

Weichenstellung und Durchsetzbarkeit einer landespolitischen Strukturreform: Der Umbau zu einer dreigliedrigen Verwaltung in Sachsen

Markus Reiners

1. Hintergründe zum strukturellen Wandel in der Verwaltung

Seit Jahren stehen in vielen Bundesländern wieder Verwaltungsstrukturreformen im Zentrum des Interesses. Die Administration soll effektiver, effizienter, bürgernäher und kritischer gegenüber ihrer Organisation und ihren Aufgaben arbeiten. Vordergründig ist oft eine Entflechtung und Verantwortungsteilung, eine klare Zuordnung von Aufgaben, eine Reduzierung und Konzentration von Aufsichtstätigkeiten, eine verstärkte Verantwortungsdelegation sowie eine bessere Integration von Koordinationssystemen, was die Frage einer sinnvollen Arbeitsaufteilung zwischen Land und Kommunen berührt. Insgesamt verdichtet sich der Eindruck einer hohen Reformbereitschaft. Die Maßnahmen reichen von punktuellen Anpassungen bis hin zu einem Systemwechsel, wobei der Reformeifer mittlerweile auch die ostdeutschen Länder erfasst hat.¹ Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen geht es in Sachsen aktuell weniger um den Aspekt der Dezentralisierung, als dominante Maxime des Verwaltungsaufbaus Anfang der 1990er Jahre, sondern – nach der Zeit einer strukturellen Konsolidierung – mehr um Zentralisierungseffekte und entscheidend um das Merkmal der Zukunftsfähigkeit.²

Seit der Wiedervereinigung und mit fortschreitender Europäisierung zwingen die enorm gestiegenen Haushaltsdefizite den Staat heute mehr denn je dazu, sich selbst in den Blick zu nehmen und sein organisatorisches Gefüge zum Gegenstand der Politik zu machen.³

- 1 Vgl. *Joachim J. Hesse*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Gutachten, Stuttgart / Berlin 2002, S. 35 ff.; *ders.*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, Gutachten, München / Berlin 2002, S. 25; *ders.*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen, Aktualisiertes Gutachten, Wiesbaden / Berlin 2002, S. 28 f.; *ders.*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Gutachten, Düsseldorf / Berlin 2003, S. 3 ff.; *ders.*, Niedersachsen. Staatliche Repräsentanz in den Regionen, Gutachten, Berlin 2004, S. 3; *Markus Reiners*, Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern, Wiesbaden 2008; *Dirk Freudenberg*, Verwaltungsreform im Spannungsfeld von politischer Steuerung und Dezentralisierung, in: *Leo Kiffler / Norbert Kersting / Hans-Jürgen Lange* (Hrsg.), Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung, Baden-Baden 2000, S. 39 – 52, S. 39; *Geert Bouckaert*, Die Dynamik von Verwaltungsreformen, in: *Werner Jann / Jörg Bogumil / Geert Bouckaert / Lars Holtkamp / Leo Kiffler / Sabine Kuhlmann / Erika Mezger / Christoph Reichard / Hellmut Wollmann* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform, Berlin 2004, S. 22 – 35, S. 22.
- 2 Vgl. *André Jacob*, Sächsischer Landkreistag, Sachverständigenanhörung im Sächsischen Landtag, 26. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 26. September 2011 zum Sächsischen Standortgesetz, Gesetzesentwurf der Regierung, Drs. 5/6429, 7. Oktober 2011.
- 3 Vgl. *Joachim J. Hesse / Arthur Benz*, Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich, in: *Thomas Ellwein / Joachim J. Hesse / Renate Mayntz / Fritz Scharpf* (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 2, Baden-Baden 1988, S. 69 – 111, S. 74 f.; *Klaus Lüder*, Zur Erklärung von Reformprozessen in Verwaltungen, in: *Arthur Benz / Heinrich Siedentopf / Karl-Peter Sommermann* (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin 2004, S. 75 – 88, S. 76; *Niklas Luhmann*, Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main 1984.

Nachdem die ostdeutschen Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auf staatliche Mittelbehörden verzichtet haben, finden sich solche in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die dreistufig organisiert sind. In Sachsen-Anhalt wurden ursprünglich mehrere staatliche Mittelbehörden gebildet.⁴ Mit Wirkung zum 1. Januar 2004 wurden die Regierungspräsidien in Dessau, Halle und Magdeburg allerdings aufgelöst.⁵ Wie in Thüringen besteht dort ein zentrales Landesverwaltungsamt als obere Bündelungsbehörde.⁶ Sachsen war daher das einzige neue Bundesland mit noch drei Mittelbehörden. Allerdings wurden die drei ehemaligen Regierungspräsidien 2008 in so genannte Landesdirektionen umbenannt.⁷

Nach der Wiedervereinigung orientierten sich die neuen Bundesländer beim Verwaltungsaufbau an ihren westdeutschen Vorbildern. Der Freistaat hatte hier im Partnerland Baden-Württemberg seinen Ratgeber. Es verwundert daher nicht, dass der aktuelle sächsische Behördenaufbau grundlegend auf die dortigen Strukturen rückführbar ist, weil der Institutionentransfer aus dem Südwesten eine maßgebliche Rolle gespielt hat und die damit einhergehende Verarbeitung dieser Strukturimporte.⁸ So wurde der Freistaat dreistufig organisiert, mit Mittelinstanzen in Chemnitz, Dresden und Leipzig. Weiterhin standen beim Aufbau des Landes noch dezentrale Aspekte im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Im Laufe der Jahre hat der Freistaat jedoch zu einer großen Eigenständigkeit gefunden, einige Reformen durchgeführt und die Strukturen – seinen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen entsprechend – nach und nach angepasst. In diesem Kontext ist vornehmlich die Reform des Jahres 2008 zu nennen, die bislang jedoch nicht evaluiert wurde. Hierbei kam es zu einer Aufgabekommunalisierung und zu Zentralisierungseffekten auf der unteren Verwaltungsebene, indem die 22 Landkreise auf zehn reduziert wurden, wobei exklusive die drei Kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden sowie Leipzig zu nennen sind.⁹ Der kommunale Bereich hat dadurch eine umfassende Umgestaltung und eine nachhaltige Stärkung erfahren. Der Trend geht somit hin zu mehr Zentralisierung und Zukunftsfähigkeit: „In den ersten zehn Jahren war es gut, dass wir (...) dezentrale Entscheidungsstrukturen hatten. Dann hatten wir im zweiten Jahrzehnt (...) eher eine Konsolidierung der Strukturen. Wir haben jetzt im Grunde genommen die Anpassung an die Zukunft.“¹⁰

4 Vgl. *Sybille Stöbe / Rolf Brandel*, Die Zukunft der Bezirksregierungen, Berlin 1996, S. 21 f.

5 Vgl. *Bernd Häusler*, Zur Abschaffung der Bezirksregierungen, in: Niedersächsische Verwaltungsbücher, 11. Jg. (2004), H. 6, S. 145 – 149, S. 147.

6 Vgl. *Joachim J. Hesse*, Niedersachsen, a.a.O. (Fn. 1), S. 83; *Sybille Stöbe / Rolf Brandel*, a.a.O. (Fn. 4), S. 8.

7 Vgl. *Bernd Häusler*, a.a.O. (Fn. 5), S. 147.

8 Vgl. *Joachim J. Hesse*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Gutachten, Mainz / Berlin 2000, S. 102; *ders.*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, a.a.O. (Fn. 1), S. 32 ff.; *ders.*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen, a.a.O. (Fn. 1), S. 52 ff.

9 Vgl. *André Jacob*, a.a.O. (Fn. 2); *Markus Reiners*, Sachverständigenanhörung im Sächsischen Landtag, 26. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 26. September 2011 zum Sächsischen Standortgesetz, Gesetzesentwurf der Regierung, Drs. 5/6429, 7. Oktober 2011.

10 *André Jacob*, a.a.O. (Fn. 2).

