten Politikfelder in den Mittelpunkt gerückt werden. Anschließend werden im größten Abschnitt der Arbeit, die empirischen Ergebnisse präsentiert und diskutiert.

Im Schlussteil wird anhand der Ergebnisse die der Arbeit zugrunde liegende Forschungsfrage beantwortet, weitere Schlussfolgerungen sowie gegebenenfalls Alternativhypothesen abgeleitet und weiterer Forschungsbedarf aufgezeigt.

2 Theoretischer Teil

2.1 Die große Verwaltungsreform in Baden-Württemberg

Im Frühjahr 2003 gab der damalige Ministerpräsident von Baden-Württemberg Erwin Teufel (CDU) den Spitzen seiner Koalition sein Konzept zur Strukturreform der Landesverwaltung bekannt. Bereits am 30. Juni 2004 (vgl. Wütz 2006: 10), also etwas mehr als ein Jahr später, verabschiedete der Landtag mit den Stimmen der CDU- und FDP/DVP-Fraktion das „Mammut-Projekt“ (Bogumil / Ebinger 2005: 103). Diese „mikropolitische Meisterleistung“ (Bogumil / Ebinger 2005: 7) gelang dem Ministerpräsidenten a.D. jedoch nur durch ein gänzlichliches Außenvorlassen der Ministerialbürokratie in der Planungsphase.² Das zum 01.01.2005 umgesetzte Reformkonzept wurde von einem „privaten ad-hoc-Komitee“ (Bogumil / Ebinger 2005: 32), bestehend aus dem Ministerpräsidenten und den Landräten, entwickelt. Den Akteuren war bewusst, dass die Ministerialverwaltung an ihrer Entmachtung kaum mitwirken würde, weshalb die Pläne zunächst so lange wie möglich geheim gehalten wurden und in der Phase der Implementierung der Ministerpräsident die 1:1-Umsetzung der Reform an seine Person gebunden hatte (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 31-33). Am Ende stand die baden-württembergische Landesverwaltung vor ihrer größten Umstrukturierung seit der Kreisreform von 1972/73.³

Notwendig wurde die Reform zum einen wegen der dramatischen Haushaltslage des Landes, welche von einem Personalkostenanteil von über 40% geprägt war. Eine Konsolidierung des Haushalts ohne eine drastische Reduzierung dieses Anteils galt als

² Noch während das heimliche Konzept entwickelt wurde, werkelten hochrangige Regierungsbeamte im Staatsministerium an einem völlig anderen Konzept, welches eine Stärkung der Ministerialbürokratie und eine Schwächung der Landkreise zur Folge gehabt hätte. (vgl. Bogumil / Ebinger: 32)

³ Quelle: <http://www.lpb.bwue.de/aktuell/verwaltungsreform.php3> (aufgerufen am: 31. Juli 2007)

ausgeschlossen (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 11). Zum Anderen darf die funktionelle Notwendigkeit einer Strukturreform nicht unerwähnt bleiben, war doch die Parallelstruktur von dreistufiger Verwaltungsorganisation bei gleichzeitiger Zersplitterung eines großen Teils der Aufgaben auf hunderte von Sonderbehörden für Bürger und Unternehmen alles andere transparent und nachvollziehbar (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 16-17).

Der Verwaltungsstrukturreform liegt folgendes Prinzip zugrunde: Landesoberbehörden und höhere Sonderbehörden werden in die Regierungspräsidien eingegliedert. Untere Sonderbehörden werden in die Landkreise und eingeschränkt⁴ auch in die Stadtkreise eingegliedert (vgl. Wütz 2006: 10 bzw. Bogumil / Ebinger 2005: 53-54). Durch die Integration der Landesoberbehörden und der höheren Sonderbehörden in die Regierungspräsidien erhöhte sich deren Mitarbeiterzahl um das drei- bis fünffache (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 96). Das ist deshalb erwähnenswert, weil es einen Sonderweg in den jüngsten Verwaltungsstrukturreformen der deutschen Bundesländer darstellt. In dem kleineren und noch recht jungen ostdeutschen Land Sachsen-Anhalt wurden die Regierungspräsidien zum 1. Januar 2004 nach thüringischem Vorbild zu einem großen Landesverwaltungsamt (unter Beibehaltung der verschiedenen Dienstsitze) als zentrale Mittelbehörde zusammengefasst.⁵ Das weitaus größere westdeutsche Land Niedersachsen ging in seiner jüngsten Verwaltungsreform noch einen Schritt weiter: zum 1. Januar 2005 wurden die vier Regierungspräsidien⁶ komplett aufgelöst und deren Aufgaben entweder privatisiert, an Sonderbehörden oder auf die kommunale Ebene übertragen (vgl. Bogumil / Kottmann 2006: 29-30).

Während also andere Länder die Mittelverwaltung schwächen oder gar abschaffen, um auf einen zweistufigen Verwaltungsaufbau umzustellen, „stärkt Baden-Württemberg den dreistufigen Verwaltungsaufbau“ (Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 11) bestehend aus der Ministerialebene als oberste Landesbehörden, den

⁴ Nicht an die Stadtkreise übertragene Aufgaben finden sich z.B. in der Flurneuordnung, im Landwirtschaftsbereich, in der Versorgungsverwaltung und in der Schulaufsicht. In diesen Fällen gab es drei verschiedene Modelle, wie die nicht übertragenen Aufgaben dennoch erledigt werden: 1. Die bloße *Angliederung* der Bereiche an die städtische Verwaltung ohne den Status einer Landesbehörde aufzugeben, 2. die *Hochzonung* der Aufgaben auf das jeweilige Regierungspräsidium oder 3. die Erfüllung der Aufgaben durch einen *Kragenkreis* (d.h. einen angrenzenden Landkreis) (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 53-54).

⁵ Quelle hierfür sind die Recherchearbeiten zum Projekt „Modernisierung der Umweltverwaltung“ über die Verwaltungsstruktur des Landes Thüringen und des Landes Sachsen-Anhalt.

⁶ Das Land Niedersachsen hatte zuvor vier Regierungspräsidien mit Sitz in Hannover, Braunschweig, Lüneburg und Oldenburg.

Regierungspräsidien als Mittelbehörden und den Landratsämtern mit der janusköpfigen Doppelfunktion als unterste staatliche Ebene und gleichzeitig kommunale Behörde. Ein ebenfalls zentrales Element der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform ist die von den Regierungsbezirken und den Landkreisen bis zum Jahr 2011 zu erbringende Effizienzrendite. Damit sollen 20% der bisherigen Kosten in den kommunalisierten Sonderverwaltungen eingespart werden. Erreicht werden soll dies in erster Linie durch Personaleinsparungen (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 5), aber auch durch Einsparungen bei Sachausgaben und durch Prozessoptimierungen (vgl. Führungsakademie 2005a: 5). Letztlich bleibt es aber den Regierungspräsidien bzw. Landkreisen selbst überlassen, an welcher Stelle sie die Einsparungen vornehmen.

Gegenstand dieser Arbeit sind die an die Landkreise übertragenen Aufgaben. Dieser Vorgang wird im Folgenden ‚Kommunalisierung‘ genannt. Hierbei gilt es jedoch, die Differenzierung des Begriffs von Helmut Wollmann, einem emeritierten Professor für Verwaltungslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin, in ‚unechte‘ und ‚echte Kommunalisierung‘ zu berücksichtigen. Kommunalisierungen, wie die im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg an die Landkreise übertragenen Aufgaben nennt Wollmann ‚unecht‘, weil die Landkreise hier lediglich im so genannten ‚übertragenen Wirkungskreis‘ staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen und die Landesregierung neben der Rechtsaufsicht auch über das ‚schlagkräftigere‘ Instrument der Fachaufsicht verfügt. Dieser Vorgang wird in der Literatur auch „Dekonzentration“ oder „kupierte Kommunalisierung“ (Wollmann 1997: 239) genannt. Eine echte Kommunalisierung hätte zur Folge, dass die Aufgaben tatsächlich zu den pflichtigen Selbstaufgaben der jeweiligen Kommunen (d.h. Stadt- und Landkreise sowie Städte und Gemeinden) übertragen würden. Die Landesregierung hätte, wie bei allen kommunalen Selbstverwaltungsfragen lediglich die Rechtsaufsicht, die Kontrolle der Vor-Ort-Verwaltung läge bei der Kommunalvertretung⁷. Dieser Vorgang wird von der Dekonzentration abgegrenzt und in der Literatur „Dezentralisierung“ (Wollmann 1997: 242) genannt. In der Praxis taucht diese Variante aber nicht zuletzt deshalb viel seltener auf, weil sie der Landesregierung die Möglichkeit nimmt, für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug zu sorgen (vgl. Wollmann 1997: 242-243). Chancen durch echte Kommunalisierungen wären

⁷ In Baden-Württemberg ist die Kommunalvertretung auf Kreisebene der Kreistag und auf Stadt- und Gemeindeebene der Gemeinderat. Beide Gremien werden direkt und gemeinsam im Rahmen der Kommunalwahlen von der Bevölkerung gewählt.

insbesondere die verstärkte Parlamentarisierung der Kommunalvertretung und hierdurch ein bürgernäheres Agieren der Kommunalverwaltung (vgl. Wollmann 1997).

Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg beinhaltet ausschließlich die Form der Dekonzentration⁸. Das hat zur Folge, dass sich diese Arbeit mit ihren Schlussfolgerungen also auch nur auf diese Form der Kommunalisierung bezieht. Auf die Frage, welche Konsequenzen eine echte Dezentralisierung nach sich zieht und ob sich diese von den Konsequenzen einer Dekonzentration unterscheidet, kann deshalb in dieser Arbeit keine Antwort gefunden werden.

2.2 Politikabbau als policyanalytisches Konzept

Das theoretische Konzept des Politikabbaus geht zurück auf die gut 30 Jahre alte Forschung um die ‚policy termination‘. Die Policy-Terminierung oder auch Beendigung gilt als sechster und letzter Schritt im dem auf Harold D. Lasswell (1956) zurückzuführenden Policy-Zyklus, der zuvor die Schritte (1) Problemdefinition, (2) Agenda-Setting, (3) Politikformulierung und -entscheidung, (4) Implementierung und (5) Evaluation umfasst (vgl. Héritier 1993). Zu Beginn der auch heute noch relativ überschaubaren Forschungsliteratur stand eine Art „Verhinderungstheorie“ (Bauer / Knill 2006: 4), die neben einer Definition von Politikbeendigung eine Typologie liefert, was im öffentlichen Sektor überhaupt beendet werden kann und darüber hinaus sechs Gründe nennt, warum sich dies als überaus schwierig gestaltet (vgl. Bauer / Knill 2006: 4 bzw. Bauer 2006: 7). Beendet werden können nach Peter deLeon mit wachsendem Widerstand der Betroffenen individuelle Programme, Politiken, Organisationen und Staatsfunktionen (vgl. Bauer / Knill 2006: 4 bzw. Bauer 2006: 7). „In dieser Reihenfolge steigern sich auch die Terminierungshürden.“ (Bauer 2006: 7). Genannt werden hier kognitive Abneigung, institutionelle Langlebigkeit, dynamischer Konservatismus, Antiterminierungscoalitionen, rechtliche Hindernisse und hohe Anschubkosten⁹ (vgl. Bauer / Knill 2006: 5 bzw. Bauer 2006: 8).

Dieser klassische Ansatz der Politikbeendigung wurde später viel kritisiert, er sei zu statisch und letztendlich empirisch irrelevant (vgl. Bauer / Knill 2006: 6-7). Der Begriff Policy-Termination sei zu eng gefasst gewesen und die definitorische Festlegung auf Programm, Politiken, Organisationen und Staatsfunktion gebe unnötig viel Varianz

⁸ Das gilt auch für die große Verwaltungsreform in Niedersachsen (vgl. Schlichenmaier 2006).

⁹ Für eine detaillierte Behandlung aller sechs Terminierungshürden – siehe Bauer / Knill 2006: 5-6 bzw. Bauer 2006: 8-10.

preis. Auf der einen Seite seien Staatsfunktionen in der Empirie ohnehin nie Gegenstand von Beendigungsaktivitäten, auf der anderen Seite folge die Organisationsbeendigung nachgewiesenermaßen einer anderen Logik als die Beendigung von Politikgehalten. Auch der streng dichotome Ansatz ‚abschaffen‘ (d.h. Terminierung) oder ‚nicht-abschaffen‘ (keine Terminierung) wird wegen der Unfähigkeit subtilere Veränderungen erfassen zu können, stark kritisiert (vgl. Bauer / Knill 2006: 7).

Dr. Michael W. Bauer, wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft hat deshalb mit seiner Arbeit ‚Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept‘ an diesem noch fast weißen Forschungsfleck angesetzt, um zum einen Missstände und damit auch Forschungsbedarf aufzuzeigen und gleichzeitig den Grundstein für ein Konzept zu einem neuen Politikbeendigungsansatz gelegt (vgl. Bauer 2006: 4). So schlägt er vor, beim Beendigungsgeschehen zwischen Leistung, Instrument/Leistungsart, Programm, Politikziel und Staatsaufgabe zu unterscheiden. Er geht davon aus, dass die Generierung der notwendigen politischen Unterstützung von Ausprägung zu Ausprägung immer schwieriger wird. ‚Leistung‘ definiert er als die Höhe bzw. das Ausmaß einer staatlichen Leistung - z.B. die Höhe des ALG II. Unter einem ‚Instrument‘ wird die Art der Intervention, beispielsweise als staatliche Sach-, Dienstleistung, ein Finanztransfer oder ähnliches verstanden. Ein Programm umfasst mehrere Instrumente und mehrere Programme wiederum bilden ein Politikziel. Diese Politikziele können wiederum von der Bevölkerung akzeptierte Staatsaufgaben ausfüllen (vgl. Bauer 2006: 18-19).

Die größere Innovation ist jedoch die Konzeptualisierung der Politikbeendigung als Sonderfall des Politikwandels (vgl. Bauer 2006: 19). Damit trägt er nicht zuletzt dem Phasenmodell des Policy-Zyklus Rechnung. Im Policy-Zyklus unterscheidet man im sechsten Schritt zwischen Novellierung (= Politikwandel - d.h., dass Änderungen an der Policy vorgenommen werden), was einen erneuten Durchlauf des Zyklus nach sich zieht, und der Terminierung als mögliche Alternativen (vgl. Héritier 1993). Der Politikwandel steht nun als Überbegriff für die vier Ausprägungen Status-quo, Ersetzung, Abbau und Beseitigung. Die Beendigungsintensität sowie der zu erwartende Widerstand der betroffenen Akteure gegen die Beendigungsaktivitäten nehmen von Ausprägung zu Ausprägung zu.¹⁰

¹⁰ In den Anlagen findet sich ein Schaubild, welches das Konzept von Dr. Michael Bauer noch einmal grafisch veranschaulicht (Schaubild 1).

In der noch unveröffentlichten Arbeit ‚Mechanismen europäischer Handlungskoordination und ihre Effekte für die Beendigung nationaler Politik‘, welche Dr. Michael W. Bauer gemeinsam mit dem Lehrstuhlinhaber Prof. Dr. Christoph Knill verfasst, wird dieses Konzept weiter verfeinert. Als Unterformen des Politikwandels werden die Expansion, die Substitution und die Terminierung genannt (vgl. Bauer / Knill 2006: 8). Beim Ausmaß des Beendigungsgeschehens wird hier jedoch lediglich zwischen drei Ausprägungen unterschieden: Settings, Instrumenten und Policies. Diese Skalierung ist zwar für das Ausmaß der Beendigung nach oben hin weniger weit geöffnet, orientiert sich damit aber stärker an der Empirie, da die Beendigung von Politikzielen oder gar Staatsfunktionen in der Praxis ohnehin nicht vorkommt. Weiterhin wird hervorgehoben, dass für die beiden Dimensionen Terminierung und Substitution unterschiedliche Formen der Ausprägung auf dieser Skala möglich sind. So können bei einer Terminierung „Policies und Instrumente nur als Ganzes abgeschafft oder beibehalten werden“, während „Settings auch graduelle Abstufungen“ (wie z.B. die Absenkung / Erhöhung von Grenzwerten oder Steuersätzen) erlauben (Bauer / Knill 2006: 9). Bei der Substitution gelten andere Grundsätze: So können die Ziele einer Policy über eine Vielzahl verschiedener Instrumente erreicht werden. Hier ist Substitution also in großem Maße möglich. Anders verhält es sich bei Policies, die ein konkretes politisches Ziel beinhalten. Eine Substitution ist hier ausgeschlossen. Bei den Settings ist die Möglichkeit zur Substitution von den in der Policy festgelegten Zielen abhängig¹¹ (vgl. Bauer / Knill: 9-10).

Auf das von Dr. Michael W. Bauer und Prof. Dr. Christoph Knill entwickelte Grundgerüst wird sich diese Arbeit stützen. Dabei wird eine breiten Definition von Politikabbau verwendet, welche nicht nur die explizite Beendigung von Politiken einbezieht, sondern auch von dessen Existenz ausgeht, wenn staatliche Aufgaben nicht mehr entsprechend ihrer ursprünglichen Zielsetzung erledigt werden können. Die zentrale Fragestellung ist, ob durch die Kommunalisierungen ein messbarer Qualitätsverlust in den Leistungen der Verwaltung eintritt. Es wird davon ausgegangen, dass sich ein möglicher Abbaueffekt in Form eines inkrementellen „very long whimper“ (Bauer 2006: 5) oder eines Ausblutens der Fachverwaltung ausschließlich im Bereich von Settings bzw. Leistungen und möglicherweise auch Instrumenten abspielt. Empirisch kann der Politikabbau nachgewiesen werden, wenn aufgrund von Personal- oder

¹¹ Für eine genauere Erläuterung – wann bei den Settings eine Substitution möglich ist – siehe Bauer / Knill 2006: 9-10

Ressourcenmangel Aufgaben, die vor der Kommunalisierung zumindest in ausreichender Weise erledigt werden konnten, gar nicht oder nur noch unzulänglich erledigt werden können. Eine weitergehende Darlegung der Operationalisierung des Politikabbaus folgt später im empirischen Teil der Arbeit.

2.3 Das theoretische Modell: Wie führt Kommunalisierung zu Politikabbau?

Als zu testendes Modell liegt der Arbeit das bereits für die Seminararbeit ‚Kommunalisierung als Instrument zum Politikabbau – Eine Analyse anhand des SRU-Gutachtens „Modernisierung der Umweltverwaltung“¹²‘ entwickelte Modell zugrunde.

