

marcus dittrich **bündeln & lenken**

kassel
university press





marcus dittrich

bündeln & lenken

das regierungspräsidium kassel
zwischen verwalten und gestalten



Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-89958-400-4

2008, kassel university press GmbH, Kassel

www.upress.uni-kassel.de

Umschlaggestaltung: Lars Tschoeke

Satz und Layout: Jörg Batschi Grafik Design, Kassel

Druck und Verarbeitung: Verlagsdruckerei Schmidt, Neustadt an der Aisch

Printed in Germany

Vorwort des Regierungspräsidenten	9
Einführung	11

Teil I: Die Regierungspräsidien

I. 1 Was ist ein Regierungspräsidium?	
I. 1.1 Der Aufbau der Verwaltungsorganisation in Deutschland	21
I. 1.2 Die Regierungspräsidien	32
I. 2 Die Diskussion um die Regierungspräsidien	
I. 2.1 Die Diskussion um die Mittelinstanz	53
I. 2.2 Die Diskussion um die Mittelinstanz in Hessen	69

Teil II: Das Regierungspräsidium in Kassel

II. 1 Kurze Übersicht	
II. 1.1 Der Regierungsbezirk Kassel	91
II. 1.2 Die Geschichte des Regierungspräsidiums Kassel bis 1960	98

Aufgaben und Organisation der Behörde im Wandel

II. 2 Die Abteilungen und ihre Aufgaben	
II. 2.1 Die Abteilungen im Überblick	101
II. 2.2 Die Präsidialabteilung	102
II. 2.3 Die Abteilung für Inneres und Soziales	109
II. 2.3.1 <i>Die Kommunalaufsicht</i>	114
II. 2.3.2 <i>Die Polizei</i>	122
II. 2.3.3 <i>Das Gesundheits- und Sozialwesen</i>	125
II. 2.4 Die Schulabteilung	133
II. 2.5 Die Abteilung Wirtschaft und Verkehr	136
II. 2.6 Die Abteilung für Forsten und Naturschutz	142
II. 2.6.1 <i>Die Aufgaben der Abteilung Forsten und Naturschutz</i>	153
II. 2.7 Die Abteilung für Regionalplanung	167
II. 2.8 Die Abteilung für Umwelt- und Arbeitsschutz	179
II. 2.8.1 <i>Das Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe</i>	190

II. 3 Besondere Institutionen	
II. 3.1 Regierungspräsident und Regierungsvizepräsident	199
II. 3.1.1 <i>Der Regierungspräsident</i>	199
II. 3.1.2 <i>Der Gestaltungsspielraum des Regierungspräsidenten</i>	204
II. 3.1.3 <i>Der Regierungsvizepräsident</i>	214
II. 3.1.4 <i>Regierungspräsidenten und Vizepräsidenten in Kassel</i>	216
II. 3.2 Der Personalrat	224
II. 3.3 Die Frauenbeauftragte	228
II. 4 Verwaltungsmodernisierung und Arbeitswandel	233
II. 4.1 Die Operation Sichere Zukunft	235
II. 4.2 Der Verwaltungsreformprozess	259
II. 4.3 Die Bußgeldstelle	280
II. 4.4 Die Beihilfe	286
II. 4.5 Die Öffentlichkeitsarbeit	292
II. 4.6 Das Personal	296
II. 5 Die Behörde im Wandel	
II. 5.1 Zonenrandlage und Wiedervereinigung	307
II. 5.2 Standorte	315
II. 5.3 Wichtige Ereignisse	325

Teil III: Bewertung

III. 1 Bündelung in der Praxis	
III. 1.1 Großprojekte	335
III. 1.1.1 <i>Verkehrsprojekte</i>	335
III. 1.1.2 <i>Müllheizkraftwerke</i>	341
III. 1.1.3 <i>Salzleitung</i>	345
III. 1.2 Katastrophenschutz	348
III. 2 Aufgabenwandel und Funktion	355
III. 3 Zentralisierung	363

III. 4 Die Bewertung durch die Interviewpartner von aussen	
III. 4.1 Befragung nordhessischer Institutionen	367
III. 4.2 Kundenbefragung	377
III. 5 Die Bewertung durch die Interviewpartner von innen	
III. 5.1 Das Verhältnis zu über- und untergeordneten Stellen	383
III. 5.2 Die Abteilungen II und III aus Sicht der Abteilungsleiter	386
III. 5.3 Die Diskussion um die Regierungspräsidien	389
III. 5.4 Persönlicher Rückblick und Ausblick der Interviewpartner	399
III. 6 Die besondere Stellung des Regierungspräsidium Kassel	411
III. 7 Das Problem der fehlenden Legitimation	417
III. 8 Abschlussbewertung	425
IV. Literaturverzeichnis	433
V. Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	444
VI. Anhang	447

Vorwort des Regierungspräsidenten

Irgendwann im Jahre 2006 machte der Blick in den Kalender unmissverständlich klar: Das Regierungspräsidium Kassel steuert mit dem 1. Oktober 2007 auf sein 140-jähriges Bestehen zu. Und in den Gesprächen zwischen Regierungsvizepräsident Dr. Neusel und mir bemerkten wir beide sehr schnell, wie ungenau das Gedächtnis alles das gespeichert hat, was allein wir an Veränderungen und Reformen in der Landesverwaltung und damit auch im Regierungspräsidium Kassel erlebt haben. Wir erinnerten uns an den Historiker Kurt Dülfer, der im Jahre 1960 auf 450 Seiten „Die Regierung in Kassel“ mit ihrer Geschichte und ihren Gebäuden vorgestellt hatte, und wir erinnerten uns an den Regierungspräsidenten Alfred Schneider, der zum 100-jährigen Bestehen des Regierungspräsidiums Kassel 1967 die Schrift „Brücke und Mittler“ herausgab, in der nicht nur Aufgaben und Organisation, sondern vor allem auch die schwere Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und der Wiederaufbau festgehalten sind. So wuchs die Idee, sich um die Fortschreibung dieser Geschichte zu bemühen. Möglichst vollständig sollte sie sein, die Darstellung des halben Jahrhunderts, das seit Dülfers großartiger Arbeit und Alfred Schneiders „Brücke und Mittler“ vergangen war.

Jede Form der Selbstbespiegelung verbot sich von selbst. Gesucht war der unverstellte Blick des Außenstehenden. Unser Ziel und Wunsch war eine in der Darstellung zeitgemäße wissenschaftliche Arbeit von ähnlichem Stellenwert wie Kurt Dülfers „Die Regierung in Kassel“.

Damit war eigentlich schon klar, dass dieses Projekt nur mit der Universität Kassel realisierbar war. Präsident Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep stellte auf meinen Wunsch den Kontakt zu dem Historiker Prof. Dr. Jens Flemming und dem Politologen Prof. Dr. Eike Hennig her. Sie wurden die Betreuer dieser jetzt von Marcus Dittrich vorgelegten Magisterarbeit.

Ohne der fachlichen Bewertung dieser Magisterarbeit voreignen zu wollen, kann ich sagen, dass unsere Ziele und Wünsche erreicht und bei Weitem übertroffen wurden. Schon die Lektüre der ersten Kapitel birgt für die unterschiedlichen Leser positive Überraschungen – der Verwaltungspraktiker staunt darüber, wie tiefe Kenntnisse über die Regierungspräsidien in Hessen sowie die Kasseler Behörde sich der Autor in kürzester Zeit angeeignet hat, und der Laie freut sich darüber, wie plausibel und verständlich die Ergebnisse formuliert sind.

Diese Darstellung der jüngeren Geschichte des Regierungspräsidiums Kassel und seiner vielfachen Anpassungen an unsere sich immer schneller verändernde Welt

widerlegt ein gern gepflegtes Vorurteil gegen wissenschaftliche Texte: Objektivität und Detailtreue, also das, was wir gemeinhin unter wissenschaftlicher Qualität verstehen, lassen sich wunderbar mit lebhafter, frischer und anschaulicher Darstellung verbinden. Das Regierungspräsidium dankt der Universität Kassel für die gute Unterstützung, und es dankt Herrn Dittrich für seine großartige Arbeit und den vermittelten Erkenntnisgewinn.

Lutz Klein
Regierungspräsident

„Trotz aller grundlegenden Veränderungen, die unsere Welt und Deutschland in den vergangenen hundert Jahren erfahren haben, überdauerte die Behörde des Regierungspräsidenten in Kassel die staatlichen Veränderungen [...]“

(Regierungspräsident Alfred Schneider in: Schneider, S. 9)

Einführung

Am 1. Oktober 2007 wurde das Regierungspräsidium Kassel 140 Jahre alt. Im September 1866 hatte Preußen die Annexion des Kurfürstentums Hessen beschlossen. Nach einem „Diktaturjahr“ (zur Angleichung der Verwaltung) „wurde am 1. Oktober 1867 der Regierungsbezirk Kassel gebildet“ (vgl. Wegner, S. 132). Zwei Weltkriege, vier Staatsformen, die deutsche Teilung und die Wiedervereinigung hat die Behörde seither überstanden. Das Regierungspräsidium Kassel ist damit das älteste der drei Regierungspräsidien in Hessen und spielt für den Regierungsbezirk – sozusagen als Nachfolger des Kurfürstentums – bis heute eine bedeutende Rolle.

Nicht 140, sondern schon 200 Jahre alt ist das „Modell Regierungspräsidium“. 1807 wurde die Idee dieser Verwaltungsbehörde durch den Freiherrn vom Stein geboren und ab 1808 im preußischen Staate umgesetzt. Wohl kaum eine andere Verwaltungsbehörde kann auf eine solch kontinuierliche Geschichte zurückblicken. Allerdings wurde und wird schon seit der Gründung dieser Behörden der staatlichen Mittelinstanz in Preußen und Bayern zu Beginn des 19. Jahrhunderts immer wieder über deren Notwendigkeit und die Zukunft der Regierungspräsidien in den deutschen Bundesländern diskutiert – auch in Hessen. Mit einer Ausnahme – nämlich dem Land Niedersachsen – wurde der dreistufige Verwaltungsaufbau aber bislang beibehalten. Kern der Mittelstufe sind dabei die Regierungspräsidien.

140 Jahre Regierungspräsidium Kassel heißt nicht, dass das Regierungspräsidium heute noch genau das ist, was die Behörde vor 140 Jahren war. Der allgemeine Verwaltungsauftrag der Behörde und viele Aufgaben blieben zwar bis heute erhalten, aber Aufgabenbestand, Organisation und Arbeitsweise der Behörde veränderten sich teilweise grundlegend. Nicht als hoheitliche Bürokratiebehörde (in der Literatur wird zuweilen das Wort „Fossil“ verwendet), sondern als gestaltende Dienstleistungsbehörde tritt das Regierungspräsidium Kassel heute nach außen auf. Der ehemalige Kasseler Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke schilderte im Interview, dass er bei seinem Amtsantritt

die Devise ausgegeben habe: „dass wir eine gestaltende Dienstleistungsbehörde sein wollen.“ Dass sich das Regierungspräsidium Kassel zu einer gestaltenden Dienstleistungsbehörde gewandelt hat, soll in dieser Arbeit dargestellt werden.

Auch das Regierungspräsidium Kassel unterlag der Diskussion um die Regierungspräsidien und dem gesellschaftlichen Wandel – und damit einem Wandel in Aufgaben und Organisationsstruktur. Insbesondere seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland bzw. des Bundeslandes Hessen hat sich die Behörde stark verändert – aber sie ist doch das Regierungspräsidium, „die Regierung“ in Kassel, „Brücke und Mittler“ zwischen Kommunen, Bevölkerung und Landesregierung geblieben.

In dieser Arbeit wird der Wandel des Regierungspräsidiums Kassel seit den 1960er Jahren dargestellt. Ausgangspunkte dieser Darstellung sind die Veröffentlichung zum 100-jährigen Bestehen dieser traditionsreichen Verwaltungsinstitution von 1967 sowie Kurt Dülfers umfangreiche Geschichte der „Regierung in Kassel“ (1960). Ausgehend von der Beschreibung in diesen beiden Standardwerken, soll hier die Entwicklung des Regierungspräsidiums bis heute dargestellt werden. Die Behörde, ihre Organisationsstruktur und ihre Aufgaben sowie deren Veränderungen in den vergangenen fast 50 Jahren werden beschrieben, auch vor dem Hintergrund der Diskussion um die Regierungspräsidien. Aber auch das Element des Gestaltenden, die eigenen Spielräume, die insbesondere in der Person des Regierungspräsidenten zu finden sind, und die damit verbundene Bedeutung der Behörde für den Regierungsbezirk, für die Region Nordhessen, sollen aufgezeigt werden, ohne diese allerdings in der Theorie analysieren zu können. Die Arbeit beschränkt sich daher auf eine beschreibende Darstellung dieser vielseitigen Verwaltungsbehörde.

Im ersten Teil des Buches wird der Behördentyp Regierungspräsidium in die Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland eingeordnet und ein Überblick über Geschichte, Aufgaben und Funktionen der Behörde gegeben. Außerdem wird versucht, die Diskussion um den Behördentyp darzustellen und anschließend die Diskussion um die Regierungspräsidien in Hessen nach 1945 nachzuvollziehen. Dieser erste Teil stützt sich vor allem auf die Literatur über die Regierungspräsidien. Die grundlegenden Standardwerke zu diesen Verwaltungsbehörden der Mittelstufe entstanden bereits Ende der 70er Jahre (1967, 1969) von Fonk und Hillmann, die Geschichte, Aufgaben und Funktion der Regierungspräsidien beschreiben. Die neuere Literatur befasst sich vor allem mit der Diskussion um diesen Behördentyp, zumeist im übergeordneten Rahmen des allgemeinen Verwaltungsreformprozesses.

Im Hauptteil (Teil II) wird das Regierungspräsidium Kassel und dessen Wandel seit 1960 dargestellt. Dabei werden zunächst ausgehend von den Organisationseinheiten (Abteilungen) die Aufgaben und deren Veränderungen betrachtet, außerdem werden einzelne „Institutionen“ der Behörde (Behördenleitung, Personalrat, Frauenbeauftragte) sowie die Veränderungen von Organisation und Arbeitsprozessen vorgestellt. Kurze Abschnitte befassen sich mit der Geschichte des Regierungspräsidiums bis 1960, den Lebensläufen der Regierungspräsidenten und einem Überblick über den Regierungsbezirk.

Im dritten Teil schließt sich eine Bewertung der dargestellten Veränderungen, auch im Hinblick auf die Diskussion um die Regierungspräsidien und die Rolle des Regierungspräsidiums Kassel für die Region Nordhessen an.

Der zweite Teil dieser Arbeit beruht hauptsächlich auf Recherchen im Regierungspräsidium Kassel. Allerdings sollen zunächst zwei Bücher hervorgehoben werden, an die diese Arbeit zumindest zeitlich anknüpfen soll und die eine wichtige Grundlage für diese Arbeit waren, um die Rolle der „Regierung in Kassel“ als „Brücke und Mittler“ überhaupt zu verstehen:

Kurt Dülfers grundlegendes Werk „Die Regierung in Kassel“, das die Entwicklung des Regierungspräsidiums mit seinen Leitern und Abteilungen, des Regierungsbezirks und der Regierungsgebäude bis 1960 beschreibt, und das von Regierungspräsident Alfred Schneider zum 100-jährigen Bestehen des Regierungspräsidiums Kassel 1967 herausgegebene Buch „Brücke und Mittler“, in der nicht nur Aufgaben und Organisation, sondern vor allem auch die schwere Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und der Wiederaufbau festgehalten sind. Beide Bücher enthalten außerdem persönliche Schilderungen zweier Regierungspräsidenten, die das Haus in schwerer Zeit führten (Dr. Ferdinand Friedensburg bis zur Machtergreifung Hitlers 1933 und Dr. Fritz Hoch im Wiederaufbau ab 1945). „Es wird also notwendig sein, zu ihm zu greifen, will man das Geschehen der letzten 20 Jahre voll verstehen“, verwies Alfred Schneider (S. 8) 1967 in „Brücke und Mittler“ auf Dülfer. Hier also auch der Hinweis: Wer die Darstellungen in dieser Arbeit und die 140-jährige Geschichte der Kasseler Regierung verstehen will, möge ebenfalls zu Dülfer und zu Schneider greifen.

Lieferten diese beiden Bücher die grundlegenden Informationen, so waren das wohl wichtigste Standbein, um die Entwicklung der Behörde nach 1967 nachvollziehen zu können, die vom Verfasser durchgeführten Interviews, da es für die Zeit nach 1967 keine weitere ausführliche Literatur über die Entwicklung des Regierungspräsidiums Kassel gibt. Die Interviews wurden in Form von Leitfadengesprächen im Zeitraum

zwischen dem 21. Mai und dem 5. September 2007 geführt, digital aufgezeichnet und transkribiert. Die Transkriptionen wurden anschließend den Interviewpartnern zur Korrektur vorgelegt. Nur die von den Interviewpartnern freigegebenen bzw. korrigierten Passagen werden in dieser Arbeit verwendet. Interviewt wurden die ehemaligen Leiter der Abteilungen Forsten, Regionalplanung und Umwelt, der ehemalige Regierungsvicepräsident, ein ehemaliger Regierungspräsident sowie der amtierende Regierungspräsident und dessen ständiger Vertreter. Nachgeholt und nachträglich eingefügt wurden Interviews mit den beiden Leitern der Abteilungen II und III im Februar 2008. Nähere Auskünfte zu den Interviewpartnern finden sich im Anhang. Alle Interviewpartner erklärten sich mit der Nennung ihres Namens im Zuge dieser Arbeit einverstanden. Für die Interviews wurde ein Leitfragenkatalog verwendet, der an den jeweiligen Interviewpartner angepasst wurde. Neben einem auf den Interviewten abgestimmten fachlichen Teil (z.B. Forst, Polizei, Umwelt etc.) enthielten die Fragebögen Fragen zur Person, zur Diskussion um die Mittelinstantz und zur Gesamteinschätzung des Regierungspräsidiums Kassel. Die Fragebögen können im Anhang eingesehen werden. Da das Interview in Form eines Gespräches geführt wurde, wurden nicht immer alle Leitfragen in der vorgegebenen Reihenfolge beantwortet, teilweise wurden Fragen zusammengefasst beantwortet oder aus zeitlichen Gründen ausgelassen. Die Interviews fanden im Regierungspräsidium Kassel oder in der Wohnung der Interviewten statt. Die Dauer der Interviews lag – je nach Fragestellung und Gesprächsbereitschaft – zwischen (aufgezeichneten) 80 und 240 Minuten, im Durchschnitt bei etwa zwei Stunden. Allen Interviewpartnern sei bereits an dieser Stelle für ihre Offenheit und ihr Entgegenkommen herzlich gedankt.

Neben den aufgezeichneten Leitfadeninterviews dienten mehrere Gespräche innerhalb der Behörde zur Informationsbeschaffung. Die Gespräche wurden jeweils in den einzelnen Fachgebieten mit Mitarbeitern des Regierungspräsidiums geführt und dienten insbesondere der Vertiefung bzw. dem Verständnis der verschiedenen Bereiche, teilweise waren die Gespräche auch mit Führungen durch die jeweiligen Dezernate verbunden. Um einen Überblick über die Behörde zu erhalten, wurden außerdem mehrere Gespräche mit dem Organisationsdezernenten geführt. Den Gesprächen lag kein spezieller Leitfadenkatalog zugrunde. Während der Gespräche wurden handschriftliche Protokolle angefertigt, aus denen hier zitiert wird. Eine Liste mit allen Interviews und Gesprächen befindet sich im Literatur- und Quellenverzeichnis.

Um im Rahmen dieser Arbeit zumindest eine kleine Einschätzung des Regierungspräsidiums Kassel von außen zu erhalten, wurden außerdem einige hessische bzw. nordhessische Institutionen um eine schriftliche Beantwortung von Fragen zum Regierungspräsidium Kassel gebeten. Da eine Kundenbefragung bereits vom RP Kassel

durchgeführt wurde und für diese Arbeit auch nicht in Betracht kam, wurden Vertreter der politischen Parteien, der Wirtschaftsverbände, der Medien und weitere als „wichtig“ erachtete nordhessische Institutionen, die in der Region eine Rolle spielen und mit dem Regierungspräsidium Kontakt haben, ausgewählt. Angeschrieben wurden schließlich 15 Institutionen:

- die vier im Hessischen Landtag vertretenen Parteien CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen;
- die nordhessischen Medien: Hessischer Rundfunk (Studio Kassel), RTL (Studio Kassel), Hessisch-Niedersächsische Allgemeine (HNA; Kassel), Waldeckische Landeszeitung (Korbach), Fuldaer Zeitung (Fulda);
- die nord- bzw. osthessischen Wirtschaftsverbände: Handwerkskammer Kassel, IHK Kassel, IHK Fulda;
- sowie das Regionalmanagement Nordhessen (Kassel), der Sprecher der Landräte des Regierungsbezirks und die Universität Kassel.