2. Theoretische Einordnung und Untersuchungsfrage

Die aktuellen Vorgänge lassen sich neoinstitutionalistisch erfassen. Die Studie lehnt sich zunächst an den historischen Institutionalismus an.¹¹ Dieser betont als Erklärungsstand Institutionen und die davon ausgehenden Pfadabhängigkeiten. Fragt man nach den Maßgeblichkeiten, die als Entscheidungsgrundlagen dienen, so wird deutlich, dass die „etablierten“ Modernisierungspfade anderer Länder eine wesentliche Rolle spielen. So orientiert sich Sachsen weniger an einer unter Umständen riskanteren zweistufigen Modellvariante wie der in Niedersachsen, die sich darüber hinaus erst noch langfristig empirisch beweisen muss, sondern an Ländern, die eine Dreigliedrigkeit präferieren, die von der Größenklassifizierung größer (zum Beispiel Baden-Württemberg oder Hessen) oder teils ähnlich groß sind (zum Beispiel Rheinland-Pfalz). Ganz entscheidend sind auch die Pfade der beiden kleineren Nachbarländer Sachsen-Anhalt und Thüringen, die ebenfalls dreigliedrig organisiert sind und darüber hinaus nur eine Bündelungsbehörde aufweisen.

Weiterhin ist der akteurzentrierte Institutionalismus für die Untersuchung einschlägig.¹² Dieser betont, dass die institutionellen Bedingungen die Handlungspräferenzen formen, diese allerdings nicht exogen vorgegeben sind. Vielmehr prägt das Umfeld die Ziele und die Wahl der Mittel zur Zielerreichung ohne Determination, denn zwischen Institution und Handlung liegt die Wahrnehmung und Interpretation der Akteure. Im Mittelpunkt stehen damit Erklärungen des Zusammenwirkens von Institutionen, Interaktionen, Akteurshandeln und Politikergebnissen.¹³ Insgesamt ist die Prägekraft institutioneller Faktoren maßgeblich, die einen ermöglichenden oder restringierenden Handlungskontext bilden und damit auf die Verläufe und Ergebnisse wirken.¹⁴

Die Ansätze, als Erklärungsinstrument der Reformfähigkeit politischer Systeme und Strukturen, können noch präzisiert werden, wenn sie mit dem Vetospielerkonzept verbunden werden. Grundlegend sind hierbei die Hypothesen von *George Tsebelis*¹⁵, der aus der

11 Vgl. *Sven Steinmo / Kathleen Thelen / Frank Longstreth* (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge 1992; *Kathleen Thelen*, *How Institutions Evolve. Insights from Comparative-Historical Analysis*, in: *James Mahoney / Dietrich Rueschemeyer* (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York 2002, S. 208 – 240; *Peter B. Evans / Dietrich Rueschemeyer / Theda Skocpol* (Hrsg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985; *Peer A. Hall / Rosemary Taylor*, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, Köln 1996.

12 Vgl. *Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf*, *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*, in: *dies.* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main 1995, S. 39 – 72; *Fritz W. Scharpf*, *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen 2000.

13 Vgl. *Roland Czada / Uwe Schimank*, *Der Neue Institutionalismus*, Kurs 3704, Hagen 2001; *Gerhard Lehmbruch*, *Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung*, in: *Thomas Ellwein / Joachim J. Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 3, Baden-Baden 1989, S. 15 – 45; *Arthur Benz*, *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München 2001; *Reinhard Zintl*, *Akteurszentrierter Institutionalismus – eine Bilanz*, in: *Soziologische Revue*, 21. Jg. (1998), H. 1, S. 295 – 299.

14 Vgl. *Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf*, a.a.O. (Fn. 12), S. 43; *André Kaiser*, *Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus*, in: *André Brodocz / Gary S. Schaal* (Hrsg.), *Politische Theorien der Gegenwart*, Opladen 1999, S. 189 – 211, S. 191.

15 Vgl. *George Tsebelis*, *Decision Making in Political Systems*, in: *British Journal of Political Science*, 25. Jg. (1995), H. 3, S. 289 – 325; *ders.*, *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York 2002; *André Kaiser*, *Vetopunkte der Demokratie*, in: *ZParl*, 29. Jg. (1998), H. 3, S. 524 – 541;

Existenz von Vetospielern beziehungsweise aus ihren durch interne Strukturen vermeintlich vorgegebenen Handlungsweisen auf Ergebnisse schließt. Für die vorliegende Analyse ist dies insofern erweiterungsbedürftig, als dass potenzielle Vetokräfte unter bestimmten Voraussetzungen Veränderungen nicht nur blockieren, sondern solche auch begünstigen können.¹⁶ *Arthur Benz* folgert deshalb, dass es entscheidend ist, den strategischen Umgang der Akteure mit Vetomacht beziehungsweise das Zusammenspiel von Handlungsbedingungen und -strategien zu berücksichtigen, was es erlaubt, den Ansatz unter die neoinstitutionalistischen Konzepte zu rubrizieren. Dabei stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen potenzielle Vetospieler eine konstruktive Politik betreiben und wann dies nicht der Fall ist. Die Folgen hängen daher auch von den Strategien ab, die innovative Politik destruktiv verhindern oder konstruktiv zu Lösungen verhelfen und somit eine Reform unterstützen.¹⁷

Aufbauend auf diese theoretischen Bemerkungen lauten demnach die Forschungsfragen, worauf sich einerseits die Strukturentscheidungen insbesondere hinsichtlich der Mittelebene zurückführen lassen, ob damit andererseits die richtigen Weichen gestellt werden und das Vorhaben schließlich durchsetzbar ist. Hierzu wird auch ein kursorischer Blick auf andere Länder zu werfen sein.

3. Sächsischer Verwaltungsumbau

3.1. Weichenstellungen und Ziele der Reform

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP über die Bildung der Staatsregierung für die fünfte Wahlperiode wurde das Vorhaben einer grundlegenden Staatsmodernisierung vereinbart. Damit soll bis 2020 das Ziel einer auf Dauer leistungsfähigen Verwaltung – angepasst an die sich ändernden finanziellen und bevölkerungspolitischen Rahmenbedingungen – verfolgt werden. Das Standortgesetz steht unter dem Ziel, das veränderte Kommunikationsverhalten der Bürger, die Erwartung der Wirtschaft, die demografischen Herausforderungen und die finanziellen Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen. Mit der Weichenstellung für eine reformierte Behördenlandschaft sollen zukunftsfähige Strukturen errichtet werden. Grundanliegen ist eine weit vorausschauende Planung von Behördenstandorten. Die Maßnahmen des Gesetzes sind in unmittelbarem Zusammenhang mit weiteren untergesetzlichen Maßnahmen zu sehen und sollen eine aufeinander abgestimmte Gesamtlösung bilden. Da viele Vorhaben abhängig von anderen Konzeptionen sind, können die Einzelmaßnahmen lediglich sukzessive sowie in zeitlich abgestimmter Folge durchgeführt werden und stehen unter dem Vorbehalt, dass hierfür die haushaltsrechtlichen Vorausset-

Carsten Nemitz, Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme, Speyer 2000; *Nils C. Bandelow*, Kollektive Lernprozesse durch Vetospieler?, Habilitation an der Universität Bochum 2003; *ders.*, Institutionelle Vetopunkte und kollektive Lernprozesse in der britischen und deutschen Europapolitik der 1980er und 1990er Jahre, in: *Ursula Lehmkuhl / Hubert Zimmermann / Clemens Wurm* (Hrsg.), Deutschland, Großbritannien, Nordamerika. Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert, Tübingen 2003, S. 91 – 110; *Arthur Benz*, Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: *Renate Mayntz / Wolfgang Streek* (Hrsg.), Die Reformierbarkeit der Demokratie, Frankfurt am Main 2003, S. 205 – 236, S. 208 f.