Grundannahme des Modells ist, dass sich jede Kommunalisierung entweder positiv auf die Qualität des Verwaltungsausgangs oder auf die von Seiten des Staats aufzuwendenden Kosten auswirken soll. Im Fokus der Arbeit steht jedoch in erster Linie die Kommunalisierung aufgrund von staatlichen Sparvorhaben, da es als ausgeschlossen gilt, dass eine staatliche Leistung aufgrund von Qualitätssteigerungen bei derselben Leistung abgebaut wird. Und selbst wenn aufgrund von Qualitätssteigerungen andere Leistungen wegfallen könnten, weil sie nicht länger benötigt werden, wird die verbesserte Leistung lediglich zum Substitut für die weggefallene Leistung (vgl. Schlichenmaier 2006: 9). Damit bewegen wir uns zwar durchaus innerhalb des Oberbegriffs „Politikwandel“, allerdings im Rahmen der Dimension Substitution und nicht der Dimension Abbau bzw. Terminierung, welche hier von Interesse ist (vgl. Bauer / Knill 2006: 8).

Als nächstes stellt sich die Frage, wie die Landesregierung die kommunalen Gebietskörperschaften für die zusätzlich wahrzunehmenden Aufgaben entschädigt. Hierfür gibt es zwei mögliche Varianten, die natürlich auch kombiniert auftreten können.

2.3.1 Variante 1: Personalverlagerung

Die Landesregierung hat die Möglichkeit, die Mitarbeiter aus den aufgelösten Bereichen bzw. Behörden in die kommunalen Behörden zu versetzen. Dies ist allerdings nur in den Bundesländern möglich, in denen die Landratsämter die Doppelfunktion als kommunale und gleichzeitig unterste staatliche Behörde innehaben. Ansonsten muss

¹² von Bauer et. al. (2006)

das Personal den Dienstherrn wechseln¹³, was nur in gegenseitigem Einvernehmen stattfinden kann (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 44-46). Die Verteilung des Personals der aufgelösten Bereiche auf die kommunalen Gebietskörperschaften bringt aber immer eine schwierige Frage mit sich: Wer erhält wie viele und welche Mitarbeiter? (vgl. Schlichenmaier 2006: 11). Dafür gilt es Kriterien zu entwickeln, die eine ganze Reihe von Faktoren berücksichtigen. Neben der objektiv messbaren fachlichen Qualifikation des Personals gilt es auch im Idealfall die Möglichkeit der Beibehaltung von direkten Ansprechpartnern (z.B. für Unternehmen) anzustreben. Zuletzt spielen natürlich auch soziale Aspekte wie die regionale Distanz zum neuen Arbeitsplatz und die dadurch entstehenden Probleme für die Zuteilung des Personals eine wichtige Rolle (vgl. Bauer et. al. 2006: 18 und 23 bzw. Schlichenmaier 2006: 11).

Die Gefahr die bei dieser Verteilung von Personal besteht ist, dass das bisher in wenigen Behörden gebündelte Fachwissen über eine große Zahl von kommunalen Gebietskörperschaften verteilt und damit zersplittert wird. Damit wird der bisher problemlose Austausch zwischen Experten verschiedener Detailbereiche mindestens erschwert wenn nicht gar unmöglich gemacht (vgl. Schlichenmaier 2006: 11). Dieser faktische Verlust von Fachwissen kann sich leicht negativ auf die Qualität des Outputs von Verwaltungen auswirken und damit zu einem ‚Politikabbau‘ führen.

2.3.2 Variante 2: Ausgleichszahlungen

Eine zweite Möglichkeit zur Entschädigung der kommunalen Gebietskörperschaften stellen finanzielle Ausgleichszahlungen dar. Diese sind von der administrativen Seite weitaus einfacher zu handhaben als Personalverlagerungen, sind hier doch auch weitaus weniger Faktoren zu berücksichtigen (vgl. Schlichenmaier 2006: 12). Anhand des in den aufgelösten Bereichen benötigten Personals, wird für jede einzelne kommunale Gebietskörperschaft berechnet, wie viele Stellen nötig sind, um die Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich wahrzunehmen. Anschließend fließt von der Landesregierung für jede Stelle ein entsprechender Betrag an die Kommune. Diese kann dann in Eigenverantwortung entscheiden, an welcher Stelle sie zusätzliches Personal einstellen will oder wofür die Gelder stattdessen verwendet werden sollen (vgl. Schlichenmaier 2006: 12).

¹³ Das bedeutet, dass die Bediensteten nicht mehr Länger Landesbeamte bleiben können, sondern zu Kommunalbeamten werden.

Genau diese Eigenverantwortung stellt jedoch die Gefahr bei der Entschädigung über Ausgleichszahlungen dar. Die derzeitige Finanzlage von Städten, Gemeinden sowie Stadt- und Landkreisen zwingt die Verwaltungen fast dazu, im Falle eines solchen ‚Geldregens‘, die Zahl der Neueinstellungen möglichst gering zu halten und stattdessen die Ausgleichszahlungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte zu verwenden. Aufgrund des entstehenden Personalengpasses steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Qualität des Verwaltungsausgangs zumindest leidet, wenn nicht gar einzelne Aufgaben überhaupt nicht mehr erledigt werden können (vgl. Schlichenmaier 2006: 12). Auch hier kann von einem Politikabbau gesprochen werden.

2.4 Auswirkungen der Reform in der Umweltverwaltung

In der unveröffentlichten studentischen Seminararbeit ‚Kommunalisierung als Instrument zum Politikabbau? – Eine Analyse anhand des SRU-Gutachtens ‚Modernisierung der Umweltverwaltung‘‘ wurden bereits anhand des hier skizzierten Modells und unter Zuhilfenahme der empirischen Erkenntnisse des vom Sachverständigenrat für Umweltfragen in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts ‚Modernisierung der Umweltverwaltung‘¹⁴, die Auswirkungen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform auf die Umweltverwaltung des Landes untersucht. Dabei konnten deutliche Qualitätseinbußen im Verwaltungsausgang identifiziert werden.

In Baden-Württemberg wurde als Strategie zur Entschädigung der Stadt- und Landkreise für die zusätzlichen Aufgaben in erster Linie¹⁵ die hier skizzierte Variante 1, also Personalverlagerungen, gewählt.¹⁶ Das hatte zur Konsequenz, dass ca. 50% des Personals der Landesumweltverwaltung auf die 44 Stadt- und Landkreise verteilt wurde. Im Rahmen der Verwaltungsreform wurden die neun staatlichen Gewerbeaufsichtsämter¹⁷ aufgelöst und deren Aufgaben zu einem Großteil auf die 44 Stadt- und Landkreise übertragen (vgl. Bauer et. al. 2006: 18). Lediglich die Zuständigkeit für

¹⁴ Durch meine Mitarbeit als wissenschaftliche Hilfskraft beim Projekt ‚Modernisierung der Umweltverwaltung‘, welches im Auftrag des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) von den Professoren Knill (Universität Konstanz) und Bogumil (Ruhr-Universität Bochum) durchgeführt wurde, konnte ich die dafür erhobenen Daten für die bereits mehrfach zitierte Seminararbeit im Rahmen meines Studiums nutzen.

¹⁵ Selbstverständlich gab es in Baden-Württemberg neben den Personalverlagerungen auch finanzielle Ausgleichszahlungen.

¹⁶ Ein empirisches Beispiel für ‚Variante 2‘ ist die große Verwaltungsreform in Niedersachsen.

¹⁷ Baden-Württemberg hatte vor der Reform neun staatliche Gewerbeaufsichtsämter mit Sitz in Freiburg, Göppingen, Heilbronn, Karlsruhe, Mannheim, Sigmaringen, Stuttgart, Tübingen und Villingen-Schwenningen.

„umweltrechtlich bedeutsamere Anlagen und Störfallbereiche“ (Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 48) fallen heute noch in den Zuständigkeitsbereich der Regierungspräsidien. Gleichwohl erhielten die Regierungspräsidien ca. 40% des Personals, weshalb die Stadt- und Landkreise heute deutlich mehr als 60% der Aufgaben mit lediglich ca. 60% des ehemaligen Personals erledigen müssen (vgl. Bauer et. al. 2006: 18 bzw. Schlichenmaier 2006: 11). Faktisch mussten die jetzt auf unterster staatlicher Ebene angesiedelten Gewerbeaufsichtsämter also bereits durch die Kommunalisierung eine spürbare Personaleinsparung hinnehmen. Der von den Mitarbeitern des Umweltministeriums beklagte Qualitätsverlust (vgl. Bauer et. al. 2006: 19) rührt jedoch vor allem daher, dass das Fachwissen aufgrund der Fehlallokation des Personals auf die Stadt- und Landkreise brach liegt und kaum noch genutzt werden kann. So sind ehemalige Mitarbeiter(innen) der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, die früher in einem flächenmäßig großen Gebiet für zwei Branchen zuständig waren, heute in einem kleineren Gebiet (dem Landkreis) für bis zu zehn Branchen zuständig. Für diese Mitarbeiter ist es unmöglich, für zehn verschiedene Branchen dasselbe Fachwissen bereit zu stellen wie es ihnen für zwei Branchen möglich war (vgl. Bauer et. al. 2006: 18). Die Verteilung des Fachpersonals nach primär sozialen Gesichtspunkten tat ihr Übriges, um insbesondere an weniger attraktiven Standorten zu einer Unterversorgung mit geeignetem Fachpersonal zu führen (vgl. Bauer et. al. 2006: 19). Hierdurch kam es sogar dazu, dass Experten, „die früher industrielle Großanlagen betreut haben, heute in Landratsämtern sitzen, die für Großanlagen gar nicht zuständig sind.“ (Schlichenmaier 2006: 12).

Weiterhin wurde die zunehmende Politisierung in der baden-württembergischen Umweltverwaltung stark kritisiert. Die Verwaltung in den aufgelösten Sonderbehörden war traditionell sehr fachlich orientiert und relativ weit entfernt von der politischen Bühne. Durch die Verlagerung der Aufgaben auf die Landratsämter untersteht diese Verwaltung nun direkt dem politischen Wahlbeamten Landrat.¹⁸ Für die Umweltverwaltung hatte dies die Folge, dass der neue politische Prinzipal ihre Aufgaben häufig nur noch als lästige Pflicht betrachtet. Viele baden-württembergische Landräte hatten ihren Fokus auf die lokale Wirtschaftsförderung gelegt und haben insofern ein großes Interesse daran, den Umweltschutz und die damit für Unternehmen

¹⁸ Baden-Württemberg und Brandenburg sind die einzigen deutschen Bundesländer, in denen der Landrat vom Kreistag und nicht direkt vom Volk gewählt wird. Insofern ist die Politisierung vermutlich ein wenig schwächer ausgeprägt, als sie das in einem der 14 anderen Bundesländer wäre.

verbundenen Regelungen und Kontrollen auf ein Minimum zu reduzieren (vgl. Bauer et. al. 2006: 33-34).

Aufgrund der skizzierten Qualitätseinbußen in den kommunalisierten Bereichen der Umweltverwaltung, wurde hier ein Politikabbau identifiziert (vgl. Schlichenmaier 2006: 15). Diese Arbeit wird nun anhand weitestgehend selbst erhobener Daten zwei weitere Politikfelder bzw. drei im Rahmen der großen Verwaltungsreform in Baden-Württemberg kommunalisierte Aufgabenbereiche analysieren. Hierbei steht die Frage im Vordergrund, ob die Qualitätseinbußen und der damit identifizierte Politikabbau im Umweltbereich eine generelle Konsequenz von Kommunalisierungen sind – sprich Kommunalisierungen zu Politikabbau führen - oder ob die Qualitätseinbußen im Verwaltungoutput nur unter bestimmten noch unbekanntem Bedingungen auftreten.

3 Empirischer Teil

3.1 Methodische Vorgehensweise

Im Folgenden wird die konkrete methodische Vorgehensweise für die Erhebung und die Analyse der Daten erläutert. Zunächst soll jedoch noch einmal auf das Forschungsdesign und damit auf unabhängige und abhängige Variablen sowie deren Operationalisierung eingegangen werden.

3.1.1 Forschungsdesign und Operationalisierung

Das Forschungsdesign für die Arbeit besteht aus unabhängigen Variablen, abhängigen Variablen und möglichen bis dato jedoch noch unbekanntem Drittvariablen.¹⁹

Unabhängige Variable:

Als unabhängige Variable dienen die Kommunalisierungen in den untersuchten Politikfeldern. Im ersten Analyseschritt ist jede Kommunalisierung eine dichotome Variable – fand eine Kommunalisierung statt – ‚ja‘ oder ‚nein‘. Da in dieser Arbeit explizit nur kommunalisierte Bereiche ausgewählt wurden, wird es auf dieser Ebene keine Varianz geben. Zeigt sich bei der Wirkung auf die abhängige Variable jedoch eine nicht oder nur unvollständig durch mögliche Drittvariablen erklärbare Varianz, muss in einem zweiten Analyseschritt die Blackbox ‚Kommunalisierung‘ geöffnet werden und das Augenmerk auf Unterschiede bei den untersuchten Kommunalisierungen gelegt

¹⁹ Für eine graphische Darstellung des Forschungsdesigns – siehe Schaubild 2 in den Anlagen der Arbeit.

werden. Hierfür kommen z.B. die Anzahl der aufgelösten und damit kommunalisierten Behörden im Vergleich zur Anzahl der Stadt- und Landkreise oder auch die Komplexität der kommunalisierten Verwaltungsaufgaben (vgl. auch Schlichenmaier 2006: 11) in Frage.

Abhängige Variable:

Die abhängige Variable ist der zu identifizierende Politikabbau – also der Abbau und die Beseitigung von Verwaltungsleistungen bzw. Settings und Instrumenten (vgl. Bauer 2006: 19-20 bzw. Knill / Bauer 2006: 9). Operationalisiert wird der Politikabbau über die folgenden Items:

- Die Qualität der betroffenen Verwaltungsleistungen (vorher – nachher)
- Die Personalausstattung (vorher – nachher)
- Die Ressourcenausstattung (vorher – nachher)
- Personalabbaumaßnahmen (insbesondere in den kommunalisierten Bereichen)
- Beschwerden von außen (von Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern)

Drittvariablen²⁰:

Fraglich bleibt noch, ob mögliche Drittvariablen auf den kausalen Prozess eingewirkt haben, und es z.B. nur aufgrund der noch zu identifizierenden Drittvariablen zu einem Effekt kommt oder nicht. Möglich wäre jedoch auch, dass Drittvariablen den Effekt verstärken oder abschwächen. Beispiele hierfür wären Bedingungen, wie z.B. zusätzliche Einsparvorgaben in einzelnen Politikbereichen, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Kommunalisierung stehen.

3.1.2 Interviewleitfaden und Interviewführung

Als Datengrundlage für die Arbeit wurden insgesamt telefonisch²¹ 14 qualitative Experten-Interviews geführt. Ein Großteil davon fand mit Mitarbeitern der kommunalisierten Verwaltungsbereiche in ausgewählten Landkreisen statt. Als ideale Gesprächspartner erwiesen sich hier Personen, die früher in den aufgelösten Sonderbehörden gearbeitet haben und heute in einem Landratsamt im selben Bereich tätig sind.

²⁰ Im Outline für die BA-Arbeit wurde als mögliche Drittvariable die Effizienzrendite von 20% identifiziert. Es hat sich jedoch im Rahmen der weiteren Recherche gezeigt, dass sich die Landkreise noch in der Planung befinden, an welchen Stellen Personal- und zum Teil auch Sachkosten eingespart werden können. Mögliche Qualitätseinbußen aufgrund der Effizienzrendite sind deshalb heute noch kaum zu erwarten.

²¹ An dieser Stelle sei auf die methodischen Probleme von Interviews, speziell am Telefon hingewiesen: Es ist mit Verzerrungen durch den „Interviewereffekt“ zu rechnen – d.h. die Person reagiert nicht nur auf die Fragen sondern auch auf den Interviewer (vgl. auch hierzu: Schnell / Hill / Esser 1999: S. 330 ff.)

Die Interviews orientierten sich an einem Leitfaden, der während der Datenerhebung noch geringfügig erweitert wurde. Der Leitfaden diente bei weniger auskunftswilligen Gesprächspartnern zumindest als ‚Fragenliste‘, bei den kooperativeren Befragten hingegen als Ausgangspunkt für umfassendere Ausführungen.

Den Befragten wurde die konkrete Forschungsfrage vorenthalten. Der Grund dafür liegt in der vermuteten Abschreckungswirkung durch Begriffe wie ‚Politikabbau‘ oder ‚Qualitätsverlust bei Verwaltungsleistungen‘. Den Interviewpartnern wurde lediglich gesagt, dass mit der Befragung die Vorgehensweise bei der Integration der neuen Verwaltungsbereiche sowie die konkreten Auswirkungen der Eingliederung vor Ort recherchiert werden sollten.

Deshalb beginnt der vorab entwickelte Leitfaden auch mit der für die Arbeit nur am Rande relevanten Frage: ‚1. Wie werden bzw. wurden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?‘. Mit dieser verhältnismäßig ‚harmlosen‘ Frage sollte ein Einstieg ins Thema gewährleistet werden und gleichzeitig eine lockere Gesprächsatmosphäre aufgebaut werden. Die zweite Frage: ‚2. Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?‘ diente einem ähnlichen Zweck, sollte jedoch bereits erste Einblicke in die Personalausstattung vor Ort bieten. Dabei zeigte sich, dass bereits hier immer wieder konkrete Zahlen genannt wurden, die Auskunft über die Menge an Personal gegeben haben, die in das befragte Landratsamt gewechselt sind. Mit der dritten Frage wurde nun die erste prekärere Frage gestellt: ‚3. Wer erbringt die vorgegebene Effizienzrendite von 20%? Das komplette Landratsamt? Nur die neu hinzugekommenen Bereiche?‘. Die Frage sollte, sofern sie beantwortet wird bzw. werden kann, einen Einblick über den Stellenwert der neuen Bereiche innerhalb des befragten Landratsamts liefern, im Idealfall bereits Einblicke in konkrete Einsparplanungen liefern und möglicherweise verschiedene Strategien in den ausgewählten Landratsämtern offenbaren. Die vierte Frage zielt nun erstmalig auf die eigentliche Forschungsfrage ab: ‚4. Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?‘. Damit sollten spätestens an diesem Punkt der Befragung erste mögliche Missstände zur Sprache kommen und gleichzeitig Vergleiche zur Ausstattung vor der Kommunalisierung gezogen werden. Die nächste Frage ‚5. Haben Sie Vergleichswerte zu anderen Landkreisen?‘ sollte dann einerseits Informationen über nicht befragte Landkreise liefern, andererseits dem Befragten eine (selbstverständlich subjektive) Einstufung des eigenen Landkreises im Vergleich zu anderen entlocken.