Eine Rückmeldung erfolgte von zwölf (80%) der 15 Institutionen, neun Institutionen (60%; darunter alle Parteien) nahmen schließlich an der Befragung teil. Die Beantwortung der Fragen erfolgte sehr unterschiedlich, zum Teil wurde jede Frage im Einzelnen beantwortet, während andere die Beantwortung der Fragen in einem Text zusammenfassten. Teilweise konnten die Befragten zu einzelnen Fragen auch keine Stellung nehmen. Sieben der neun Antworten gingen schriftlich (per Post oder E-Mail) ein. In einem Fall (Regionalmanagement) wurden die Fragen in einem Leitfadengespräch vor Ort beantwortet, in einem weiteren Fall (RTL) erfolgte die Beantwortung der Fragen telefonisch.

Neben Interviews, Gesprächen und Befragung bildete die Einsicht in (Archiv-) Akten eine weitere wichtige Quelle für diese Arbeit. Besonders hervorzuheben sind hier die Organisations- und Geschäftsverteilungspläne des Regierungspräsidiums Kassel seit 1952, anhand derer sich sowohl die Organisationsstruktur, als auch die Aufgabenentwicklung zurückverfolgen lassen. Weitere Archivakten (sowohl im Archiv des Regierungspräsidiums Kassel als auch im Hessischen Staatsarchiv in Marburg) liefern ebenfalls wertvolle Einblicke in die Veränderungsprozesse der vergangenen 50 Jahre. Für die Arbeit wurde außerdem auf verschiedene Gesetze, Verordnungen und Erlasse (Bibliothek des Regierungspräsidiums) sowie auf weitere, insbesondere vom RP Kassel zur Verfügung gestellte Materialien und verschiedene Internetseiten zurückgegriffen.

Die verschiedenen Abteilungen, Dezernate und Aufgaben werden in der folgenden Darstellung teilweise unterschiedlich behandelt. Zum Teil werden Abteilungen und Aufgaben relativ detailliert dargestellt (wie beispielsweise die Forstabteilung und das

Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe), während andere Aufgabenbereiche vergleichsweise kürzer behandelt werden. Es war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, sämtliche Aufgaben des Regierungspräsidiums Kassel im Detail darzustellen – zur Erklärung mag genügen, dass allein der „Katalog der Zuständigkeiten“ des Kasseler Regierungspräsidiums von 1971 über 780 Seiten stark ist.

Die Arbeit soll dennoch einen Überblick über diese vielfältigen Aufgabenbereiche der „allgemeinen inneren Verwaltung“ auf der Mittelstufe bieten. Alle Abteilungen und ihre Aufgabenbereiche werden daher nach Möglichkeit angesprochen. Der Hauptaspekt der Arbeit soll aber – wie bereits erwähnt – auf dem Wandel des Regierungspräsidiums Kassel vor dem Hintergrund der Diskussion um die Mittelinstanz liegen. Aufgabenbereiche der Behörde, die von diesem Wandel eher weniger betroffen waren, werden daher verkürzt dargestellt. Weitere Gründe für die unterschiedliche Darstellungsweise liegen in der Auswahl der Gesprächspartner: Bei dem umfangreichen Aufgabengebiet des Regierungspräsidiums war es nicht möglich, mit Mitarbeitern aus allen Bereichen zu sprechen, es musste eine Auswahl vorgenommen werden. Für einige Bereiche (z.B. die ehemalige Schulabteilung) standen leider auch keine Gesprächspartner mehr zur Verfügung. Schließlich wurden einige Spezialaufgaben, die man in einem Regierungspräsidium vielleicht weniger vermutet oder die als Beispiel für die Vielfältigkeit dieser Behörde dienen können (z.B. das oben genannte Fachzentrum), herausgegriffen und exemplarisch dargestellt.

Kritisch möchte ich an dieser Stelle anmerken, dass diese Arbeit hauptsächlich auf Informationen aus dem Regierungspräsidium Kassel und damit der innerbehördlichen Sichtweise beruht. So wies mich Herr Dr. Lohmeier von der IHK Kassel freundlicherweise bei der Beantwortung des Fragenbogens darauf hin, dass mit der Befragung durch die vorgesehene Veröffentlichung der Arbeit „eine Art Grußwort zum Jubiläum“ erfragt werde und weniger eine Bewertung für eine wissenschaftliche Untersuchung. Die Ergebnisse der Befragung zeigen allerdings, dass sich die befragten Institutionen auch kritisch mit der Mittelinstanz auseinandersetzen. Außerdem ist zu vermuten, dass die Befragung wohl nicht durchweg so positiv ausgefallen wäre, wenn die Befragten größere Probleme mit dem Regierungspräsidium hätten. Darauf deutet auch die Initiative des Regionalmanagements Nordhessen hin, das RP Kassel für die Auszeichnung „Kundenfreundliche Verwaltung“ vorzuschlagen. Und auch die Gespräche in der Behörde, die Kundenbefragung und die Diskussionsrunde anlässlich der Jubiläumsveranstaltung liefern ein RP-freundliches Bild, das zwar von der Sichtweise der Behörde und vom runden Geburtstag (wer wünscht da schon Schlechtes?) geprägt sein mag, das bestimmt aber einen großen Funken Wahrheit enthält.

Es gibt sicherlich einige Problemfelder und Nachteile, die behoben werden müssen, und die nach bestem Wissen und Gewissen in dieser Arbeit auch angesprochen werden – soweit sie bei den Gesprächen in der Behörde, bei der Befragung und in der Literatur angesprochen wurden. Wie das Regierungspräsidium tatsächlich in der Bevölkerung gesehen wird, wie es die „Kunden“ aus Wirtschaft und Politik unabhängig von einer behördlichen oder einer auf das Jubiläum bezogenen Befragung sehen, und wie die Qualität, Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung nach einer fachlichen Untersuchung im Einzelnen zu beurteilen sind, muss an dieser Stelle aber offen bleiben.

Entstanden ist diese Magisterarbeit auf Initiative des Regierungspräsidiums Kassel im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel. Betreut wurde die Arbeit von Prof. Dr. Eike Hennig und Prof. Dr. Jens Flemming (Uni Kassel) und im Regierungspräsidium insbesondere von Organisationsdezernent Winfried Hausmann. Ihnen und all jenen, ohne deren Hilfe diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre, sei an dieser Stelle schon einmal herzlich gedankt. Ein umfangreicheres Dankeswort findet sich am Ende der Arbeit. Die ist am Schluss zwar wesentlich umfangreicher geworden, als ich es mir zu Anfang vorgestellt hatte, und doch konnte noch nicht alles berücksichtigt werden. Denn:

„Ein Regierungspräsidium – tausendundeine Aufgabe.“
(Regierungspräsident Lutz Klein; in: Report 05, S. 3)

teil I
die regierungspräsidien



Begriffsklärung und Definition

I. 1 Was ist ein Regierungspräsidium?

Das Regierungspräsidium im Gesamtsystem

I. 1.1 Der Aufbau der Verwaltungsorganisation in Deutschland

„Der öffentlichen Verwaltung ist als Teil des Staates eine besondere Funktion zugewiesen. Sie ist auf die Ausführung der Gesetze spezialisiert.“ (Reisnecker, S. 29).

Nehmen wir zunächst als gegeben an, dass der Staat – und somit auch der Bürger – ein gewisses Maß an Verwaltung benötigt, um – und hier sieht Reisnecker die besondere Bedeutung der Verwaltung – die von der Politik erlassenen Gesetze auszuführen. Damit ist es laut Reisnecker Aufgabe der Verwaltung, den in den Gesetzen manifestierten politischen Willen umzusetzen, er spricht auch vom „Vollzug politischer Programme“ (vgl. Reisnecker, S. 29). Bei dieser Umsetzung des politischen Willens könne den Verwaltungen Spielraum belassen werden (ebd.).

Neben der Aufgabe des Gesetzesvollzuges erkennt Reisnecker der Verwaltung aber noch eine weitere Aufgabe zu: die Unterstützung der Legislative bei der Herstellung politischer Entscheidungen. Die Regierungen seien auf das Fachwissen der Verwaltung angewiesen, so Reisnecker (vgl. S. 30), damit werde die Verwaltung „in einer politischen Funktion tätig“ (Reisnecker, S. 29).

Um diese Aufgaben erfüllen zu können, muss die Verwaltung „funktionsfähige Organisationseinheiten [...] schaffen“ (Hill, S. 25). Die Anforderungen an den Verwaltungsaufbau ergeben sich zunächst aus dem Grundgesetz, wie Reisnecker beschreibt: Verwaltung muss demokratisch, sozialstaatlich, rechtsstaatlich, republikanisch und bundesstaatlich aufgebaut sein (vgl. Reisnecker, S. 15). Neben diesen allgemeinen Anforderungen nennt Hill aber auch spezielle Anforderungen, die sich für den Aufbau und die Organisation der Verwaltung ergeben (vgl. Hill, S. 25):

- Verwaltung muss effizient sein (Effizienz = „schnelle, wirtschaftliche, sachlich richtige und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung“);
- Verwaltung muss bürgernah sein (Bürgernähe = „anliegens- und adressaten-gerechtes, akzeptanz- und integrationsförderndes Verwaltungshandeln“).

Wagener fasst die Anforderung der Bürgernähe weiter und setzt an ihre Stelle den Begriff des Integrationswertes: Verwaltung mache den Staat für den Bürger leibhaftig, integriere Teilgesellschaften und verleihe dem Staat damit Stabilität (Wagener, S. 6).

Beide Anforderungen an die Staatsverwaltung – Effizienz und Bürgernähe – bilden laut Hill keine Gegensätze, sondern „ergänzen sich“, sie sind jeweils Teil des anderen, können aber je nach Aufgabe unterschiedlich gewichtet sein. Auch Wagener betont, dass die „Effektivität“ (enthält Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit und Wirkungsgrad der Verwaltung) nur eine Seite der Betrachtung von Verwaltung sei und den politischen Aspekt, den Integrationswert, außer Acht lasse (vgl. Wagener, S. 6).

Um die Funktionsfähigkeit der Staatsverwaltung zu gewährleisten, führt Hill ein weiteres notwendiges Kriterium an: die Stetigkeit der Verwaltungsorganisation, allerdings verbunden mit der Forderung nach gleichzeitiger Lernfähigkeit:

„Verwaltungseinheiten dürfen daher nicht einem ständigen Veränderungs- und Neuerungsdruck ausgesetzt werden, andererseits müssen sie sich auch im Hinblick auf die wandelnden Herausforderungen der Zukunft als lern- und innovationsfähig erweisen.“

Den Aspekt der Stetigkeit, dem auch bei der Diskussion um die Regierungspräsidien in der Bundesrepublik Beachtung geschenkt werden sollte, betont Wagener ebenfalls:

„Eine Verwaltungsorganisation kann in ihren wesentlichen Einheiten nicht dauernd umgestaltet werden. Der Gesamtapparat der Verwaltung muss daher so zugeschnitten sein, dass er voraussichtliche Entwicklungen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens ohne grundlegende Umgestaltung auffangen kann.“ (Wagener, S. 10)

Reisnecker weist darauf hin, dass noch weitere Anforderungen an das Verwaltungshandeln gestellt werden, Wagener gliedert seine Anforderungen („Maßstäbe“) beispielsweise in weitere Untermaßstäbe und kommt im Ergebnis zu einem umfassenden Maßstabskatalog (vgl. Wagener, S. 312 ff). Auf eine vertiefende Betrachtung dieser Anforderungen soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Neben den genannten grundsätzlichen Anforderungen an Aufgaben und Aufbau der Verwaltung ergeben sich weitere Anforderungen an die Verwaltungsorganisation durch die Struktur des Staates: Der Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland beruht auf der Einteilung in Bund, Länder und Kommunen. Damit ergibt sich auch die Notwendigkeit einer Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung. In der Bundesrepublik gibt es also zunächst nach dem Föderalismusprinzip des Grundgesetzes „grob drei Hauptverwaltungsebenen“ (Bogumil 1998, S. 111/vgl. Eichhorn, S. 1.118). Der Begriff Verwaltungsebene kennzeichnet die vertikale Gliederung der öffentlichen Verwaltung (vgl. Eichhorn, S. 1.118). Neben der Einteilung der Verwaltungsebenen nach dem Föderalismusprinzip, kann die Verwaltung weiter durch „die gebietskörperschaftlich organisierten Träger mit eigener Rechtspersönlichkeit“ (Eichhorn, S. 1.118)

untergliedert werden, damit kann die Kommunalverwaltung noch einmal in eine Kreis- und eine Gemeindeebene geteilt werden. „Zu einer weiteren V. (Verwaltungsebene, d. Verf.) gelangt man, wenn nach organisatorischen Hauptverwaltungsebenen differenziert wird“ (Eichhorn, S. 1.118). Daraus leitet sich nach Bogumil (1998, S. 112) das folgende Verwaltungsschema für die Bundesrepublik Deutschland ab:

1. Verwaltungsebene: Bund
2. Verwaltungsebene: Länder
3. Verwaltungsebene: Regierungsbezirke
4. Verwaltungsebene: Landkreise und kreisfreie Städte
5. Verwaltungsebene: Gemeinden

Wie bei Eichhorn beschrieben, handelt es sich bei der dritten Verwaltungsebene, den Regierungsbezirken, allerdings nur um eine organisatorische Verwaltungsebene und keine durch das Grundgesetz verankerte eigenständige Gebietskörperschaft. Die Regierungsbezirke sind daher Teil der Landesverwaltung, Wagener nennt sie „unselbstständige Untergliederungen der großen Flächenländer.“ Den Regierungsbezirken kommt von daher eine Sonderrolle im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland zu, da sie im Gegensatz zu den vier anderen Verwaltungsebenen laut Wagener keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, nicht „raumausfüllend“ vorhanden sind und ihnen kein unmittelbar gewähltes Organ zur Seite steht (vgl. Wagener, S. 55).

Die Länder und Gemeinden tragen in der Bundesrepublik Deutschland die Hauptlast der Verwaltung, Bogumil begründet dies mit dem Föderalismusprinzip, dem Gewaltenteilungsprinzip und der garantierten kommunalen Selbstverwaltung, sodass sich ein geringer Anteil zentralstaatlicher Verwaltung in Deutschland ergibt (vgl. Bogumil 1998, S. 112; Grundgesetz Artikel 30). Die Verwaltungsebenen und die Verwaltungskonzentration bei den Ländern und Gemeinden stellen weitere Anforderungen an den Verwaltungsaufbau. Eichhorn nennt zwei Grundprinzipien der Verwaltungsorganisation: die (De-)Zentralisation und die (De-)Konzentration (vgl. Eichhorn, S. 1.110/1.111).

Zentralisation – Dezentralisation

Mit dem Begriffspaar Zentralisation – Dezentralisation werden nach Reisnecker die allgemeinen Prinzipien der Aufbauorganisation der Verwaltung gekennzeichnet.

Zentralisation bedeutet im Idealzustand die Wahrnehmung sämtlicher Verwaltungsaufgaben bei einer Stelle, d.h. die Orientierung hin zum Mittelpunkt. Unter

Dezentralisation versteht man umgekehrt die entgegengesetzte Orientierung (weg vom Mittelpunkt), d.h. die Wahrnehmung der Aufgaben durch verschiedene Behörden. Die (De-)Zentralisation kann sowohl vertikal, also am Grad ihrer räumlichen Ausdehnung, als auch horizontal, am Grad der sachlichen Ausdehnung, gemessen werden (vgl. Reisnecker, S. 39/40). Dies bedeutet im Idealfall: Eine räumlich zentralisierte Behörde nimmt sämtliche Verwaltungsaufgaben für einen bestimmten Verwaltungsraum wahr, es gibt nur diese eine Verwaltungsbehörde für den Verwaltungsraum. Räumliche Zentralisation wäre auch gegeben, wenn alle Verwaltungsaufgaben an einem Ort für einen Verwaltungsraum wahrgenommen werden, sachlich die Aufgaben aber dezentralisiert sind und in verschiedenen Verwaltungsbehörden, z.B. je nach Aufgabengebiet, wahrgenommen werden. Sachliche und räumliche Dezentralisation ist also erreicht, wenn Verwaltung auf möglichst viele autonome Verwaltungsträger im Raum verteilt ist (vgl. Eichhorn, S. 1.110).

Konzentration – Dekonzentration

Unter dem Begriffspaar Konzentration – Dekonzentration versteht Reisnecker den Grad der Verteilung öffentlicher Verwaltungsaufgaben. Im Idealzustand bedeutet dies, dass sämtliche Verwaltungsaufgaben bei einem Höchstmaß an Konzentration in der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgeführt werden. Dekonzentration heißt, dass die Verwaltungsaufgaben nicht mehr unmittelbar von der Staatsverwaltung, sondern von rechtlich verselbständigte Bereichen (Landesbetrieb, Private, etc.) wahrgenommen werden. Auch die (De-)Konzentration kann sowohl horizontal (sachlich) als auch vertikal (räumlich) betrachtet werden; d.h., Aufgaben können entweder nach sachlichen Gesichtspunkten oder „auf Verwaltungseinheiten mit einem bestimmten Raumbezug“ verteilt werden (vgl. Reisnecker, S. 41/42; vgl. auch Fonk, S. 20). Eichhorn beschreibt den Begriff der (De-)Konzentration umfassender und versteht darunter die Verteilung von Verwaltungskompetenzen auf eine oder auf mehrere Behörden (sowohl räumlich/vertikal als auch sachlich/horizontal), d.h. die konzentrierte Aufgabenwahrnehmung bei einer Behörde oder die Wahrnehmung einer Aufgabe durch verschiedene Behörden (auf einer Verwaltungsebene [horizontal] oder auf mehreren Verwaltungsebenen [vertikal]).

Beide Begriffspaare kennzeichnen weder einen bestehenden Zustand der Verwaltungsordnung, noch können sie vollständig verwirklicht werden. Darauf weist Reisnecker hin. Vielmehr seien mit (De-)Zentralisation und (De-)Konzentration nur graduell erreichbare „Richtungen, nicht Ziele der Verwaltungsorganisation“ gemeint (Reisnecker, S. 39). Die Vor- und Nachteile beider Begriffspaare werden sowohl bei Eichhorn als

auch bei Reisnecker ausführlich erläutert, hier werden sie später im Zusammenhang mit der Diskussion um die Mittelinstantz berücksichtigt.

Die Einheit der Verwaltung

Im Begriff der Einheit der Verwaltung findet die Konzentration möglichst vieler Aufgaben innerhalb einer Verwaltungsorganisation seinen Ausdruck (vgl. auch Eichhorn, S. 289). In der Literatur über die Diskussion um die Mittelinstantz ist häufig vom „Grundsatz“ der Einheit der Verwaltung die Rede, Hill spricht von einer anerkannten verwaltungswissenschaftlichen Organisationsmaxime (vgl. Hill, S. 26).

Aus den oben geschilderten Organisationsprinzipien der Verwaltung ([De-]Konzentration und [De-]Zentralisation) lassen sich für Hill drei grundsätzliche Organisationsmodelle der Staatsverwaltung ableiten:

- eine Ausdifferenzierung der Verwaltungsorganisation, um die Anforderungen „einer hochkomplexen Umwelt“ bewältigen zu können (vgl. Hill, S. 27); dies entspräche einer möglichst weitreichenden Dezentralisation und Dekonzentration;
- eine „konzentriert-ganzheitliche und interdisziplinäre Aufgabenerfüllung“, um die Aufgaben der Verwaltung „in ihrem Zusammenhang zu erfassen und zu bewältigen“ (ebd.); also eine möglichst weitgehende Konzentration von Aufgaben;
- sowie als Mittelweg eine „lose Koppelung“ zwischen organisatorischer Ausdifferenzierung und organisatorischer Konzentration (ebd.).