16 Vgl. *Nils C. Bandelow*, Kollektive Lernprozesse durch Vetospieler?, a.a.O. (Fn. 15), S. 329.

17 Vgl. *Arthur Benz*, a.a.O. (Fn. 15), S. 207, S. 230; *Carsten Nemitz*, a.a.O. (Fn. 15), S. 5 ff.

zungen geschaffen werden.¹⁸ Das Gesetz zur Neuordnung von Standorten der Verwaltung und der Justiz des Freistaates Sachsen (Sächsisches Standortgesetz – SächsStOG) wurde vom Sächsischen Landtag am 25. Januar 2012 verabschiedet und ist zum 1. März 2012 in Kraft getreten. Als zwei wesentliche Ziele können finanzielle Aspekte und ein geändertes gesellschaftliches Kommunikationsverhalten ausgemacht werden.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Oftmals stimuliert die sozio-ökonomische Ausgangslage eine umfassende Reform. In vielen Ländern wird deutlich, dass die prekären finanziellen Rahmenbedingungen zu Reformen motivieren. Oft gelten solche als tragender Grund, überhaupt einen Paradigmenwechsel einzuleiten.¹⁹ Plausibel wird dies, wenn man einen relativen Indikator anlegt: die Pro-Kopf-Verschuldung. Zwar schneidet der Freistaat hier mit Blick auf die anderen Bundesländer vergleichsweise gut ab, denn Sachsen liegt mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung bundesweit an der Spitze,²⁰ jedoch ist es keine neue Erkenntnis, dass der finanzielle Handlungsrahmen überall sukzessive geringer wird. Daher ist eine zukunftsorientierte Anpassung der Strukturen, verknüpft mit einem Personalabbau mit Augenmaß, angezeigt und sinnvoll.

Die sächsische Regierung hat für den geplanten Umsetzungszeitraum bis 2021, unter Berücksichtigung des Abfinanzierungsjahres 2022, insgesamt einen Betrag von 295 Millionen Euro ermittelt. Dem steht durch die Umsetzung der Verpflichtung, circa 17.000 Stellen in den nächsten zehn Jahren abzubauen, und weitere Einsparungen, zum Beispiel durch Veräußerungserlöse und nicht mehr erforderliche Mietaufwendungen, bis 2021 insgesamt ein Einsparvolumen von rund einer Milliarde Euro gegenüber, so dass sich per Saldo im Jahr 2021 ein finanzieller Vorteil von über 842 Millionen Euro ergeben soll. Nach der Umsetzung ab 2022 stehen den erwarteten jährlichen Mehrkosten von 146.000 Euro für Fahrtkosten, Entschädigungen, Technik etc. jährliche Einsparungen von circa 285 Millionen Euro an Personal-, Sach- und Mietkosten gegenüber, so die Regierung. Die Finanzen sind somit das entscheidende Motiv für die Reform.²¹ Stellenabbauprogramme sind sicherlich grundsätzlich problematisch zu bewerten, weil sie diverse Akteure auf den Plan rufen, die sich einem Rationalisierungsschutz verschrieben haben. Reformen verbinden sich daher oft mit Widerständen, Blockaden, Strukturkonservatismus und politischem Immobilismus.²² Wesentlich ist dabei nicht nur der Aspekt ob, sondern wo der Stellenabbau erfolgt.

Auch darf bezweifelt werden, ob sich der finanzielle Vorteil in Höhe von 842 Millionen Euro derart exakt berechnen lässt.²³ Es ist grundsätzlich immer zu defensiven Kalkulationen

18 Vgl. Sächsische Staatsregierung, Gesetzesentwurf. Gesetz zur Neuordnung von Standorten der Verwaltung und der Justiz des Freistaates Sachsen (Sächsisches Standortgesetz – SächsStOG), Vorblatt (S. 1 f.) und Übersicht über die Auswirkungen der Vorlage, Drs. 5/6426, Stand Juli 2011.

19 Vgl. Ulrich Beyer, Sächsisches Staatsministeriums des Innern, Sachverständigenanhörung im Sächsischen Landtag, 26. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 26. September 2011 zum Sächsischen Standortgesetz, Gesetzesentwurf der Regierung, Drs. 5/6429, 7. Oktober 2011; Markus Reiners, a.a.O. (Fn. 1), S. 196.

20 Vgl. Wirtschaftswoche / Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Länder-Ranking 2010, online abrufbar unter <http://www.wiwo.de> oder <http://www.insm.de> (Abruf am 20. Oktober 2011).

21 Vgl. ebenda; Ulrich Beyer, a.a.O. (Fn. 19).

22 Vgl. Fritz W. Scharpf, Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg 1977.

23 Vgl. Sächsische Staatsregierung, a.a.O. (Fn. 18), Vorblatt, S. 2.

zu raten, um die Zahlen anschließend nicht zum Negativen korrigieren zu müssen. Lässt sich eine kurzfristige Kalkulation vielfach noch relativ valide gestalten, so wird eine solche auf zehn Jahre in die Zukunft gerechnet sicherlich mit jedem Jahr unzuverlässiger. Wie passen die Sachverhalte zum Beispiel zu künftigen Finanz- und Wirtschaftskrisen, wie stabil bleibt die Währung, welche demografischen Gesichtspunkte stehen mit der Reform in Konflikt, wie wirken sich Lebensarbeitszeitverlängerungen der Mitarbeiterschaft auf die Berechnungen aus. Das alles sind Fragen von hoher Unsicherheit.²⁴ Der Verweis auf eine allzu schnelle Gutgläubigkeit bei Finanzkalkulationen erscheint wichtig, und zwar weniger hinsichtlich der konkreten Veräußerungspläne als vielmehr bezüglich eines Stellenabbaus. Dass Vorhersagen nicht zwingend stimmen müssen, zeigt das Beispiel Baden-Württemberg. Dort wurde im Zuge der Verwaltungsreform mit einer Effizienzrendite in Höhe von 20 Prozent geworben, erwirtschaftet durch einen „biologischen Stellenabbau“ (Pensionierungen) bis 2011. Erst später zeigte sich, dass bis 2011 nicht 20 Prozent des Personalkörpers pensioniert werden, sondern nur etwa die Hälfte davon. Bis dahin war die Reform politisch allerdings durch- und umgesetzt.²⁵

Gesellschaftliches Kommunikationsverhalten

Unbestritten ist ein Wandel des gesellschaftlichen Kommunikationsverhaltens zu beobachten. Electronic Government ist sukzessive auf dem Vormarsch und baut auf zahlreiche technische, organisatorische, rechtliche, soziale, politische und wirtschaftliche Voraussetzungen auf, die es zu erfüllen gilt, damit die positiven Wirkungen zum Tragen kommen.²⁶ Die Entwicklung neuer Informationstechniken hat zwischenzeitlich in vielen Lebensbereichen zu starken Veränderungen geführt. Das Internet ist fester Bestandteil der Gesellschaft, und mittlerweile hat jeder zweite deutsche Internetnutzer e-Government-Angebote in Anspruch genommen.²⁷ Durch die elektronische Verwaltungsmodernisierung sollen Kosten gesenkt und die Attraktivität des Standorts gesteigert werden. Des Weiteren soll mehr Bürgernähe geschaffen und Angelegenheiten mit und zwischen Behörden erleichtert werden, was künftig einen schlankeren Verwaltungsaufbau nahelegt. Hohe Relevanz hat das Thema auch deshalb, weil in den vergangenen Jahren eine Weiterentwicklung im Bereich e-Government stattgefunden hat, das mittlerweile die Reifephase einer dritten Generation erreicht hat.²⁸ Während man sich zunächst darauf beschränkte auf den Internetseiten Informationen bereitzustellen, sind inzwischen immer mehr Behörden dazu übergegangen mit ihrer Bürgerschaft zu interagieren. Ein weiterer Schritt besteht in der Prozessabwicklung und in

24 Vgl. *Knut Schreiter*, Bund der Steuerzahler Sachsen e.V., Sachverständigenanhörung im Sächsischen Landtag, 26. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 26. September 2011 zum Sächsischen Standortgesetz, Gesetzesentwurf der Regierung, Drs. 5/6429, 7. Oktober 2011; *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 9).

25 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 100; *ders.*, a.a.O. (Fn. 9).

26 Vgl. *Jörn von Lucke* / *Heinrich Reiner mann*, Speyerer Definition von Electronic Government, Speyer 2000; *Michael Gisler*, Einführung in die Begriffswelt des eGovernment, in: *ders.* / *Dieter Spahni* (Hrsg.), eGovernment, Bern 2001, S. 13 – 30, S. 13 ff.

27 Vgl. *Nadine Oberhuber*, E-Mail ans Amt, in: Die Zeit vom 27. Mai 2004.

28 Vgl. *Busso Grabow* / *Christine Siegfried* / *Marianne Wulff*, Kommunales E-Government 2006 – eine empirische Bestandsaufnahme, Berlin 2006.