Hierbei muss natürlich berücksichtigt werden, dass einzelne Mitarbeiter wohl dazu neigen, den eigenen Landkreis im Vergleich mit anderen besser zu präsentieren, als er das möglicherweise tatsächlich ist. Die folgenden Fragen 6-10 sollten nur dann gestellt werden, falls zuvor von spürbaren Verschlechterungen berichtet wurde. Sie lauteten:

6. Wie werden die Aufgaben in den geschwächten Bereichen erledigt?
7. Wurde Personal abgebaut / aufgebaut?
8. Wenn ja – war das politisch gewollt oder technisch notwendig?
9. Werden bestimmte Aufgaben aufgrund mangelhafter Ressourcen gar nicht (mehr) oder nur sehr unzureichend erledigt?
10. Gab es schon Klagen von außerhalb?

Da nur selten von einer Verschlechterung berichtet wurde, kam es nur in einem einzigen Fall zum Stellen dieser Fragen (vgl. Interview 3). Darüber hinaus hat sich jedoch im Rahmen der Datenerhebung gezeigt, dass insbesondere die Frage 4 nicht differenziert genug war, um genügend Informationen über die Vorher-Nachher-Situation in den ausgewählten kommunalisierten Bereichen zu liefern. Deshalb wurde der Leitfaden zunächst um die Frage: ‚Gab es Feedback von Bürgern?‘ erweitert. Sie fungierte als Ersatz für die zuvor meist weggefallene Frage 10, war jedoch deutlich allgemeiner und damit nicht ausschließlich auf negative Rückmeldungen ausgelegt.

Später wurde dem Leitfaden noch eine weitere Frage hinzugefügt: ‚Wie hat sich die Arbeitsbelastung in der Behörde entwickelt? Gestiegen? Gesunken? Gleich geblieben?‘. Es wurde zunächst fälschlicherweise davon ausgegangen, dass die Befragten auf eine gewachsene Arbeitsbelastung bereits bei Frage 4 (‚Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?‘) hinweisen würden.

Neben den Interviews mit den Mitarbeitern in den kommunalisierten Bereichen wurden noch vereinzelt Interviews mit den ‚Kunden‘ der kommunalisierten Verwaltung (z.B. Schulleitern, Verbänden usw.) geführt. Hier wurde auf die Entwicklung eines allgemeinen Leitfadens verzichtet. Der Fokus lag bei den Gesprächen aber auf dem Vorher-Nachher-Vergleich, auf der Ermittlung von positiven und negativen Auswirkungen der Kommunalisierungen sowie deren mögliche Gründe.

Insgesamt erwies es sich als deutlich schwerer als erwartet, die gewünschten Informationen von den Mitarbeitern der Verwaltung zu erhalten.²² Das ist unter Berücksichtigung des häufig propagierten Bildes der transparenten und bürgernahen

²² Hierbei ist insbesondere der mangelhafte Auskunftswillen in den Schulverwaltungen zu nennen.

Verwaltung im New Public Management (vgl. Budäus 1994) zumindest als traurig, wenn nicht gar als bedenklich einzustufen.

3.2 Fallauswahl

Um die Konsequenzen von Kommunalisierungen an einem aktuellen empirischen Beispiel zu analysieren, standen zwei mögliche Fälle zur Auswahl: Die große Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, mit welcher der dreistufige Verwaltungsaufbau gestärkt wurde und die große Verwaltungsreform in Niedersachsen, in welcher die Mittelbehörden komplett aufgelöst wurden. Diese Arbeit konzentriert sich mit den speziell hierfür erhobenen Daten ausschließlich auf die Kommunalisierungen in Baden-Württemberg. Dafür sind folgende Gründe zu nennen:

Im Rahmen der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg fanden im Vergleich zur Reform in Niedersachsen deutlich mehr Kommunalisierungen statt, wodurch eine breitere Auswahl an Politikfeldern und eine größere Auswahl an Leistungen, die an die Landkreise übertragen wurden, zur Auswahl stand. Weiterhin ist die Arbeit als so genannte ‚crucial case study‘ aufgebaut: Baden-Württemberg hat bundesweit die niedrigste Arbeitslosenquote²³, hat nach Bayern die geringste Pro-Kopf-Verschuldung²⁴ und ein Wirtschaftswachstum, das kontinuierlich über dem Bundesdurchschnitt lag²⁵. Wenn also selbst in einem so wohlhabenden Land wie Baden-Württemberg ein Leistungsabbau durch Kommunalisierungen nachgewiesen werden kann, so besteht die berechtigte Annahme, dass dieser Effekt in finanziell schlechter ausgestatteten Ländern bei einem vergleichbaren Vorhaben mindestens genauso stark, wenn nicht gar stärker vorzufinden sein wird.

Weitere Gründe für Baden-Württemberg waren die geographische Nähe und die Vertrautheit mit dem Land²⁶, womit ein besserer und vor allem einfacherer Zugang gewährleistet ist, sowie die Tatsache, dass eine Datenerhebung in zwei Bundesländern den Rahmen einer auf sechs Wochen und ca. 30 Seiten angelegten Bachelor-Arbeit deutlich sprengen würde.

²³ Quelle: http://www.statistik-portal.de/Indikatoren/06_014.asp (aufgerufen am 12. August 2006)

²⁴ Quelle: <http://www.finanzministerium.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/2347/Pro-Kopf-Verschuldung%202005.pdf> (aufgerufen am 12. August 2006)

²⁵ Quelle: <http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/sixcms/detail.php/66570> (aufgerufen am 12. August 2006)

²⁶ Die Universität Konstanz liegt bekanntlich in Baden-Württemberg. Außerdem ist der Verfasser der Arbeit in Baden-Württemberg geboren und aufgewachsen.

3.2.1 Auswahl der zu befragenden Landkreise

Da es für eine Arbeit diesen Umfangs unmöglich war, das Personal der interessierenden Politikbereiche aller 44 Stadt- und Landkreise zu befragen, musste eine kleine Zahl von Kreisverwaltungen ausgewählt werden. Dabei galt es zu beachten, dass lediglich die 35 Landkreise zur Auswahl standen, da die neun Stadtkreise von zahlreichen Kommunalisierungen nicht oder nur am Rande betroffen waren (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 53-55 bzw. Seite 7 dieser Arbeit – insb. Fn. 4). Es wurden *drei Landkreise* ausgewählt. Die Auswahl fand nach folgenden Kriterien statt:

- Die ausgewählten Landkreise durften nicht in demselben Regierungsbezirk liegen.
- Die ausgewählten Landkreise durften keine gemeinsamen Grenzen aufweisen.
- Einer der Landkreise sollte aus der Region Stuttgart sein.
- Die drei ausgewählten Landkreise sollten eine gewisse Varianz in Bezug auf strukturelle Faktoren wie Einwohnerzahl oder Fläche aufweisen.

Mit diesen Kriterien soll sichergestellt werden, dass keine Kooperationen zwischen den Landkreisen existieren, damit eine größtmögliche Unabhängigkeit der ausgewählten Untersuchungseinheiten gewährleistet ist. Durch die Auswahl eines Landkreises in der Region Stuttgart wurde zugleich die wirtschaftlich stärkste Region des Landes berücksichtigt.

Ausgewählt wurden die Landkreise Ludwigsburg, Waldshut und Rastatt. Diese werden im Folgenden näher vorgestellt.

3.2.1.1 Landkreis Ludwigsburg

Der Landkreis Ludwigsburg liegt nordwestlich der Landeshauptstadt Stuttgart und damit geographisch mitten in Baden-Württemberg. Er grenzt an die Landkreise Böblingen, Enzkreis, Heilbronn, Rems-Murr sowie den Stadtkreis Stuttgart. Mit ca. 687 km² Fläche ist Ludwigsburg eher einer der kleineren Landkreise im ‚Ländle‘ (vgl. Abbildung 3). Gleichzeitig ist er jedoch mit 496.014 Einwohnern der am drittstärksten bevölkerte Landkreis im Südwesten der Republik. Daher ist auch mit Ausnahme des Landkreises Esslingen in Baden-Württemberg bei keinem anderen Landkreis das

Verhältnis von Einwohnern im Vergleich zur Fläche höher²⁷ (vgl. Abbildung 4). Der Landkreis besteht aus 39 Städten und Gemeinden, davon sechs große Kreisstädte.²⁸ Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2004 mit 5,9% deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Das Netto-Steueraufkommen betrug im Jahr 2004 pro Kopf 889 EUR, wodurch sich die öffentlichen Einnahmen auf insgesamt 454.046.000 EUR beliefen.²⁹ Damit hat der Landkreis Ludwigsburg das zweithöchste Pro-Kopf-Aufkommen und insgesamt die höchsten Steuereinnahmen in ganz Baden-Württemberg (vgl. Abbildung 5).

Der Landkreis Ludwigsburg wurde für die Befragung ausgewählt, weil er ein sehr finanzstarker, bevölkerungsstarker und dicht besiedelter Kreis ist. Er fällt nicht nur in den Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Stuttgart, sondern gehört auch dem Verband Region Stuttgart³⁰ an. Der Hauptsitz der Landkreisverwaltung ist in der großen Kreisstadt Ludwigsburg.

3.2.1.2 Landkreis Waldshut

Der Landkreis Waldshut liegt im Südwesten des Landes Baden-Württemberg. Er grenzt an die Landkreise Lörrach, Breisgau-Hochschwarzwald, Schwarzwald-Baar sowie an die Schweizer Kantone Schaffhausen, Zürich und Aargau. Mit einer Fläche von 1.131km² gehört er zu den großen Landkreisen im ‚Ländle‘ (vgl. Abbildung 3). Mit einer Einwohnerzahl von 164.932 hat er nur knapp ein Drittel der Einwohner des LK Ludwigsburg (vgl. Abbildung 4). Im Südschwarzwald gelegen, ist der Landkreis sehr ländlich geprägt. Das bestätigt auch das Verhältnis von Einwohnern im Vergleich zur Fläche, welches mit 145,8 Einwohnern pro km² deutlich unter dem Landesschnitt von 276 Einwohnern pro km² liegt (vgl. Abbildung 4). Der Landkreis Waldshut besteht aus 7 Städten und 25 Gemeinden.³¹ Die Arbeitslosenquote lag 2004 mit 5,6% genauso wie

²⁷ Das Verhältnis Einwohnerzahl zur Fläche im LK LB beträgt durchschnittlich 722 Einwohner pro km². Der LK ES verfügt über ein Verhältnis von durchschnittlich 778,7 Einwohnern pro km². Das Verhältnis über alle LK in Baden-Württemberg liegt bei durchschnittlich 276 Einwohnern pro km² (vgl. Schaub. 4).

²⁸ Quelle: <http://www.landkreis-ludwigsburg.de> (aufgerufen am 12. August 2006)

²⁹ Quelle: <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/home.asp?H=10&U=99&T=16015069&E=KR> (aufgerufen am 12. August 2006)

³⁰ Die Region Stuttgart ist einer von zwölf Regionalverbänden in Baden-Württemberg. Die Körperschaft des öffentlichen Rechts besteht aus den fünf Landkreisen: Esslingen, Ludwigsburg, Göppingen, Böblingen und Rems-Murr sowie dem Stadtkreis Stuttgart. Als einzige baden-württembergische Region erhielt die Region Stuttgart ein direkt gewähltes Parlament, die ‚Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart‘, die von den Wahlberechtigten zusammen mit Gemeinderat und Kreistag alle fünf Jahre direkt gewählt wird.

Quelle: <http://www.region-stuttgart.org> bzw. <http://www.region-stuttgart.de> (aufgerufen am 12. August 2006)

³¹ Quelle: <http://www.landkreis-waldshut.de/servlet/PB/menu/1052542/index.html>

im LK Ludwigsburg deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Das Netto-Steueraufkommen 2004 war mit 664 EUR pro Kopf jedoch, anders als in LB, ebenfalls unter dem Landesdurchschnitt von 778,7 EUR angesiedelt. Das hat zur Folge, dass der Landkreis auch bei den gesamten Steuereinnahmen in Höhe von 111.010.000 EUR (Stand 2004) sich im unteren Drittel aller Landkreise in Baden-Württemberg bewegt (vgl. Abbildung 5).

Der Landkreis Waldshut wurde ausgewählt, weil er sich einerseits durch seine Außenlage und Grenznähe zur Schweiz, andererseits durch seine Finanz-, und Strukturdaten als völlig gegensätzlich im Vergleich zum Landkreis Ludwigsburg präsentiert. Der Landkreis fällt unter den Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Freiburg. Der Hauptsitz der Landkreisverwaltung ist die große Kreisstadt Waldshut-Tiengen.

3.2.1.3 Landkreis Rastatt

Der Landkreis Rastatt liegt im Westen Baden-Württembergs. Er grenzt an die baden-württembergischen Landkreise Karlsruhe, Calw, Freudenstadt und Ortenaukreis. Auf einer kurzen Strecke im Nordwesten grenzt er darüber hinaus an den rheinland-pfälzischen Landkreis Germersheim. Im Westen des Landkreises bildet der Rhein die natürliche Grenze zu Frankreich und den dortigen Arrondissements Wissembourg und Haguenau innerhalb des Départements Bas-Rhin. Die kreisfreie Stadt Baden-Baden liegt mit einer Fläche von 140,2 km² vollständig innerhalb des Kreisgebiets.³² Mit einer Fläche von 739 km² bewegt er sich im Mittelfeld aller Landkreise in Baden-Württemberg, liegt allerdings immer noch unterhalb des Durchschnitts (vgl. Abbildung 3). Der Landkreis Rastatt hat 223.476 Einwohner und liegt damit nur knapp unter dem Landesdurchschnitt. Auch das Verhältnis von Einwohnern im Vergleich zur Fläche ist mit 302,4 Einwohnern pro km² im mittleren Feld angesiedelt (vgl. Abbildung 4). Der Landkreis besteht aus 23 Städten und Gemeinden.³³ Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2004 bei 6,4% und damit etwa auf Höhe des Landesdurchschnitts. Das Netto-Steueraufkommen betrug im Jahr 2004 den Pro-Kopf-Betrag von 784 EUR, die Gesamteinnahmen 177.999.000 EUR. Beide Zahlen liegen dicht am Landesdurchschnitt (vgl. Abbildung 5).

³² Quelle: <http://www.landkreis-rastatt.de> und http://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis_Rastatt (aufgerufen am 13. August 2006)

³³ Quelle: http://www.landkreis-rastatt.de/servlet/PB/menu/1090661_11/index.html (aufgerufen am 13. August 2006)

Der Landkreis Rastatt wurde ausgewählt, weil er sich zwar wie der Landkreis Waldshut an einer Außengrenze befindet, aber gleichzeitig in unmittelbarer Nähe zu dem Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen Baden-Baden³⁴ sowie dem Oberzentrum Karlsruhe liegt. Der Landkreis ist in all seinen strukturellen wie finanziellen Daten durchschnittlich und dient so als ideale Ergänzung zu den beiden anderen Landkreisen Ludwigsburg und Waldshut. Der Landkreis fällt unter den Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Karlsruhe. Der Hauptsitz der Landkreisverwaltung ist die große Kreisstadt Rastatt.

3.2.2 Auswahl der zu untersuchenden Politikfelder

Bei der Auswahl der zu untersuchenden Politikfelder musste aus einer relativ überschaubaren Zahl von Kommunalisierungen ausgewählt werden. Zur Auswahl standen die Eingliederungen folgender aufgelöster Sonderbehörden in die Landratsämter: die staatlichen Schulämter, die Landwirtschaftsämter, die Straßenbauämter, die Versorgungsämter, Teile der Gewässerdirektionen, Teile der Gewerbeaufsicht, die Forstämter, die Vermessungsämter, die Flurneuordnungsämter sowie die Aufgaben der aufgelösten Landeswohlfahrtsverbände (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 28). Die Kommunalisierungen der Gewerbeaufsicht sowie der Gewässerdirektionen, die beide zuvor dem Umweltministerium Baden-Württemberg unterstanden, wurden bereits in der Seminararbeit ‚Kommunalisierung als Instrument zum Politikabbau? – Eine Analyse anhand des SRU Gutachtens „Modernisierung der Umweltverwaltung“‘ untersucht. Hier konnte insbesondere bei der Gewerbeaufsicht ein positiver Zusammenhang zwischen Kommunalisierung und Politikabbau festgestellt werden (vgl. S. 13-15 dieser Arbeit bzw. Schlichenmaier 2006: 11-15). Deshalb galt es bei der Auswahl der hier zu untersuchenden Politikfelder solche auszuwählen, die in keinem Zusammenhang mit der Umweltverwaltung stehen. Damit sollte sichergestellt werden, dass bei einer Bestätigung, der in der Umweltverwaltung festgestellten Effekte in dieser Arbeit generelle Schlussfolgerungen möglich werden. Die Wahl fiel letztendlich zum einen auf die Sozialverwaltung und damit auf die Kommunalisierung der Versorgungsämter sowie die kommunalisierten Aufgaben der aufgelösten Landeswohlfahrtsverbände und zum anderen auf die Schulverwaltung und damit die Kommunalisierung der staatlichen Schulämter.

³⁴ Quelle: <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/22210.html> (aufgerufen am 13. August 2006)

3.2.2.1 Sozialverwaltung

Im Bereich der Sozialverwaltung wurden zwei verschiedene Kommunalisierungen ausgewählt: die Kommunalisierung der Versorgungsämter und die kommunalisierten Aufgaben der aufgelösten Landeswohlfahrtsverbände.

„Die Aufgaben der Versorgungsverwaltung, die auf die Landkreise übertragen wurden, liegen im Sozialen Entschädigungsrecht (SER) und im Schwerbehindertenrecht (SGB IX).“ (Bogumil / Ebinger 2005: 78; vgl. Interview 9). Die Versorgungsleistungen des SER umfassen beispielsweise Renten sowie Heil- und Krankenbehandlungen von ehemaligen Soldaten der Bundeswehr, Impfgeschädigten oder Opfern von kriminellen Gewalttaten nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG). Auf Grundlage des SGB IX stellen die Landratsämter darüber hinaus den Grad der Behinderung sowie die Voraussetzungen für Nachteilsausgleiche fest und sind für die Ausstellung von Ausweisen für schwer behinderte Menschen zuständig. Die Fachaufsicht über die kommunalisierten Aufgaben der Versorgungsverwaltung liegt bei den Regierungspräsidien.³⁵

Die kommunalisierten Aufgaben der aufgelösten Landeswohlfahrtsverbände³⁶ liegen insbesondere im Bereich der Einzelfallhilfe bzw. Eingliederungshilfe für Behinderte. Die Aufgaben, für die nach bundesrechtlich zwingenden Gründen ein überörtlicher Träger notwendig ist, werden auf den neu gegründeten Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) mit Sitz in Stuttgart übertragen (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 64). Dazu gehören neben Koordinierungs- und Beratungsaufgaben die Zuständigkeiten für die Landesjugendhilfe und die Integration von Behinderten ins Arbeitsleben (vgl. Interview 12).