Dem Prinzip der konzentriert-ganzheitlichen Aufgabenerfüllung (das Hill übrigens favorisiert) entspricht die Einheit der Verwaltung:

„Dieses Prinzip, nach dem die Verwaltungsaufgaben territorial bei einer Behörde (bzw. einer Gruppe chefangegliederter Behörden) zusammengefasst (werden sollen) und auf Sonderbehörden möglichst verzichtet werden soll, ist als verwaltungswissenschaftliche Organisationsmaxime anerkannt.“ (Hill, S. 28)

Für Fonk verkörpert die Einheit der Verwaltung den Zweckmäßigkeitgrundsatz der Geschlossenheit der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Fonk, S. 21):

„Die Bündelungs- und Einheitsbehörde bietet wie keine andere die Chance, alle Fachsparten, deren Votum zu einer bestimmten Verwaltungsentscheidung erforderlich ist, an der Entscheidungsfindung auf einheitliche und schnelle Weise zu beteiligen und unter einer einheitlichen Verantwortung einen Ausgleich zwischen den Vertretern der Ressortinteressen herbeizuführen.“ (Fonk, S. 22)

Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung ist laut Reisnecker zunächst ein außerrechtliches Phänomen; er weist nach, dass die Einheit der Verwaltung außer in der bayerischen Landesverfassung in keiner anderen deutschen Landesverfassung und auch nicht im Grundgesetz verankert ist (vgl. Reisnecker, S. 99/100). Die Einheit der Verwaltung bzw. die Forderung nach dieser Einheit ist in Deutschland historisch gewachsen und wurde mit der Aufteilung der Exekutive in unterschiedliche Ressorts notwendig, um die verschiedenen Geschäftsbereiche bzw. Fachinteressen auf untergeordneter Ebene wieder zusammenführen zu können (vgl. Reisnecker, S. 80):

„Die Forderung nach einer Bündelung von Aufgaben auf der Mittel- und Unterstufe stammt aus einer Zeit, als sich auf der obersten Verwaltungsebene eine immer größere Ausdifferenzierung durchsetzte.“ (Reisnecker, S. 78)

Damit sind die Einheit der Verwaltung und die staatliche Mittelinstantz eng miteinander verknüpft, die Zusammenführung bzw. Bündelung der einzelnen Ressortinteressen bzw. Fachverwaltungen fand nach den Stein-/Hardenbergschen Reformen in Preußen und findet bis heute auf der Mittelebene in den Regierungspräsidien und auf der unteren Verwaltungsebene in den Landkreisverwaltungen statt. Fonk spricht daher in diesem Rahmen auch von der Einheit der Verwaltung als eine Prämisse der mehrstufigen Staatsverwaltung: die Bündelung müsse auf Mittel- und Unterebene stattfinden, da die Ministerialverwaltung fachlich ausgerichtet sei (vgl. Fonk, S. 20). Und Hillmann betont, dass die Regierungspräsidien „heute die einzige Stelle im Staat [seien], bei der die meisten Fäden der Verwaltung zusammenlaufen, ,die sich auf das Gesamtgeschehen in einem bestimmten Gebiet beziehen“ (Hillmann, S. 137).

Der Begriff der Einheit der Verwaltung umfasst nach Reisnecker zwei Bedeutungsdimensionen (vgl. S. 38):

- funktionale Bedeutung:
Einheitlichkeit und Gleichgerichtetheit staatlichen Handelns;
- organisatorische Bedeutung (Schwerpunkt):
„innerhalb eines Verwaltungsraumes alle Verwaltungsaufgaben von einer Behörde wahrnehmen zu lassen.“

Die organisatorische Bedeutung dürfte damit die funktionale Bedeutung der Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns mit einschließen. Wie für die Prinzipien der (De-)Konzentration/Zentralisation gilt aber auch bei der Einheit der Verwaltung, dass es sich um eine „idealtypische Vorstellung von Verwaltungsorganisation“ (Hillmann, S. 136) handelt.

Allgemeine Verwaltung

Ein Begriff, der mit den Prinzipien der Konzentration bzw. der Einheit der Verwaltung in engem Zusammenhang steht, ist der Begriff der allgemeinen Verwaltung. Auch dieser setzt sich nach Fonk (vgl. Fonk S. 30/S. 40) aus zwei Dimensionen zusammen:

- sachliche Dimension: Unter Bezug zur Verwaltungstätigkeit bedeutet allgemeine Verwaltung die Wahrnehmung von Aufgaben, die „verschiedensten Ressorts zugewiesen sind“;
- funktionale Dimension: Unter Bezug auf die Verwaltungsbehörde bedeutet allgemeine Verwaltung, dass Behörden „allen Ressorts zur Verfügung stehen“.

Der Begriff der allgemeinen Verwaltung beinhaltet damit eine theoretische Allzuständigkeit (vgl. Fonk, S. 31), „denn vom System her darf es keine Aufgabe geben, für deren Erledigung niemand zuständig ist“ (Fonk, S. 38). Damit liegt den Behörden der allgemeinen Verwaltung eine positive Zuständigkeitsvermutung zugrunde, sie sind grundsätzlich für alle Aufgaben zuständig, ausgenommen derer, „die ihnen gesetzlich entzogen sind“ (Fonk, S. 38).

Allgemeine Verwaltung – allgemeine innere Verwaltung – allgemeine und innere Verwaltung

Neben dem Begriff der allgemeinen Verwaltung werden auch die Umschreibungen „allgemeine innere Verwaltung“ sowie „allgemeine und innere Verwaltung“ gebraucht, worauf Fonk (vgl. S. 33ff) hinweist. Die Zusammensetzung „allgemeine und innere Verwaltung“ hat laut Fonk sowohl die oben genannte organisatorisch-funktionelle (1) als auch eine institutionelle (2) Bedeutung: „allgemein“ bedeutet, die Behörde steht potenziell der gesamten Verwaltungstätigkeit des Staates zur Verfügung (1), „innere“ heißt, dass sie beim Innenministerium ressortiert (2) (vgl. Fonk, S. 34). Im Begriff der allgemeinen inneren Verwaltung verbirgt sich nach Reisnecker (vgl. S. 48) im „inneren“ der Oberbegriff, d.h. das Fachgebiet, die innere Verwaltung (nach dem Ressortprinzip; vs. Justiz, Wirtschaft, Finanzen, etc.), laut Fonk (vgl. S. 34) kann man also in eine allgemeine (grundsätzliche Zuständigkeit im Fachgebiet Inneres; vgl. auch Reisnecker, S. 49) und in eine besondere innere Verwaltung (Teilzuständigkeit im Fachgebiet Inneres, z.B. Polizei, etc.) unterscheiden. Für das Regierungspräsidium Kassel trifft also zu, dass das Regierungspräsidium eine Behörde der allgemeinen und inneren Verwaltung ist, da es grundsätzlich allen anderen Ressorts für Verwaltungsaufgaben zur Verfügung steht und funktionell dem Innenministerium untergeordnet ist, das RP Kassel aber (in der Abteilung I) Aufgaben der allgemeinen inneren Verwaltung wahrnimmt.

Sonderbehörden

Die Verwaltung muss im „modernen sozialen Rechtsstaat einen enormen Umfang an Aufgaben bewältigen“ (Reisnecker, S. 44). Fast alle Lebensbereiche werden mittlerweile vom Staat und seiner Verwaltung abgedeckt, so Reisnecker, damit geht auch innerhalb der Verwaltungsorganisation notwendigerweise eine Spezialisierung auf die bestehenden Probleme einher (ebd.). Je komplexer dieses System ist und wird, desto notwendiger werde auch eine Binnendifferenzierung, beschreibt Reisnecker den weiteren Kausalzusammenhang; es sei offensichtlich, dass die Kapazität einer Behörde nicht unbegrenzt sein könne.

Kein Wunder also, dass die Einheit der Verwaltung bis heute nur ein theoretischer Idealzustand ist: Neben den allgemeinen Verwaltungsbehörden entstanden schnell Sonderbehörden. Im Gegensatz zur allgemeinen Verwaltung beruht deren Existenz auf einer negativen Zuständigkeitsvermutung: Sonderbehörden sind Behörden „mit enumerierter bzw. spezieller sachlicher Zuständigkeit“ (Eichhorn, S. 961). Die Zuständigkeit der Sonderbehörden wird gesetzlich genau begrenzt, ihnen wird ein spezielles Aufgabengebiet zugewiesen (vgl. Reisnecker, S. 54), dazu werden sie aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliedert (vgl. Eichhorn, S. 961).

Allerdings werden nicht nur die Aufgabenvermehrung und die damit notwendige Spezialisierung in der Industriegesellschaft als Grund für die Errichtung von Sonderbehörden angeführt, sondern auch politische Erwägungen (vgl. Hillmann, S. 148). Reisnecker bezeichnet daher die Ressortpartikularismen als eine Triebkraft für die Entstehung von Sonderverwaltungen, die Ministerien hätten das „Bestreben nach größtmöglicher politischer Einflussnahme“ (Reisnecker, S. 203). Die Errichtung von Sonderbehörden wird daher auch als „Beeinträchtigung der Einheit der Verwaltung“ gesehen (vgl. Eichhorn, S. 961). Wagener beklagt, dass die Einheit der Verwaltung zwar immer wieder „als dringend notwendig bezeichnet worden“ sei, ihr aber eine Ausgliederung und Spezialisierung „ganzer Behördenzweige“ entgegengestanden habe (vgl. Wagener, S. 224/225). Die Diskussion über Sonderbehörden und Einheit der Verwaltung ist damit ein wesentlicher Bestandteil der Diskussion um die Mittelinstanz und lässt sich nach Fonk auf zwei Punkte zuspernen (vgl. S. 24):

„Ziel hochspezialisierter
Verwaltungsleistung“

„Notwendigkeit ganzheitlicher
Zusammenarbeit“

vs.

*mit dem Nachteil der Befangenheit
im Bannkreis der Partikularinteressen*

*mit dem Nachteil des Mangels
an vertiefter Sachkenntnis*

Die Verwaltungsgliederung der Bundesländer

Die genannten Organisationsprinzipien sowie weitere Einflussfaktoren – Wagener nennt rechtliche, politische, geschichtliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte (vgl. Wagener, S. 11) – fließen und flossen schließlich in die Gestaltung der Verwaltungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland mit ein. Ein wichtiger Faktor ist ebenfalls die räumliche Aufgliederung der Verwaltung: „Jede Behörde muss räumlich so gelegen sein, dass sie die zur Aufgabenerfüllung notwendige Nähe zum Entscheidungsgegenstand hat“ (Hillmann, S. 118). Für die Bundesländer, zu denen wie oben bereits angesprochen die Regierungspräsidien zählen, ergibt sich daraus folgendes:

Die Bundesländer können zunächst in Stadtstaaten und Flächenländer unterteilt werden. Da in den drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg kommunale und staatliche Verwaltung zusammenfallen (vgl. Eichhorn, S. 1.112) und sie für die Betrachtung der Regierungspräsidien keine Rolle spielen, sollen sie hier außer Acht gelassen werden. Die Verwaltung der übrigen 13 Flächenstaaten kann derzeit in drei Ebenen eingeteilt werden: die Zentralstufe, die Mittelstufe und die Unterstufe (ebd.). Zur Zentralstufe zählen die Obersten Landesbehörden (Landesministerien) und die Landesoberbehörden, die als selbstständige Behörden den Ministerien unmittelbar nachgeordnet sind und landesweit spezielle Aufgaben wahrnehmen (z.B. Landeskriminalamt) (Bogumil 1998, S. 114). Die Mittelstufe der Landesverwaltung besteht aus Landesmittelbehörden (obere Landesbehörden), die ebenfalls unmittelbar den obersten Landesbehörden unterstellt und „für jeweils einen bestimmten Gebietsteil eines Landes“ zuständig sind (Eichhorn, S. 1.112). Typische Landesmittelbehörden sind die Regierungspräsidien, es können aber auch Sonderbehörden auf der Mittelebene existieren. Unberücksichtigt bleibt in Eichhorns Definition die Möglichkeit von Landesverwaltungsämtern (z.B. in Thüringen und Sachsen-Anhalt), die ebenfalls zur Mittelebene zählen, aber für die gesamte Fläche eines Landes zuständig sind. Bogumil (2007; S. 14/15) unterscheidet daher in der Bundesrepublik drei Typen der Mittelinstantz:

- regional ausgerichtete Mittelinstanzen (Aufgaben sind bei einer Behörde für abgegrenzten Teil des Landes konzentriert);
- Mittelinstanzen mit landesweiter Zuständigkeit (Aufgaben sind bei einer Behörde für das gesamte Land konzentriert; derzeit nur in Thüringen);
- Mittelinstanzen mit funktionalem Aufgabenzuschnitt (Aufgaben sind horizontal und vertikal dezentralisiert; derzeit nur in Sachsen-Anhalt [drei Landesverwaltungsämter mit unterschiedlichen Aufgaben und Standorten]).

Schließlich wird die Unterstufe der Landesverwaltung von unteren Landesbehörden als unmittelbaren Staatsbehörden auf der einen Seite und von den Behörden der Kreise, Städte und Gemeinden auf der anderen Seite gebildet. Die letztgenannten Behörden nehmen nicht nur die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung, sondern auch ihnen zugewiesene staatliche Aufgaben wahr (vgl. Eichhorn, S. 1112).

Die Dreistufigkeit der Landesverwaltung existiert nicht in allen deutschen Bundesländern, was vor allem mit deren Größe (Fläche und Einwohnerzahl) zusammenhängt, aber auch andere Gründe haben kann. Genau hier liegt ein Schwerpunkt der Diskussion um die Regierungspräsidien bzw. den Erhalt der Mittelinstanz. Interessanterweise gliedert Reisnecker die Flächenländer zwar auch in kleine und große Flächenstaaten, er definiert klein und groß aber nicht wie üblich nach der Zahl der Einwohner oder nach der Flächengröße, sondern nach dem Vorhandensein einer Mittelinstanz (vgl. S. 61). Durch die Abschaffung der Mittelinstanz in Niedersachsen erscheint diese Definitionsweise aber mittlerweile als unbrauchbar, denn Niedersachsen zählt ohne Zweifel zu den großen Flächenstaaten. Andererseits besitzt Thüringen zwar eine Mittelinstanz (Landesverwaltungsamt), ist aber zu den nach Fläche und Einwohnerzahl kleinen Bundesländern zu rechnen. Die Zahl der Verwaltungsebenen wurde zwar in allen Bundesländern seit 1945 diskutiert, bis heute hat aber nur Niedersachsen (im Jahr 2005) die mittlere Verwaltungsstufe weitgehend abgeschafft (vgl. u.a. Bogumil 2007, S. 55). Alle übrigen Bundesländer behielten nach 1945 bzw. für den Ostteil der BRD nach der Wende (und der damit verbundenen Einführung der verschiedenen Verwaltungsstufen in den neuen Bundesländern) ihre ursprüngliche Zahl an Verwaltungsebenen bei, allerdings wurden durch unterschiedliche Reformen die Behörden der Mittelebene teilweise verändert.

Die nachstehende Übersicht gibt einen Überblick über die aktuelle Zahl der Verwaltungsstufen in den deutschen Bundesländern:

Tab. 1: Verwaltungsstufen in den Flächenländern der BRD 2007

Land	Flächen-größe ¹ (in km ²)	Einwohner-zahl ¹	Verwaltungs-ebenen ²	Anzahl und Art der Mittelinstanz ²
Baden-Württemberg	35.751,65	10.736.000	Dreistufig	4 Regierungspräsidien
Bayern	70.551,57	12.469.000	Dreistufig	7 Regierungspräsidien
Brandenburg	29.478,61	2.559.000	Zweistufig	
Hessen	21.114,79	6.092.000	Dreistufig	3 Regierungspräsidien

Mecklenburg-Vorpommern	23.180,14	1.707.000	Zweistufig	
Niedersachsen	47.624,20	7.994.000	Seit 2005 weitestgehend zweistufig	
Nordrhein-Westfalen	34.085,29	18.058.000	Dreistufig	5 Regierungspräsidien
Rheinland-Pfalz	19.853,36	4.059.000	Dreistufig	2 Struktur- und Genehmigungsdirektionen, 1 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
Saarland	2.568,70	1.050.000	Zweistufig	
Sachsen	18.415,51	4.274.000	Dreistufig	3 Regierungspräsidien
Sachsen-Anhalt	20.446,31	2.470.000	Dreistufig	1 Landesverwaltungsamts
Schleswig-Holstein	15.799,38	2.833.000	Zweistufig	
Thüringen	16.172,10	2.335.000	Dreistufig	1 Landesverwaltungsamts

1 Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand 2005.

2 Quelle: Bogumil 2007.

Im Jahr 2007 gab es demnach 22 Regierungspräsidien in fünf Bundesländern, in zwei Ländern ein Landesverwaltungsamts sowie in einem Bundesland das Modell der Genehmigungs-/Dienstleistungsdirektionen auf der Mittelstufe der Verwaltung. Es fällt auf, dass die „großen“ Bundesländer (über ca. vier Millionen Einwohner bzw. über ca. 20.000 Quadratkilometern Fläche) in der Regel über eine dreistufige Landesverwaltung mit regionaler Gliederung verfügen, einzige Ausnahme ist Niedersachsen. Die kleineren Bundesländer (weniger als vier Millionen Einwohner bzw. weniger als 20.000 Quadratkilometer Fläche) verfügen über keine Mittelinstanz bzw. eine zweistufige Landesverwaltung, hier bildet Thüringen mit dem Landesverwaltungsamts eine Ausnahme. Im Grenzbereich liegen die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt, sie verfügen allerdings allesamt über einen dreistufigen Verwaltungsaufbau.

Geschichte und Funktion

I. 1.2 Die Regierungspräsidien

Der Name der Mittelinstanz

Der Name der Mittelinstanz auf Bezirksebene ist in der Bundesrepublik Deutschland nicht einheitlich und war ebenfalls Gegenstand der Diskussion um diesen Behördentyp. Stöbe/Brandel (vgl. S. 7) zählen die unterschiedlichen heute gültigen Bezeichnungen auf, die auf der „verwaltungsgeschichtlichen Entwicklung“ (Mittelinstanzbericht, S. 19) beruhen:

- in Bayern heißt der Behördentyp weiterhin „Regierung“;
- in Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen „Regierungspräsidium“ (ebenfalls in Sachsen-Anhalt bis zur Überführung des Regierungspräsidiums in ein Landesverwaltungamt);
- in Nordrhein-Westfalen „Bezirksregierung“ (ebenso in Niedersachsen bis zur Auflösung und in Rheinland-Pfalz bis zur Umstrukturierung der Mittelinstanz).

Bis vor wenigen Jahren war der offizielle Behördename der Regierungspräsidien/Bezirksregierungen in Hessen und Nordrhein-Westfalen nach preußischer Tradition noch an den Namen des Behördenleiters geknüpft, die Behörde hieß „Der Regierungspräsident“ – „es gibt sonst wohl keine andere Behörde mit einem personalisierten Namen“ (Laux, S. 827). Der Regierungspräsident bzw. das Regierungspräsidium in Kassel wurde (und wird einstweilen!) im allgemeinen Sprachgebrauch im preußischen Sinne als „Regierung“ bezeichnet. Der Posteingangsstempel der Bußgeldstelle trug noch im Jahr 2006 diese Bezeichnung.

In dieser Arbeit wird die hessische und auch für das Regierungspräsidium Kassel heute offiziell gültige Bezeichnung Regierungspräsidium, abgekürzt RP, für diesen im folgenden beschriebenen Behördentyp der Mittelinstanz verwendet. Unter Bezug auf das Regierungspräsidium Kassel wird aber in manchen Zusammenhängen auch von „Regierung“ und „Der Regierungspräsident“ die Rede sein, diese Begriffe werden dann gleichbedeutend mit dem heutigen Behördennamen verwendet. Sofern der Behördenleiter angesprochen wird, ist die Bezeichnung „der Regierungspräsident“ an die Person geknüpft.

Die Geschichte

Im 19. Jahrhundert führte die Modernisierung des Staatsapparates zur Entstehung des dreistufigen Verwaltungsaufbaus in allen deutschen Territorien. Als Ursachen dafür nennt Hillmann die wachsende Flächengröße und die wachsende Bevölkerung der Staaten sowie die Entwicklung neuer Aufgaben. Unter anderem führte dies dazu, dass Aufsichtsfunktionen und die staatliche Repräsentanz in der Fläche in den neuen größeren Territorien gewährleistet werden mussten (vgl. Hillmann, S. 45).