Transaktionen.²⁹ Ist diese Stufe erreicht – so die Zielperspektive –, verschmelzen die Einzelösungen zu einem konsolidierten Gesamtkonzept. Gekennzeichnet ist diese Phase in erster Linie nicht mehr durch ein verstärktes Angebot, sondern vor allem durch einen Integrationsmechanismus auf diversen Ebenen.³⁰

Entscheidend ist, dass ein e-Government immer auch moderne Folgeprojekte nach sich zieht und damit als Treiber bei der Optimierung von Verwaltungsprozessen an Relevanz gewinnt, was insbesondere der Fall ist, wenn ein Zusammenwirken von Informationstechnologie und Organisationsstrukturen erreicht wird. E-Government schafft somit die Voraussetzungen und Handlungspfade für künftige Modernisierungsprojekte. Von Bedeutung ist hierbei, dass seine Einführung aus verwaltungs- und organisationswissenschaftlicher Sicht zwingend eine Anpassung der Organisationsstrukturen verlangt und die Institutionalisierung einer nachhaltigen Prozesskultur als quasi *conditio sine qua non*.³¹

3.2. Zentrale Inhalte der Reform: Landesdirektion Sachsen und Standortkonzeption

Neben verschiedenen Maßnahmen aus dem Gesetz – unter anderem den Rechnungshof, die Sächsische Aufbaubank-Förderbank, die Landesstiftung Natur und Umwelt sowie die Amts- und Landgerichte betreffend – interessieren hier die strukturellen Veränderungen auf der mittleren staatlichen Ebene. Dabei wurden die drei Landesdirektionen in Chemnitz, Dresden und Leipzig zur Landesdirektion Sachsen mit Hauptsitz in Chemnitz zusammengefasst. Diese ist als allgemeine Staatsbehörde dem Staatsministerium des Innern unmittelbar nachgeordnet. Die Landesdirektion wird Aufgaben aus mehreren Staatsministerien wahrnehmen und die staatliche Verwaltungstätigkeit im Freistaat koordinieren. Sie ist als höhere Verwaltungsbehörde im Sinne bundesrechtlicher Vorschriften ausgewiesen. Auf die Landesdirektion Sachsen gingen mit Inkrafttreten des Gesetzes die Aufgaben und Befugnisse der bisherigen drei Landesdirektionen über. Die Beamten, Tarifbeschäftigten und Auszubildenden gelten seither als an die Landesdirektion Sachsen versetzt. Die drei Mittelinstanzen werden daher auf eine Instanz verkürzt. Eine Dreistufigkeit bleibt auch künftig die Maxime.³²

Das Gesetz bildet neben diesen Vorgaben ferner die Grundlage für weitergehende Maßnahmen und Standortentscheidungen. Hierzu gehören beispielsweise die Reduzierung der sieben auf fünf Polizeidirektionen und der 72 Polizeireviere auf 41 Revierstandorte, die Zurückführung der 27 Finanzämter auf 16 in den Landkreisen und Kreisfreien Städten sowie die Errichtung eines Sonderfinanzamtes, die Fusion des Autobahnamtes und der Straßenbauämter zum Landesamt für Straßenbau und Verkehr, die Straffung der Standorte der Amtsgerichte oder die Errichtung einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt zusammen mit dem Freistaat Thüringen sowie die Schließung der Justizvollzugsanstalten Zeithain und Zwickau. In diesem Zusammenhang kommt es somit insbesondere zu Reduzierungen, Fusionen oder Straffungen auf der unteren Verwaltungsebene. Eine Reduktion erfolgt demnach nicht nur auf der mittleren Stufe.

29 Vgl. *August W. Scheer | Ralf Heib | Helmut Kruppke*, E-Government. Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 2003.

30 Vgl. *Busso Grabow | Christine Siegfried | Marianne Wulff*, a.a.O. (Fn. 28), S. 9.

31 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 9).

32 Vgl. Sächsische Staatsregierung, a.a.O. (Fn. 18), Vorblatt, S. 1, Übersicht, S. 5.

4. Institutioneller Kontext zur Verwaltungsgliederung

4.1. Strukturelle Bemessungsgrößen

Nachdem viele westdeutsche Länder zwischenzeitlich ihre Strukturen reformiert haben – Strukturen die auf eine sehr lange Tradition blicken – setzt der Freistaat, sozusagen im Sog dieser Bewegung, diesen Modernisierungstrend fort, indem im Wesentlichen die drei Landesdirektionen auf eine Mittelbehörde verkürzt und das Standortkonzept modifiziert wurde. Sachsen folgt bei seiner Entscheidung den beiden Nachbarländern Thüringen und Sachsen-Anhalt, die ebenfalls dreistufig gegliedert sind, jeweils mit einem zentralen Landesverwaltungsamt.³³ Vorsichtig könnte man hier unter Umständen auch von einem ostdeutschen dreistufigen Modell sprechen, weil dies in den alten Bundesländern nicht vorfindbar ist.³⁴ Die Frage lautet daher, auf welche Momente sich diese Entscheidungen zurückführen lassen, und wie diese Weichenstellung letztlich zu bewerten ist.

Hierzu wird zunächst auf den Kontext und cursorisch auf die strukturellen Entscheidungen anderer bundesdeutscher Flächenländer und deren Verwaltungsmodelle geblickt. Insgesamt hat sich aus Koordinations- und Steuerungsgesichtspunkten in größeren Flächenländern eine dreistufige, in kleineren hingegen eine zweistufige Verwaltung durchgesetzt. Während die größeren westlichen Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz dreistufig organisiert sind, gestalten sich die kleineren – wie das Saarland oder Schleswig-Holstein – zweistufig, ebenso jedoch seit dem Jahre 2005 das viertgrößte Flächenland Niedersachsen, als quasi Vorreiter einer Zweistufigkeit in großen Ländern. Im östlichen Teil der Republik sind die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, beide kleiner als Schleswig-Holstein, verständlicherweise zweistufig organisiert, die Länder Thüringen und Sachsen-Anhalt dreistufig, beide zwar größer als Mecklenburg-Vorpommern, jedoch kleiner als Brandenburg oder Schleswig-Holstein. Das größte östliche Land Sachsen, von der Größe etwa vergleichbar mit Rheinland-Pfalz, präferiert auch künftig eine Dreigliedrigkeit, obwohl die Bevölkerung im Freistaat mittelfristig abnehmend prognostiziert und im Jahre 2020 noch knapp 3,9 Millionen Einwohner betragen wird.³⁵

Nach verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen ist der Bevölkerungsstärke hinsichtlich der Entscheidung für eine bestimmte Verwaltungsgliedrigkeit (zwei versus drei Stufen) die höchste Bedeutung beizumessen, da mit der Einwohnerzahl der Umfang an öffentlich bereitstellenden Gütern und zu erbringenden Leistungen wächst.³⁶ Unter den Flächenländern mit mehr als vier Millionen Einwohnern fällt hier nur Niedersachsen mit einer zweistufigen Verwaltung heraus, und unter den kleineren leisten sich Sachsen-Anhalt und Thüringen als einzige noch einen dreistufigen Aufbau.

33 Vgl. *Knut Schreier*, a.a.O. (Fn. 24).

34 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 9).

35 Vgl. *Ulrich Beyer*, a.a.O. (Fn. 19); *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1).

36 Vgl. *Bernd Becker*, *Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*, Percha 1989; *Jörg Bogumil | Christoph Reichard | Patricia Siebart*, *Gutachten zur Verwaltungsstrukturereform in NRW, Ibbenbüren 2004*, S. 25; *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 25 f.

4.2. Geschichte deutscher Verwaltungsmodelle und Weichenstellungen für den Freistaat

Die Entwicklungen der neuen Länder stehen nicht in einer derartigen Pfadabhängigkeit wie die im westlichen Teil der Republik, denn ihr Aufbau ist auf den westdeutschen Institutionentransfer zurückzuführen.³⁷ Daher muss ein historischer Blick auf die Entscheidungen der alten Flächenländer geworfen werden. Hierfür ist zunächst der Mittelinstanzenbericht von Bedeutung.