3.2.2.2 Schulverwaltung

In der Schulverwaltung wurden die Aufgaben der 30 staatlichen Schulämter in die 35 Landkreise eingegliedert. In den Stadtkreisen bleiben die untersten Schulbehörden

³⁵ Quelle: http://www.rp-stuttgart.de/servlet/PB/menu/1147540_pdrucken/drucken.htm (aufgerufen am 15. August 2006)

³⁶ Im juristischen Sinn fand bei der Übertragung der Aufgaben der aufgelösten LWV keine Kommunalisierung statt, da die Aufgaben der LWV auch schon vor der Reform von der kommunalen Ebene wahrgenommen wurden. Die LWV waren kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechts und wurden von den Kommunen über eine steuerkraftbezogene Umlage finanziert. Konsequenterweise findet für die hier übertragenen Aufgaben auch kein finanzieller Ausgleich von Seiten des Landes statt (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 64). Für die hier interessierenden Konsequenzen der *tatsächlichen* Verlagerung von Aufgaben (bezogen auf deren *Durchführung*) auf eine niedrigere Ebene, spielt dies jedoch keine Rolle.

eigenständige Sonderbehörden, werden jedoch gegen finanziellen Ausgleich an die Bürgermeisterämter angegliedert. Hätte man die Aufgaben vollständig auf die Stadtkreise³⁷ übertragen, würden kommunale Schulaufsichtsbeamte die Aufsicht über Lehrer im Landesdienst ausüben. Das wollte man verhindern (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 38). Das Aufgabengebiet der kommunalisierten Bereiche umfasst die Aufsicht über die Grund- und Hauptschulen sowie über die Real- und entsprechende Sonderschulen. Weiterhin wurden die schulpsychologischen Beratungsstellen an ihren bisherigen 24 Standorten in die dortigen Landratsämter integriert (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 37). Die vier Oberschulämter, zuständig für die Aufsicht über Gymnasien und Berufsschulen, gingen auf die Regierungspräsidien über (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 67).

3.3 Präsentation der Ergebnisse

Der Übergang der Aufgaben auf die Landratsämter lief im Großen und Ganzen recht reibungslos ab. Nach Bekanntgabe und Verabschiedung der konkreten Reformpläne fanden in den meisten Landkreisen in den befragten Bereichen verschiedenste Informationsveranstaltungen, Workshops und Treffen zwischen den Leitungsebenen statt (vgl. Interview 1 / 6 / 7 und 11 sowie allgemein Röckinger 2004: 147-149). Hier wurden auch bereits erste Personalgespräche geführt (vgl. Röckinger 2004: 148), Unsicherheit und Skepsis beseitigt (vgl. Führungsakademie 2005a: 6) und vereinzelt dafür gesorgt, dass frühzeitig in den neuen Bereichen die Versorgung mit qualifiziertem Führungspersonal sichergestellt war (vgl. Interview 1). Da die Landratsämter auch Landesbehörden sind, ging mit dem Personalübergang nicht zwangsweise der Wechsel des Dienstherrn einher. Allerdings wurde den Mitarbeitern im mittleren und gehobenen Dienst die freiwillige Versetzung zum Landkreis angeboten, die nach anfänglicherem Zögern aufgrund von verbesserten Aufstiegschancen und einer besseren Absicherung in den Landkreisen auch meist wahrgenommen wurde. Die Mitarbeiter im höheren Dienst blieben auch nach dem Wechsel weiterhin Landesbeamte (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 44). Allgemein ist jedoch „ein starkes Bemühen erkennbar, die neu gemischte Belegschaft mit aller nötigen Sensibilität und organisatorischem Einsatz zu einem Haus zusammenzuschweißen.“ (Bogumil / Ebinger 2005: 46).

³⁷ Die Stadtkreise sind im Gegensatz zu den Landkreisen nicht zugleich unterste Landesbehörde und Kommunalbehörde, weshalb eine Übertragung der Schulaufsicht auf die Stadtkreise eine ‚echte‘ Kommunalisierung gewesen wäre (vgl. Wollmann 1997: 242 bzw. Fn. 4). Die Schulaufsicht sollte jedoch eine *staatliche* Aufgabe bleiben (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 37).

Bestätigt hat sich die bereits zuvor kritisierte (vgl. S. 14 dieser Arbeit / Bauer et. al. 2006: 19 oder Schlichenmaier 2006: 12) Prioritätensetzung auf die Sozialverträglichkeit beim Personalübergang (vgl. Interview 9). Über daraus resultierende negative Konsequenzen wurde in größerem Ausmaß nur bei den Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbandes berichtet (vgl. Interview 4 / 7 und 10). Darauf wird später noch einmal konkret eingegangen werden.

Erwähnt werden müssen zudem die negativen Konsequenzen, welche die Versetzungen nicht selten für die Mitarbeiter mit sich brachten: Es gab insbesondere Klagen über lange Anfahrtswege – z.B. von Heilbronn nach Ludwigsburg (vgl. Interview 3) oder von Radolfzell nach Waldshut (vgl. Interview 6) sowie vereinzelt über eine gewachsene Arbeitsbelastung (vgl. Interview 3 / 7). Durch den Umzug und den damit verbundenen Transport tausender Akten gab es hingegen kaum nennenswerte Ausfälle und daher auch kaum Beschwerden von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern (vgl. Interview 4 / 6 und 10). Für die organisatorische Eingliederung der neuen Aufgaben sowie des übertragenen Personals wurden in den verschiedenen Landkreisen diverse Mischformen zwischen einer Neustrukturierung der Behörde und einer vollständigen Integration der aufzunehmenden Behörde als Ganzes gewählt (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 42 bzw. vgl. Führungsakademie 2005c: 3 und für eine beispielhafte Bewältigung dieser Aufgabe vgl. Röckinger 2004). Ähnlich verhält es sich mit der bis 2011 zu erbringenden Effizienzrendite: Während z.B. in den Landkreisen Ludwigsburg und Waldshut ausschließlich die neuen Bereiche von den Einsparungen betroffen sind (vgl. Interview 1 und 8) werden diese im Landkreis Rastatt über alle Bereiche im Landratsamt erbracht (vgl. Interview 9). Und während im Landkreis Waldshut die Eingliederungshilfe (ehemals beim LWV angesiedelt) von den Einsparungen betroffen ist (vgl. Interview 7), wurde diese im Landkreis Ludwigsburg davon vollständig ausgenommen (vgl. Interview 4).

Im Folgenden sollen nun die konkreten Auswirkungen der Kommunalisierungen gesondert nach den untersuchten Bereichen dargelegt werden.

3.3.1 Die Kommunalisierung der Versorgungsämter

Vor der großen Verwaltungsreform gab es in Baden-Württemberg acht Versorgungsämter mit Sitz in Freiburg (mit Außenstelle in Radolfzell), Heidelberg, Heilbronn, Karlsruhe, Ravensburg (mit Sitz in Weingarten), Rottweil, Stuttgart und

Ulm (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 45), die jeweils für das soziale Entschädigungsrecht und das Behindertenrecht einer mehrere Landkreise umfassenden Region zuständig waren. Im Falle des Versorgungsamts in Heilbronn waren dies z.B. die Landkreise Heilbronn, Hohenlohekreis, Ludwigsburg, Main-Tauber-Kreis, Schwäbisch-Hall sowie der Stadtkreis Heilbronn (vgl. Interview 1).³⁸

Die Befragten in allen drei untersuchten Landkreisen gaben an, dass die Personalausstattung im Versorgungsbereich auch nach der Reform als ausreichend zu bewerten sei (vgl. Interview 1 / 2 / 6 und 9). Die Menge an Personal, die im Versorgungsbereich an die Landkreise übergang, wurde anhand der Einwohnerstärke bzw. der zu betreuenden Fälle errechnet. Der Landkreis Ludwigsburg, als einer der einwohnerstärksten Landkreise in Baden-Württemberg, erhielt so z.B. etwa ein Drittel des Personals aus dem aufgelösten Versorgungsamt in Heilbronn, was etwa 19-20 Stellen entsprach (vgl. Interview 1).

Bezüglich der Arbeitsabläufe wurden durch die Verteilung des Personals auf die Landkreise diverse Umstrukturierungen notwendig: Während in den aufgelösten Versorgungsämtern relativ kleinteilig gearbeitet wurde und Sachbearbeiter/innen für eine große Anzahl von Fällen in einem ganz speziellen Bereich zuständig waren, müssen sie heute in den Landkreisen eine ganze Reihe von Bereichen betreuen, dort allerdings jeweils entsprechend weniger Fälle bearbeiten. Deshalb gilt für das Personal: „Früher Spezialist, heute Generalist.“ (Interview 9). Auf die tatsächliche Arbeitsbelastung soll sich dies nach einer kurzen Einarbeitungsphase jedoch nicht ausgewirkt haben (vgl. Interview 9). Zwar lieferte eine befragte Sachbearbeiterin eine widersprüchliche Aussagen, indem sie über eine gewachsene Arbeitsbelastung seit dem Umzug ins Landratsamt berichtete, hierdurch resultierende Verschlechterungen in Bezug auf die Qualität der erbrachten Leistungen konnte sie jedoch nicht feststellen (vgl. Interview 3).

Durchweg positiv hervorgehoben wurde die durch die Kommunalisierung geschaffene Nähe zum Bürger. Beim Landkreis Ludwigsburg wurden die kürzeren Wege sowie der neue behindertengerechte Bau hervorgehoben (vgl. Interview 1). Beim Landkreis

³⁸ Das Versorgungsamt in Karlsruhe war nach Interview 9 (siehe Anlagen) für die Landkreise Karlsruhe, Enzkreis, Calw und Rastatt sowie den SK Karlsruhe zuständig. Das Personal wurde nach den folgenden Anteilen auf die Landkreise verteilt: KA: 50%, PF: 20%, CW: 10%, RA: 20%.

Waldshut berichtete man von einem sehr positiven Feedback von Seiten der Bürgerinnen und Bürger (vgl. Interview 6).

Von Problemen und Verzögerungen bei der EDV-Umstellung (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 79) wurde lediglich in geringem Maße im Landkreis Waldshut berichtet (vgl. Interview 6).

3.3.2 Die Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände

Zum 1.1.2005 wurden der Landeswohlfahrtsverband Baden und der Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern als kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechts aufgelöst. Ihre Aufgaben gingen zum größeren Teil auf die 44 Stadt- und Landkreise über. Alle Aufgaben, die wegen bundesrechtlicher Vorgaben von einem überörtlichen Träger wahrgenommen werden müssen, erledigt seitdem der neu gegründete Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS). Da die Landeswohlfahrtsverbände kommunale Einrichtungen waren, standen deren Mitarbeiter auch schon vor der Reform im Dienste der Kommunen und gehen als solche wieder anteilig an die Stadt- und Landkreise bzw. den Kommunalverband (KVJS) zurück. Die für diesen Übergang speziell geschaffenen Regelungen im Verwaltungsstruktur-Reformgesetz wurden jedoch, soweit möglich, den Regelungen für den Übergang der Beschäftigten des Landes angeglichen (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 64 und siehe ergänzend auch Fn. 34 dieser Arbeit).

Während bezüglich des Umzugs und der damit notwendig gewordenen Verteilung der Akten auf jeweils 22 Stadt- und Landkreise (pro LWV) von keinen großen Schwierigkeiten berichtet wurde – Zitat: „lief relativ problemlos“ (Interview 4), sah das bei der Übertragung von Fachpersonal ganz anders aus: Die Befragten aller drei Landkreise sowie der Befragte beim KVJS bestätigten unabhängig voneinander, dass die tatsächliche personelle Versorgung in erster Linie von der geographischen Entfernung zum ehemaligen Standort des Landeswohlfahrtsverbands abhängig war (vgl. Interview 4 / 7 / 10 und 12) .

Verdeutlichen lässt sich dies auch anhand der Zahl der in die Landkreise gewechselten Mitarbeiter: Der Landkreis Ludwigsburg, welcher direkt an die Landeshauptstadt Stuttgart angrenzt, erhielt mit 496.014 Einwohnern (vgl. Abbildung 4) etwa 8-9 Stellen

(vgl. Interview 1). Damit kommt eine Stelle auf etwa 60 000 Bürger³⁹. Der Landkreis Rastatt, welcher an den Landkreis Karlsruhe angrenzt, erhielt mit 223.476 Einwohnern (vgl. Abbildung 4) 4 ½ Stellen. Hier kommt sogar eine Stelle auf etwa 50 000 Bürger. Der ganz im Süden Baden-Württembergs gelegene und stark ländlich geprägte Landkreis Waldshut bekam mit 164.932 Einwohnern (vgl. Abbildung 4) hingegen lediglich einen Mitarbeiter aus dem Landeswohlfahrtsverband Baden zugewiesen (vgl. Interview 7). Allerdings wurden in Waldshut zur Bewältigung der Aufgaben zwei zusätzliche Mitarbeiter eingestellt, womit man dann auf ein mit Rastatt und Ludwigsburg vergleichbares Verhältnis von etwa 55 000 Bürgern pro Stelle kommt. Noch schlechter hat es den Bodenseekreis⁴⁰ getroffen: nach der kurzfristigen Absage des zugeteilten Mitarbeiters musste man in Friedrichshafen zwischenzeitlich ganz ohne zusätzliches Personal auskommen musste (vgl. Interview 4 und 12).

Schuld an dem hier beschriebenen Missverhältnis ist die bereits mehrfach angesprochene Prioritätensetzung auf die Sozialverträglichkeit (vgl. S. 26 dieser Arbeit). Da eine Versetzung aus den Ballungsräumen Stuttgart und Karlsruhe bis tief in die Provinz bei den wenigsten Mitarbeitern auf viel Gegenliebe stieß, kam es hier zu intensiven Verhandlungen, die allerdings nicht in jedem Fall zum Erfolg führten⁴¹ (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 59). Interessant ist in diesem Kontext auch die Tatsache, dass der nach Waldshut versetzte Interviewpartner im Rahmen der Versetzung vom Sachbearbeiter zum Abteilungsleiter befördert wurde (vgl. Interview 7). Dass kleine und ungünstig gelegene Landkreise mit solchen einmaligen Karrieresprungmöglichkeiten flexible aber zugleich erfahrene Mitarbeiter angelockt haben, wird sicher kein Einzelfall gewesen sein. Trotz der dargelegten Probleme bei der Personalverteilung wurde jedoch in allen drei befragten Landkreisen bestätigt, dass zumindest heute die Ausstattung mit Fachpersonal ausreiche (vgl. Interview 4 / 7 und 10).

Ähnlich wie bei der Versorgungsverwaltung wurde von einer Vergrößerung des Aufgabenspektrums für die einzelnen Sachbearbeiter/innen berichtet. Das wurde hier

³⁹ Die Berechnung des Verhältnisses von Verwaltungsmitarbeitern pro Einwohner spiegelt natürlich in keiner Weise die tatsächliche Inanspruchnahme der betroffenen Verwaltungsleistung(en) durch die Bürgerinnen und Bürger dar. Damit soll lediglich veranschaulicht werden, wie gleich bzw. ungleich das Personal der LVW auf die LK verteilt wurde.

⁴⁰ Der Bodenseekreis selbst wurde nicht befragt. Allerdings wurde sowohl von dem Befragten in LB als auch von dem Befragten in der KVJS unabhängig voneinander auf den Vorfall im Bodenseekreis hingewiesen.

⁴¹ In 19 Fällen kam es sogar zu betriebsbedingten Kündigungen, die allerdings von einem Arbeitsgericht wieder aufgehoben wurden. Die KVJS war daraufhin zur Wiedereinstellung verpflichtet (vgl. Bogumil / Ebinger: 59)

jedoch als positiv bewertet, da die Arbeit hierdurch „interessanter“ geworden sei (Interview 7). Anders als bei den Mitarbeitern der Versorgungsverwaltung gab es für die Mitarbeiter aus den Landeswohlfahrtsverbänden allerdings keine nennenswerten Vorab-Treffen, Workshops oder Vergleichbares (vgl. Interview 4 und 9).

Aus Sicht des Befragten beim KVJS funktioniert die Kooperation mit den Landkreisen recht gut. Der KVJS wirkt heute insbesondere bei Koordinierungsaufgaben mit und dient den Stadt- und Landkreisen als Ansprechpartner. Der Verband selbst hat derzeit das Problem, dass dort zuviel bzw. das falsche Personal beschäftigt ist: „Es sitzen manchmal die falschen Leute an den falschen Stellen.“ Die Konsequenz hieraus ist, dass man als Erblast der Landeswohlfahrtsverbände Beschäftigte, die eigentlich vor Ort (d.h. im Hauptsitz Stuttgart sowie in der Außenstelle Karlsruhe) nicht länger benötigt würden, weiterhin beschäftigen muss, während wichtige Neueinstellungen von Experten dafür auf der Strecke bleiben (vgl. Interview 12).

Als größter Nachteil der Kommunalisierung werden immer wieder auftretende Interessenskonflikte genannt: Durch ihre Mitgliedschaft in diversen Gremien, seien die Landräte großem Druck von vielen Seiten ausgesetzt. So könne es zum Beispiel sein, dass auf der einen Seite eine neue Einrichtung neue Arbeitsplätze mit sich brächte, diese Einrichtung im Kreis jedoch Kosten verursachen würde, welche man eigentlich lieber sparen würde. Dennoch attestiert der Befragte bei der KVJS den Landratsämtern, dass sie das Geld zumeist sinnvoller ausgeben würden, als eine vom Ort des Geschehens weit entfernte Behörde. Allerdings hätten sie auch aufgrund politischen Drucks von Seiten des Landrats stärker auf ihre Ausgaben zu achten (vgl. Interview 12).