In Preußen wurde die Idee der staatlichen Mittelinstantz im Jahr 1807 durch den Freiherrn vom Stein geboren, wie Köstering berichtet (vgl. S. 2):

„In seiner Nassauer Denkschrift hatte der Reichsfreiherr vom Stein eine Straffung der Verwaltungsorganisation auf allen Stufen, insbesondere eine Zusammenfassung der wesentlichen Staatsaufgaben in der Mittelinstantz gefordert.“

Die seit 1723 existierenden Kriegs- und Domänenkammern, die bis dahin die „Hauptträger der allgemeinen inneren Verwaltung“ (Hillmann, S. 46) in Preußen waren und laut Hillmann als schwerfällig galten, wurden daher im Dezember 1808 in der „Verordnung wegen der verbesserten Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden“ in sogenannte Regierungen verwandelt (vgl. Köstering, S. 3/Hillmann, S. 47). Damit wurde die gesamte innere Staatsverwaltung in den ehemaligen Domänenkammern für einen bestimmten Verwaltungsbezirk vereinigt:

„Zum ersten Mal sollten sämtliche Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung, soweit sie nicht ausdrücklich Sonderbehörden übertragen wurden, auf der Bezirkebene in einem einzigen Verwaltungskörper mit vollem Instanzcharakter zusammengefasst werden.“ (Hillmann, S. 48)

In Bayern entstanden im gleichen Jahr nach den Plänen des Verwaltungsreformers Graf Montgelas 15 Kreise mit „Kommissariaten“, die den Bezirken und ihren Regierungen in der Funktion ähnelten.

Ziel der Reformen in Preußen und Bayern war eine „Vereinfachung und Verbesserung des Behördensystems sowie eine zweckmäßige Einteilung der Verwaltungsbezirke (Hillmann, S. 53). Die preußischen Regierungen, auf die dieser kurze geschichtliche Überblick beschränkt sein soll, waren zunächst nach dem Kollegialprinzip verfasst. Dies bedeutete, dass Verwaltungentscheidungen im Kollegium mit Stimmenmehrheit getroffen werden mussten; Mitglieder des Kollegiums waren Räte, den Vorsitz führte der Regierungspräsident als „primus inter pares“ (vgl. Hillmann, S. 194). Ein Kollegialplenum gab es sowohl auf Gesamt- als auch auf Abteilungsebene der Regie-

rungen. Damit sollte eine gründliche, zweckmäßige und unparteiische Arbeitsweise gewährleistet werden (ebd.). Bereits ab 1825 erfolgte aber durch verschiedene Gesetze und Erlasse eine schrittweise Zurückdrängung des Kollegialprinzips zugunsten einer monokratischen Organisation und der damit verbundenen Stärkung der Stellung des Regierungspräsidenten, 1932 wurde das Kollegialprinzip schließlich komplett abgeschafft (vgl. Hillmann, S. 195/196).

Die „Regierungen“ bestanden zunächst aus zwei Abteilungen (erste Abteilung: Auswärtiges, Inneres, Krieg und Polizei; zweite Abteilung: Finanzen). „Damit wurden fast alle Bereiche des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens von der Regierung erfasst“ (Hillmann, S. 54). Folgende Aufgabenbereiche ordnet Hillmann den Regierungen zu:

Gemeinde- und Kreisverwaltung, Polizei, Verkehr, Wirtschaft, Handel und Gewerbe, Steuern, Domänen, Forsten, Schule, Kirche und Gesundheit (vgl. S. 54). Da die Zuständigkeit nicht nur auf den Gesetzesvollzug beschränkt war, sondern die Regierungen auch an der Gesetzgebung beratend beteiligt waren, „trugen diese Behörden ihren Namen nicht ganz zu unrecht“, urteilt Hillmann (S. 54).

Die Besonderheit dieser neuen Verwaltungsorganisation fasst Köstering zusammen:

„Mit dieser Verordnung wurden aber nicht nur ein neuer Behördename geschaffen und eine Art von Bürogemeinschaft ins Leben gerufen, sondern sie brachte den Durchbruch von einer bis dahin säulenartig nach Fachbereichen vertikal organisierten Staatsverwaltung zu einer Konzeption der horizontalen Bündelung von Aufgaben und Zuständigkeiten in einer für ein abgegrenztes Teilgebiet des Landes verantwortlichen Behörde.“ (Köstering, S. 3)

Zu erwähnen ist noch, dass die Mittelinstantz in Preußen aus zwei Ebenen bestand: Neben den Regierungen wurde die Instanz des Oberpräsidenten geschaffen, der die Funktion der bisherigen Provinzialminister übernehmen sollte (vgl. Hillmann, S. 55). Preußen setzte sich 1815 demnach aus zehn Provinzen zusammen, denen ein Oberpräsident vorstand, und die in 25 Verwaltungsbezirke (Regierungsbezirken) aufgeteilt waren. Das Verhältnis zwischen Ober- und Regierungspräsident war teilweise schwierig, wie aus Hillmanns Ausführungen hervorgeht, bereits in den 1880er Jahren wurde daher gefordert, auf eine der beiden Behörden zu verzichten (vgl. Hillmann, S. 66). Soweit kam es zunächst jedoch nicht, allerdings wurde bis 1932 das Verhältnis zwischen Oberpräsident und Regierungspräsident in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen konkretisiert und verbessert. 1944 sollte die Stellung des Oberpräsidenten noch einmal ausgebaut werden, doch nach Ende des zweiten Weltkrieges war seine Position in den

neu geschaffenen Bundesländern überflüssig geworden (vgl. Hillman, S. 37; s. auch Kapitel II. 3.1 „Regierungspräsident und Regierungsvizepräsident“).

Die Regierungspräsidien überlebten seit ihrer Gründung alle Staatsformen in Deutschland: Das Deutsche Reich nach 1871, das laut Reisnecker kaum Veränderungen für die Verwaltungsstruktur brachte (vgl. S. 85), die Weimarer Republik, die für die Zentralisierung einiger Staatsaufgaben und damit die Schaffung eigener Verwaltungszweige sorgte, die bis heute gültig ist (z.B. Finanzen, Arbeit; vgl. Reisnecker, S. 86), die Nazi-Diktatur von 1933 bis 1945, während der die Eigenständigkeit der Länder aufgehoben und die Landesverwaltung von der Reichsverwaltung gebraucht worden war (vgl. Reisnecker, S. 87) und schließlich die Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Erwähnenswert ist, dass die Regierungspräsidien nach dem Zusammenbruch 1945 quasi die einzige staatliche Verwaltungsebene bildeten, da weder Bund noch Länder existierten. So beschreibt Schneider die Situation für das Regierungspräsidium Kassel:

„Da es zu jener Zeit weder eine Reichs- noch eine Landesverwaltung gab und eine Ressortverwaltung noch nicht eingerichtet war, lag faktisch die Verwaltung aller staatlichen Aufgaben, soweit sie den Deutschen verblieben war, innerhalb der Provinz Kurhessen in den Händen des kommissarischen Ober- und Regierungspräsidenten.“ (Schneider, S. 24)

Das Regierungspräsidium war nicht nur für die allgemeine und innere Verwaltung zuständig, sondern es unterstanden dem kommissarischen Präsidenten auch die ehemaligen Reichsbehörden, Körperschaften, Anstalten und Institutionen des Bezirks. Die Aufgaben reichten von der Reichsbahndirektion bis zur Oberpostdirektion (vgl. Schneider, S. 24). Der kommissarische Ober- und Regierungspräsident war sogar dazu ermächtigt, mit Zustimmung der Militärregierung „Anordnungen mit Gesetzeskraft“ erlassen zu können, wenn die bestehenden deutschen Gesetze nicht ausreichten (vgl. Hoch, in: Schneider, S. 113), und auch bei der Genehmigung zur Zulassung von Parteien und anderen Institutionen (Kammern etc.) wirkte der Regierungspräsident mit (vgl. Hoch/Schneider, S. 116). Eine solche Machtfülle war dem Regierungspräsidenten bis dahin und bis heute nicht mehr gegeben. Allerdings war diese Machtfülle aus Diktatur, Krieg, Not und Elend und dem Fehlen anderer staatlicher Institutionen heraus geboren. Und so kommt Hillmann zu dem Schluss, dass „die großen Leistungen der Nachkriegsverwaltung beim Aufbau eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens [...] nicht zum geringsten Teil den Bezirksregierungen zuzurechnen“ seien (Hillmann, S. 102). Es ist zu hoffen, dass es nie mehr wieder so weit kommen muss, aber die Situation nach dem Krieg zeigte auch, welche wichtige Rolle die Verwaltungsbehörde des Regierungspräsidenten in Notsituationen spielen kann.

Aufgaben und Organisation der Regierungspräsidien

„Bezirksregierung (Regierungspräsidium) ist die Bezeichnung für regionale Landesmittelbehörden der allgemeinen Verwaltung.“ (Eichhorn, S. 153)

Unterschiede zwischen den Bundesländern

Die Regierungspräsidien sind nach den oben hergeleiteten Prinzipien als dezentralisierte und konzentrierte Behörden auf der mittleren Verwaltungsebene der Bundesländer angesiedelt. Träger der Regierungspräsidien sind die Bundesländer (vgl. Hillmann, S. 168), ihre Zuständigkeit ist in der Regel auf bestimmte Gebiete der Staatsfläche begrenzt (Regierungsbezirke), Hillmann spricht daher auch von der Formung der Regierungspräsidien nach dem „Regionsystem“ (vgl. S. 163).

Wie bereits erwähnt, finden sich aus unterschiedlichen Gründen nicht in allen Bundesländern Regierungspräsidien, sondern (bisher) nur in den nach Einwohnerzahl bzw. Grundfläche großen Ländern. Andere Bundesländer haben entweder andere Modelle auf der Mittelstufe der Verwaltung eingeführt (Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt auf Grundlage ehemaliger Regierungspräsidien, Thüringen von Beginn an) oder besitzen keine Mittelinstanz.

Weitere Unterschiede gibt es zwischen den Bundesländern mit Regierungspräsidien. Sie unterscheiden sich nicht nur äußerlich anhand ihrer Namen, sondern auch in ihrer Rechtsstellung, in ihren Aufgaben und in ihrer Infrastruktur (vgl. Mittelinstanzbericht, S. 5). Beispielsweise ist die rechtliche Verankerung der Regierungspräsidien in den Ländern unterschiedlich geregelt, worauf Schrapp (vgl. S. 158/159) hinweist: In Bayern sind die Regierungsbezirke Teil der Verfassung, es gibt aber kein Organisationsgesetz der Regierungen. In Niedersachsen waren und in Nordrhein-Westfalen sind die Aufgaben und Stellung der Mittelinstanz am ausführlichsten gesetzlich geregelt, in Hessen beschränkt sich das Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung darauf, „die Bezirksgouvernements als ‚allgemeine Verwaltungsbehörden der Mittelinstanz‘ zu erwähnen“ (Schrapp, S. 159). Für die Errichtung von Regierungspräsidien und Regierungsbezirken als deren Verwaltungsräume gibt es ebenfalls keine einheitlichen Vorgaben, „Zahl und Größe der Bezirke hängt von örtlichen Besonderheiten ab und ist eine Frage der räumlichen und personellen Überschaubarkeit“ (Eichhorn, S. 153). Der Mittelinstanzbericht der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder empfiehlt allerdings die Errichtung von Regierungsbezirken in Ländern mit mehr als 3,5 Millionen Einwohner oder einer Flächengröße über 20.000 Quadratkilometern (vgl. S. III).

Neben den Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es außerdem auch innerhalb der Bundesländer Unterschiede zwischen den Regierungsprä-

sidien bzw. den Regierungsbezirken. Diese ergeben sich durch die unterschiedlich strukturierten Räume, die von den Regierungsbezirken eingefasst werden, aber auch (und sicherlich mit der Raumstruktur verbunden) durch Aufgaben und Organisation der Mittelinstanzen. Erneut sei hier auf die Empfehlungen des Mittelinstanzberichtes hingewiesen, aus denen die Unterschiede bereits deutlich werden: Der Bericht nennt für Ballungsräume eine Einwohnerzahl von 2,5 bis 4 Millionen pro Bezirk und eine Flächengröße von 6.000 bis 8.000 Quadratkilometern. Für Regionen mit geringer Einwohnerdichte sollte ein Regierungsbezirk 1,5 bis 2,5 Millionen Einwohner bzw. 8.000 bis 15.000 Quadratkilometer umfassen. Die Zahl der in einem Bezirk liegenden Gebietskörperschaften (Landkreise und kreisfreie Städte) sieht der Bericht bei zwölf bis 15 als optimal an, zehn bis 20 seien aber möglich, solange der Bezirk überschaubar bleibt (vgl. Mittelinstanzbericht, S. 16).

Trotz aller Unterschiede sieht Wahl in den Regierungspräsidien die dominierende Behörde der Mittelstufe, die Einheit der Verwaltung sei auf der mittleren Ebene am stärksten verwirklicht (vgl. Wahl, S. 227). Behrens bezeichnet die Regierungspräsidien daher als wichtigste Behörde der Mittelinstanz, deren Ziel seit ihrer Gründung durch Stein/Hardenberg die Zusammenfassung aller wesentlichen Staatsaufgaben und damit die Einheit der Verwaltung sei (vgl. Behrens, S. 315).

Die Aufgaben der Regierungspräsidien

Die Regierungspräsidien erfüllen Aufgaben für den Staat (also für Bund oder Länder) und damit nicht zuletzt für den Bürger. Diese Aufgaben (Fonk spricht von „Zuständigkeiten“, da die Aufgaben an sich Aufgaben des Staates seien) werden den Regierungspräsidien durch Gesetze (etc.) vom Staat zugewiesen (vgl. Fonk, S. 98/99).

Daneben haben die Regierungspräsidien den oben bereits angesprochenen allgemeinen Verwaltungsauftrag, wie Hillmann betont. Neben den Aufgaben, die den Regierungspräsidien durch Bundes- und Landesgesetze zugewiesen werden (Aufgaben als „obere“ oder „höhere“ ...-Behörde; vgl. Hillmann, S. 169), sind die Regierungspräsidien dadurch gekennzeichnet, dass sie die Allzuständigkeit für sämtliche Aufgaben tragen, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind (vgl. Hillmann, S. 170). Dieser allgemeine Verwaltungsauftrag sei die „singuläre Eigenart dieser Institution“ (Hillmann, S. 172).

Der Mittelinstanzbericht weist den Regierungspräsidien in der Bundesrepublik Deutschland 2.500 bis 3.000 gesetzliche Zuständigkeiten zu (vgl. S. 5). Ihr Funktionsbild sei geprägt durch eine „ungewöhnliche sachliche Vielfalt der wahrzunehmenden

Aufgaben“, von denen allerdings nur relativ wenige erstinstanzlich seien. Im Schwerpunkt seien die Regierungspräsidien als vorgesetzte Behörde an der Gesetzesausführung vor Ort beteiligt und nähmen Aufgaben der gesetzmässigen Verwaltung bei einem gleichberechtigten Nebeneinander gesetzlicher und gesetzesfreier Aufgaben wahr (vgl. Mittelinstanzbericht, S. 7). Auch wenn sich der Aufgabenbestand von Bundesland zu Bundesland unterscheidet, so seien ihre Zuständigkeiten den Regierungspräsidien nicht willkürlich zugewiesen, stellt Wagener (1981, S. 158) fest. Die Aufgabenbereiche grenzt Wagener (ebd.) so ein:

- nicht Ministerialaufgaben (= „Regeln und Programmieren“),
- meist regionaler Bezug (nicht landesweit),
- dennoch überörtlich (Planung, Aufsicht, Lenkungsinhalte),
- mit anderen Sachgebieten verflochten (ressortübergreifende Bündelung).

Reisnecker (vgl. S. 170 – 176) unterscheidet in erst- und zweitinstanzliche Aufgabenbereiche (s.a. unter „Die Funktionen der Regierungspräsidien“):

- erstinstanzliche Aufgaben nehmen die Regierungspräsidien wahr „wenn sie auf der Unterstufe nicht erledigt werden können oder sollen“ (S. 170); Gründe sind u.a. Wirtschaftlichkeit, Überörtlichkeit oder staatliches Interesse);
- zweitinstanzliche Tätigkeiten der Regierungspräsidien seien: Widerspruchsbehörde, Aufsichtsfunktion, Vertretung der allgemeinen Staatsgewalt und regionale Steuerung.

Die Aufgaben der Regierungspräsidien gliedert Hillmann in „klassische“ Aufgaben und Sonderaufgaben (vgl. S. 170/171). Zu den klassischen Aufgaben zählt er:

- die Kommunalaufsicht,
- die Gefahrenabwehr,
- die Polizei,
- staatliche Hoheitsangelegenheiten,
- das Vermessungs- und Katasterwesen,
- Bauangelegenheiten,
- den Bereich Gesundheit,
- die Schulverwaltung,
- Landwirtschaftsangelegenheiten,
- den Forst.

Diese Aufgaben wurden von Anfang an in den Regierungspräsidien wahrgenommen. Später kamen zusätzlich die Bereiche Wirtschaft, Preise, Verkehr, Gewerbeaufsicht,

Verteidigung und Planung hinzu, die Hillmann ebenfalls zu den klassischen Aufgaben zählt, da sie typisch für die Regierungspräsidien sind.

Als Sonderaufgaben nennt Hillmann die Aufgabenbereiche, die nach dem zweiten Weltkrieg zusätzlich von den Regierungspräsidien wahrgenommen wurden und sich mit den Folgen des Naziregimes und des Krieges beschäftigen: Entschädigung, Lastenausgleich, Vertriebenen-/Flüchtlingswesen und Wohnungswesen.

Der Aufgabenbestand der Regierungspräsidien ist von Land zu Land unterschiedlich, eine genauere Übersicht kann daher hier nicht gegeben werden. Auch haben sich seit Hillmanns Darstellung die Aufgaben der Regierungspräsidien weiterentwickelt. Insbesondere in den Bereichen Regionalplanung, Natur- und Umweltschutz sind neue Aufgabenbereiche hinzugekommen.

In Hillmanns Aufstellung ebenfalls unberücksichtigt sind die „Zentralaufgaben“ bzw. Querschnittsaufgaben, die von den Regierungspräsidien in den Bereichen Personal/Ausbildung, Haushalt, Recht, Besoldung und Versorgung wahrgenommen werden (vgl. Wagener, S. 159). Welche Aufgaben beim Regierungspräsidium Kassel angesiedelt sind und wie sich die Aufgaben im Laufe der vergangenen vier Jahrzehnte gewandelt haben, wird in Teil II dieser Arbeit dargestellt.

Die Funktionen der Regierungspräsidien

Besser als durch die Aufgaben, lassen sich die typischen Merkmale der Regierungspräsidien durch ihre Funktionen („Zweck“, „Leistung“, die die Behörde erfüllen soll; vgl. www.olev.de) beschreiben, wenngleich diese in engem Zusammenhang mit den Aufgaben stehen und sich teilweise überschneiden. Ihr Funktionsbild betone die innersystematische Bedeutung der Regierungspräsidien im Verwaltungsaufbau, betont Wahl (vgl. S. 228).

Nach Fonks Vorbild, der die Funktionen der Regierungspräsidien in drei Funktionsgruppen („Funktionskategorien“) gliedert (vgl. Fonk, S. 71), sollen daher hier die verschiedenen in der Literatur dargestellten Funktionen der Regierungspräsidien zusammengefasst werden. Diese Einteilung in hier zwei Gruppen stellt einen Versuch der Gliederung und der möglichst übersichtlichen Darstellung der einzelnen Funktionen, die in der Literatur genannt werden, dar. Teilweise überschneiden sich die Funktionen auch, evtl. wären weitere Ordnungsmöglichkeiten möglich. Es stellt sich aber die Frage, wie die Funktionen trennscharf voneinander abzugrenzen sind. Inwieweit die Funktionen tatsächlich auf das Regierungspräsidium Kassel zutreffen oder sich evtl. verändert haben, kann im zweiten Teil dieser Arbeit nachvollzogen werden.