Grundlegend überdacht wurden die Strukturen in den alten Ländern ab den späten 1960er Jahren. Insbesondere die Oppositionsfraktionen in den Landesparlamenten wollten damals eine Ebene einsparen. 1971 setzte die Ständige Konferenz der Innenminister einen Arbeitskreis ein. Sein 1973 vorgelegter Bericht entfaltete für die folgende Politik tragende Bedeutung. Er konstatierte unter anderem ein hohes Maß an Heterogenität zwischen den Bezirken bezüglich Fläche, Einwohnern, Behördengröße und Zahl der Kommunen, empfahl daher Modifikationen hinsichtlich des Gebiets- und Aufgabenzuschnitts und plädierte für eine Mittelinstanz in größeren Flächenländern ab 3,5 Millionen Einwohnern und einer Fläche ab 20.000 Quadratkilometer.³⁸

Die alten Länder haben sich bis heute an die Vorgaben gehalten, bis auf Niedersachsen, das 2005 einen radikalen Wandel hin zu einer Zweistufigkeit vollzogen hat.³⁹ Geänderte Rahmenbedingungen geben allerdings zu Zweifeln Anlass, ob der Mittelinstanzenbericht heute noch volle Gültigkeit beanspruchen kann, ob demnach die alten Länder noch in zukunftsfähigen Strukturen arbeiten. Diesem Aspekt soll nicht vertiefend nachgegangen werden, denn der Fokus liegt hier auf Sachsen. Auch gilt aus Koordinations- und Steuerungsgesichtspunkten in den ganz großen Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern eine Dreistufigkeit sicher als unbestritten.⁴⁰ Für das im Vergleich zu Niedersachsen etwas größere Baden-Württemberg trifft dies hingegen nicht mehr uneingeschränkt zu, denn Niedersachsen hat ein Policy-Window zu einer Zweistufigkeit auch für derartige Größenklassen aufgestoßen.⁴¹ Die Frage ist demnach nach wie vor, welche Momente die sächsische Entscheidung angeleitet haben und wie diese zu bewerten ist.

Für das Festhalten an einer Dreigliedrigkeit hat sicherlich Baden-Württemberg eine Rolle gespielt. Das Land half nach der Wiedervereinigung beim Aufbau der Strukturen, und so

37 Vgl. *Joachim J. Hesse*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, a.a.O. (Fn. 8), S. 102; *ders.*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, a.a.O. (Fn. 1), S. 32 ff.; *ders.*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen, a.a.O. (Fn. 1), S. 52 ff.; *Jörg Bogumil / Christoph Reichard / Patricia Siebart*, a.a.O. (Fn. 36), S. 23.

38 Vgl. Mittelinstanzenbericht, Neuordnung der staatlichen Mittelinstanzen, Düsseldorf 1973; *Rainer Wahl*, Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und in Berlin, in: *Kurt G. A. Jeserich / Hans Pohl / Georg-Christoph von Unruh* (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5: Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987, S. 208 – 292, S. 216 f.; *Thomas Ellwein*, Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, Mannheim 1994; *Sybille Stöbe / Rolf Brandel*, a.a.O. (Fn. 4), S. 18 f.; *Joachim J. Hesse*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, a.a.O. (Fn. 1), S. 35 ff.; *ders.*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, a.a.O. (Fn. 1), S. 9.

39 Vgl. *Joachim J. Hesse*, Niedersachsen, a.a.O. (Fn. 1); *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1); *ders.*, Moderne Staatsarchitektur und tief greifende Reformen in Niedersachsen, in: *Verwaltungsarchiv*, 100. Jg. (2009), H. 2, S. 261 – 279.

40 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 9).

41 Vgl. *Nikolaos Zahariadis*, Ambiguity and Choice in European Public Policy, in: *Journal of European Public Policy*, 15. Jg. (2008), H. 4, S. 514 – 530.

erinnert der aktuelle Aufbau in Sachsen noch an den Verwaltungsaufbau im Südwesten der Republik. Blickt man auf die Veränderungen, so gelten als Orientierungsmodell überdies insbesondere die Wegweisungen in den beiden kleineren Nachbarländern Sachsen-Anhalt und Thüringen.⁴² Als Vergleichsmaßstab sekundieren aber auch die von der Größe vergleichbaren Länder Hessen und noch mehr Rheinland-Pfalz. Beide haben eine Dreistufigkeit, was ebenfalls eher für eine sächsische Mittelinstanz spricht. Schaut man jedoch hinter die Kulissen, könnte sich das Argument ins Gegenteil verkehren, denn beide hätten heute einen zweistufigen Aufbau, wären bestimmte Konstellationen noch vor wenigen Jahren anders ausgestaltet gewesen.⁴³

Wegen der abweichenden Präferenzen der Koalitionspartner von CDU und FDP bestanden in Hessen 1999 und in den Jahren danach eher geringe Handlungsmöglichkeiten, denn wäre es nach der CDU gegangen, wäre das Land heute zweigliedrig aufgebaut. Ferner votierten die kommunalen Spitzenverbände für zwei Stufen, da es sich um ein mittelgroßes Land mit relativ starken Kommunalstrukturen handelt, das durchaus ohne Mittelebene und ohne eine Territorialreform auskommen könnte, da die kommunale Ebene stark genug ist Aufgaben zu übernehmen. Zum anderen ist das Verwaltungsgefüge von der Komplexität her vergleichsweise überschaubar, blickt man zum Beispiel nach Bayern oder Nordrhein-Westfalen. In Rheinland-Pfalz sprechen die eher schwächeren beziehungsweise als different wahrgenommenen Kommunalstrukturen gegen eine einheitliche Präferenzbildung bei den Spitzenverbänden, was in den 1990er Jahren eine Umgestaltung der Verwaltung, hin zu zwei Stufen, verhinderte, weil die Vetopositionen dadurch zu ausgeprägt waren. Ferner bestanden seinerzeit Meinungsverschiedenheiten in der Regierungskoalition. Die Reform zum 1. Januar 2000 beinhaltet schließlich keine Auflösung der Mittelinstanz, sondern eine Abkehr vom territorialen Prinzip. Die Regierung ersetzte hierbei die regional ausgerichteten Mittelbehörden durch funktional orientierte Direktionen. Dieses Modell war daher nicht von vornherein geplant, sondern ist aus einem langwierigen, inkrementalistischen und partizipativen Prozess entstanden, der aufgrund der Differenzen und der vagen Aussagen im Koalitionsvertrag notwendig wurde. Ersichtlich ist dabei, dass Akteursdifferenzen erhebliche Sonderentwicklungen in Gang setzen können. Diese Antagonismen sind daher als Keimzelle des späteren „Zwittermodells“ zu betrachten.⁴⁴ Die Mechanismen und Prozessabläufe sind in der Verwaltungsöffentlichkeit jedoch nicht derart transparent, dass sie bei den Entscheidungen anderer Länder wahrgenommen werden. Sichtbar wird nur die Tatsache, dass die beiden Länder dreigliedrig aufgebaut sind.

Ein weiterer Faktor, der anleitend gewirkt und unter Umständen gegen eine sächsische Dreigliedrigkeit gesprochen hat, ist die vergleichsweise überschaubare Größe des Landes. So zeigt das wesentlich größere Niedersachsen – an der Speerspitze der zweistufigen Bewegung –, dass dieses Modell wegweisend für mittelgroße und kleinere Bundesländer sein könnte. Niedersachsen ist nicht nur wesentlich größer, was die Einwohnerzahl und die Fläche anbe-

42 Vgl. *Joachim J. Hesse*, Niedersachsen, a.a.O. (Fn. 1), S. 83; *Bernd Häusler*, a.a.O. (Fn. 5), S. 147; *Sybille Stöbe / Rolf Brandel*, a.a.O. (Fn. 4), S. 21 f.; *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 25; *Knut Schreiter*, a.a.O. (Fn. 24).

43 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1).