Der größte Vorteil der Kommunalisierung ist nach Meinung der Befragten eindeutig die neue Nähe zum Bürger, die den Betroffenen erstmalig einen Ansprechpartner vor Ort bietet (vgl. Interview 7 und 12). Zitat: „Es gibt jetzt jemanden der sich kümmert, der Gespräche führt, der die richtige Einrichtung auswählt und diese dann auch kontrolliert (in Form von: Was haben die Einrichtungen (nicht) erreicht? Warum? Welche weitere Hilfe ist nötig?)“ (Interview 7 – siehe auch für weitere Ausführungen und Beispiele).

Dem Bericht eines ehemaligen Mitarbeiters des Landeswohlfahrtsverbandes Baden zufolge, der sich selbst als ursprünglich starker Kritiker der Reform bezeichnet hat, waren die Landeswohlfahrtsverbände vor ihrer Auflösung sehr klassische Behörden, in

denen lediglich Anträge bearbeitet wurden und in denen alles sehr förmlich ablief. Eine tatsächliche „Betreuung“ der Behinderten fand dort praktisch nicht statt. Durch die Präsenz vor Ort kann das Amt heute viel flexibler reagieren und kann sich bei lokalen Projekten engagieren. So sind im Landkreis Waldshut derzeit zwei Integrationsbetriebe geplant, die vollständig oder zumindest in großem Maße von Behinderten selbst getragen werden sollen (vgl. Interview 7).

Von Problemen wurde hier lediglich mit den Behinderteneinrichtungen selbst berichtet. Diese hätten am Anfang erst einmal lernen müssen, dass ihnen vom zuständigen Amt neuerdings tatsächlich ‚auf die Finger geschaut‘ wird. Zudem sei dort bei einigen Sozialarbeiter/innen anfänglich das Gefühl aufgekommen, das Amt wolle ihnen die Arbeit abnehmen. Der Gewöhnungsprozess habe hier aber bereits eingesetzt und zu einer schrittweisen Normalisierung geführt (vgl. Interview 7).

3.3.3 Die Kommunalisierung der staatlichen Schulämter⁴²

Vor der Verwaltungsreform hatte Baden-Württemberg 30 staatliche Schulämter.⁴³ Nach der Reform wurden daraus 44 Schulämter, 35 davon in die Landkreise eingegliedert, die restlichen neun blieben weiterhin staatliche Sonderbehörden, wurden jedoch an die Bürgermeisterämter der kreisfreien Städte angegliedert (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg). ‚Neue‘ Schulämter mussten in den folgenden Landkreisen gegründet werden: im Alb-Donau-Kreis, im Bodenseekreis, im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, im Landkreis Calw, im Landkreis Emmendingen, im Landkreis Heidenheim, im Landkreis Heilbronn, im Hohenlohekreis, im Landkreis Karlsruhe, im Landkreis Pforzheim, im Landkreis Rastatt, im Rhein-Neckar-Kreis, im Landkreis Tuttlingen und im Landkreis Tübingen. Für diese Landkreise musste also Personal aus den Schulämtern abgezogen werden, die bisher für deren Gebiet zuständig waren. Ein Beispiel: Für den Landkreis Tuttlingen war vorher das staatliche Schulamt in Rottweil

⁴² Die Datenerhebung zum Thema ‚Integration der 30 staatlichen Schulämter in die 35 Landkreise‘ gestaltete sich als überaus schwierig. In zwei von den drei ausgewählten Landkreisen verweigerten die zu Befragenden jegliche Auskunft am Telefon. Der daraufhin wie vereinbart per eMail zugesandte Fragebogen wurde nur in einem der beiden Fälle beantwortet. Insgesamt sind die gesammelten Informationen aus den Landkreisen in der Schulverwaltung kritisch hinsichtlich ihrer Reliabilität zu betrachten. Um einen besseren Einblick in die Auswirkungen der Kommunalisierungen in diesem Bereich zu erlangen, wurden deshalb ergänzend zwei Schulleiter befragt.

⁴³ Die 30 staatlichen Schulämter hatten ihren Sitz in: Stuttgart, Sindelfingen (BB), Nürtingen (ES), Göppingen, Waiblingen, Heilbronn, Bad-Mergentheim (TBB), Schwäbisch Hall, Schwäbisch Gmünd (AA), Ludwigsburg, Reutlingen, Balingen, Ulm, Tettnang (RV), Sigmaringen, Biberach, Freiburg, Offenburg, Rottweil, Konstanz, Lörrach, Waldshut, Villingen-Schwenningen, Baden-Baden, Karlsruhe, Heidelberg, Mannheim, Mosbach, Pforzheim und Freudenstadt.

Quelle: <http://www.schule-bw.de/schularten/sonderschulen/kooperation/koop/adressen.doc>

zuständig (vgl. Interview 13). Heute hat der Landkreis ein eigenes Schulamt. Genau hier sah z.B. der Vorsitzende der Grünen-Fraktion im Landtag Winfried Kretschmann die Probleme dieser Kommunalisierung: Er bezeichnete die Kommunalisierung als „Hineinquetschen der Schulverwaltungen in die Kreise“. „Durch die Schaffung von 44 Schulämtern wird das Fachpersonal örtlich auseinander gerissen und der Koordinationsbedarf erhöht.“ (Landtag von Baden-Württemberg 2004: 4667).

Von den befragten Landkreisen bestätigte keiner dieses Problem. Allerdings musste hier auch nur im Landkreis Rastatt tatsächlich ein neues Schulamt geschaffen werden. In den Kreisen Ludwigsburg⁴⁴ und Waldshut ging das komplette staatliche Schulamt vollständig in der Organisation des Landratsamts auf (vgl. Interview 8). Bestätigt wurde das beschriebene Problem jedoch von dem befragten Schulleiter einer Sonderschule in Tuttlingen. Da in seiner Schule sowohl Schüler aus dem Landkreis Rottweil als auch aus dem Landkreis Tuttlingen unterrichtet werden, hat er sich heute mit zwei Schulämtern auseinander zu setzen. Zudem bemängelt er, dass es im Landkreis Rottweil heute keinen ausgebildeten Sonderschulrat mehr gibt. Dieser wechselte im Rahmen der Reform nach Tuttlingen. Vergleichbares trifft nach seiner Auskunft auch für andere Schularten wie die Realschule zu (vgl. Interview 13). Dieses Problem scheint jedoch nur die Schulämter zu betreffen, die durch die Reform neu gegründet wurden oder eine Aufteilung ihres Zuständigkeitsbereiches erfuhren. Eine befragte stellvertretende Schulleiterin einer Realschule im Rems-Murr-Kreis hatte außer einem durch den Umweg über das Landratsamt verlängerten Postweg, weder positive noch negative Veränderungen wahrgenommen (vgl. Interview 14).

Kritisiert wurde weiterhin eine verstärkte Politisierung der ehemals stark fachlich orientierten Schulverwaltung. So würden die Landräte immer wieder Feierlichkeiten der Schulen als politische Bühne nutzen (vgl. Interview 13 / 14). Darüber hinaus wurden die von der Verwaltung eigentlich gelobten Synergieeffekte (vgl. Interview 11 und Innenministerium Baden-Württemberg 2005: 37) mit den Jugendämtern als negativ bewertet: „Wenn zum Beispiel das Jugendamt sagt, der Schüler soll in die Sonderschule und das Schulamt sagt nein, dann [...] kommt es zur Blockade.“ (Interview 13).

⁴⁴ Für Ludwigsburg gibt es hierfür keine Quelle, es ist jedoch davon auszugehen, da das staatliche Schulamt Ludwigsburg ausschließlich für das Gebiet des LK LB zuständig war.

Die befragten Schulverwaltungen selbst hatten von keinerlei Problemen im Rahmen der Reform zu berichten (vgl. Interview 5 / 8 und 11). Allerdings waren gerade diese auch alles andere als auskunftswillig. Ob zwischen diesen beiden beobachteten Tatsachen möglicherweise ein Zusammenhang besteht, kann und soll an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

4 Schlussfolgerungen und Fazit

Zum Schluss stellt sich nun die Frage, wie die gewonnenen Erkenntnisse im Lichte des theoretischen Konzepts des Politikabbaus zu bewerten sind. Führten die Kommunalisierungen in den untersuchten Bereichen zu systematischen Verschlechterungen in der Qualität der Verwaltungsleistungen, vergleichbar mit denen in der staatlichen Gewerbeaufsicht? (vgl. S 10-12 dieser Arbeit und Schlichenmaier 2006).

Die Kommunalisierung der Versorgungsämter lief von den drei untersuchten Fällen am reibungslosesten ab. Selbst die befragte Sachbearbeiterin, die sich über ein gewachsenes Arbeitspensum beklagte, konnte keine ernsthaften Probleme oder gar Qualitätsmängel bei den von der Verwaltung erbrachten Leistungen feststellen (vgl. Interview 3). Vielmehr scheinen bei der Kommunalisierung der Versorgungsämter, zumindest nach der kurzen Umstrukturierungsphase und der damit verbundenen Bewältigung der teilweise aufgetretenen EDV-Probleme (vgl. Bogumil / Ebinger 2005: 79 und Interview 6), die Vorteile insbesondere in Form der größeren Bürgernähe zu überwiegen. Daher kann in diesem Fall nicht von einem Politikabbau durch die Kommunalisierung gesprochen werden.

Die Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände brachte, insbesondere für geographisch von den Ballungsräumen Stuttgart und Karlsruhe weit entfernte Landkreise, kurzfristig einen Mangel an ausreichender Personalausstattung mit sich. Hierfür ist insbesondere die starke Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der Verteilung des Personals auf die Stadt- und Landkreise verantwortlich (vgl. S. 25-26 dieser Arbeit). Dennoch berichteten alle drei befragten Landkreise – zumindest heute – von einer ausreichenden Personalausstattung in den Landkreisen (vgl. Interview 4 / 7 / 10). Es ist davon auszugehen, dass in den bei der Verteilung des Personals schlecht versorgten Landkreisen inzwischen Neueinstellungen oder Personalumschichtungen stattgefunden haben (vgl. Interview 7 – im LK Waldshut wurde von zwei Neueinstellungen berichtet).

Selbst ein ursprünglicher Kritiker der Reform gab in der Befragung an, dass die Integration der Einzelfall- und Eingliederungshilfe in die Landkreise viele Vorteile brachte. Das von ihm beschriebene positive Feedback der Bürgerinnen und Bürger unterstreicht dies noch einmal deutlich (vgl. Interview 7). Trotz der geschilderten Probleme und der damit verbundenen ungleich schlechteren Personalausstattung der eher ländlich geprägten Landkreise, kann auch hier kein Qualitätsverlust im Verwaltungsausgang festgestellt werden. Ein Politikabbau fand also auch hier nicht statt.

Die Kommunalisierung der staatlichen Schulämter führte insbesondere dort zu Problemen, wo die ehemaligen staatlichen Schulämter für das Gebiet mehrerer Landkreise zuständig waren. Empirische Befunde liegen hier für Rottweil / Tuttlingen (vgl. Interview 13) sowie Freiburg / Breisgau-Hochschwarzwald / Emmendingen⁴⁵ (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2004: 4667) vor. Hier kam es zu der Situation, dass in Landkreisen einzelne Schulbereiche über keinen entsprechenden Schulrat verfügten oder verfügen. Für diese Situation wurde im VRG die Möglichkeit zur Bildung gemeinsamer Dienststellen geschaffen (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg). In welchem Umfang diese Möglichkeit wahrgenommen wurde ist unbekannt. Eine tatsächliche Unterversorgung mit ausgebildeten Schulräten führt in den besagten Landkreisen jedoch tatsächlich zu einem spürbaren Qualitätsverlust. Ein Politikabbau in zumindest geringem Maße, wäre damit identifiziert. Allerdings tritt dieser Effekt nach bisherigem Kenntnisstand lediglich in den vergleichsweise wenigen Fällen auf, in denen das Personal ehemaliger staatlicher Schulämter auf mehrere Kreise verteilt werden musste. Von einem flächendeckenden Qualitätsverlust kann daher nicht gesprochen werden. Weiterhin ist die in diesem Bereich nur mäßige Datenlage⁴⁶ zu berücksichtigen, die leider nur vage Schlussfolgerungen zulässt.

Bezogen auf das in Kapitel 2.3 skizzierte Modell muss man daher zu dem Schluss kommen, dass Kommunalisierung nicht zwangsläufig zu Qualitätsverlust im Verwaltungsausgang und damit zu einer wie bei Bauer (2006) und Bauer / Knill 2006

⁴⁵ Von dieser Situation berichtet der Grüne MdL Winfried Kretschmann in der Plenarsitzung zur Verwaltungsreform im Jahr 2004. So wurde das Personal des staatlichen Schulamts Freiburg auf die drei neu geschaffenen Schulämter im Stadtkreis Freiburg, im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald und im Landkreis Emmendingen verteilt. Im ehemaligen staatlichen Schulamt Freiburg gab es jedoch lediglich zwei Schulräte für Realschulen und zwei Schulräte für Sonderschulen. Damit bekam mindestens ein Landkreis keinen Schulrat für den Bereich Real- bzw. Sonderschule (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2004: 4667).

⁴⁶ Weitere Interviews mit Schulleitern waren leider nicht mehr möglich, da zum besagten Zeitpunkt bereits die Schulferien in Baden-Württemberg angefangen hatten und daher an den Schulen kaum mehr jemand zu erreichen war.

dargelegten Form des Politikabbaus führt. Die Analyse hat sogar gezeigt, dass in einzelnen Bereichen eine größere Nähe zum Bürger zu spürbaren Verbesserungen für die ‚Kunden‘ der Verwaltung führen kann (vgl. Interview 1 / 7).

Deshalb stellt sich nun die Frage, warum in der Gewerbeaufsicht (vgl. Schlichenmaier 2006 und Kapitel 2.4 dieser Arbeit) und wohl auch in geringem Maße in der Schulverwaltung die Kommunalisierung zu spürbaren Qualitätsverlusten führt, während in der Versorgungsverwaltung und bei den Aufgaben der aufgelösten Landeswohlfahrtsverbände vergleichbares nicht identifiziert werden konnte. Als Antwort hierfür kann möglicherweise die folgende, bereits bei Schlichenmaier 2006 formulierte Hypothese herangezogen werden: „Je komplexer die zu kommunalisierenden Aufgaben, desto eher kommt es durch die Kommunalisierung zu einem Qualitätsverlust bei der Aufgabenwahrnehmung.“ (Schlichenmaier 2006: 11). Bestätigt werden kann dies jedoch nur durch eine vergleichende Betrachtung der einzelnen Verwaltungsbereiche in Bezug auf Komplexität der Aufgaben, Ausstattung mit studierten Fachkräften im Vergleich zu einfachen Sachbearbeitern usw. Das kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Geht man jedoch davon aus, dass in der Gewerbeaufsicht viel spezifisches Fachwissen über die zu betreuenden Unternehmen (vgl. Bauer et. al. 2006) und in der Schulverwaltung spezifisches Fachwissen über die einzelnen Schularten und die zu betreuenden Schulen vorhanden sein muss, während z.B. durch die Kommunalisierung der Aufgaben der aufgelösten Landeswohlfahrtsverbände erst die Möglichkeit einer direkten Betreuung der Behinderten geschaffen wurde, sprechen einige Indizien für diese Hypothese. Für validere Aussagen ist jedoch in jedem Fall weiterer Forschungsbedarf nötig.

Zum Schluss bleibt festzuhalten, dass Kommunalisierungen in keinem Fall per se als Instrument zum kontrollierten Politikabbau dienen. Eine systematische Umgehung der in Kapitel 2.2 sowie in der Einleitung dargelegten Terminierungshürden für Policies ist durch Kommunalisierungen, bei denen das Personal der Aufgabe folgt, nicht möglich. Für die Forschung heißt das, dass weiter nach Instrumenten gesucht werden muss, die es Policy-Makern irgendwann einmal erlaubt, einzelne oder im Idealfall alle Hürden bei der Beendigung von Policies zu umgehen.

Erklärung

1. Ich versichere hiermit, dass ich die anliegende Arbeit mit dem Thema:

Dienen Kommunalisierungen als Instrument zum Leistungs- bzw. Politikabbau?

Eine Analyse der jüngsten Kommunalisierungen im Rahmen der großen
Verwaltungsreform in Baden-Württemberg

selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe. Die Stellen, die anderen Werken dem Wortlaut oder dem Sinne nach entnommen sind, haben ich in jedem einzelnen Falle durch Angaben der Quelle, auch der benutzten Sekundärliteratur, als Entlehnung kenntlich gemacht. Außerdem wurde diese Arbeit noch nicht anderweitig als Abschlussarbeit einer Bakkalaureus/Bachelorprüfung eingereicht.

2. Diese Arbeit wird nach Abschluss des Prüfungsverfahrens der Universitätsbibliothek Konstanz übergeben und ist durch Einsicht und Ausleihe somit der Öffentlichkeit zugänglich. Als Urheber der anliegenden Arbeit stimme ich diesem Verfahren zu.

Konstanz, den 20. August 2006

.....