Die Funktionen der Regierungspräsidien

I. Funktionen der Verwaltungstätigkeit,

die sich aus den Aufgaben der Regierungspräsidien ergeben:

- a. Aufsichtsfunktion
- b. Ordnungs- und Sicherheitsfunktion
- c. Personalführungsfunktion
- d. Bewilligungs- und Genehmigungsfunktion
- e. Planungsfunktion
- f. Erstinstanzliche Funktion

II. Besondere Funktionen,

die sich aus der Stellung als Mittelbehörde ergeben:

- a. Ausgleichsfunktion
- b. Mittlerfunktion
- c. Verteilungsfunktion
- d. Entlastungsfunktion
- e. Vertretungs- und Repräsentationsfunktion
- f. Koordinations- und Steuerungsfunktion

Umfassend:
Bündelungs-
und
Konzentrations-
funktion

I. Funktionen der Verwaltungstätigkeit

Die Funktionen, die sich aus den Verwaltungsaufgaben, die den Regierungspräsidien zugewiesen sind, ergeben, wurden unter Bezug auf Fonk dieser Kategorie zugeordnet. Man könnte sie auch unter dem Begriff „Ausführungsfunktion“ zusammenfassen: Die Behörde führt die ihr zugewiesenen Aufgaben im Auftrag des Landes aus und nimmt bei der Ausübung dieser Aufgaben bestimmte Funktionen wahr:

Aufsichtsfunktion

„Ein Schwerpunkt der Tätigkeit“ (Hillmann, S. 173) bzw. „eine Kernfunktion“ (Stöbe/Brandel, S. 16) der Regierungspräsidien ist die Aufsichtsfunktion. Sie beinhaltet sowohl die Aufsicht über den Regierungspräsidien nachgeordnete Behörden im Sinne der Dienst- und Fachaufsicht, als auch die Kommunalaufsicht über die Landkreise, kreisfreien Städte, Zweckverbände und Gemeinden des Regierungsbezirks. Hier kommen vor allem eine Rechtsaufsicht und die Aufsicht über die Haushalte der Kommunen zum Tragen. Ebenfalls in den Bereich der Kommunalaufsicht fällt die Aufsicht über die kommunalen Kreditinstitute

(Sparkassenaufsicht) (vgl. Stöbe/Brandel, S. 16; Hillmann, S. 173 ff). Zur Ausübung der Aufsicht stehen den Regierungspräsidien unterschiedlichste Aufsichtsmittel (von Berichtspflichten bis hin zur „Ersatzvornahme“) zur Verfügung (vgl. Eichhorn, S. 57). Aufsichtsaufgaben werden in nahezu allen Aufgabenbereichen und Dezernaten der Regierungspräsidien wahrgenommen (Stöbe/Brandel, S. 16). Der Mittelinstanzbericht billigt den Regierungspräsidien als Aufsichtsbehörde ein „Eingriffsmonopol“ zu (vgl. S. 7).

Dienstaufsicht ist die Aufsicht über die Behörden und „Amtsträger“ und „erfasst die Beobachtung, Anleitung und Beanstandung dienstlicher Verrichtungen“ (Eichhorn, S. 257/258). Fachaufsicht wird im Rahmen der Hierarchie ausgeübt, indem die fachliche Richtigkeit von Maßnahmen überprüft und beobachtet wird (vgl. Eichhorn, S. 344), d.h. hier kann die Aufsichtsbehörde inhaltlich auf die Aufgabenwahrnehmung einer unteren Instanz einwirken. Die Rechtsaufsicht ist schließlich die Überwachung der Rechtmäßigkeit des Handelns der untergeordneten Ebenen.

In den Bereich der Aufsichtsfunktion unterordnen lässt sich auch die u.a. bei Fonk (vgl. S. 66, 71) eigenständig aufgeführte Funktion der Überwachung der Gleichmäßigkeit der Gesetzesanwendung im Regierungsbezirk. Diese Gleichmäßigkeit wird durch Rechts-, Dienst- und Fachaufsicht gewährleistet. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die Regierungspräsidien durch ihre intime „Kenntnis der örtlichen Verhältnisse“ und ihre fachlichen Erfahrungen Stellungnahmen zu Gesetzesvorschlägen der Landesregierung abgeben und selbst Verbesserungen zu bestehenden Verordnungen vorschlagen können.

Ebenfalls der Aufsichtsfunktion untergeordnet ist die Funktion des Regierungspräsidiums als Beschwerde- (vgl. Hillmann, S. 181) bzw. Widerspruchsinstanz (Melzig, S. 77). Die Regierungspräsidien fungieren für die Bürger als Beschwerde- und Widerspruchsbehörde für die nachgeordneten Instanzen. Hillmann (ebd.) hält diese Widerspruchsfunktion für „unverzichtbar“, da sie die Verwaltungsgerichte entlastet, die Ministerien von Bürgerbeschwerden freihält und es die Notwendigkeit gebe, Verwaltungsakte nicht nur auf ihre Rechtmäßigkeit (Verwaltungsgerichte), sondern auch auf ihre Zweckmäßigkeit kontrollieren zu lassen.

Ordnungs- und Sicherheitsfunktion

Stöbe/Brandel (S. 16) bezeichnen die Ordnungsfunktion (Melzig, S. 77: Sicherheits- und Ordnungsfunktion) als eine der ebenfalls klassischen Funktionen der Mittelinstanz. Dazu zählen u.a. die Polizei, der Brand- und Katastrophenschutz,

der Verkehr, das Ausländerrecht, die Lebensmittelüberwachung, die Bauaufsicht, der Arbeits- und Immissionsschutz sowie weitere hoheitliche Aufgaben (vgl. Stöbe/Brandel, S. 16).

Personalführungsfunktion

Für die nachgeordneten staatlichen Behörden sind die Regierungspräsidien für deren Personalführung und -steuerung verantwortlich (vgl. ebd.).

Bewilligungs- und Genehmigungsfunktion

„In vielen Bereichen nimmt die Bezirksregierung Funktionen bei der Bewilligung von Fördermitteln aus Landes- und Bundesprogrammen wahr“, insbesondere betrifft das die Sozial- und Wirtschaftsförderung in den Regierungsbezirken (ebd.).

Als Genehmigungsbehörde treten die Regierungspräsidien ebenfalls in vielen Aufgabenbereichen auf, beispielsweise in den Bereichen Umweltschutz (Genehmigung technischer Anlagen etc.), Aufsicht (Haushaltsgenehmigungen etc.), Planung (Bauleitpläne etc.) und Ordnung/Sicherheit (Ausnahmegenehmigungen etc.).

Planungsfunktion

Nach Stöbe/Brandel nicht in allen Bundesländern, aber für Hessen zutreffend übernehmen die Regierungspräsidien die Zuständigkeiten der Regionalplanung und die Koordination der örtlichen Planungen. Daneben werden in allen Regierungspräsidien in verschiedenen anderen Aufgabenbereichen planende Tätigkeiten ausgeführt (ebd.). Die Planungsfunktion der Regierungspräsidien bezeichnet Hillmann als „eminent politische“ Aufgabe. Die Behörde wirke damit „tief in die strukturelle Entwicklung [...] des Regierungsbezirks ein“ (S. 184).

Erstinstanzliche Funktion

In Bereichen, in denen spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind bzw. Aufgaben mit weiträumiger Bedeutung wahrgenommen werden müssen, weist Hillmann den Regierungspräsidien erstinstanzliche Aufgaben zu. Schwerpunkte seien (vgl. Wahl, S. 229): komplizierte technische Genehmigungen, Planfeststellungen im Verkehr, Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, Planungen der Wasser- und Landwirtschaft. Im Vordringen erstinstanzlicher Aufgaben sieht er allerdings eine Gefahr für die Funktion der Regierungspräsidien als „Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz“. Damit werde die „leitende und lenkende Tätigkeit“ der Regierungspräsidien bedroht (vgl. S. 183).

II. Besondere Funktionen

Aus der besonderen Stellung der Regierungspräsidien als Behörden der allgemeinen Verwaltung und durch den besonderen Amtsauftrag des Regierungspräsidenten als allgemeiner Vertreter der Landesregierung „insgesamt“ in seinem Bezirk (vgl. Fonk, S. 46ff; zur Person des Regierungspräsidenten u. s. Kapitel II. 3.1 „Der Regierungspräsident“) leiten sich weitere Funktionen der Mittelbehörde ab, die die gesamte Aufgabenwahrnehmung beeinflussen bzw. umgreifen:

Ausgleichsfunktion

In den Regierungspräsidien findet ein Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Ressortinteressen/Fachbelangen ebenso statt wie ein Ausgleich der Interessen zwischen den Kommunen im Hinblick auf den gesamten Bezirk. In der staatlichen Mittelinstanz sei eine Stelle vorhanden, „[...] in der die oft gegensätzlichen Ressortwünsche unter staatspolitischen Gesichtspunkten ebenso ausgeglichen werden, wie ein einheitliches Zusammenarbeiten der örtlichen Behörden gefördert oder sogar gewährleistet wird.“ (Thiele, S. 183)

Mittlerfunktion („Bindegliedfunktion“)

Eng mit der Ausgleichsfunktion verbunden ist die Mittlerfunktion des Regierungspräsidiums als sozusagen vertikaler Interessenausgleich zwischen unterer und oberer Verwaltungsebene. Die Mittelinstanz sei „Mitte“ und zugleich Mittler „zwischen den politisch bestimmten Ebenen der Ministerien und den Kommunen“, schreibt Wahl, „durch ihre Entlastungs- und Bindegliedfunktion macht sie diese anderen Ebenen und Funktionen erst möglich.“ Dem Regierungspräsidenten weist Wahl die „Rolle des ‚ehrlichen Maklers‘ zwischen Staat und Kommunen“ zu (vgl. S. 228). Damit ist das Regierungspräsidium allerdings auch gleichzeitig dem Druck von oben und unten ausgesetzt, deutet Kilian an (vgl. S. 111).

Entlastungsfunktion

Durch ihre Verortung zwischen Unter- und Oberstufe entlasten die Regierungspräsidien die Ministerien. Indem die Mittelinstanzen die Verwaltungsarbeit übernehmen, können sich die Ministerien auf ihre Regierungsfunktion konzentrieren. Hillmann nutzt hier auch den Begriff des „Filters“ und „Siebs“ (vgl. S. 181/182), indem das Regierungspräsidium z.B. Bürgerbeschwerden von den Ministerien fernhalte.

Verteilungsfunktion

Melzig (S. 77) verwendet für die „Richtung“ Land > Kommune den Begriff der Verteilungsfunktion für die Aufgabe des Regierungspräsidiums, die Landespolitik im Bezirk zu vertreten, deren Politik also in der Region bekannt zu machen, zu verteilen, und auch über deren Durchsetzung zu wachen (vgl. z.B. Fonk, S. 45ff).

Vertretungs- und Repräsentationsfunktion

Das Regierungspräsidium (insbesondere durch die Person des Regierungspräsidenten) vertritt und repräsentiert die Landesregierung in der Region einerseits und die Belange der Region gegenüber Landesregierung und Bund andererseits.

Koordinations- und Steuerungsfunktion

Die Koordinations- und Steuerungsfunktion (Melzig; Thiele) liegt all diesen Funktionen zu Grunde und greift auch in die umfassende Bündelungsfunktion ein. Zur Aufgabenwahrnehmung koordiniert und steuert das Regierungspräsidium die unterschiedlichen Interessen.

Umfassend und entscheidend

Die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien

In den Regierungspräsidien werden also nahezu alle Aufgaben der allgemeinen Verwaltung wahrgenommen (vgl. Eichhorn, S. 153), „die Aufgaben der Landesverwaltung, die in den Ministerien nach funktionalen Kriterien getrennt sind, werden in den Mittelbehörden zusammengefasst und konzentriert“ (Bogumil/Kottmann, S. 56). Man kann also von einer Konzentrationsfunktion der Regierungspräsidien sprechen. Entscheidend ist aber nicht die reine Aufgabenkonzentration bei den Regierungspräsidien, sondern deren Verflechtung:

„Entscheidendes Merkmal des gesamten Organisationsmodells der Bezirksregierungen ist es demnach, dass die vielfältigen Zuständigkeiten [...] nicht lediglich nach Art einer bloßen Bürogemeinschaft addiert, sondern aufgrund ihrer sachlichen Abhängigkeiten auch in der verwaltungstechnischen Abwicklung durch Mittel der institutionellen und funktionalen Organisation miteinander verflochten sind.“ (Wagener 1981, S. 165/166)

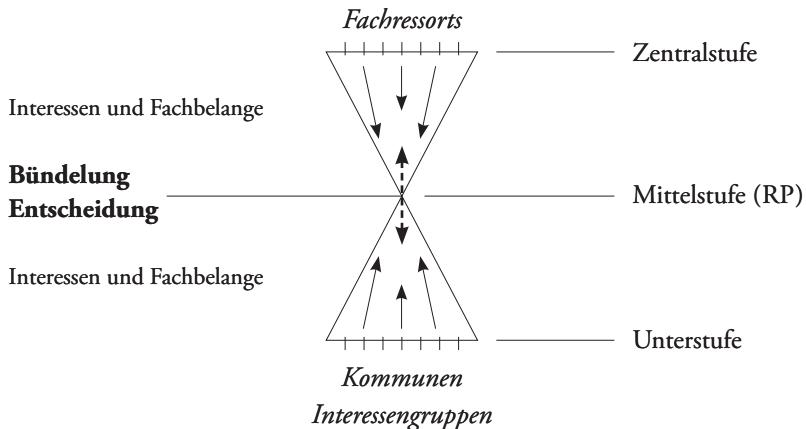
(Nahezu) alle Fäden der staatlichen Verwaltung laufen in den Regierungspräsidien zusammen und vereinigen sich „gleichsam zu einem Bündel“, beschreibt Hillmann (S. 56) die Verflechtung der Aufgaben. Wenn man so will, wird aus den einzelnen „Fachsträngen“ in den Regierungspräsidien ein dickes Tau gewoben, in dem die einzelnen Sachverhalte zusammenlaufen und schließlich wieder ein Ganzes bilden.

Diese nicht bloße Nebeneinander der Fachstrände, sondern ihre Verflechtung, kommt im Begriff der „Bündelungsfunktion“ der Regierungspräsidien zum Ausdruck. Die Bündelungsfunktion wird als „herausragendes Merkmal“ (Melzig, S. 77), „Grundfunktion“ (Reisnecker, S. 179), „Kernfunktion“ (Stöbe/Brandel, S. 12) und „entscheidendes Organisationskriterium“ (Mittelinstanzbericht, S. 7; Wagener 1981, S. 165/166) und „Grundfunktion der Behörde schlechthin“ (Fonk, S. 72) angesehen. Alle oben genannten Funktionsgruppen/Einzelfunktionen der Regierungspräsidien werden von der Bündelungsfunktion umfasst (vgl. Fonk, S. 72; Reisnecker, S. 179).

Freudenberg beschreibt die Bündelungsfunktion kurz und knapp damit, dass die Regierungspräsidien die Aufgabe haben, „nicht koordinierte, zum Teil sogar widersprüchliche Vorgaben von Fachministerien in konkreten Verwaltungsentscheidungen auf einen Nenner zu bringen“ (S. 350). Nach Häammerle ist (lt. Bogumil/Kottmann, S. 56) Bündelung die Aufarbeitung eines Problems aus unterschiedlichen Blickwinkeln und unter Einbeziehung verschiedener Fachrichtungen. Bündelung bedeutet das Einbringen vielfältiger Sachkenntnis, Koordination und die Suche nach einem Kompromiss.

„Ein schönes Bild für diese Funktion stellt das Modell einer Sanduhr dar, wonach in den Mittelinstanzen eine brennpunktartige Bündelung der Staatsfunktionen stattfindet, während sich die Regierung in der zentralen Ebene und die Verwaltung in der Unterstufe arbeitsteilig auffächern.“ (Bogumil/Kottmann, S. 56)

Abb. 1: „Brennglas“ oder „Sanduhr“ – die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien



Der ehemalige Kasseler Regierungsvizepräsident Herbert Schestag hat ein weiteres Bild für die Bündelungsfunktion der Mittelstufe und vergleicht die Regierungspräsidien mit dem Stamm eines Baumes:

„Wenn man die Verwaltung im Land Hessen insgesamt mit einem Baum vergleicht, dann stellt die Mittelbehörde den Stamm dar. Dieser hat die Aufgabe, die Verbindung von der weit verzweigten Baumkrone – den Ministerien – und den vielzähligen Wurzeln – den nachgeordneten Behörden – herzustellen, damit die zum Wachstum notwendigen Substanzen von oben nach unten und umgekehrt fließen können. Im Stamm bündeln sich gewissermaßen die Wurzeln mit der Baumkrone. So lebenswichtig die Baumkrone und die Wurzeln sind, können sie beide nicht die Funktion des Stammes übernehmen.“

Für Hill führt die der Bündelung zugrunde liegende Einheit der Verwaltung zu einer schnellen und widerspruchsfreien „Abwägung und Entscheidung durch konzentrierte, hierarchische Zusammenführung von Fachbelangen im Sinne des Gemeinwohls“ (Hill, S. 28/29). In seinem Aufsatz in den Niedersächsischen Verwaltungsblättern beschreibt Becker die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien und deren Notwendigkeit für die verschiedenen Aufgabenbereiche:

Insbesondere bei raum- und flächenbezogenen Planungen und Entwicklungen sowie bei „Maßnahmen von überregionaler Bedeutung“ komme die Bündelungsfunktion zum Tragen. Entscheidungen werden in den Regierungspräsidien „unter Berücksichtigung aller [...] in dem konkreten Verfahren zu vertretender Belange“ abgestimmt und nach außen einheitlich vertreten, eine Entscheidung habe damit „Konzentrationswirkung, d.h. eine Vielzahl sonst erforderlicher weiterer Genehmigungen – auch solche, für die sonst andere Behörden zuständig sind – werden ausgeschlossen.“

Becker fasst den Bündelungsauftrag aber noch weiter, er wird nicht nur in der Behörde praktiziert, sondern umfasst auch die Einbeziehung anderer Verwaltungen, Verbände „oder sonst Beteiligten mit dem Ziel eines administrativen Konsenses.“ Hier wird auch der umfassende Charakter der Bündelungsfunktion deutlich, denn die Zusammenarbeit werde erleichtert „durch häufige, auch fachübergreifende Kontakte, die aus der Vielfalt der Aufgaben der Bezirksregierung entstehen.“ (vgl. Becker, S. 89). Besonders bei großen Plan- und Genehmigungsverfahren wirken sich die Vorteile der Bündelung positiv aus, Beispiele des Regierungspräsidiums Kassel sollen dies in Kapitel III.1 „Bündelung in der Praxis“ aufzeigen. Als Vorteile nennt Becker, dass bei komplexen Verfahren – quasi unter einem Dach – konkurrierende Ansprüche zusammengeführt und einheitlich entschieden werden können (vgl. S. 89), der Antragssteller einen Ansprechpartner

hat, bei dem alle Fäden zusammenlaufen und zügig alle Voraussetzungen für sein Vorhaben geschaffen werden (S. 90).

Neben den per Aufgabenzuweisung den Regierungspräsidien übertragenen Bündelungs- und Koordinierungskompetenzen sind die Regierungspräsidien aber auch in der Lage, gerade durch die Vielzahl der bei ihnen angesiedelten Fachbereiche und durch ihre vielfältigen Kontakte, situationsabhängige Koordinierungsaufgaben zu übernehmen. Die Bezirksregierungen seien befähigt, „[...] aufgrund ihrer eigenen vielfältigen Zuständigkeiten durch ihre enge Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Einrichtungen innerhalb und außerhalb ihres Geschäftsbereichs [...], unterschiedliche, aber auf ein generelles Ziel ausgerichtete Maßnahmen zu koordinieren.“ (Becker, S. 90).

Als Beispiel nennt Becker den Katastrophenfall (s. Kapitel III. 1.2 „Katastrophenschutz“), aber gerade auch in der Mittlerfunktion des Regierungspräsidenten kommt der Bündelungsgedanke zum Tragen (vgl. Kapitel II. 3.1 „Regierungspräsident und Regierungsvizepräsident“).

Durch die Bündelungsfunktion würden Einheit und Transparenz der Verwaltung gestärkt, interne Konflikte auf unterer Ebene erledigt, ohne Kabinett und Ministerien zu belasten, der Durchsetzung von Ressortegoismen vorgebeugt und „der fachliche Interessenausgleich im Sinne einer gesamtstaatlichen Optimierung gefördert“, zählt Koetz (in RP Gießen, S. 31/32) die Vorteile der Bündelungsfunktion auf. Bündelung bedeutet also mehr als nur das Zusammenbringen der einzelnen Fachstrände. In die Entscheidungsfindung fließen auch die regionalen Belange und landespolitischen Interessen mit ein (natürlich nur, soweit es der gesetzliche Rahmen zulässt).

„Mit der Bündelung von Aufgaben entspricht der Staat den berechtigten Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, für ihre Anliegen Entscheidungen aus einer Hand zu bekommen“, verdeutlicht der ehemalige Leiter der Regionalplanungsabteilung im RP Kassel, Helmut Bauknecht, im Interview die Rolle der Bündelungsfunktion für Staat und Bürger.

„(Die) Landesverwaltung würde gerade in den Alltagsfragen, bei denen mit Vorliebe der Teufel in den Details steckt, unbeweglich und entscheidungsunfähig werden‘, hätte sie nicht die Bündelungs- und Koordinierungsbehörde Bezirksregierung“, hebt Freudenberg (S. 350) die besondere Bedeutung der Regierungspräsidien durch ihre Bündelungsfunktion hervor. Und Wahl urteilt, dass die Mittelinstantz „mit seiner klassischen fachübergreifenden Bündelungsfunktion das bedeutsame Gegengewicht gegen die ansonsten dominierenden Tendenzen zur sektoralen Spezialisierung und Separierung“

sei (S. 228). Er unterstreicht allerdings, dass der Bündelungsauftrag instrumentiert sein müsse, um nicht bloße Bürogemeinschaft zu sein (ebd.).