44 Vgl. *Hermann Bolz*, Das Direktionsmodell in Rheinland-Pfalz, in: *Götz Konzendorf* (Hrsg.), Neuorganisation der Mittelinstanzen, Speyer 2000, S. 41 – 52, S. 41; *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 208 ff., S. 231.

langt. Zudem sind die kommunalen Strukturen eher schwächer ausgebaut, demnach weniger geeignet Aufgaben wahrzunehmen.⁴⁵ Sachsen ist kleiner und – zumindest auf den ersten Blick beziehungsweise seit 2008 – auf der unteren Verwaltungsstufe eher stärker aufgestellt, weil dort eine Konzentration erfolgte. Die Bedingung einer Zweigliedrigkeit ist demnach, dass eine personell gut ausgestattete obere und untere Ebene besteht und es gerade dort nicht zu Reduktionen kommt.

Fragt man nach den Wirkungen und Zufriedenheitswerten des Verwaltungsumbaus im viertgrößten Land Niedersachsen, ist ersichtlich, dass der Verwaltungsprozess nach anfänglichen Schwierigkeiten wie anderswo funktioniert. Man vernimmt allerdings auch kritische Stimmen, dass nach dem Wegfall der Bezirksregierungen eine deutliche Lücke entstanden sei und der Zustand nur durch eine umfassende Kreisreform beseitigt werden könne.⁴⁶ Bis heute fehlt es jedoch an fundierten Evaluationen, die valide Aussagen zulassen, ob dort eine Drei- oder eine Zweistufigkeit angemessener wäre. Vielmehr haben die Festlegungen des Mittelinstanzenberichts und die darin explizierten Orientierungswerte eine Basis geschaffen, die sich bis heute weitgehend erhalten hat. Der Umstand, dass unter Voraussetzung bestimmter Konstellationen eine ganz überwiegende Orientierung an den dortigen Parametern erfolgt und die Länder sich aneinander ausrichten, schafft ein quasi allgemeingültiges Regelwerk.⁴⁷

Es ist erkennbar, dass die niedersächsische Variante keine tragende Bedeutung für die sächsischen Strukturentscheidungen hatte. Das Land orientierte sich an den Vorgaben dreistufig organisierter Länder und seinen beiden Nachbarländern, auch wenn aufgrund der Größenklassifizierung und vergleichendem Blick eine Zweistufigkeit durchaus möglich gewesen wäre, denn der Freistaat zählt eher zu den mittelgroßen Ländern mit im Vergleich zu Niedersachsen ansprechend ausgebildeten unteren Verwaltungsstrukturen, die bei einem Wechsel auf eine Zweistufigkeit durchaus Kapazitäten zur Übernahme weiterer Aufgaben mitbringen.

5. Barrieren und Hemmnisse der Reform

5.1. Akteurspositionen

Im Freistaat regiert derzeit ein schwarz-gelbes Bündnis. Die CDU stellt im Landtag die stärkste Fraktion mit 58 Abgeordneten, es folgen die Linken mit 29, die SPD und FDP mit jeweils 14, die Grünen mit neun und die NPD mit acht Sitzen. Insbesondere die stärkste Oppositionsfraktion der Linken votierte gegen das Vorhaben der Regierung. Von noch größerem Interesse sind jedoch die Positionen der Verbände. Die Landesregierung hat im Frühsommer 2011 eine umfassende Anhörung der Interessenvertreter durchgeführt. Ersichtlich ist, dass die Positionen stark variieren, wobei natürlich niemals alle Akteurspositionen befriedigt werden können. Exemplarisch sollen hier nur einige markante Positionen wichtiger Interessenvertreter thematisiert werden.

45 Vgl. *Joachim J. Hesse*, Niedersachsen, a.a.O. (Fn. 1); *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 123 ff.

46 Vgl. *Jörg Bogumil / Stephan Grohs*, Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: *Jörg Bogumil / Sabine Kuhlmann* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, Wiesbaden 2010, S. 89 – 110, S. 89; *Thomas Hellmold*, Ein Nachwort das es in sich hat, in: *Nordwest-Zeitung* vom 6. Januar 2010, S. 10.

47 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 220 ff.

Eher skeptisch äußerte sich beispielsweise der Sächsische Landesbauernverband zu den Maßnahmen auf der mittleren und unteren Stufe. Er griff besonders den Aspekt der Zentralisierung auf und den damit einhergehenden Verlust der Ansprechpartner vor Ort. Weitere kritische Stimmen finden sich unter anderem beim Landesbezirk Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, die insbesondere die Standortfragen thematisierte, die eine Vielzahl der Beschäftigten betreffen. Ferner kritisierten der SSB Beamtenbund und die Tarifunion Sachsen sowie die Handwerkskammer Dresden das Vorhaben mit ganz ähnlichen Argumenten, wie auch der Bund der Steuerzahler Sachsen. Dieser monierte unter anderem die Unkalkulierbarkeit und Intransparenz der Kosten und Einsparungen, die lange zeitliche Optik der Reform und – mit Verweis auf Niedersachsen – den fehlenden Mut zu einer Zweistufigkeit, was nach seiner Ansicht ökonomisch effizient wäre.⁴⁸

Im Gegensatz hierzu sind auch tendenziell positive Argumente zu vernehmen. Exemplarisch stehen hierfür die beiden sächsischen kommunalen Spitzenverbände, deren Interessen nachhaltig berührt sind, weil in ihre Machtsphären ganz besonders eingegriffen wird. Der Sächsische Städte- und Gemeindetag begrüßte die Reform grundsätzlich, aber auch er kritisierte moderat die Kostenfolgeabschätzung und äußerte Befürchtungen, dass sich Genehmigungsverfahren künftig verzögern werden, und dass es in einigen Gebieten – insbesondere im ländlichen Raum – durchaus zu einer Negativentwicklung kommen könnte.⁴⁹

Noch eindeutiger ist die positive Haltung des Landkreistages. Der Spitzenverband positionierte sich klar für eine Dreistufigkeit, aber ebenso für eine bessere Eingliederung von Sonderbehörden wie in Baden-Württemberg, was bislang zu kurz gekommen sei. Der Verband betonte seine Zurückhaltung mit der Begründung, es sei Sache des Staates, wie dieser seine Strukturen organisierte und erklärte sich damit quasi solidarisch mit der Regierung. Ferner sprach er sich nachhaltig und, wie noch zu sehen sein wird, aus machtpolitischen Gründen verständlicherweise für eine weitere Aufgabenkommunalisierung aus. Moderate Kritikpunkte wurden lediglich hinsichtlich der Bürgernähe und der „Ausdünnung“ im ländlichen Bereich laut. Man bezeichnete sich diesbezüglich nicht als Gewinner der Reform.⁵⁰

Dies ist sicherlich nicht von untergeordneter Bedeutung, denn die Maximierung von Bürgernähe zählt heute zu den zentralen Zielen der Politik. Der „Citoyen“ hat qualitativ schon länger die Schwelle des reinen Leistungsempfängers überschritten. Er zählt heute zum Kunden einer modern arbeitenden Verwaltung, die folglich entsprechend strukturiert sein muss. Entscheidend dürfte in diesem Kontext sein, dass die Maßnahmen auf der mittleren Ebene die Bürgernähe weniger tangieren, denn die Mittelinstanzen sind für den Bürger nicht die maßgebliche Anlaufstation. Diese Ebene kann unter der Voraussetzung, dass sich Verwaltungsver-

48 Vgl. Bund der Steuerzahler Sachsen e.V., Schriftliche Anhörung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung, Drs. 5/6426, 22. Juni 2011; ferner weitere entsprechende Anhörungen: Handwerkskammer Dresden, Sächsischer Landesbauernverband e.V., SSB Beamtenbund und Tarifunion Sachsen, Ver.di, Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft, Landesbezirk Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen; *Knut Schreiter*, a.a.O. (Fn. 24).

49 Vgl. Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Schriftliche Anhörung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung, Drs. 5/6426, 22. Juni 2011; *Cornelia Schmerrer*, Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Sachverständigenanhörung im Sächsischen Landtag, 26. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 26. September 2011 zum Sächsischen Standortgesetz, Gesetzesentwurf der Regierung, Drs. 5/6429, 7. Oktober 2011.