Unterschrift

Abkürzungsverzeichnis

AA = Ostalbkreis (mit der großen Kreisstadt Aalen)

a.D. = außer Dienst

ALG II = Arbeitslosengeld II

BB = Landkreis Böblingen

BaWü = Baden-Württemberg

BIP = Bruttoinlandsprodukt

CDU = Christlich Demokratische Union Deutschlands

CW = Landkreis Calw

ES = Landkreis Esslingen

EU = Europäische Union

FDP / DVP = Freie Demokratische Partei / Demokratische Volkspartei

Fn. = Fußnote

GG = Grundgesetz

KVJS = Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg

LB = (Landkreis) Ludwigsburg

LK = Landkreis

LR = Landrat

LRA = Landratsamt

LWV = Landeswohlfahrtsverband

MA = Mitarbeiter

MOS = Neckar-Odenwald-Kreis (mit der großen Kreisstadt Mosbach)

OEG = Opferentschädigungsgesetz

PF = Enzkreis (mit der kreisfreien Stadt Pforzheim)

RA = (Landkreis) Rastatt

RP = Regierungspräsidium

RV = Landkreis Ravensburg

RW = Landkreis Rottweil

SER = Soziales Entschädigungsrecht

SGB IX = Sozialgesetzbuch 9 - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen

SK = Stadtkreis

SRU = Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung

TBB = Main-Tauber-Kreis (mit der großen Kreisstadt Tauberbischofsheim)

TUT = Landkreis Tuttlingen

WfB = Werkstatt für Behinderte

WT = (Landkreis) Waldshut

WüHo = Württemberg-Hohenzollern

Literaturverzeichnis

- Bardach, Eugene*, 1976: Policy Termination as a Political Process. *Policy Sciences* 7, 123-131
- Bauer, Michael W.*, 2006: Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept. *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 47, Heft 2 (im Erscheinen)
(Download unter: http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill/download/literatur/PolitikbeendigungPVS_140306.pdf)
- Bertelsmann-Stiftung*, 2005: *Schuldenmonitor – Kurzfassung*. Gütersloh: Juli 2005
(Download unter: http://www.aktion2050.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-57414B74/aktion/Schuldenmonitor_final.pdf)
- Bogumil, Jörg / Ebinger, Falk*, 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg – Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 9, Ibbenbüren
- Bogumil, Jörg / Kottmann, Steffen*, 2006: Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 11, Ibbenbüren
- Budäus, Dietrich*, 1994: *Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, Berlin: Ed. Sigma
- George, Alexander L. / Bennet, Andrew*, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press
- Héritier, Adrienne*, 1993: Policy Analyse. In Héritier, A., *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen 1993. *Politische Vierteljahresschrift*. Sonderheft 24
- Innenministerium Baden-Württemberg* (Hrsg.), 2005: *Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Landtag von Baden-Württemberg*, 2004: Plenarprotokoll, 13. Wahlperiode, 66. Sitzung
(Downloadbar unter: http://www.landtag-bw.de/Wp13/Plp/13_0066_31032004.pdf#search=%22%2230%20staatliche%20schul%C3%A4mter%22%20baden-w%C3%BCrtemberg%22)
- Röckinger, Karl*, 2004: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Die Integration der Sonderbehörden in der Landratsamt Enzkreis. *Landkreisnachrichten* 43. Jahrgang. S. 146-150
- Schnell, Rainer / Hill, Paul B. / Esser, Elke* 1999: *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München / Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- Wais, Edgar*, 2004: Die große Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Ein historischer Meilenstein für die Verwaltung in Baden-Württemberg mit Vorbildcharakter für andere Bundesländer. *Landkreisnachrichten* 43. Jahrgang. S. 77-83
- Walla, Wolfgang* 2006: *Zukunftschancen der Stadt- und Landkreise in Deutschland und*

Wollmann, Helmut, 1997: „Echte Kommunalisierung“ und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen kommunaler Politik- und Verwaltungswelt. S. 235-246 in: Heinelt, H. (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik – Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen Leske + Budrich

Wollmann, Helmut, 2006: Funktionalreform. Stichwort in: Voigt, R. / Walkenhaus, R. (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS-Verlag

Wütz, Bernhard, 2006: Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – ein Zwischenresümee. Landkreisnachrichten 45. Jahrgang. S. 10-12

Unveröffentlicht:

Bauer, Michael W. / Bogumil, Jörg / Knill, Christoph / Ebinger, Falk / Krapf, Sandra / Reißig, Kristin, 2006: Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz – Endbericht zum SRU Projekt „Modernisierung der Umweltverwaltung“ - erster Teil (vom 12.4.06)

Bauer, Michael W. / Knill, Christoph, 2006: Mechanismen europäischer Handlungskoordination und ihre Effekte für die Beendigung nationaler Politik. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2 / 2007: „Governance und Policy Making im Mehrebenensystem der EU“, Hsrg.: Ingeborg Tömmel

Führungsakademie 2005a: Planungen und Strategien zur Umsetzung des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes im Regierungsbezirk Stuttgart. Unveröffentlichtes Grundkursprojekt des 16. Lehrganges der Führungsakademie Baden-Württemberg. Projektgruppe Dr. Martina Bühlmeyer, Reinhard Gronbach, Dr. Stefan Horrer, Dr. Oliver Knörr, Kirska Küllenberg, Matthias Simpdendorfer

Führungsakademie 2005b: Konzepte und Strategien zur Umsetzung der Verwaltungsreform am Beispiel des Regierungsbezirks Tübingen. Unveröffentlichtes Grundkursprojekt des 16. Lehrganges der Führungsakademie Baden-Württemberg. Projektgruppe Frank Dittrich, Matthias Hertel, Mario Kaifel, Dr. Angelika Kalous, Dr. Inga Schmid, Peter Schneider.

Führungsakademie 2005c: Bestandsaufnahme der Personalkonzepte zur Verwirklichung der Ziele der Verwaltungsmodernisierung im Regierungsbezirk Freiburg. Unveröffentlichtes Grundkursprojekt des 16. Lehrganges der Führungsakademie Baden-Württemberg. Projektgruppe Martin Helbig, Christine Itzlinger, Nina Homoth, Karl Jung, Heike Hübner, Evelin Sàrdi

Führungsakademie 2005d: Beschreibung des gegenwärtigen Standes und der weiteren Strategien zur Umsetzung der Verwaltungsreform im Regierungsbezirk Karlsruhe. Unveröffentlichtes Grundkursprojekt des 16. Lehrganges der Führungsakademie Baden-Württemberg. Projektgruppe Friedrike Heidland, Thomas Hoffmann, Sonja Lohmüller, Katharina Promoli, Cordula Sailer, Dr. Ralf Schäfer, Martina Schüßler.

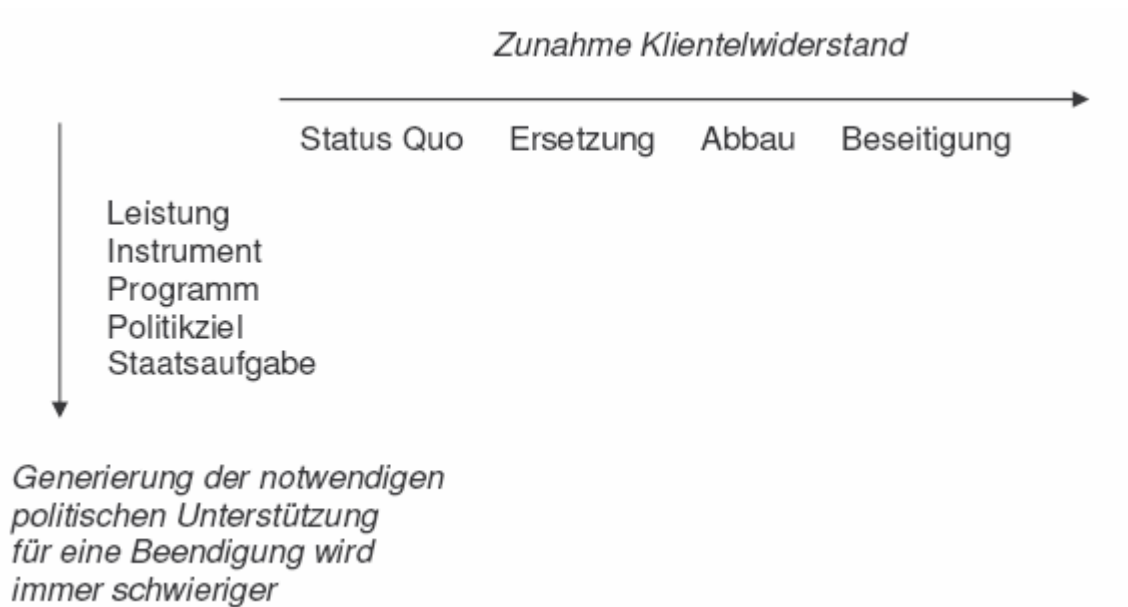
ModUv 2006: Sämtliche Daten, Recherchearbeiten und Interviews des SRU-Projekts
„Modernisierung der Umweltverwaltung“ (kurz: ModUv)

Schlichenmaier, Michael, 2006: Kommunalisierung als Instrument zum
Politikabbau? – Eine Analyse anhand des SRU-Gutachtens „Modernisierung der
Umweltverwaltung“. Seminararbeit im Rahmen des Studiums.

Anlagen

1 Schaubilder

Abbildung 1: Differenzierung des Konzepts der Politikbeendigung



Quelle: Bauer (2006): 20

Abbildung 2: Das Forschungsdesign

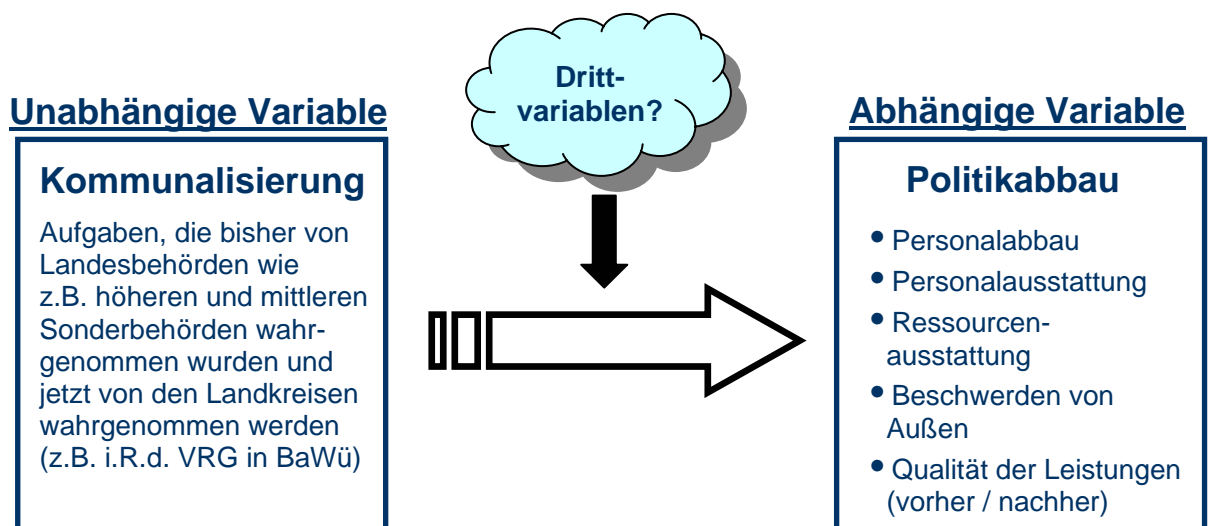


Abbildung 3: Tabelle – Die Fläche der Landkreise in Baden-Württemberg

Landkreis Tübingen (TÜ)	RP Tübingen	519 km ²
Enzkreis (PF)	RP Karlsruhe	574 km ²
Landkreis Böblingen (BB)	RP Stuttgart	618 km ²
Landkreis Heidenheim (HDH)	RP Stuttgart	627 km ²
Landkreis Esslingen (ES)	RP Stuttgart	641 km ²
Landkreis Göppingen (GP)	RP Stuttgart	642 km ²
Bodenseekreis (FN)	RP Tübingen	665 km ²
Landkreis Emmendingen (EM)	RP Freiburg	680 km ²
Landkreis Ludwigsburg (LB)	RP Stuttgart	687 km ²
Landkreis Tuttlingen (TUT)	RP Freiburg	734 km ²
Landkreis Rastatt (RA)	RP Karlsruhe	739 km ²
Landkreis Rottweil (RW)	RP Freiburg	770 km ²
Hohenlohekreis (KÜ)	RP Stuttgart	777 km ²
Landkreis Calw (CW)	RP Karlsruhe	798 km ²
Landkreis Lörrach (LÖ)	RP Freiburg	807 km ²
Landkreis Konstanz (KN)	RP Freiburg	818 km ²
Rems-Murr-Kreis (WN)	RP Stuttgart	858 km ²
Landkreis Freudenstadt (FDS)	RP Karlsruhe	870 km ²
Zollernalbkreis (BL)	RP Tübingen	918 km ²
Schwarzwald-Baar-Kreis (VS)	RP Freiburg	1025 km ²
Rhein-Neckar-Kreis (HD)	RP Karlsruhe	1062 km ²
Landkreis Karlsruhe (KA)	RP Karlsruhe	1085 km ²
Landkreis Reutlingen (RT)	RP Tübingen	1094 km ²
Landkreis Heilbronn (HN)	RP Stuttgart	1099 km ²
Neckar-Odenwald-Kreis (MOS)	RP Karlsruhe	1126 km ²
Landkreis Waldshut (WT)	RP Freiburg	1131 km ²
Landkreis Sigmaringen (SIG)	RP Tübingen	1204 km ²
Main-Tauber-Kreis (TBB)	RP Stuttgart	1304 km ²
Alb-Donau-Kreis (UL)	RP Tübingen	1357 km ²
Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald (FR)	RP Freiburg	1378 km ²
Landkreis Biberach (BC)	RP Tübingen	1410 km ²
Landkreis Schwäbisch-Hall (SHA)	RP Stuttgart	1484 km ²
Ostalbkreis (AA)	RP Stuttgart	1511 km ²
Landkreis Ravensburg (RV)	RP Tübingen	1642 km ²
Ortenaukreis (OG)	RP Freiburg	1860 km ²

basierert auf Quelle:

http://www.statistik-bw.de/Veroeffentl/Statistische_Berichte/3336_05001.pdf

(aufgerufen am 12. August 2006)

Durchschnittliche Landkreisgröße: ca. 986 km²

RP Stuttgart: 11 LK

RP Karlsruhe: 7 LK

RP Freiburg: 9 LK

RP Tübingen: 8 LK

Abbildung 4: Bevölkerung in den Landkreisen und das Verhältnis zur Größe

Name des Kreises	Einwohnerzahl	Einwohner / Fläche
Hohenlohekreis	107.309	138,1 Einwohner / km ²
Landkreis Freudenstadt	121.138	139,1 Einwohner / km ²
Landkreis Tuttlingen	132.666	180,7 Einwohner / km ²
Landkreis Sigmaringen	133.244	110,7 Einwohner / km ²
Landkreis Heidenheim	137.010	218,6 Einwohner / km ²
Main-Tauber-Kreis	137.230	105,2 Einwohner / km ²
Landkreis Rottweil	140.689	183,0 Einwohner / km ²
Neckar-Odenwald-Kreis	149.183	132,5 Einwohner / km ²
Landkreis Emmendingen	150.781	221,7 Einwohner / km ²
Landkreis Calw	158.496	198,6 Einwohner / km ²
Landkreis Waldshut	164.932	145,8 Einwohner / km ²
Landkreis Biberach	182.243	129,3 Einwohner / km ²
Alb-Donau-Kreis	185.483	136,7 Einwohner / km ²
Landkreis Schwäbisch-Hall	185.576	125,1 Einwohner / km ²
Enzkreis	192.036	334,6 Einwohner / km ²
Zollernalbkreis	192.918	210,2 Einwohner / km ²
Bodenseekreis	199.256	299,6 Einwohner / km ²
Landkreis Tübingen	207.588	400,0 Einwohner / km ²
Schwarzwald-Baar-Kreis	209.779	204,7 Einwohner / km ²
Landkreis Lörrach	216.522	268,3 Einwohner / km ²
Landkreis Rastatt	223.476	302,4 Einwohner / km ²
Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald	240.399	174,5 Einwohner / km ²
Landkreis Göppingen	256.458	399,5 Einwohner / km ²
Landkreis Konstanz	264.718	323,6 Einwohner / km ²
Landkreis Ravensburg	267.904	164,1 Einwohner / km ²
Landkreis Reutlingen	276.996	253,2 Einwohner / km ²
Ostalbkreis	313.579	207,4 Einwohner / km ²
Landkreis Heilbronn	319.213	290,2 Einwohner / km ²
Landkreis Böblingen	363.323	587,9 Einwohner / km ²
Ortenaukreis	406.919	218,7 Einwohner / km ²
Rems-Murr-Kreis	407.870	475,4 Einwohner / km ²
Landkreis Karlsruhe	417.709	385,0 Einwohner / km ²
Landkreis Ludwigsburg	496.014	722,0 Einwohner / km ²
Landkreis Esslingen	499.123	778,7 Einwohner / km ²
Rhein-Neckar-Kreis	522.729	492,2 Einwohner / km ²

basiert auf Quelle: <http://www.landkreise-bw.de/infografiken/einwohnerzahlen.htm>
(aufgerufen am 12. August 2006)

Durchschnittlich verfügt ein Landkreis in BaWü über 245.157 Einwohner.
Durchschnittlich leben 276 Einwohner pro km² in Baden-Württemberg

Abbildung 5: Öffentliche Finanzen in den Landkreisen im Jahr 2004

Landkreis	Steuern (pro Kopf)	Steuern (ingesamt)
Neckar-Odenwald-Kreis	533 EUR	80.469.000 EUR
Landkreis Emmendingen	562 EUR	87.412.000 EUR
Landkreis Calw	594 EUR	95.913.000 EUR
Landkreis Tübingen	601 EUR	129.077.000 EUR
Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald	604 EUR	150.404.000 EUR
Landkreis Schwäbisch-Hall	605 EUR	114.454.000 EUR
Landkreis Sigmaringen	608 EUR	81.262.000 EUR
Main-Tauber-Kreis	628 EUR	86.464.000 EUR
Ostalbkreis	633 EUR	200.377.000 EUR
Alb-Donau-Kreis	645 EUR	122.136.000 EUR
Landkreis Heidenheim	663 EUR	90.250.000 EUR
Landkreis Waldshut	664 EUR	111.010.000 EUR
Schwarzwald-Baar-Kreis	667 EUR	141.117.000 EUR
Enzkreis	677 EUR	132.559.000 EUR
Landkreis Ravensburg	677 EUR	185.905.000 EUR
Landkreis Freudenstadt	685 EUR	83.982.000 EUR
Landkreis Karlsruhe	691 EUR	295.365.000 EUR
Bodenseekreis	720 EUR	147.793.000 EUR
Landkreis Lörrach	723 EUR	159.862.000 EUR
Zollernalbkreis	726 EUR	140.165.000 EUR
Landkreis Göppingen	735 EUR	190.146.000 EUR
Ortenaukreis	737 EUR	306.075.000 EUR
Rhein-Neckar-Kreis	740 EUR	393.683.000 EUR
Rems-Murr-Kreis	751 EUR	313.074.000 EUR
Landkreis Rottweil	753 EUR	107.111.000 EUR
Landkreis Konstanz	760 EUR	207.611.000 EUR
Landkreis Rastatt	784 EUR	177.999.000 EUR
Landkreis Heilbronn	793 EUR	260.429.000 EUR
Landkreis Reutlingen	799 EUR	225.128.000 EUR
Landkreis Biberach	806 EUR	151.276.000 EUR
Hohenlohekreis	808 EUR	88.913.000 EUR
Landkreis Tuttlingen	812 EUR	109.405.000 EUR
Landkreis Esslingen	832 EUR	426.436.000 EUR
Landkreis Ludwigsburg	889 EUR	454.046.000 EUR
Landkreis Böblingen	1.008 EUR	375.122.000 EUR

basiert auf Quelle: <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/home.asp?H=10&U=99&T=16015069&E=KR>
(aufgerufen am 12. August 2006)

Durchschnittliche Steuerbelastung pro Kopf: 778,7 EUR
Durchschnittliche Steuereinnahmen insgesamt: 183.498.000 EUR

2 Interviews

2.1 Landkreis Ludwigsburg

Interview 1: Sozial-Dezernent (Versorgungsverwaltung)

1. Wie werden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?

Die Landräte hatten sich mit MP Teufel getroffen und sich darauf geeinigt, dass viele hundert Sonderbehörden aufgelöst werden und ein Teil davon in die Landkreise übertragen werden sollen („Die Landräte haben gezeigt, dass sie Probleme lösen können!“). Danach gab es die große Ernüchterung – wie soll das geschehen? Also hat man das VRG verabschiedet und darin festgehalten, dass die Finanzierung nicht von den Kreisen direkt erbracht werden kann, sondern durch Zuweisungen vom Land.