Der Aufbau der Behörde

Innere Organisation der Regierungspräsidien

Gliederung

Der große Aufgabenumfang der Regierungspräsidien verlange eine quantitative (in Organisationseinheiten) und eine qualitative (nach Qualifikation der Mitarbeiter) Arbeitsteilung innerhalb der Regierungspräsidien, stellt Fonk fest (vgl. S. 130). Die Regierungspräsidien sind daher horizontal (sachlich) und vertikal (hierarchisch) gegliedert, Hillmann spricht dabei von einer behördinternen Dekonzentration (Hillmann, S. 200).

Die horizontale Gliederung in Abteilungen erfolgt in der Regel nach Sachaspekten, oft auch nach der Ressortzugehörigkeit, teilweise auch nach regionalen Zuständigkeiten (z.B. im Schul- und Forstbereich; vgl. Fonk, S. 137ff). Vertikal sind die Regierungspräsidien in Dezernate unterteilt.

Bei der Gliederung der Regierungspräsidien in Abteilungen gelte die Zweckforderung nach Überschaubarkeit und Beherrschbarkeit der Behörde, außerdem müsse stets der Kompromiss eines Gleichgewichts der Abteilungen gefunden werden (vgl. Fonk, S. 140). Die Einteilung der Abteilungen in Dezernate ist laut Fonk aufgabenabhängig (vgl. S. 141). Die eigentliche Verwaltungstätigkeit kommt Hillmann zufolge (vgl. S. 200) den Abteilungsleitern und Dezernenten zu. Tragende Organisationseinheiten der Regierungspräsidien sind danach die Dezernate (vgl. S. 201), in denen die fachliche Arbeit geleistet wird. Trotz dieser Gliederung gilt nach außen das Prinzip der Einheit der Behörde, betont Fonk. Das Regierungspräsidium trete als „Aktionseinheit“ auf und sei das nach außen handelnde Organ (vgl. Fonk, S. 131/132). Hillmann bezeichnet die Organisationseinheiten des Regierungspräsidiums daher auch als „Organteile“ (vgl. S. 191), Fonk die Mitarbeiter als „Organwalter“ bzw. „Sachwalter“ (S. 130/132).

Die Gliederung der Behörde darf auch im Innern nicht dazu führen, dass sich die einzelnen Teile als eigenständige Einheiten betrachten, wie bereits oben angesprochen wurde: Das Regierungspräsidium ist keine Addition von Bürogemeinschaften, die nur die gleichen Ressourcen nutzen, sondern ist eine Bündelungsbehörde. Der innerbehördlichen Zusammenarbeit misst Fonk wegen dieser Bündelungsfunktion daher eine große Bedeutung zu. In den Regierungspräsidien bedeute der Begriff Zusammenarbeit

nicht nur eine allgemeine Dienstpflicht („Norm dienstlichen Verhaltens“), sondern auch eine geschäftsmäßige Technik zur „Komplettierung des Sachverständes:“ Die Zusammenarbeit bilde einen „Schwerpunkt in der Organisation des Arbeitsablaufes“, die Einzelgeschäfte müssen zusammengebracht, koordiniert und aufeinander abgestimmt werden, damit am Ende eines Verfahrens eine einheitliche, sachlich richtige und vollständige Entscheidung sichergestellt ist (vgl. Fonk, S. 171 – 173). Gewährleistet wird die Zusammenarbeit durch Koordinierung, die von den Leitern der Organisations-einheiten geleistet werde (Fonk, S. 174) und deren wichtigste Grundlage die gegenseitige Information ist. Die Zusammenarbeit kann institutionalisiert sein (z.B. in den Geschäftsordnungen durch die Verpflichtung zur Beteiligung anderer Organisations-einheiten mittels Stellungnahmen, Berichten oder Mitzeichnungspflichten), sie kann auch auf nicht institutionalisierten Wegen stattfinden, z.B. anlassbezogen in Teams oder Ad-hoc-Gruppen (vgl. Fonk, S. 179/180).

Organisationsgewalt

Die Organisationsgewalt über die Regierungspräsidien steht den Innenministerien der Länder zu, denen die Regierungspräsidien untergeordnet sind. Damit unterstehen die Regierungspräsidien auch der Organaufsicht der Innenminister, allerdings nur im Bereich der allgemeinen Behördenaufsicht und der Dienstaufsicht. Die Behörden-aufsicht umfasst u.a. die Organisation der Behörde, so werden z.B. Stellenpläne, (Rahmen-/Muster-) Gliederungspläne und Geschäftsordnungen für die Regierungspräsi-dien von den Innenministerien erlassen. Die Dienstaufsicht beinhaltet die Aufsicht über das Personal (unter Mitwirkung der Fachministerien). In der Regel werden den Regierungspräsidien nur bis zu einer bestimmten Besoldungsstufe eigene Befugnisse der Personalbewirtschaftung eingeräumt. Die Möglichkeiten des Regierungspräsi-denten im Personaleinsatz werden damit eingeschränkt, es sei „besonders auffallend“ (Hillmann), wie abhängig die Regierungspräsidien im Personalsektor von den Minis-terien seien (vgl. Hillmann, S. 186/187; Fonk, S. 123ff).

Die fachliche Aufsicht über die Arbeit und Aufgabenerfüllung der Regierungs-präsidien ist von den Innenministerien getrennt, sie liegt bei den jeweiligen Fachminis-terien (im Innenbereich aber demzufolge auch beim Innenministerium). Im Rahmen der Fachaufsicht sind die Regierungspräsidien an die Weisungen der Fachressorts ge-bunden (laut Hillmann gebe es dabei „manchmal des Guten zuviel“ Weisungen), diese Verflechtung mit allen Ministerien stelle aber auch eine enge Verzahnung mit ihnen sicher (vgl. Hillmann, S. 188).

Anders als im Falle der inneren Organisation der Regierungspräsidien steht den Regierungspräsidenten die innere Geschäftsverteilung selbst zu, allerdings auf der Grundlage der Organisationsstruktur (vgl. Fonk, S. 153). Der Geschäftsverteilungsplan führt den Organisationsplan aus und bestimmt als Verwaltungsanweisung, „wie sich die Dienstgeschäfte auf die Abteilungsleiter, die Dezernenten [...], die Sachbearbeiter und die anderen Mitarbeiter verteilen“ (Hillmann, S. 190). Er ist personenbezogen, genau und ordnet zweifelsfrei zu, welcher Mitarbeiter für was zuständig ist (vgl. Fonk, S. 149 – 153).

Der innerbehördliche Geschäftsgang der Regierungspräsidien wird schließlich in Geschäftsordnungen geregelt, die je nach Bundesland entweder landeseinheitlich oder nur für ein bestimmtes Regierungspräsidium gelten (vgl. Fonk, S. 161/169). Die Geschäftsordnungen haben den Charakter von Verwaltungsvorschriften und regeln generell und abstrakt (vgl. Fonk, S. 163):

- den Geschäftsablauf („Technik“ und „Weg“ der Aufgabenbehandlung);
- den Geschäftsbetrieb (äußere Voraussetzungen wie Dienstzeiten, Geschäftsräume, etc.).

Weitere Merkmale der Regierungspräsidien

Die Regierungspräsidien sind regionale, monokratisch strukturierte Verwaltungsgänge der allgemeinen Staatsverwaltung der Mittelstufe, die unter der Trägerschaft des Landes stehen, definiert Hillmann die Behörde des Regierungspräsidenten (vgl. S. 69). Ihren Charakter als eigenständige Instanz begründet Hillmann aus dieser Definition sowie aus

- der hohen Zahl der Einzelzuständigkeiten,
- der einmaligen Funktion der Aufgabenbündelung,
- der Befugnis, innerhalb ihres Wirkungskreises aus eigener Zuständigkeit und ohne Anfrage bei den Ministerien Entscheidungen zu treffen
- und der besonderen Rolle des Regierungspräsidenten als Organwalter.

„Eine instanzielle Eigenständigkeit solcher Art“ sei im organisatorischen Aufbau der Staatsverwaltung nicht wieder zu finden, hebt Hillmann die Bedeutung der Regierungspräsidien hervor (ebd.). Für Stöbe/Brandel kommt den Regierungspräsidien sogar eine bundespolitische Bedeutung zu, da sie als Teil der Länder auch bundes- und EU-Recht umsetzen: „Die Funktionsfähigkeit der Bezirksregierungen ist somit [...] von entscheidender Bedeutung [...] auch für die Bundespolitik“ (Stöbe/Brandel, S. 14). Für Bogumil/Kottmann sollen die Aufgaben der Regierungspräsidien die Aktivitäten der Richtlinienkompetenzen der Ressorts ergänzen:

„Im Rahmen dieser Steuerung müssen die Bezirksregierungen bei divergierenden Zielen verschiedener Ministerien eine Bündelungsfunktion wahrnehmen, zur optimalen Umsetzung staatlicher Ziele manchmal lokale und regionale Akteure aktivieren sowie vertikal und regional zum Ausgleich von Interessen beitragen.“ (Bogumil/Kottmann, S. 56)

Die Besonderheit der Regierungspräsidien sei, dass ihre Funktion nicht auf ein abgegrenztes Politikfeld bezogen ist, sondern auf alle Ressorts. Dies stelle hohe Anforderungen an die Verwaltung, so Stöbe/Brandel (S. 14/15), und daraus ergebe sich die erhöhte Bedeutung der Regierungspräsidien als „Instanz der ressortübergreifenden Integration.“ Wahl (S. 228) bezeichnet die Regierungspräsidien als „das bedeutsame Gegengewicht gegen die ansonsten dominierenden Tendenzen zur sektoralen Spezialisierung und Separierung.“ Und Melzig (vgl. S. 77) betont, dass die Aufgaben der Regierungspräsidien nicht nur auf den Verwaltungsvollzug beschränkt sind, sondern sie auch

- die Verwirklichung der Ziele der Landesregierung überwachen,
- Sorge für einheitlichen Verwaltungsvollzug tragen
- und die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung beobachten.

Ebenfalls noch einmal erwähnt sei die Rolle der Regierungspräsidien als Vertreter regionaler Interessen und Mittler zwischen Verwaltungsstufen und Interessengruppen. Damit haben die Regierungspräsidien eine wohl unvergleichbare, auch politisch-gestaltend wirkende Position inne, sie sind der „Mittelpunkt der ganzen Verwaltung in der Region“ (Hillmann, S. 57).

Abschaffen, optimieren, beibehalten?

I. 2 Die Diskussion um die REGIERUNGSPRÄSIDIEN

Im Überblick

I. 2.1 Die Diskussion um die Mittelinstanz

Dass das Regierungspräsidium Kassel im Jahr 2007 sein 140-jähriges Bestehen feiern konnte, ist keineswegs selbstverständlich. Köstering nennt es erstaunlich, dass ein Behördentyp „im Zentrum des deutschen Verwaltungsaufbaus“ sich in vier verschiedenen Staatsformen – in Preußen, in der Weimarer Republik, während der Nazidiktatur und in der Bundesrepublik (auch nach der Wiedervereinigung) – behauptet hat (vgl. Köstering, S. 1). Das lange Durchhalten der Mittelinstanz erscheint umso erstaunlicher, wenn man die Diskussion um die Regierungspräsidien betrachtet, denn quasi seit ihrer Gründung wurde deren Existenzberechtigung „immer wieder angezweifelt“ (vgl. Dülfer, S. 194). So verlangten bereits 1880 Nationalliberale und Freikonservative „eine einheitliche Provinzverwaltung ohne Bezirksgouvernements“ (Hillmann, S. 66), und auch während der Weimarer Zeit war die Abschaffung der Regierungspräsidien ein Reformziel, wie Wagener beschreibt (vgl. S. 112). Ging es in der damaligen Diskussion vor allem um die „doppelte“ Mittelinstanz von Ober- und Regierungspräsident und die Beseitigung einer dieser Institutionen, so hatte die Diskussion auch nach der Auflösung des Oberpräsidenten kein Ende (vgl. Köstering, S. 8). „Keine andere Institution wurde nach 1945 so häufig in Frage gestellt [...] und immer wieder beibehalten“, stellen Stöbe/Brandel (S. 8) fest. Zwei Gründe macht Dülfer (S. 194) für die Diskussion um die Mittelinstanz verantwortlich:

„Sie erschien nicht nur als eine Konkurrentin der Selbstverwaltung auf der Bezirksebene, sie wurde in gleichem Maße als eine lästige und nicht mehr notwendige Zwischenschaltung in den Beziehungen der Kreise zu der Landesregierung angesehen.“

Mit anderen Worten: Es geht grundsätzlich um die Frage, ob die Verwaltung eines Bundeslandes zwei- oder dreistufig aufgebaut sein sollte. Entscheidet man sich für die zweistufige Variante, so sind die Regierungspräsidien überflüssig; wird die dreistufige Variante bevorzugt, so stellt sich die Frage nach möglichen Alternativen für die Regierungspräsidien. Von grundsätzlicher Bedeutung ist hierbei die Frage, ob die Verwaltung eines Bezirks in den Händen des Staates oder in den Händen der Bürger (sprich: der [kommunalen] Selbstverwaltung) liegen sollte (vgl. Dülfer, S. 185) bzw. ob überhaupt eine Untergliederung des Landes notwendig ist (Landesverwaltungsamt).

Die Diskussion um die Regierungspräsidien bzw. die Frage der mittleren Verwaltungsstufe ist bis heute nicht abgeschlossen. 1999 forderte der Spitzenkandidat der Hessischen CDU, Roland Koch, im Landtagswahlkampf die Abschaffung der Regierungspräsidien – und stärkte sie dann während seiner Amtszeit (s. Kapitel I. 2.2 „Die Diskussion um die Regierungspräsidien“). 2002 erneuerte J. J. Hesse in einem Gutachten für den Bund der Steuerzahler seinen Standpunkt, die Regierungspräsidien in Hessen aufzulösen. Niedersachsen war im Jahr 2005 das erste Bundesland, das diesen Schritt wagte, das Land Baden-Württemberg ging im gleichen Jahr genau den umgekehrten Weg und stärkte seine Regierungspräsidien durch die Eingliederung eines Großteils der Sonderverwaltungen wie in noch keinem anderen Bundesland zuvor (vgl. Bogumil 2007, S. 25). In Thüringen (hier gleich nach der Wende; später auch in Sachsen-Anhalt aus den zunächst eingerichteten Regierungspräsidien) entstand ein Landesverwaltungsaamt auf der Mittelebene. Schließlich strukturierte Rheinland-Pfalz Ende der 90er Jahre seine Mittelinstanz vollständig um und schuf ein neues Direktionsmodell (vgl. u.a. Bolz, in: Konzendorf, S. 41). Die Frage nach der Notwendigkeit einer Mittelinstanz und der Regierungspräsidien wird also von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich beantwortet. Selbst in den politischen Parteien besteht über die Frage der Mittelinstanz Uneinigkeit, wenn man die Reformen der letzten Jahre betrachtet: In Niedersachsen wurde die Mittelstufe der Verwaltung von einer CDU-FDP-Koalition abgeschafft, in Hessen (durch den Druck der FDP, s. Kapitel I. 2.2 „Die Diskussion um die Mittelinstanz in Hessen“) beibehalten und in Baden-Württemberg sogar bedeutend gestärkt (vgl. auch Bogumil 2007, S. 15).

Die Diskussion um die Regierungspräsidien ist nicht nur eine Diskussion um die Vor- und Nachteile dieses einen Behördentyps, sondern – wie die Behörde selbst – Teil eines Gesamtsystems:

„Entwicklungstendenzen des politisch-administrativen Gesamtsystems berühren die Zukunft der Bezirksregierungen ebenso sehr (und vielleicht sogar noch stärker) als behördeninterne Lagen und Veränderungen in den Bezirksregierungen. Es ist also notwendig, zumindest kurзорisch das Verwaltungsumfeld in die Überlegungen einzubeziehen.“
(Wagener 1981, S. 155)

Zunächst soll daher versucht werden, einige äußere Aspekte der Diskussion – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – in einem kurzen Überblick darzustellen.

Zwei Wellen, ein Prozess

Die Verwaltungsreform in den Bundesländern

„Das Ringen um eine Optimierung von Verwaltungsstrukturen hat eine lange Tradition“ (Bogumil 2007, S. 13), Verwaltungsreform ist ein Prozess und eine Daueraufgabe der Bundesländer (vgl. Hessischer Innenminister 1968, S. 6/7). Allerdings macht Bogumil zwei „Reformwellen“ zur Modernisierung der Landesverwaltung in Deutschland aus: In den 70er Jahren ging es vor allem um eine Gebiets- und Funktionalreform, seit Ende der 90er Jahre hauptsächlich um die Einführung neuer Steuerungsmethoden in der Verwaltung (vgl. Kißler/Kersting/Lange, S. 123). Auslöser der Verwaltungsreform sei die Finanzkrise der Länder: Die Bundesländer haben mit ca. 51 Prozent den größten Personalanteil an der Verwaltungsorganisation der BRD, durch eine Modernisierung der Landesverwaltung erhoffen sie sich vor allem Personal- und damit Kosteneinsparungen (vgl. Bogumil 1999, S. 6). Auch Kißler/Kersting/Lange erläutern, dass die zweite Reformwelle wesentlich von der Haushaltskonsolidierung der Länder beeinflusst werde (vgl. S. 13). Die Landesregierungen haben dabei die Möglichkeiten,

- die Zahl der Ressorts und (begrenzt, da z.T. Auftragsangelegenheiten des Bundes)
die Zahl der Sonderbehörden,
 - das Ausmaß der Dekonzentration auf ortsnaher Träger,
 - die Zahl der Verwaltungsstufen (zwei oder drei),
 - die innere Organisation der Landesbehörden
 - und die Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung
- zu beeinflussen (Bogumil 1999, S. 7). Bogumil weist darauf hin, dass die Verwaltungsreform auf Länderebene durch eine komplexe Ausgangslage gekennzeichnet ist, zum einen durch horizontale und vertikale Verflechtungen (Fach- und Zentralaufgaben, Verwaltungsebenen, etc.; vgl. Bogumil 1999, S. 11), zum anderen aber auch durch die Verflechtung von Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung im Rahmen der Verwaltungsdezentralisierung, bei der sich der Bund der Verwaltung von Ländern und Kommunen bedient (vgl. Bogumil 1998, S. 113).

Die drei wesentlichen Reformstränge der aktuellen Verwaltungsreform auf Länderebene zeigen Kißler/Kersting/Lange auf (vgl. S. 16):

- den Abbau bzw. die Vereinfachung von Verwaltungsvorschriften;
- eine äußere Verwaltungsreform, d.h. eine Funktional- und Strukturreform der Verwaltung;
- eine innere Verwaltungsreform, auf der das Hauptaugenmerk liege und die vor allem von den Begriffen Effizienz und Effektivität geprägt sei (vgl. S. 13).

Die Regierungspräsidien sind von allen drei Reformsträngen betroffen, insbesondere aber durch die innere und äußere Verwaltungsreform. Bei der äußeren Verwaltungsreform geht es in Bezug auf die Regierungspräsidien um deren mögliche Abschaffung, die Suche nach Alternativen, den Umbau der Behörden und z.B. Fragen der Aufgabenverlagerung/-verteilung. Im Innern geht es um die Einführung neuer Modelle des Verwaltungsablaufes, unter anderem, um die Verwaltungsverfahren zu beschleunigen und effizienter zu gestalten.

Die Regierungspräsidien seien unter Druck geraten, urteilen Kißler/Kersting/Lange (S. 17): „Gefordert wird eine Mittelinstanz neuen Typs. Sie soll keine klassische Hoheitsbehörde mehr sein.“

Zwei oder Drei?