50 Vgl. *André Jacob*, a.a.O. (Fn. 2); Sächsischer Landkreistag, Schriftliche Anhörung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung, Drs. 5/6426, 22. Juni 2011.

fahren durch die Veränderungen nicht verzögern, daher eher vernachlässigt werden. Problematisch sind für viele potenzielle Vetoakteure somit mehr die Standortreduzierungen und -fusionen auf der unteren Stufe, denn Bürgernähe findet vor Ort statt. Eine Vorbedingung für mehr Bürgernähe ist demnach, dass eine Personal- und Standortreduzierung weniger dort oder zumindest mit Augenmaß erfolgt. Erst 2008 wurde die untere Stufe gestärkt und konzentriert, was als erheblicher Modernisierungsschritt gelten darf. Neue Maßnahmen und die Konfrontation der Mitarbeiterschaft mit weiteren Reformen, ohne dass die vorhergehenden evaluiert wurden, könnten zur Demotivierung führen. Der Prozess sollte daher den 2008 erst eingeleiteten nicht konterkarieren. Nicht umsonst wird vielfach betont, dass der vormals eingeschlagene Weg – einer Stärkung der unteren Ebene – der konsequenten Fortführung bedarf.⁵¹

5.2. Modernisierungsprozess

Über die Akteurspositionen hinaus scheint insbesondere der lange Modernisierungsprozess von entscheidender Bedeutung. Ohnehin kann die Frage hier nicht geklärt werden, ob die Reform unter Umständen nur eine Zwischenlösung auf dem langfristigen Weg zu einer Zweistufigkeit sein könnte. Wahrscheinlich ist, dass ein zehnjähriges Vorhaben irgendwann von Folgeprojekten eingeholt wird, denn die Halbwertszeiten verkürzen sich heute in allen gesellschaftlichen Bereichen mehr und mehr, was ein konsequentes strategisches Denken und Handeln verlangt.

Die sächsische Regierung wählte ein transparentes Vorgehen und eine lange zeitliche Optik. Man kann dies sicherlich als grundsätzlich positives Signal werten.⁵² Fraglich ist allerdings, ob ein derart langwieriges Vorhaben letztlich auch durchsetzbar ist. Auf alle Fälle dürfte es für die Regierung noch ein weiter Weg werden, die Reform letztlich vollständig durchzuführen, denn jede Veränderung produziert Gewinner und Verlierer, wobei die Kunst darin besteht, die Summe und das Gewicht der Verlierer möglichst gering zu halten. Ein derart umfassendes Projekt ist mit gewaltigen Einschnitten und Unsicherheiten verbunden, was Widerstände weckt. Lange Verfahren fördern Diskussionen und Zweifel sowie im weiteren Fortgang Blockaden und Stillstand. Dies ist sicher keine neue Erkenntnis, und es mag auch Ausnahmen geben; für ähnlich angelegte umfassende Reformen, also Modernisierungsmaßnahmen, die a priori den Verwaltungsaufbau betreffen, ist dies jedoch empirisch belegt oder zumindest nicht falsifiziert.⁵³

Als prominente Beispiele können die lang anhaltenden Reformversuche fast aller Bundesländer angeführt werden. Vielfach – ist es überhaupt zu einer Reform gekommen – entspricht das Ergebnis nicht mehr den ursprünglichen Planungen, wie schon anhand der Länder Hessen oder Rheinland-Pfalz gezeigt wurde. Noch anschaulicher wird dies an den langwierigen Reformbemühungen in Nordrhein-Westfalen, wenngleich dort erschwerende Bedingungen,

51 Vgl. *Knut Schreiter*, a.a.O. (Fn. 24); *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 9); *André Jacob*, a.a.O. (Fn. 2); *ders.*, Expertenbefragung im Rahmen der 26. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 26. September 2011 zum Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drs. 5/6429, 26. September 2011.

52 Vgl. *Christoph Emminghaus*, Sächsischer Landkreistag, Sachverständigenanhörung im Sächsischen Landtag, 26. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 26. September 2011 zum Sächsischen Standortgesetz, Gesetzesentwurf der Regierung, Drs. 5/6429, 7. Oktober 2011.

53 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1).

zum Beispiel vergleichsweise erhebliche Verwaltungskomplexitäten, hinzukommen. Nur in zwei Ländern ist bislang eine sehr umfassende Strukturreform gelungen, in Niedersachsen und Baden-Württemberg, jeweils zum 1. Januar 2005. Allerdings waren beide Projekte nicht auf lange Sicht geplant. Beide Vorhaben bestechen – neben weiteren hier nicht zu thematisierenden, förderlichen Bedingungen – durch ihre kurze, ja geradezu „machtpolitische“ und radikale Umsetzung, bevor sich überhaupt konzertierter Widerstand regen konnte – eine ganz entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der dortigen Maßnahmen.⁵⁴

Ein Blick auf die strategisch-taktische Ausrichtung beispielsweise in Baden-Württemberg zeigt die „generalstabsmäßige“ geheime Planung, den Überraschungseffekt, das klare Konzept und die detaillierte Festlegung und Kontrolle des Umsetzungsprozesses. Die Konflikte ließen sich durch die vormalige Einbindung der nur engsten Vertrauten des Ministerpräsidenten, durch die Verabschiedung des Konzepts nur zwei Wochen nach Verkündung der Reform, durch kurz getaktete Zeitspannen, durch die Kopplung des Projekts an zentrale Vorgaben, durch eine straff organisierte, hierarchisch ausgerichtete Projektorganisation und eine insgesamt machtorientierte Strategie kontrollieren. Man kann auch von einer „mikropolitischen Meisterleistung“⁵⁵ des damaligen Regierungschefs sprechen. Schaut man nach Niedersachsen, so sind Parallelen erkennbar. Auch hier geraten sofort der straffe Zeitplan und die kontrollierte Phase der Implementation in den Blick.

6. Dreigliedriges „ostdeutsches“ Modell und lange zeitliche Optik

Mit den historischen Festlegungen des Mittelinstanzenberichts und der Orientierung vieler Länder an den dort explizierten Größenklassifizierungen wurde ein vertrautes – quasi allgemeingültiges – Regelwerk geschaffen, das bis heute Bestand hat, wenngleich seine Aktualität mittlerweile sicherlich berechtigt in Zweifel zu ziehen ist. Der historische Pfad ist in Sachsen im Ursprung auf den Transfer aus dem Südwesten der Republik zurückzuführen, gekoppelt an eine über zwanzigjährige „Emanzipationsphase“, weshalb nunmehr teils Modifikationen verfolgt werden, nämlich nur eine Mittelbehörde. Sachsen orientiert sich somit an seinen Nachbarn Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Das Land wählt keinen „radikalen“ Weg, sondern – auch bezogen auf die zeitliche Optik der Reform – einen eher inkrementalistischen Ansatz. Abermals zeigt sich, dass inkrementalistische Politik eher in das Handlungsfeld von Regierungsparteien fällt, diese daher vielfach eine für mittelgroße und größere Länder traditionelle Dreistufigkeit oder so genannte Regierungsmodelle verfolgen. Hingegen wird eine radikal-innovative Politik eher von Oppositionsparteien präferiert. Diese tendieren oftmals mehr zu zweistufigen „Oppositionsmodellen“. Bekannt ist überdies, dass sich der Trend zu einer „devianten Zweigliedrigkeit“ vielfach nur über einen Regierungswechsel vollzieht.⁵⁶ Der Schritt zu zwei Stufen gelingt daher eher Oppositionsparteien, die für eine Zweigliedrigkeit werben und durch einen

54 Vgl. Jörg Bogumil / Falk Ebinger, Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, Gutachten, Münster 2005; Markus Reiners, a.a.O. (Fn. 1); Joachim J. Hesse, Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, a.a.O. (Fn. 1); ders., Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, a.a.O. (Fn. 1); ders., Niedersachsen, a.a.O. (Fn. 1).

55 Jörg Bogumil, Public Sector Reformen, Antrittsvorlesung an der Universität Konstanz, 8. Dezember 2004; ders. / Falk Ebinger, a.a.O. (Fn. 54), S. 5, S. 59.