Vorher bestand das Land Baden-Württemberg aus 8 Versorgungsämtern – das in Heilbronn war zuständig für die Landkreise Heilbronn, Hohenlohekreis, Ludwigsburg, Main-Tauber Kreis, Schwäbisch Hall und den Stadtkreis Heilbronn. Davon machte Ludwigsburg etwa 1/3 der Fälle aus, weshalb der Dezernent auch etwa 1/3 des Personals für sich beanspruchte. In Zahlen waren das etwa 19-20 Stellen für die Versorgung und 8-9 Stellen für die Aufgaben des ehemaligen LWV.

2. Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?

Am 28.12.2004 war der Umzug – am 2. Januar 2005 haben die Leute angefangen zu arbeiten. Der Dezernent wollte vorab mit den Leuten reden, weshalb er sie eingeladen hat bzw. sie getroffen hat. Eine Führungskraft aus HN – die weiterhin Landesbeamtin blieb – hätte nicht zu ihm wechseln müssen, hat sich aber nach einem längeren Gespräch dafür entschieden. Diese ist jetzt die neue Amtsleiterin (vgl. Interview 2).

3. Wer erbringt die Effizienzrendite von 20%? Alle Bereiche? Nur die neuen Bereiche?

Er ist sich nicht ganz sicher – vermutet aber nur die neuen Bereiche.

4. Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?

In jedem Fall als ausreichend. Das mag in anderen – kleineren – Landkreisen anders aussehen (Verweis auf Taubertalbischheim). Ludwigsburg ist jedoch der einer der größten Landkreise Deutschlands (persönl. Anmerkung: in Bezug auf die Einwohnerzahl!) und in den kleineren Einheiten läuft die Arbeit eher besser.

Für den Bürger bedeutet die neue Struktur kürzere Wege und die Behörde ist in einen neuen Bau umgezogen – ca. 80-100m vom Landratsamtsgebäude entfernt und behindertengerecht. Also praktisch ideal.

5. Haben Sie Vergleiche zu anderen Landkreisen? Besser? Schlechter? Gleich?

Kaum Überblick über andere.

Interview 2: Amtsleiterin (Versorgungsverwaltung)

1. Wie werden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?

Auf die anstehenden Änderungen wurde vom damaligen Amtsleiter, von Seiten des Personalrats und auch über Zeitungen informiert.

2. Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?

Das Personal wurde auf die Landratsämter verteilt – insbesondere nach sozialen Kriterien. Es gab Informationsveranstaltungen bei denen sich die Mitarbeiter die Landratsämter anschauen konnte und sich informieren konnten. Es gab auch Treffen mit Dezernenten und Landräten um sich einander vorzustellen.

3. Wer erbringt die Effizienzrendite von 20%? Alle Bereiche? Nur die neuen Bereiche?

Ist nicht bekannt.

4. Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?

Das Personal wurde sehr durchgemischt – d.h. dass einzelne Abteilungen aus den Sonderbehörden nicht geschlossen an Landkreise übertragen wurden. Die Arbeit wird nicht als schlechter als vorher bewertet – dazu gibt es aber wohl unterschiedliche Ansichten.

5. Haben Sie Vergleiche zu anderen Landkreisen? Besser? Schlechter? Gleich?

Man hört zwar immer einiges, aber konkrete Aussagen hierzu sind nicht möglich.

Interview 3: Sachbearbeiterin (Versorgungsverwaltung)

1. *Wie werden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?*
Kann sie nicht viel dazu sagen. Hat halt einen deutlich größeren Anfahrtsweg und hatte keine andere Wahl als nach Ludwigsburg zu wechseln.

2. *Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?*
Keine konkrete Antwort
-- siehe auch Frage 1 --

3. *Wer erbringt die Effizienzrendite von 20%? Alle Bereiche? Nur die neuen Bereiche?*
-- Frage wurde mangels Kenntnis von der Effizienzrendite nicht gestellt --

4. *Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?*
Es gibt mehr Arbeit und weniger Personal. Die Arbeit wächst einem über den Kopf. Das war in den Sonderbehörden in Heilbronn noch nicht so schlimm. Außerdem gab es Lohneinsparungen (?).

5. *Haben Sie Vergleiche zu anderen Landkreisen? Besser? Schlechter? Gleich?*
-- Frage wurde nicht gestellt --

• Wenn Verschlechterung:

6. *Wie werden die Aufgaben in den geschwächten Bereichen erledigt?*
Weniger Leute müssen mehr arbeiten und bekommen aber weniger Geld. Außerdem haben sie dazu noch höhere Kosten durch die Anfahrt usw.

7. *Wurde Personal abgebaut / aufgebaut?*
Tendenziell eher abgebaut – aber ohne konkrete Zahlen.

Wenn ja:

8. *War das politisch gewollt oder technisch notwendig?*
Ja, das war politisch gewollt.

9. *Werden bestimmte Aufgaben aufgrund mangelnder Ressourcen gar nicht (mehr) oder nur sehr unzureichend erledigt?*
-- Die Frage wurde leider vergessen zu stellen --

10. *Gab es schon Klagen von außerhalb?*
Nein, bisher nicht.

Interview 4: Mitarbeiter (Position unbekannt) - ehemals LWV WüHo – heute im LRA LB

1. Wie werden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?

Der Übergang gestaltete sich eigentlich relativ problemlos. Allerdings gab es für die Mitarbeiter des LWV keine Veranstaltungen um die Leute zu integrieren. Ein Jahr vorher – nachdem feststand, dass mit der Verwaltungsreform alles so läuft wie angekündigt – wurde begonnen zu planen. Wichtig: Er kann nur für Stuttgart (also den LWV WüHo) sprechen. Hier waren 22 Stadt- und Landkreise betroffen. Es gab dann Treffen auf Leitungsebene mit den Sozialamtsleitern – es wurde vorgestellt, was man plant – und die Ergebnisse wurden in kleinen Arbeitsgruppen ausgearbeitet. Dabei ging es insbesondere darum, wie etwa 27 000 Akten auf die Landkreise verteilt werden sollen.

In den letzten 2 Wochen des Jahres wurden die Akten übertragen. Ludwigsburg war auch sehr gut vorbereitet, so dass es für die Behinderten keinen großen Ausfall gab. Für Blinde gab es eine einmonatige Verzögerung beim Blindengeld – aber es gab keine großen Beschwerden. Es lief eigentlich alles sehr reibungslos ab.

2. Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?

Im Prinzip wurden knapp 120 Leute auf 22 Stadt- und Landkreise übertragen. Fast alle haben auch Leute bekommen – es gab Einzelfälle – z.B. am Bodensee – hat ein LK niemanden bekommen, weil der zugeteilte Mitarbeiter abgesprungen war. Trotzdem gab es hier natürlich Probleme, weil viele Leute wohin mussten, wo sie nicht hin wollten.

3. Wer erbringt die Effizienzrendite von 20%? Alle Bereiche? Nur die neuen Bereiche?

Für die Tätigkeiten des LWV gibt es keine Effizienzrendite. Der Grund dafür ist, dass die Eingliederungshilfe in den nächsten Jahren weiter steigen wird. Kürzungen wären hier also völlig unangebracht – eher wird der Bereich ausgebaut werden müssen. Bezüglich anderer Bereiche und wer die Effizienzrendite erbringen muss (alle oder nur die neuen Bereiche) – konnte er nichts sagen.

4. Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?

In jedem Fall ausreichend. Zumindest in Ludwigsburg. Hier arbeiten etwa genauso viele an den Fällen für Ludwigsburg – wie vorher in Stuttgart für Ludwigsburg zuständig waren.

5. Haben Sie Vergleiche zu anderen Landkreisen? Besser? Schlechter? Gleich?

Die Landkreise, zu denen nicht alle zugeteilten Mitarbeiter auch tatsächlich gegangen sind, hatten natürlich zumindest am Anfang Probleme. Man muss sich vorstellen, es werden drei Mitarbeiter zugeteilt und es kommt nur einer. Dass das zu Problemen führt ist offensichtlich. In Ludwigsburg gab es dieses Problem (vermutlich durch die Nähe zu Stuttgart) jedoch nicht.

Interview 5: Amtsleiter (Schulaufsicht)

Zwei telefonische Versuche ein Interview zu bekommen scheiterten.
Eine vereinbarte schriftliche Befragung per eMail wurde nie beantwortet.

→ Keine Auskunft

2.2 Landkreis Waldshut

Interview 6: Abteilungsleiterin (Versorgungsverwaltung)

1. Wie werden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?

Es gab Treffen zwischen den Verantwortlichen in der bisherigen Sonderbehörde in Radolfzell und den Vertretern des LK Waldshut. Dort wurden alle Fragen geklärt – und alle Eventualitäten berücksichtigt.

2. Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?

Viele müssen jetzt jeden morgen eine lange Strecke von Radolfzell nach Waldshut zurücklegen. Das ist aber auch schon das größte Problem. Ein Abteilungsleiter aus der damaligen Sonderbehörde hat ebenfalls nach Waldshut gewechselt – dadurch konnte ein reibungsloser Ablauf des Umzugs gewährleistet werden. Es gab noch Probleme bzgl. der EDV, die wurde im November vom Land „abgeschaltet“ (?) – dadurch geriet alles etwas in Verzug. Aber das konnte vom LRA gut aufgefangen werden und inzwischen läuft alles glatt.

3. Wer erbringt die Effizienzrendite von 20%? Alle Bereiche? Nur die neuen Bereiche?

Kann sie nicht sagen.

4. Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?

Die war vorher ausreichend und ist sie jetzt in jedem Fall auch. Außerdem gab es SEHR positives Feedback von den Bürgerinnen und Bürgern, weil das Amt so viel bürgernäher gelegen ist. Bezüglich der Personalausstattung orientierte man sich an den Vorgaben des Landes – und so viele Stellen hat das LRA Waldshut auch bekommen.

5. Haben Sie Vergleiche zu anderen Landkreisen? Besser? Schlechter? Gleich?

Kann sie nicht sagen – sie hat zwar Kenntnisse – aber sie würde auch nicht wollen, dass andere LK Informationen über den LK Waldshut rausgeben.

Interview 7: Abteilungsleiter (ehemaliger Sachbearbeiter beim LWV Baden)

1. Wie werden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?

Die Integration lief von Bereich zu Bereich unterschiedlich ab. Im Falle der Aufgaben des LWV war nur er von einem Wechsel betroffen. Er war 2x vorab im Landratsamt in Waldshut. Sein Aufgabenbereich spielte bei den Treffen aber keine allzu große Rolle.

2. Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?

Von der Integration war nur er persönlich betroffen (LK WT bekam also nur einen MA vom LWV aus Karlsruhe). Für ihn persönlich war der Wechsel ein Aufstieg (wurde vom Sachbearbeiter zum Abteilungsleiter) - generell ist das aber natürlich nicht so.

Es wurden zwei neue Mitarbeiter eingestellt, andere umgesetzt. Es gab Vorstellungsgespräche mit der Geschäftsführung, die Mitarbeiter wurden vorgestellt usw.

3. Wer erbringt die Effizienzrendite von 20%? Alle Bereiche? Nur die neuen Bereiche?

(anders als beim LK Ludwigsburg): „Wir sind da voll dabei“ – d.h. die Aufgaben des LWV sind NICHT wie von LB behauptet – von der Effizienzrendite ausgenommen (zumindest nicht überall). Die Ausgaben vor Ort sind sogar höher, als die Kreisumlage, die zuvor vom LK WT an den LWV ging.

4. Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?

Die Ausstattung der neuen Bereiche wird als ausreichend bezeichnet. Allerdings gibt es durchaus eine größere Arbeitsbelastung der einzelnen Sachbearbeiter als vorher, da der Arbeitsumfang schon gewachsen ist. Beim LWV hatten die Mitarbeiter ein Schreibbüro, eine Rechnungsstelle usw. Einzelne andere Landkreise (z.B. MOS, PF) haben zwar eine eigene Rechnungsstelle, in WT gibt es das jedoch nicht. Insofern hat sich für die Sachbearbeiter schon durch die Reform etwas verschlechtert. Allerdings gab es auch das Feedback, dass die Aufgaben der Sachbearbeiter interessanter geworden seien. Beim LWV gab es reine Verwaltungstätigkeiten. Dort wurden Papiere gesammelt, Kostenzusagen gemacht – aber wirklich vor Ort etwas bewegen konnte man von dort aus nicht

5. Haben Sie Vergleiche zu anderen Landkreisen? Besser? Schlechter? Gleich?

Der Befragte kennt viele Leute aus anderen Landkreisen. So hat der Neckar-Odenwald-Kreis (MOS) inzwischen ENDLICH eine Sachbearbeiterin. WT hat davon schon länger mehrere. Dafür hat WT in anderen Bereichen (Rechnungsstelle etc.) Defizite. Insgesamt läuft die Arbeit in WT „normal“. Andere wiederum haben Probleme mit neuer EDV – hier kostet die Einarbeitung auch jede Menge Zeit.

6. Feedback von Bürgern?

Die Eltern finden die neue „Vor-Ort-Zuständigkeit“ fantastisch. Endlich gibt es einen neutralen Ansprechpartner. Vorher gab es nur die Leute der jeweiligen Einrichtung. Es gibt jetzt jemanden, der sich kümmert, der Gespräche führt, die richtige Einrichtung auswählt, diese dann auch kontrolliert (in Form von: Was haben die Einrichtungen (nicht) erreicht? Warum? Welche weitere Hilfe ist nötig?).

Kommunalisiert wurde ja nicht nur die Eingliederungshilfe, sondern auch das Schulamt. Die sind von Teilen des Aufgabenbereichs auch betroffen (Bereich Sonderschule). So wurden Kinder vom LWV in vollstationäre Einrichtungen untergebracht ohne in 99 von 100 Fällen sie einmal gesehen zu haben. Das hatte gravierende Folgen. Erst die Behörde im LK hat die Kinder da dann wieder rausgeholt und ermöglicht, dass die Kinder zu Hause wohnen und von dort aus zur Schule gehen können. Ein Kind konnte sogar in der Schweiz zur Beschulung untergebracht werden...

Hier merken die Eltern deutlich, dass sich die Verwaltung bemüht.

Die Behindertenverbände haben dem LWV mal vorgeworfen „Ihr könnt uns ja nur in Heime unterbringen.“ – hier hat die Verwaltungsstrukturreform voll eingeschlagen. Dass durch die Kommunalisierung jedoch Kosten sinken können, bezweifelt er stark (Effizienz). Allerdings kommt die Hilfe effektiver an. Und das sagt der Befragte als *großer Kritiker der Verwaltungsreform*.

Im LK Waldshut gilt: ambulant vor stationär – Regeleinrichtung vor Sondereinrichtung. Vorher waren Behinderte im Kreis Waldshut kein Thema. Einmal im Jahr hat der Kreistag die Umlage an den LWV beschlossen – ansonsten hatte man damit nichts zu tun. Die Einrichtungen machten was sie wollten.

Ein weiterer Bereich ist der Arbeitsmarkt: Dem Arbeitsamt laufen die Kosten davon, weil Förderschüler direkt in Behindertenwerkstätten gehen. Es gibt keinen Arbeitsmarkt für Behinderte. Der Landkreis ist im Moment dabei zwei Integrationsbetriebe auf die Beine zu stellen. Als Vorbild dienen Projekte die das Hotel Himmelreich (bei Freiburg). Das wird von Behinderten betrieben. Dort ist z.B. eine Mongoloide für das komplette Frühstück zuständig. Diese Bemühungen waren früher nicht notwendig, weil der LWV die Behindertenhilfe geregelt hat. Hier wird ein 2. Arbeitsmarkt aufgebaut, so dass die Leute evtl. irgendwann in den ersten wechseln können.

Allerdings muss man auch sehen, dass wenn den WfB'en die guten Leute weggehen, die nur noch schwer wirtschaftlich arbeiten können.

Probleme hingegen gab es mit den Einrichtungen selbst. Die fanden es grauenhaft, dass ihnen auf einmal so sehr auf die Finger geschaut wird. Von dort bekamen die Ämter nur Prügel. Die Sozialarbeiterinnen in den Einrichtungen hatten das Gefühl, dass ihnen das Amt die Arbeit wegnimmt. Früher gab es Berichte von den Einrichtungen an die LWV, die dort aber keiner gelesen hat. Deshalb wurde irgendwann jedes Jahr fast dasselbe geschrieben. Jetzt gibt's plötzlich Nachfragen. Da müssen die Einrichtungen lernen, die Behörde ernst zu nehmen. Die Akzeptanz wächst langsam – aber es dauert halt einfach.

Interview 8: Amtsleiterin (Schulaufsicht)

1. Wie werden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?

Es hat sich im Landkreis Waldshut in der Schulverwaltung gar nichts geändert. Kein Umzug, kein Wechsel vom Personal – nahezu alles ist gleich geblieben. Das einzig erwähnenswerte sind Probleme bzgl. der Dienst- bzw. Fachaufsicht. Das Kultusministerium fährt hier eine zwiespältige Schiene.

2. Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?

Es war keine Integration nötig. Der Landkreis hat sogar die freigewordenen Posten für Schulratsämter besetzt. Sie – als Chefin – hat allerdings deutlich mehr Termine im LRA.

3. Wer erbringt die Effizienzrendite von 20%? Alle Bereiche? Nur die neuen Bereiche?

Die Effizienzrendite wird nur von den neuen Bereichen erbracht. Allerdings will sich der Landrat dafür einsetzen, dass dies ressortübergreifend geschehen kann.

4. Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?

Unverändert gut.

5. Haben Sie Vergleiche zu anderen Landkreisen? Besser? Schlechter? Gleich?

Anscheinend ist es nur im LK Waldshut so, dass sich quasi nichts geändert hat.