Die Frage der Mittelstufe

Nur zwei Verwaltungsebenen sind in den Ländern verfassungsmäßig garantiert, eine mittlere Verwaltungsebene ist (außer in Bayern) nicht in den Landesverfassungen vorgeschrieben (s. Kapitel I. 1.1 „Definition“). Aus verschiedenen Gründen wird daher die zweite Verwaltungsebene für entbehrlich gehalten. Köstering fasst diese Diskussion in einer einfachen Frage zusammen (S. 8): „Ist das Land groß genug, dass sich ein dreistufiges System lohnt?“

Im Mittelinstanzbericht werden einige Kritikpunkte am Verwaltungsaufbau der Länder beschrieben: Im Allgemeinen sei die Verwaltungsorganisation zu kompliziert und zu unübersichtlich, es gebe durch zu viele Verwaltungsstufen und -typen eine „Überorganisation“ der Landesverwaltung (vgl. Mittelinstanzbericht, S. 8). Neben dieser Unübersichtlichkeit und der damit sicherlich verbundenen Frage der Finanzierbarkeit spielt auch die Debatte um die Aufgaben und Funktionen des Staates eine Rolle bei der Diskussion um die Mittelinstanz. So fordert Hesse unter dem Motto „Staatsreform ist Staatsvereinfachung“ (S. 8) eine „deutliche Entflechtung und klare Verantwortungsteilung“ der Staatsverwaltung in Hessen (vgl. S. 37). Der Staat solle sich auf seine Kernbereiche konzentrieren (vgl. u.a. S. 8), der Vollzug „wann immer möglich“ kommunalisiert werden (S. 9). Damit könnten auch die Regierungspräsidien abgeschafft, auf ihre Aufgaben verzichtet oder diese den Kommunen übertragen werden (vgl. S. 95). Insgesamt erhofft sich Hesse eine Verbesserung der Steuerungsfähigkeit des Staates und die Senkung von Personalkosten (vgl. S. 37).

„*Mammutbehörden*“

Die Grenzen der Einheit der Verwaltung

Neben der grundsätzlichen Diskussion um die Frage der Zwei- oder Dreistufigkeit der Landesverwaltung spielen auch die Gefahren bzw. Grenzen der Einheit der Verwaltung bei der Debatte um die Regierungspräsidien eine Rolle. Hill zitiert den Vorwurf, dass die Einheit der Verwaltung weder die deutsche Verwaltungswirklichkeit beschreibe noch praktisch realisierbar sei. Wie in Kapitel I. 1.1 „Definition“ beschrieben, hat die Entwicklung der Gesellschaft zu einem Anwachsen an hoch spezialisierten Fachaufgaben für die Verwaltung geführt, was sich in der Schaffung von Sonderbehörden niedergeschlagen hat (vgl. auch Reisnecker, S. 84). So schreibt Thiele (S. 181): „Daseinsvorsorge verlangt eine große und differenzierte Verwaltung.“ Als Vorteile solcher Sonderbehörden nennt Hill den in ihnen vorhandenen speziellen Sachverstand, das entsprechend qualifizierte Personal und damit die Durchsetzungsstärke der Fachbelange. Wesentlicher Nachteil der Einheit der Verwaltung ist für Hill (vgl. S. 30) und Reisnecker die Bildung von unüberschaubaren „Mammutbehörden“. So warnt Reisnecker:

„Eine Aufgabenbündelung ist nur insoweit wünschenswert, als die Behördenleitung ihre Verwaltung noch überblicken kann und ihre wesentlichen Funktionen der Lenkung und Koordination noch erfüllen kann.“ (Reisnecker, S. 196)

Reisnecker listet eine Reihe damit verbundener Nachteile der Einheit der Verwaltung auf (vgl. S. 116), die man in zwei Problemgruppen zusammenfassen kann:

- die Einheit der Verwaltung führt zu einer schlechteren Wahrnehmung von Sach-/Fachaufgaben;
- die Einheit der Verwaltung führt zu nicht überschaubaren, intransparenten und ineffizienten Behörden.

Dies bedeutet u.a., dass ein zu großer Aufgaben- und Personalbestand dazu führen kann, dass der Verwaltungsapparat schwerfälliger und schließlich unwirtschaftlicher arbeitet, wenn die Koordinationswege länger werden (vgl. Reisnecker, S. 197/198). Neben diesem Koordinationsproblem macht Hill dafür auch das Hierarchieprinzip verantwortlich, durch das die einzelnen Fachbelange zusammengeführt werden (vgl. S. 30).

Anpassung nötig

Mängel der Verwaltung insgesamt

Außerdem spielen auch allgemeine Mängel in der Verwaltung insgesamt bei der Diskussion um die Regierungspräsidien eine Rolle, sie betreffen z.B. den Ablauf des

Verwaltungsgeschäfts und den Behördenaufbau. Wagener bildet vier Kategorien:

- Mangelnde Anpassungsfähigkeit der Verwaltung,
- Mängel bei der Aufgabenerfüllung,
- Mängel im organisatorischen Aufbau
- sowie Mängel in Verwaltungsführung und Personalwesen.

Was ist ein Bezirk?

Die Begrenzung der Verwaltungsbezirke

Auch der Zuschnitt der Verwaltungsbezirke berührt die Diskussion um die Regierungspräsidien und mögliche Alternativen, da die Umgrenzung des mittleren Verwaltungsraumes schwerfällt. Während Landes-, Kreis-, und Gemeindegebiet (mittlerweile) klar umrissen sind (aber auch hier gab und gibt es Diskussionen und Reformen), so ist der Begriff Region (also die Bezirksebene) „allerdings schillernd und konturenlos“ (Freudenberg, S. 349). Es stellt sich also die Frage nach einer „optimalen“ Gliederung der Verwaltungsbezirke der Mittelstufe. Die Anforderungen daran erscheinen einfach: „Jede Behörde muss räumlich so gelegen sein, dass sie die zur Aufgabenerledigung notwendige Nähe zum Entscheidungsgegenstand hat“, schreibt Hillmann (S. 118). Aber was ist „die notwendige Nähe“? Hillmann weist schließlich auf die unterschiedlichen Aspekte hin, die in die Begrenzung eines Verwaltungsbezirkes mit einfließen können, zum einen sind dies naturräumliche Aspekte, zum anderen aber auch ökonomische, soziologische und politische Elemente (vgl. Hillmann, S. 242 – 247): Einwohnerzahl und -dichte, der Begriff der Identität, die „Kontaktstärke“ zum Regierungspräsidium, die Wirtschafts- und Verkehrsverhältnisse, ökonomische Verflechtungen, die Struktur des Raumes (Verdichtungsraum, ländlicher Raum) und schließlich traditionelle und psychologische Faktoren (Zusammengehörigkeitsgefühle, die „Würde“ ehemaliger Hauptstädte, etc.). Alle diese Faktoren müssen bei einer Grenzziehung berücksichtigt werden (vgl. Hillmann, S. 248). Mit der Frage nach der optimalen Bezirksgröße hängt auch die Frage nach der optimalen Größe der Kommunen und der Bundesländer zusammen, diese Diskussion wird derzeit aber wahrscheinlich nur vereinzelt geführt, eher ist die Kreisebene in Verbindung mit der Regionalebene betroffen (z.B. Region Hannover, aktuelle Diskussion in Stadt und Landkreis Kassel). Wagener entwickelte beispielsweise ein Modell zur optimalen Einteilung der Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltung, das zu einer Einteilung der (alten) Bundesrepublik in fünf Länder, 17 Bezirke und 157 Landkreise führte (vgl. Wagener, S. 527 – 556).

Staat oder Bürger

Selbstverwaltung auf der Mittelstufe

Eine weitere Frage ist, in wessen Händen eigentlich die Verwaltung der Regionen bzw. Bezirke liegen sollte. Während die Regierungspräsidien von staatlicher Hand getragen werden, wäre auch eine regionale Selbstverwaltung auf mittlerer Ebene denkbar (vgl. u.a. Dülfer, S. 185ff; Mittelinstanzbericht, S. 25). Dabei ist sowohl möglich, dass die gesamte Verwaltung der Bezirke/Regionen von diesen selbst organisiert wird, als auch eine vollständige Verwaltung durch den Staat. Auch eine „Doppellösung“, d.h. einer parallelen und miteinander verknüpften staatlichen und kommunalen Verwaltung des Bezirks, wie sie z.B. Behrens fordert, ist denkbar. Ansätze dazu gab und gibt es in Deutschland: Von 1866 bis 1952 existierte im Regierungsbezirk Kassel ein Kommunalverband auf Bezirksebene, der vor allem Aufgaben der Fürsorge, des Straßenbaus, der Landwirtschaft und des Kassen- und Versicherungswesens hatte und der in den Landeswohlfahrtsverband überging (vgl. Dülfer, S. 188). In Nordrhein-Westfalen gibt es bis heute zwei Landschaftsverbände mit ähnlichen Aufgaben (vgl. Bogumil 2006, S. 86).

Der große Rahmen

Wandel in Staat und Gesellschaft

Staat und Gesellschaft befinden sich im ständigen Wandel. Auch das hat Einflüsse auf die Verwaltungsorganisation, wie beispielsweise Stöbe/Brandel und Freudenberg feststellen. Freudenberg spricht etwa den Wertewandel in der Gesellschaft an, der von Ich-Bezogenheit und Selbstentfaltungsstreben gekennzeichnet sei, die fremde Autoritäten infrage stellen würden: „Hierarchische Entscheidungsstrukturen überzeugen immer weniger“, schreibt Freudenberg, „der Bürger ist nicht mehr bereit zu akzeptieren, dass die Erteilung eines Ersatzführerscheins drei Behördengänge erfordert, während er den Wechsel des Bankkontos in einem Gang [und mittlerweile mit einem „Mausclick“, d. Verf.] erledigen kann.“ (Freudenberg, S. 346)

Und Stöbe/Bogumil weisen auf den Wandel der Staatsfunktion hin: Der Staat habe sich vom Wohlfahrts- zum Steuerungsstaat entwickelt, der Staat werde zum funktionalen Staat und akzeptiere die Selbststeuerung der unterschiedlichen sozialen Systeme wie Wirtschaft und Gesellschaft. Dabei beschränkt sich der Staat auf die Funktionen Moderation, Verhandlung, Koordination und Sicherung der Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse. Die Veränderung der Staatsfunktion mache schließlich auch eine Veränderung der Verwaltungsanforderungen und der Verwaltungskultur

erforderlich (vgl. Stöbe/Brandel, S. 25ff). Stichworte wie die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Verwaltung oder die Privatisierung von Aufgaben (vgl. u.a. Kißler/Kersting/Lange) passen in diese Diskussion. Damit stellt sich auch die Frage, welche Aufgaben der Staat (und damit die Regierungspräsidien) noch wahrnehmen muss/soll/kann (vgl. auch Hesse, der den Staat auf seine „Kernfunktionen“ begrenzen will).

Zusammenfassung

Die Diskussion um die Regierungspräsidien wird von vielen Faktoren beeinflusst und steht damit in einem übergeordneten Zusammenhang zu Fragen der grundsätzlichen Aufgaben und der räumlichen Gliederung des Staates und den daraus resultierenden Fragen nach einem möglichst optimalen Verwaltungsaufbau (Zwei- oder Dreistufigkeit, (De-)Konzentration und (De-)Zentralisation, Einheit der Verwaltung oder Sonderbehörden, Staats- oder Selbstverwaltung).

Die Nachteile der Bündelung

Spezielle Probleme der Regierungspräsidien

Die spezielle Kritik an den Regierungspräsidien hängt in vielen Punkten mit den oben genannten Faktoren zusammen (z.B. der von Hesse [S. 92] festgestellte „überausgestattete Personalkörper“) und kann an dieser Stelle im Einzelnen nicht dargestellt werden. In der Hauptsache entflammt die Kritik jedoch an dem spezifischen Organisationsmerkmal der Regierungspräsidien, der Bündelungsfunktion. „Es liegt auf der Hand, dass das Hauptproblem der Mittelinstantz in der Realisierung und den Bedingungen der Realisierbarkeit dieser Funktion liegt“, schreibt Wahl (S. 225) und Wagener stellt die Frage, ob die Regierungspräsidien „bei ihrer gegenwärtigen Größe und der Vielfältigkeit ihrer Aufgaben tatsächlich den hohen Ansprüchen aus ihrer Bündelungsfunktion gerecht werden“ können (Wagener 1981, S. 165). Stöbe/Brandel bemängeln, dass die Regierungspräsidien „im Zentrum einer ‚doppelt organisierten Unverantwortlichkeit‘“ stehen, die horizontale und die vertikale organisierte Unverantwortlichkeit (horizontal: Trennung von Ressourcen und Fachaufgaben [Ressortprinzip], vertikal: Verwaltungsebenen der Länder [„Behördenschlaf“]) fallen in den Regierungspräsidien zusammen (vgl. Stöbe/Brandel, S. 79). Der Grundsatz der Regierungspräsidien laute oftmals: „Nichts sehen, nichts hören, nichts sagen“ (vgl. Miller 1995, S. 166). Hesse (2004, S. 207) erkennt offensichtliche Schnittstellen, gleichartige Aufgabenprofile und erkennbare Doppelarbeiten der Regierungspräsidien mit anderen Behörden und laut Miller (1995, S. 184) nehmen die Regierungspräsidien in der Praxis keine

echten Koordinierungsaufgaben, „sondern ‚Briefträgerfunktionen‘“ zwischen Landesregierung und Kommunen wahr. Nach Freudenbergs Einschätzung (S. 235) werde der Dienstweg oft umgangen und das Regierungspräsidium als Mittelbehörde übersprungen. Unter Bezug auf Wagener (1981) beschreibt er, wie die Bündelungsfunktion durch die Fachpolitik ausgehöhlt werde: Das Bündelungsprinzip stehe im Spannungsverhältnis zum Ressortprinzip, die Fachpolitiker wollten ihre Fachpolitik auch durchsetzen. Wagener stellt fest, dass es eine Tendenz gebe, der „Funktion“ (die Durchsetzung der Fachaufgabe) den Vorrang vor dem „Gebiet“ (Bündelung auf Bezirksebene) zu geben, die „Funktionsoptimierung“ werde durch eine „vertikale Überbetonung der einzelnen Fachaufgabe“ erreicht (vgl. Wagener 1981, S. 156). Dies führe zur Gründung vertikaler, berufsständischer Fachbruderschaften über die Verwaltungsebenen hinweg. Als Beispiel nennt Freudenberg die Einführung von Fachcomputerprogrammen z.B. im Bereich Naturschutz, die möglicherweise die Bündelungsfunktion und damit die Kompatibilität mit den Programmen der übrigen Abteilungen eines Regierungspräsidiums außer Acht lassen (vgl. Wagener 1981, 157; Freudenberg, 235). Wagener warnt daher vor einer Gefährdung der Einheit der Verwaltung der Regierungspräsidien: Es werde „[...] die selbstständige Entscheidungsmöglichkeit der staatlichen Mittelinstantz wesentlich dadurch geschwächt, dass die Fachreferenten der Bezirksregierungen gelegentlich dazu neigen, sich vor schwierigen Entscheidungen bei ‚ihrem‘ Ministerium rückzuversichern, statt sich im eigenen Hause zu beraten und den Mut zur eigenen Entscheidung aufzubringen.“ (Wagener 1981, S. 157)

Umgekehrt gebe es die Neigung der Fachressorts, „die Fachreferenten an den Regierungen kurz zu halten“ (oft durch „fernmündliche Weisungen“); damit werde die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien unterlaufen, zitiert Wagener Ernst Emmering (Situation der Regierungen in Bayern, 1981; ebd.).

Ein weiterer, speziell auf die Regierungspräsidien bezogener Aspekt ist die Frage der demokratischen Legitimation der Regierungspräsidien (z.B. Melzig, S. 78; s. Kapitel III.7 „Das Problem der fehlenden Legitimation“), da es auf der Mittelebene keine unmittelbar oder mittelbar vom Volk gewählten Kontrollgremien gibt. Wohl auch im Hinblick auf die besondere Stellung des Regierungspräsidenten, der ebenfalls nicht vom Volk gewählt ist, wird den Regierungspräsidien daher ein Kontrolldefizit unterstellt. Durch ihren Aufgabenzuschnitt erscheinen sie bürger- und politikfern, absolutistisch, obrigkeitstaatlich und bürokratisch (vgl. Kilian, S. 119, Freudenberg; S. 234), Miller (S. 94) fragt schließlich süffisant:

„Das Regierungspräsidium – ein Fossil aus der Steinzeit der Verwaltung?“

Ebenfalls diskutiert

Alternativen zu den Regierungspräsidien

„Der größte Teil dessen, was die Regierungspräsidien tun, dient ja nicht der bloßen Selbstbeschäftigung. Irgendjemand muss die geleistete Arbeit ja tun.“ (Miller, S. 100)

Aus der Diskussion um die Regierungspräsidien bzw. die Mittelinstanz ging eine Reihe von Alternativmöglichkeiten als Ersatz für die Behörde des Regierungspräsidenten hervor.

Im Rahmen der Dreistufigkeit werden im Mittelinstanzbericht u.a. genannt (vgl. S. 9 – 15):

- **Behörden der Staatsverwaltung** (die Aufgaben der Regierungspräsidien werden weiterhin durch den Staat wahrgenommen):
 - einheitliche Landesverwaltungsämter (quasi ein Regierungspräsidium mit Zuständigkeit für das gesamte Bundesland);
 - regionale Sonderbehörden (also die Fortsetzung des Ressortprinzips auf der Mittelebene);
 - regionale Landesverwaltungsämter/Regionalämter (zur Zusammenfassung der unteren und mittleren Sonder- und Bündelungsbehörden unterhalb der Bezirksebene).
- „**Kommunalverbände höherer Ordnung**“ (die Aufgaben der Regierungspräsidien werden [soweit möglich] auf die Selbstverwaltung übertragen):
 - Bezirksverbände (Selbstverwaltung auf Bezirksebene);
 - Regionalkreise (Kreise unterhalb der Bezirks- aber oberhalb der Landkreisebene).

Alle Alternativlösungen werden vom Mittelinstanzbericht allerdings verworfen, da ihre möglichen Vorteile in jedem Fall auch mit Nachteilen verbunden sind. Die Begründung in der Kurzfassung des Mittelinstanzberichtes lautet, dass der allgemeine Verwaltungsauftrag, also die Bündelungsfunktion, in der Mittelinstanz effektiv nur auf Bezirksebene wahrgenommen werden könne. Eine Übertragung des allgemeinen Verwaltungsauftrages auf die Selbstverwaltung scheidet deshalb aus, weil dies die bei den Regierungspräsidien wahrgenommenen Aufgaben nicht zulassen. Der Mittelinstanzbericht weist dabei auch auf verfassungsrechtliche Probleme hin (vgl. Mittelinstanzbericht, S. III). Für den kompletten Wegfall der mittleren Verwaltungsebene gilt Entsprechendes; die Aufgaben der Mittelinstanz müssten dann auf die oberste (Ministerien;

zentrale Landesämter als Sonderbehörden) und die unterste Ebene (Landkreise und Gemeinden) verteilt werden. Als mögliche Nachteile einer ersatzlosen Streichung der Mittelinstantz führt Hillmann (vgl. S. 249 – 251) auf:

- die Belastung der Zentralbehörden mit Einzelfällen,
- die weite räumliche Entfernung,
- die Überforderung der Behörden der unteren Verwaltungsstufe.

Hillmann bezweifelt Kosteneinsparungen durch den Wegfall der Mittelinstantz (ein Großteil der Aufgaben müsste weiterhin wahrgenommen werden) und warnt vor einem Verlust der Regierungsfunktion der Ministerien, einem „Aufblähen“ der Ministerialverwaltung und dem Ende der Einheit der Verwaltung. Aufgabe der Ministerien seien Gesetzgebungshilfe, Lenkung und Aufsicht, nicht Verwaltung, schreibt auch Fonk (S. 57). Becker weist darauf hin, dass die kommunalen Gebiete für die Wahrnehmung von Aufgaben der Regierungspräsidien zu klein seien und ihnen Verwaltungskraft und Fachpersonal dazu fehlten (vgl. Becker, S. 90), auf der anderen Seite würde eine ressortübergreifende Bündelung verloren gehen oder müsste zwischen den Ministern am Kabinettstisch ausgetragen werden: „Der Verwaltungsvollzug verlöre an Effizienz“ (Becker, S. 91).

Das Beispiel Niedersachsen

Als erstes Bundesland hat Niedersachsen im Jahr 2005 den Schritt vollzogen, seine Regierungspräsidien abzuschaffen. Damit wurde „erstmalig in einem großen Flächenland die Dreistufigkeit der Landesverwaltung aufgegeben“ (Bogumil/Kottmann, S. 10). Hauptziel der Reform war nach Bogumils Angaben die Haushaltskonsolidierung durch den Abbau von Personal. In einem ersten Gutachten zur Abschaffung der Regierungspräsidien in Niedersachsen zieht Bogumil ein negatives Fazit. In Wissenschaft und Praxis gebe es „eine große Übereinstimmung, dass sich für die großen Flächenländer das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit als die angemessene Organisationsform bewährt habe“, so Bogumil/Kottmann (S. 100), aufgrund der ersten Erfahrungen in Niedersachsen „hat sich diese Auffassung aus Sicht des Gutachters nicht abgeschwächt, sondern wurde eher bestärkt“ (S. 101). Durch die Abschaffung der Regierungspräsidien

- bestehe die Gefahr wachsender Ressortegoismen,
- erhöhe sich „unzweifelhaft“ die Zahl der Sonderbehörden,
- könne es im Bereich der Aufsicht zu „erheblichen Problemlagen“ kommen,
- werde die Zahl von Gerichtsverfahren (durch die Abschaffung der Widerspruchsverfahren) ansteigen.