56 Vgl. Markus Reiners, a.a.O. (Fn. 1), S. 29 f.

Machtwechsel die Chance bekommen, eine solche auch umzusetzen, sollten weitere förderliche Faktoren und günstige Vetokonstellationen hinzukommen.⁵⁷ Wie ist dies erklärbar? Der Regierung kommt die Rolle des Initiators zu, wobei sie sich in einer politisch vergleichsweise benachteiligten Position befindet, da Einschnitte in Strukturen Verlustängste wecken und sich mit Widerständen verbinden können. Daher ist sie bestrebt eine Reform schrittweise und sachlich abgewogen zu gestalten und sich am Status quo zu orientieren, weil andernfalls unkalkulierbare politische Kosten produziert werden und ein „non-decision making“⁵⁸ droht. Regierungen favorisieren demnach grundsätzlich keinen radikalen Systemwechsel. Die Opposition kann sich im Zuge der Parteienkonkurrenz hingegen darauf beschränken zu kritisieren, vereinfachte Entwürfe kommunizieren und eine offensive, diamentrale Abgrenzungs- und Differenzierungspolitik betreiben. Sie ist sozusagen gezwungen, auf alternative Modelle auszuweichen.⁵⁹

Weiterhin ist ersichtlich, dass die kollektiven Vetopositionen der Akteure keiner ausschließlich freien Entscheidung entspringen. Sie sind vielmehr interaktional vermittelt, interessengeleitet und institutionell vorgeformt. Dies zeigt sich allein an der Position der Fraktion der Linken. Sie votierte im Zuge des Parteienwettbewerbs gegen das Projekt. Deutlich werden die institutionell geformten Positionen auch an den einzelnen Verbänden. Solche, die für Mitarbeiterinteressen und Rationalisierungsschutz eintreten, thematisieren verständlicherweise Standortfragen, die eine Vielzahl der Beschäftigten betreffen. Allen voran zu nennen sind hier die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di sowie der SSB Beamtenbund und die Tarifunion Sachsen. Der Bund der Steuerzahler hingegen betonte stärker ökonomische Kategorien und die Unkalkulierbarkeit sowie die Intransparenz der Kosten und Einsparungen als auch den langen Prozess der Reform. Da Politikergebnisse in der Regel über Interaktionen verlaufen, ist grundsätzlich immer zu erwarten, dass der Weg der Regierung noch im Zuge einer Verhandlungslösung modifiziert wird.

Demgegenüber finden sich bei den kommunalen Spitzenverbänden tendenziell positiv unterlegte Argumente, auch wenn diese Akteure – aufgrund ihres verständlichen Begehrens nach einer bürgernahen Verwaltung – den Standortentscheidungen auf der unteren Verwaltungsebene eher kritischer begegnen müssten. Dies ist ebenfalls institutionell begründbar. Klar wird die tendenziell positive Position des Städte- und Gemeindetags, wenn man berücksichtigt, dass deren Führungsriege eindeutig christdemokratisch geprägt ist⁶⁰, was vielfach Auswirkungen auf die Meinungsbildung hat. Noch eindeutiger ist die positive Haltung des Landkreistages, was ebenfalls auf die dortige parteipolitische Zusammensetzung zurückzuführen ist. Im Landkreistag finden sich nur CDU-Landräte. Die machtpolitischen Verhältnisse zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden sind demnach nicht gegenmajoritär ausgebildet, was den Prozess begünstigt hat.⁶¹

57 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 51.

58 Vgl. *Peter Bachrach / Morton S. Baratz*, Two Faces of Power, in: *American Political Science Review*, 56. Jg. (1962), H. 4, S. 947 – 952; *dies.*, Decisions and Nondecisions. An Analytical Framework, in: *American Political Science Review*, 57. Jg. (1963), H. 3, S. 632 – 642.

59 Vgl. *Joachim J. Hesse*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, a.a.O. (Fn. 1), S. 19 ff.; *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 26, S. 50 f.

60 Vgl. *Claudia Schnerrer*, Expertenbefragung im Rahmen der 26. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses am 26. September 2011 zum Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drs. 5/6429, 26. September 2011.

61 Vgl. *André Jacob*, Expertenbefragung, a.a.O. (Fn. 51); *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 220 ff.

In Sachsen zeigt sich, dass die Vetokonstellationen und -positionen institutionell geformt, indifferent und heterogen ausgebildet sind. Aufgrund ihrer Rationalität finden sich destruktive Vetoakteure, beispielsweise in Gestalt der Gewerkschaften oder des Bundes der Steuerzahler, aber auch potenzielle Vetokräfte, die aufgrund parteipolitischer Determinanten konstruktiv agieren, wie die kommunalen Spitzenverbände. Dies ermöglicht einerseits Entscheidungen, durch die ein problematischer Zustand überwunden werden kann, der zur Veränderung des Status quo beiträgt und zugleich den Willensbildungsprozess für betroffene Interessen und ihre Repräsentanten öffnet.⁶² Andererseits sind die benannten destruktiven Vetospieler auch künftig in der Lage, den Prozess institutionell zu blockieren und das Politikergebnis zu beeinflussen. Hinzu kommt, dass der langwierig geplante Umsetzungsprozess die Unsicherheit solcher Akteure fördert.

Insgesamt ist zu diagnostizieren: Der Freistaat geht einen konsequenten Schritt. Die veränderten finanziellen Rahmenbedingungen und ein gewandeltes gesellschaftliches Kommunikationsverhalten erforderten eine Anpassung der Strukturen hinsichtlich mehr Effektivität und Effizienz. Das Konzept ist sicherlich weitgehend konsistent, wenngleich – aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive betrachtet – auch durchaus eine Zweistufigkeit in Betracht gekommen wäre, denn Sachsen zählt zu den eher mittelgroßen Ländern der Republik mit vergleichsweise ansprechend ausgebildeten unteren Verwaltungsstrukturen als unabdingbare Voraussetzung einer Zweigliedrigkeit, denn ein mittelgroßes Land mit einer entsprechend angepassten Kommunalstruktur könnte durchaus auf eine mittlere Ebene verzichten.

Die sächsische Regierung wählte jedoch einen weniger riskanten Weg und orientierte sich an teils ähnlich großen Ländern, die ebenfalls dreigliedrig organisiert sind sowie an den beiden Nachbarländern, die eine Dreistufigkeit mit ebenfalls nur einer Mittelbehörde präferieren. Man darf durchaus vermerken, dass dieser Weg ein dreigliedriges „ostdeutsches Modell“ repräsentiert. Auch dürfte die Beibehaltung einer Mittelstufe die weiteren Widerstände in überschaubaren Grenzen halten, was bei einer umfassenderen Reform hinsichtlich zwei Ebenen eher bezweifelt werden kann. Die Präferenz für eine bestimmte Verwaltungsgliedrigkeit ist (unabhängig davon) auch eine „Geschmacksfrage“. Wichtiger ist vielfach die verbindliche Festlegung auf ein Modell und dessen anschließende konsequente Umsetzung.

Hinsichtlich der gewählten Modellvariante kann man daher durchaus zu unterschiedlichen Bewertungen kommen, wenngleich es nicht unwesentlich sein wird, wo die Stellenkürzungen im Sinne einer „Bürgernähe“ vornehmlich erfolgen werden: auf der unteren oder der mittleren Verwaltungsstufe. Etwas anders fällt die Bewertung mit Blick auf den Prozess und die zeitliche Optik der Reform aus. Es ist zweifelhaft, ob eine Umsetzung in einem derart langen Zeitzyklus gelingen wird. Aufgrund der Langfristigkeit der Maßnahmen ist durchaus zu befürchten, dass nachfolgende Strukturreformen oder andere damit einhergehende Modernisierungsschritte die aktuelle Reform überholen werden. Für die Durchsetzung der Reform spricht insgesamt, dass wesentliche Akteure, nämlich die kommunalen Spitzenverbände, das Vorhaben unterstützen. Allerdings sind auch einige mächtige destruktive Vetoakteure zu finden, die die Reform weiterhin blockieren können. Die zeitliche Optik wird diese Problematik noch verstärken, denn lange Prozesse schaffen Raum für Diskussionen und Blockaden. In der Logik von Politik ist das Zusammenspiel von Rahmenbedingungen und Strategien stets entscheidend. Dieses auf zehn Jahre angelegte strategische Spiel und die Umsetzungspläne werden sich hinsichtlich der Realisierung empirisch erst noch beweisen müssen.

62 Vgl. *Arthur Benz*, a.a.O. (Fn. 15), S. 205 ff., S. 218.