2.3 Landkreis Rastatt

Interview 9: Mitarbeiter (Versorgungsverwaltung – Position unbekannt)

1. Wie werden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?

Die Fälle wurden landkreisbezogen aufgeteilt. Die räumliche Planung für den Umzug wurde in Kooperation mit dem Landratsamt gemacht. Ein Umzugsunternehmen hat letztlich den Umzug vollzogen.

2. Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?

Das Personal des vorherigen Versorgungsamts Karlsruhe wurde auf vier Landkreise verteilt. Dabei wurde folgender Personalschlüssel angewandt: das Landratsamt in Karlsruhe bekam etwa 50% des Personals, das Landratsamt in Pforzheim bekam etwa 20%, das Landratsamt in Calw bekam etwa 10% und das Landratsamt in Rastatt bekam etwa 20% des Personals. Das Versorgungsamt in Rastatt erledigt die Aufgaben im sozialen Entschädigungsrecht und im Schwerbehindertenrecht. Die orthopädische Versorgung hingegen wird für alle vier Landkreise vom Landratsamt Karlsruhe wahrgenommen.

Bei der Verteilung des Personals hatte die Sozialverträglichkeit oberste Priorität. Die Funktionalität wurde zwar auch berücksichtigt, war aber sekundär, weshalb es teilweise schon zu kleineren Problemen kam.

3. Wer erbringt die Effizienzrendite von 20%? Alle Bereiche? Nur die neuen Bereiche?

In Rastatt gilt die Effizienzrendite von 20% für das gesamte Landratsamt und auch nicht nur für Personalkosten sondern auch für Sachkosten.

4. Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?

In den großen Organisationseinheiten (mit jeweils 20%) wird die Ausstattung als „ok“ bewertet (aber auch „nur“ als „ok“). Je kleiner die neue Organisationseinheit wurde, desto schwieriger gestaltet sich die Eingliederung. In Rastatt gab es aber keine großen Probleme.

5. Haben Sie Vergleiche zu anderen Landkreisen?

Keine, die er nennen könnte (vgl. aber zu oben).

6. Wie hat sich die Arbeitsbelastung in der Behörde entwickelt? Gestiegen? Gesunken? Gleichgeblieben?

Natürlich gab es gewisse Umstellungsschwierigkeiten. Im Großen und Ganzen ist die Arbeitsbelastung aber nicht gestiegen. Natürlich mussten Arbeitsabläufe neu zugeschnitten werden, da vorher viel kleinteiliger gearbeitet wurde. Das hat auch eine vielfältigere Arbeit zur Folge. Sprich: „Früher Spezialist – heute Generalist.“

7. Feedback von Bürgern?

Am Anfang gab es ein paar Rückmeldungen. Das war jedoch verschwindend gering.

Interview 10: Vertretung einer MA, die zuvor im LWV Baden gearbeitet hat

1. Wie werden die zusätzlichen Aufgaben in die Verwaltung des Landkreises integriert?
Vorarbeiten liefen bei den LWV. Der Hauptpunkt war die Zuständigkeit festzustellen. Der LWV Baden in Karlsruhe war zuständig für alle Kreise in Baden. Die Akten wurden dann Anfang bis Mitte Dezember in Kartons verpackt für jeden LK separat und Ende 2004 an die LK versandt. Das Personal vor Ort hatte die Aufgabe die Akten zu sichten und sie bearbeitungsfertig zu machen.

2. Wie wird das neue Personal in die Verwaltung integriert?
In RA waren es 4 ½ Stellen. Vergleichsweise mehr Stellen wie in weiter von KA entfernten Orten. Eingliederungsworkshops gab es keine.

3. Wer erbringt die Effizienzrendite von 20%? Alle Bereiche? Nur die neuen Bereiche?
Kann er nicht sagen.

4. Wie bewerten Sie die Ausstattung der neuen Bereiche mit Fachpersonal?
RA ist durch die nahe Lage zu Karlsruhe ganz gut versorgt. Der LK hat einige Sachbearbeiter bekommen. Das ist aber woanders nicht immer der Fall. In jedem Fall können die Aufgaben problemlos erfüllt werden.

5. Haben Sie Vergleiche zu anderen Landkreisen?
--keine Auskunft--

6. Wie hat sich die Arbeitsbelastung in der Behörde entwickelt? Gestiegen? Gesunken? Gleichgeblieben?
--keine Auskunft, weil Interna--

7. Feedback von Bürgern?
Es gab Irritationen am Anfang des Jahre 2005. Inzwischen ist aber alles wieder normal. Alles in allem hat das ganz gut geklappt.

Interview 11: Verwaltungsleiter im Schulamt

- Leider war nur eine schriftliche Befragung möglich –

1.) *Wie lief die Integration des staatlichen Schulamts in das Landratsamt (LRA) in Rastatt ab? Welche Vorbereitungsmaßnahmen gab es und wie lief das ganze dann letztendlich ab?*

Es gab mehrere Vorgespräche und Abfragelisten, um zu prüfen, wie die räumliche und personelle Integration in das Landratsamt erfolgen kann.

2.) *Welche Auswirkungen hatte die die Integration auf das Personal?*

Bitte wenden Sie sich hierzu an die Pressestelle des LRA RA.⁴⁷

3.) *Wie hat sich die tägliche Arbeit durch die Eingliederung ins LRA verändert?*

Es gibt neue Strukturen, daraus folgen neue Abläufe inkl. Amtsleiterbesprechungen innerhalb des Landratsamtes. Es bestehen Synergieeffekte insbesondere bei der Zusammenarbeit mit dem Jugend- und Gesundheitsamt.

4.) *Im Verwaltungsreformgesetzes (VRG) wurde eine in den nächsten Jahren zu erbringende Effizienzrendite von 20% festgelegt. Wer hat diese Effizienzrendite im Landkreis Rastatt zu erbringen? Nur die neu eingegliederten Bereiche oder die komplette Kreisverwaltung?*

Bitte wenden Sie sich hierzu an die Pressestelle des LRA RA.

5.) *Wie bewerten Sie bzw. Ihre Mitarbeiter die Ausstattung des Schulamts mit Fachpersonal? Hat sich hier durch die Integration in die LRA etwas geändert? Wenn ja - zum Besseren / zum Schlechteren?*

Keine Änderung.

6.) *Hat sich das Arbeitspensum für Sie bzw. für die Mitarbeiter in ihrer Behörde durch die Integration in die LRA vergrößert / verkleinert? Oder ist das konstant geblieben?*

Im Rahmen der Verwaltungsreform wurden Anlaufstellen für die "Regionale Lehrerfortbildung" geschaffen - eine Anlaufstelle ist beim Landratsamt Rastatt eingerichtet. Dadurch kommt es zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand mit Absprachen des uns zugeordneten Kreises.

7.) *Haben sie Vergleichswerte zu anderen Landkreisen? Lief die Integration ins LRA RA besser / schlechter ab als anderswo?*

Aus unserer Sicht lief unsere Integration besser als bei einigen anderen Ämtern.

8. *Gab es Feedback von den Bürgerinnen und Bürgern? Wenn ja - positiv / negativ?*

Nein – keine Rückmeldungen.

⁴⁷ Es wurde darauf verzichtet eine weitere Nachfrage bei der Pressestelle des LK RA zu starten, da davon auszugehen war, dass hier keine weiteren relevanten Informationen erlangt werden können.

2.4 Sonstige Interviews

Interview 12: Mitarbeiter bei der KVJS (ehem. LWV WüHo)

1. Wie lief der Übergang vom LWV zum KVJS konkret ab?

Es wurden ca. 40 000 Akten auf die Landkreise verteilt. Dabei ging es um die Eingliederungshilfe für Behinderte, Kriegsopferfürsorge, Landesblindenhilfe usw. Das ganze wurde per Spedition in die jeweiligen LK transportiert.

Die LWV wurden aufgelöst, der KVJS hat als Körperschaft des öffentlichen Rechts diverse Aufgaben übernommen - allerdings nicht in Rechtsfolge! Das Gebäude des LWV Württemberg-Hohenzollern in Stuttgart wurde zum neuen Hauptsitz der KVJS. In Karlsruhe gibt es eine Zweigstelle, in Freiburg ein Regionalbüro.

Das Personal hat sich im Vergleich zu den beiden LWV etwa um die Hälfte reduziert (beinhaltet jetzt noch etwa das Personal eines LWV vorher).

Die Aufgaben der KVJS sehen folgendermaßen aus:

Sie beinhaltet drei Behörden:

- das Integrationsamt, welches zuständig für Schwerbehinderte am Arbeitsplatz ist – wenn z.B. ein Unternehmen seine Pflichtplätze für Schwerbehinderte nicht besetzt – hier hat sich durch die Reform praktisch nichts verändert

- das Landesjugendamt, welches zuständig ist für die Jugendhilfe – hier hat sich ebenfalls durch die Reform praktisch nichts verändert

- im Dezernat Soziales, welches für die Eingliederungshilfe zuständig war, fand eine komplette Neuorientierung statt. Nachdem heute die Landkreise für die Eingliederungshilfe zuständig sind, finden hier heute nur noch Beratungstätigkeiten statt.

2. Wie funktioniert heute die Kooperation zwischen LK und KVJS?

Die Kooperation funktioniert ganz gut. Die Landkreise sind aber auch auf die Beratung durch den KVJS angewiesen. Das ganze Aufgabengebiet ist immer noch Neuland für sie. Hier bleibt aber natürlich abzuwarten, wie sich das in Zukunft entwickelt. Heute sind auf jeden Fall noch viele Koordinierungsaufgaben notwendig. Nicht jeder LK kann alles selbständig regeln in seinem Bereich. Immer wieder kommen die LK mit Fragen auf die KVJS zu. Die berät insbesondere in rechtlichen Fragen...

3. Wie bewerten sie die Situation heute im Vergleich zur Situation vor der Reform? Besser? Schlechter? Gleich?

Die heutige Situation hat Vor- und Nachteile:

Vorteile: Die Behörden in den Landkreisen sind viel näher dran. Wenn es irgendwo brennt, kann ein Sachbearbeiter sich die Situation auch vor Ort anschauen. Die Beamten vor Ort kennen die Verhältnisse meist auch besser.

Nachteile: Vor Ort sind manche Verwicklungen stärker ausgeprägt. Es gibt häufig Interessenskonflikte. Der Landrat sitzt z.B. in manchen Gremien, die Druck auf ihn

ausüben. Das gilt insbesondere in Bereichen, die sich mit gegensätzlichen Positionen gegenüberstehen (auf der einen Seite bieten manche Einrichtungen Potential für Arbeitsplätze, andererseits soll man unbedingt Kosten einsparen).

Der Punkt Finanzen kann als Vor- und Nachteil gesehen werden. Die LK sind finanziell näher dran. Das heißt sie geben zwar Geld evtl. sinnvoller aus (weil vor Ort), müssen aufgrund der stärkeren Politisierung durch den Landrat aber auch mehr auf die Ausgaben achten.

5. Hat sich die Arbeitsbelastung im KVJS im Vergleich zu Zeiten der LWV verändert?

Im KVJS hat man im Moment eher zuviel Personal. Beziehungsweise um genau zu sein das falsche Personal. Zitat: „Es sitzen manchmal die falschen Leute an den falschen Stellen.“

Es gab viele Leute, die man nicht auf die LK verteilen konnte. Das hat zur Folge, dass manche Spezialisten fehlen und dafür andere Leute „zuviel“ da sind. Beispiel: Es sitzt eine unterbeschäftigte Sekretärin in Karlsruhe, während in Stuttgart ein Ingenieur fehlt.

6. Gab es ein Feedback von den Bürgern?

Es gab anfänglich eine gewisse Aufregung bei den Bürgerinnen und Bürgern, weil die zuständige Behörde gewechselt hat. Ansonsten gab es aber kein großes Feedback.

7. Wie groß sind die Unterschiede in den Landkreisen in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung?

Es gibt schon deutliche Unterschiede. Die großen Kreise machen das professioneller. Entscheidend ist auch, ob die Landkreis Fachpersonal aus den aufgelösten LWV bekommen haben. So ist z.B. vom LWV WüHo niemand in den Bodenseekreis. Tendenziell gilt: je weiter der LK von Stuttgart weg, desto weniger Fachpersonal ging dorthin. Außerdem sind große Kreise tendenziell besser ausgerüstet als kleinere Kreise. Der Großraum Stuttgart und der Großraum Karlsruhe sind in jedem Fall ganz gut ausgerüstet. Weiter davon weg, hapert es immer mal wieder. Die finanzielle Ausstattung der LK spielt natürlich auch eine Rolle.

Interview 13: Schulleiter einer Sonderschule im Landkreis Tuttlingen

1. Was hat sich für Sie als „Kunde“ der Schulverwaltung durch die Integration der staatlichen Schulämter in die Landkreisverwaltung geändert?

Früher gab es ein staatliches Schulamt in Rottweil – heute gibt es zwei Schulämter in Rottweil und Tuttlingen. Da die Schule für Schüler aus beiden Landkreisen „zuständig“ ist, muss man sich auch mit beiden Schulämtern auseinandersetzen.

Früher gab es im staatlichen Schulamt Rottweil einen ausgebildeten Sonderschulrat. Der ist jetzt nach Tuttlingen gewechselt, so dass es im LK Rottweil keinen Sonderschulrat mehr gibt. Dasselbe tritt auch bei anderen Schularten auf (z.B. Realschule oä.). Das hat zur Folge, dass in vielen Bereichen nicht mehr adäquat ausgebildet wird. Die Verwaltung wird verschlankt und die pädagogische Fähigkeit bleibt auf der Strecke.

2. Was waren konkret Verbesserungen – was Verschlechterungen? Was überwiegt?

Er sieht keine Verbesserungen.

Negativ betrachtet wird zudem die verstärkte Politisierung durch die Kompetenzverlagerung auf den Landkreis und damit auf den Landrat. Früher hat bei Ehrungen / Auszeichnungen und sonstigen Feierlichkeiten der Schulrat die Veranstaltung besucht und Ehrungen überreicht etc. Heute macht das der Landrat und nutzt das gleichzeitig als „politische Bühne“. Das geht sogar soweit, dass der Landrat faktisch Schulleiter ernennt. Vor der Reform war die Verwaltung stark fachlich orientiert, jetzt ist alles viel mehr politisch.

Weiterhin negativ zu bewerten ist das Kompetenzgerangel zwischen den verschiedenen Ämtern innerhalb des LRA. Für den Bereich Sonderschule sind z.B. neben dem Schulamt auch idR. noch die Jugendämter zuständig. Wenn die sich nun nicht einig sind – wenn z.B. das Jugendamt sagt der Schüler soll in die Sonderschule und das Schulamt sagt nein, dann ist nicht klar wer letztendlich entscheidet (Vorgesetzter?) und es kommt zur Blockade. Hier geht es um Macht und Einfluss innerhalb der Ämter.

3. Haben Sie Vergleichswerte zu anderen Landkreisen, ob sich das dort ähnlich entwickelt hat?

Diese Situation wie im LK RW und TUT gab es in mehreren Landkreisen – aber natürlich nicht überall. Die Politisierung und das Kompetenzgerangel zwischen den Ämtern sollte aber in allen Landkreisen gleich sein.

4. Abschließende Bemerkungen:

Interessant sind vielleicht noch die Kooperationen zwischen verschiedenen Schulämtern. So bietet das Schulamt in TUT und das Schulamt in KN derzeit gemeinsame Fortbildungsangebote an. Das ist sicherlich nicht schlecht...

Fraglich wird aber sein, wie sich die 20%ige Effizienzrendite auf die Schulverwaltung auswirkt. Vermutlich wird da noch weiter eingespart und die Betreuung noch schlechter werden.

Interview 14: Stellvertretende Schulleiterin in einer Schule im Rems-Murr-Kreis

1. Was hat sich für Sie als „Kunde“ der Schulverwaltung durch die Integration der staatlichen Schulämter in die Landkreisverwaltung geändert?

Bezüglich der Schulaufsicht hat sich gar nichts verändert. Das einzige was zu bemängeln wäre, dass die Post deutlich länger dauert, weil vorher alles über das Landratsamt läuft.

Der Landrat nutzt teilweise seine Öffentlichkeit um auf Probleme hinzuweisen, das ist sicher positiv zu bewerten. Auf Nachfragen wird zwar auch bestätigt, dass der Landrat natürlich Schulveranstaltungen auch zur persönlichen Profilierung nutzt, aber dass das auf die Schule selbst ja keinerlei negative Auswirkung hätte.

*2. Was waren konkret Verbesserungen – was Verschlechterungen? Was überwiegt?
Wie gesagt – es gab keine großen Veränderungen in der Qualität der Schulaufsicht.*

3. Haben Sie Vergleichswerte zu anderen Landkreisen, ob sich das dort ähnlich entwickelt hat?

Nein, keinerlei Einblicke.

4. Abschließende Bemerkungen:

Danksagung

Ich danke...

- der Universität Konstanz und den Verantwortlichen im Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, die mich 2003 für diesen Studiengang zugelassen haben
- Dr. Michael Bauer für die ständige Antwortbereitschaft und die vielen guten Tipps
- Falk Ebinger für die wirklich große Hilfe in Bezug auf die Fallauswahl und Interviewführung
- Prof. Dr. Christoph Knill für die gute Betreuung
- Prof. Dr. Markus Freitag, dass er sich als einziger (!) bereit erklärt hat mein Zweitkorrektor zu sein
- Jale Oenel für die guten Ratschläge in- und außerhalb des Kolloquiums
- Allen kooperativen Interviewpartnern in den befragten Landkreisen, insbesondere jedoch den Interviewpartnern Nr. 7 und Nr. 12 und Nr. 13

Ich danke all meinen Kommilitoninnen und Kommilitonen, die mich in den letzten drei Jahren durch dieses Studium begleitet haben. Ohne euch wär's nicht mal halb so schön gewesen. Insbesondere hervorheben möchte ich hier:

- Patrick Belleman
- Simone Conrad
- Christian Geiger
- Martin Kaspar
- Jan Rosenlund und
- Andreas Schmidt

Außerdem danke ich

- meinen Eltern Ulrike und Dr. Dieter Schlichenmaier, die mir dieses Studium sowohl in finanzieller wie auch in logistischer Hinsicht ermöglicht haben und
- meiner geliebten Freundin Karolin Köner, dafür dass sie meine Launen insbesondere während der schwierigen Interviewphase ertragen hat und über die ganze Zeit immer für mich da war.