Außerdem weist Kottmann im gleichen Gutachten nach, dass die Abschaffung kaum zu Stellen- und Kosteneinsparungen führen werde (vgl. S. 4). In seinem Gutachten zur Umweltverwaltung von 2007 bestätigen Bogumil et al. die Einschätzungen von 2006: Nach der Abschaffung der Regierungspräsidien „*weist die neue, zweistufige Organisation der niedersächsischen Umweltverwaltung jedoch offensichtlich eine Reihe struktureller Problemlagen auf. Die Lücke zwischen Kommunen und Ministerien erweist sich als zu groß.*“ (Bogumil 2007, S. 63)

Das Beispiel Baden-Württemberg

Aus den gleichen Gründen wie Niedersachsen – hauptsächlich die schlechte finanzielle Lage, daneben funktionelle Überlegungen – wagte auch das Land Baden-Württemberg zum 1. Januar 2005 einen „großen Wurf“ in der Neuorganisation der Verwaltung, entschied sich aber für den genau umgekehrten Weg wie Niedersachsen (vgl. Bogumil 2005, S. 10): 350 der 450 Sonderbehörden des Landes wurden in die Regierungspräsidien bzw. die Landkreise eingegliedert, die dreistufige Landesverwaltung und die Bündelungsfunktion also eindeutig gestärkt (vgl. Bogumil 2005, S. 12). Der dreistufige Verwaltungsaufbau und die Einheit der Verwaltung wurden damit zum „prägenden Strukturelement“ der baden-württembergischen Verwaltungsorganisation (S. 13). Bogumil zieht, anders als in Niedersachsen, in Baden-Württemberg ein erstes positives Fazit (vgl. S. 68/69):

- der Personalübergang zu Regierungspräsidien und Landkreisen habe überraschend gut funktioniert,
- durch eine „mikropolitische Meisterleistung“ (verbunden mit der starken Stellung der CDU und seiner Person) habe der Ministerpräsident die Widerstände der Ressorts überwunden,
- das Einsparpotenzial wird für möglich gehalten.

Weitere bereits existierende Alternativen zu den Regierungspräsidien sind die Landesverwaltungsämter in Thüringen und Sachsen-Anhalt sowie das Direktionsmodell in Rheinland-Pfalz. In allen drei Fällen sei angemerkt, dass es sich um Modelle für kleinere Bundesländer handelt, in denen eine regionale Aufgliederung der Mittelinstanz nicht unbedingt erachtet wird. Durch die beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen in Rheinland-Pfalz ist die regionale Anbindung zwar zum Teil noch gegeben, aber sowohl bei Bogumil (1999, S. 52) als auch bei Reisnecker wird betont, dass die regionale Anbindung aufgehoben wurde; Reisnecker kritisiert außerdem, dass durch die Trennung der Verwaltungsaufgaben (Genehmigungsdirektionen)

und der Aufsichts- und Serviceaufgaben (Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion) die Effektivität des Bündelungsgedankens aufgehoben wird (vgl. S. 206).

Und es gibt sie doch

Vorteile der Regierungspräsidien

Für Wahl gelten die Regierungspräsidien heute als mittel- und langfristig stabilisiert (sein Text wurde aber lange vor der Abschaffung der Regierungspräsidien in Niedersachsen verfasst):

„Die staatliche Mittelinstantz verdankt diese Konsolidierung nicht nur dem Fehlen einer überzeugenden Alternative, sondern auch dem Vorhandensein eines positiven Funktionsbildes und Leistungsprofils.“ (Wahl, S. 227)

Was sind also die Vorteile der Regierungspräsidien?

Kilian listet die Vorteile der Regierungspräsidien auf (S. 110 – 113):

- Verwirklichung der Einheit der Verwaltung auf regionaler Ebene,
- Bündelungsfunktion,
- Mittlerfunktion,
- Entlastungsfunktion,
- Fachkompetenz,
- Konzentrationsfunktion,
- Repräsentationsfunktion.

Die Vorteile entsprechen damit in etwa dem Funktionsbild der Regierungspräsidien (s. Kapitel I. 1.2 „Die Regierungspräsidien“) und werden deshalb hier nicht noch einmal erläutert.

Hill (vgl. S. 29) beschreibt die Vorteile der Einheit der Verwaltung für den Bürger:

- bessere Transparenz und Überschaubarkeit der Verwaltungsstrukturen,
- umfassende Kompetenz und Zuständigkeit der Behörde
- und damit Vermeidung von Unklarheiten, Unsicherheiten und langen Wegen.

Als weitere Vorteile werden genannt:

- die Gewährleistung eines einheitlichen und rechtmäßigen Verwaltungsvollzuges (vgl. Hill, S. 28);

- in den Regierungspräsidien als Behörden der allgemeinen Verwaltung können „Gewichtsverlagerungen“ (z.B. durch politische Vorgaben; in jüngster Zeit etwa im Bereich Verbraucherschutz oder öffentliche Sicherheit) und neue Aufgaben durch einen behördeninternen Personalaustausch besser aufgefangen werden, die Bediensteten der Behörde können so je nach Geschäftsanfall in den einzelnen Bereichen ausgelastet werden, was bei Sonderbehörden mit begrenztem Aufgabenspektrum nicht so einfach möglich ist (vgl. Hillmann, S. 141); insgesamt könnten Synergieeffekte besser ausgenutzt werden (vgl. Hill, S. 29);
- die Regierungspräsidien als Behörden der Einheit der Verwaltung gewährleisten eine sparsamere Behördenorganisation (vgl. Hillmann, S. 141) durch die gemeinsame Nutzung personeller und sachlicher Ressourcen (vgl. Hill, S. 28);
- die Regierungspräsidien als Behörden der Einheit der Verwaltung garantieren eine qualifizierte Ausbildung der Dienstkräfte, sie erhalten durch das breite Aufgabenspektrum eine universelle Bildung und Beweglichkeit, die Regierungspräsidien verkörperten die „Basis für Ausbildung“ der Beamten aller Laufbahnen (vgl. Hillmann, S. 146);
- die „neutrale“ Stellung der Regierungspräsidien (s. Kapitel III.7 „Das Problem der fehlenden Legitimation“).

Fonk hebt außerdem den besonderen Amtsauftrag des Regierungspräsidenten hervor: Weder die Leiter von Sonderbehörden noch Landräte könnten seine Mittlerstellung einnehmen, der Regierungspräsident bilde die „Verklammerung“ von Bürger und Staat, von Verwaltungsunterstufe und Ministerien.

Freudenberg liefert weitere „Legitimierungsansätze“ (vgl. S. 348):

- die große historische Kontinuität der Regierungspräsidien;
- den vorhandenen verwaltungspraktischen Bedarf (unter Verweis auf Wagener: Es gebe keine überzeugende Alternative zu den Regierungspräsidien; s.a. zuvor), es gebe Bedarf:
 - an regionaler Verwaltung,
 - an Aufsicht,
 - am Vollzug der Entscheidungen der Ministerien,
 - an Bündelung und Koordinierung von Entscheidungen.

Während für die genannten Aspekte auch Alternativmöglichkeiten infrage kommen, sieht Freudenberg in der Bündelungs- und Koordinierungsfunktion den herausragenden Vorteil der Regierungspräsidien:

„Die Frage der Legitimation der Bezirksregierung im Verhältnis zum Ressortprinzip hängt also letztlich davon ab, ob oberhalb der Kreisebene ein Bedarf besteht, Entschei-

dungen, Pläne und Subventionen zu bündeln und zu koordinieren, die den fachlichen Kompetenzbereich eines Ressorts und den örtlichen Zuständigkeitsbereich einer Kommunal-körperschaft der Kreisebene oder einer staatlichen Ortsbehörde überschreiten.“ [...]

„Man braucht ein Scharnier, ein Gelenk zwischen der regionalen Landespolitik und der kommunalen Regionalpolitik.“ (Freudenberg, S. 350)

Bündelungsbedarf bestehe, wenn die räumliche Zuständigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften überschritten werde oder Aufgaben ressortübergreifend behandelt werden müssten, so Freudenberg. Besonders betroffen sind die Bereiche der Genehmigung und Erstellung von Plänen sowie die Bewilligung von Fördermitteln, die Hauptaufgaben liegen daher beispielsweise in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Verkehr, Abfall, Naturschutz und Gesundheit (vgl. Freudenberg, S. 350).

Erhalten und verbessern **Optimierungsvorschläge**

Statt die Abschaffung der Regierungspräsidien zu fordern oder ihre Aufgaben auf alternative Behörden zu übertragen, werden in einer Reihe von Veröffentlichungen Optimierungsvorschläge zur Verbesserung der Arbeit der Regierungspräsidien gemacht. Die Vorschläge bauen vor allem auf der Bündelungsfunktion als Kernfunktion der Regierungspräsidien auf. Beispielhaft seien hier die Vorschläge von Behrens und Stöbe/ Brandel erwähnt, weitere aktuelle Vorschläge machen auch Freudenberg und Bogumil in ihren Veröffentlichungen:

Stöbe/Brandel fordern eine stärker aktiv-verknüpfende Wahrnehmung der Bündelungsfunktion durch die Regierungspräsidien (vgl. S. 30) und zeigen Beispiele zur „zukunftsweisenden Gestaltung“ der Bündelungsbehörde auf, etwa im Bereich des Verhältnisses zu den Kommunen durch eine Abgabe von Aufgaben an die Selbstverwaltung bei einer stärkeren Moderatorenfunktion der Regierungspräsidien und einer Sichtweise als „Partner der Kommunen“ (vgl. S. 37); neue Ansätze für die Durchführung von Genehmigungsverfahren („Akzeptanzmanagement“, „kooperative Problemlösungen“; vgl. S. 38 ff); eine flexiblere Binnenorganisation und eine Stärkung der Regierungspräsidien bei der eigenständigen Abwicklung von Förderprogrammen im Sinne eines regionalen Managements.

Behrens schlägt die Schaffung einer „Mittelinstanz neuen Typs“ vor, die bestehende Möglichkeiten der Regierungspräsidien nutzen und ausbauen soll, Behrens nennt u.a. die Begriffe Flexibilität, Koordinatoren-, Moderatoren- und Initiatorenfunktion

(vgl. S. 319). Die Mittelinstantz neuen Typs soll staatliche und überkommunale Aufgaben unter einem Dach vereinen, dazu soll neben dem staatlichen Behördenleiter eine Beigeordnetenstruktur (wie sie z.B. bei den Landkreisen existiert) und ein kommunaler Bezirksverband geschaffen werden. Kommunale und staatliche Seite sollen durch ein mittelbar gewähltes Gremium verbunden sein (vgl. S. 321). Ein ähnliches Modell wird für das Land Nordrhein-Westfalen derzeit auch angestrebt (vgl. Bogumil 2007, S. 113, S. 128).

Neben diesen spezifischen Verbesserungsvorschlägen für die Regierungspräsidien wird außerdem eine Optimierung der allgemeinen Leistungsfähigkeit der Verwaltung gefordert, z.B. durch die Einführung von Leitbildern, einer ständigen Aufgabenkritik, dezentraler Verantwortungsstrukturen und neuer Steuerungsinstrumente (vgl. Stöbe/Brandel, S. 61 – 78). Behrens nennt in diesem Zusammenhang u.a. die Einführung von Zielvereinbarungen als Führungsinstrument sowie eines Berichtswesens und Controllings auf Basis von Produkt- und Leistungsbeschreibungen (vgl. S. 327/328) und fordert eine verstärkte Einbeziehung der Mitarbeiter in den Verwaltungsreformprozess (S. 333).

Das Gute stärken

Die Bewährung der Regierungspräsidien

Stöbe/Brandel bezeichnen die Regierungspräsidien „weder als das nachgewiesen optimale noch als das objektiv unbrauchbare“, sondern als ein mögliches Modell der Verwaltungsorganisation (vgl. S. 22). Regierungspräsidien haben keine Ewigkeitsgarantie, aber ihre Vorteile – vor allem in Bezug auf den Bündelungsaspekt – sind unbestreitbar, wie u.a. Bogumil und Wagener feststellen: Das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit habe sich bewährt (Bogumil/Kottmann, S. 100, s. zuvor), „die nützliche Existenz der Regierungsbezirke als Verwaltungsebene“ werde kaum noch infrage gestellt (Wagener 1981, S. 153). Dennoch ergeben sich einige Probleme und Kritikpunkte, die hier nur ansatzweise wiedergegeben werden könnten, vor allem ist davon auch der innere Verwaltungsablauf der Regierungspräsidien betroffen. Melzig schreibt dazu (S. 86/87):

„Um den Bestand der Bezirksregierungen auch in Zukunft rechtfertigen zu können, ist es notwendig, ‚eine durchgreifende Effizienzsteigerung und innere Optimierung im Kontext einer unumgänglichen Modernisierung anzustreben.‘ Zu einer Optimierung notwendig sind:

- größeres Selbstverständnis als Regionalinstanz,
- Selbstverständnis als dienstleistende Instanz,
- Organisatorische Reformen.“

Die Regierungspräsidien seien reformierbar, wenn das Gute hervorgehoben und Neues eingefügt werde, so Melzig (ebd.).

Das Beispiel des Regierungspräsidiums Kassel soll nun im Folgenden zeigen, welche Rolle diese Bündelungsbehörde für die Region Nord- und Osthessen spielt, wie die Kasseler Behörde in den vergangen Jahrzehnten auch auf die Diskussion um die Regierungspräsidien reagiert, sich gewandelt und erneuert hat und das Modell Regierungspräsidium (zumindest für Nordhessen) kein Auslaufmodell ist.

Beginn nach Landesgründung

I. 2.2 Die Diskussion um die Mittelinstantz in Hessen

Eine Einheit (?)

Das Bundesland

Als „echtes Land der Mitte“ (Pletsch, S. 26) liegt Hessen im Zentrum der Bundesrepublik Deutschland. Das Bundesland mit der Hauptstadt Wiesbaden hat eine Fläche von 21.114 Quadratkilometern und knapp 6,1 Millionen Einwohner (s. Kapitel I.1 „Definition“). Damit zählt Hessen zu den kleineren Bundesländern (vgl. Pletsch, S. 11/ Abendroth, S. 145). Hessen gliedert sich in drei Regierungsbezirke (Kassel im Norden, Gießen in der Mitte und Darmstadt im Süden Hessens), 21 Landkreise, fünf kreisfreie Städte (Darmstadt, Frankfurt/Main, Offenbach, Kassel und Wiesbaden) und 421 weitere Städte Gemeinden (vgl. Wahl, S. 251).

Gegründet wurde das Bundesland Hessen erst im Jahr 1945 durch eine Proklamation der amerikanischen Militäradministration (vgl. Abendroth, S. 145). Das heutige Bundesland kann daher „seine Identität keineswegs aus der Geschichte eines geschlossenen Territoriums schöpfen“ (Heidenreich/Böhme, S. 7), die interregionalen Unterschiede seien bis heute „ein wesentliches Kennzeichen der hessischen Raumstruktur, und damit gleichzeitig der Raumplanung“ (Pletsch, S. 36). Erstmals erwähnt wird der Name Hessen im Jahr 738 in einem Sendschreiben Papst Gregors III an Bonifatius, der Ursprung des Bundeslandes wird im heutigen Nordhessen vermutet:

„Hessi“ lebten wohl im Gebiet der unteren Eder und Fulda, was die Vermutung nahe legt, dass dieser Raum des Fritzlarer und Kasseler Beckens den Ursprung des Landes Hessen darstellt.“ (Pletsch, S. 15)

Nach wechselvoller Geschichte (vgl. u.a. Pletsch, Abendroth) bestand Hessen nach 1848 im Wesentlichen aus dem Kurfürstentum Hessen-Kassel (Kurhessen) und dem

Fürstentum Waldeck auf dem Gebiet des heutigen Regierungsbezirk Kassel, dem Großherzogtum Hessen-Darmstadt und dem Herzogtum Nassau (vgl. Freund, S. 11). Im Sommer 1866 marschierte Preußen in „Hessen“ ein, als Folge entstand die Provinz Hessen-Nassau mit dem Oberpräsidenten in Kassel, gegliedert in die beiden Regierungsbezirke Wiesbaden und Kassel. Hessen-Darmstadt blieb formal selbstständig (vgl. Abendroth, S. 150). 1945 wurden die Landesteile schließlich von der amerikanischen Besatzungsmacht vereint.

Diese hessische Geschichte soll deshalb hier kurz umrissen werden, weil sie für den Regierungsbezirk und das Regierungspräsidium Kassel von einiger Bedeutung ist (vgl. Kapitel III. 6 „Die besondere Stellung des Regierungspräsidiums Kassel“). Denn aus der Geschichte des Bundeslandes und vor allem aus der ehemaligen Eigenständigkeit „Nordhessens“ röhren einige Besonderheiten her, die offensichtlich heute noch eine Rolle spielen. Pletsch stellt z.B. fest, dass „zu den bis heute sichtbaren Zeichen der verschlungenen historischen Territorialentwicklung [...] ein unterschiedliches Identitätsbewusstsein der hessischen Bevölkerung“ zähle (Pletsch, S. 26). Ein „hessisches Identitätsbewusstsein“ habe sich nie herausgebildet, „[...] *vielmehr waren es räumliche Untereinheiten, die historischen Landschaften oder politischen Machtsphären entsprachen und die die Grundlagen bildeten für eine eher regionale oder gar lokale Identifikation der Bevölkerung.*“ (Pletsch, S. 27)

Aber nicht nur in der Identität, auch in seiner Gesamtstruktur ist Hessen ein differenziertes Bundesland geblieben: Die Entwicklung Nord-, Mittel- und Osthessens unterscheidet sich stark von der des Ballungsraumes Südhessen, der „Hessens ökonomische und demografische Entwicklung“ bestimme (Freund, S. 91; s. auch Kapitel II. 1.1 „Definition“). Mit dem Wegfall der innerdeutschen Grenze habe Hessen zwar die alte räumliche Zentralstellung wieder erhalten, das regionale Gleichgewicht sei aber noch nicht wieder hergestellt, stellt Pletsch (S. 40) fest, er weist aber darauf hin, dass sich „die hessische Landesregierung [...] seit Bestehen des Bundeslandes darum bemüht, diese regionalen Gegensätze auszugleichen“ (ebd.).

Dreistufig

Der Verwaltungsaufbau in Hessen

Die unmittelbare hessische Landesverwaltung „wird im wesentlichen durch ein dreistufiges System bestimmt“ (Meyer, S. 257). Auf oberster Verwaltungsebene gibt es in Hessen (Stand: 1. November 2006) acht Landesministerien, die Staatskanzlei, den Staatsgerichtshof, den Hessischen Rechnungshof und den Hessischen Datenschutz-

beauftragten. Außerdem gibt es Landesämter für:

- Umwelt und Geologie (Umweltministerium),
- Denkmalpflege (Wissenschaftsministerium),
- Geschichtliche Landeskunde (Wissenschaftsministerium),
- Statistik (Staatskanzlei),
- Verfassungsschutz (Innenministerium),
- Gesundheitswesen (Prüfung und Untersuchung; Innenministerium)
- und das Landeskriminalamt (Innenministerium).

Daneben gibt es mehrere Landesbetriebe, Anstalten etc. auf der oberen Landesebene.

Auf der Mittelstufe der Verwaltung gibt es in Hessen die drei Regierungspräsidien, eine Oberfinanzdirektion, das Amt für Lehrerbildung, eine Eichdirektion sowie zwei Landesämter, die dem Wirtschaftsministerium zugeordnet sind: ein Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und ein Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (Katasterwesen).

Auf der unteren Verwaltungsstufe existieren in Hessen neben den Landräten als Behörden der Landesverwaltung folgende Sonderverwaltungszweige: Ämter für Versorgung und Soziales (zum RP Gießen), Finanzämter, die Schulverwaltung, ein Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofes sowie im Bereich des Wirtschaftsministeriums die Ämter für Bodenmanagement, für Straßen und Verkehrswesen und drei Baustoff- und Bodenprüfstellen.

Das Kultus- und in Teilen das Wirtschaftsministerium besitzen damit einen eigenen Verwaltungsunterbau in der Mittel- und Unterstufe der Verwaltung (neben der von der allgemeinen Verwaltung traditionell ausgenommenen Finanz- und Justizverwaltung). Die Polizeiverwaltung ist zweistufig gegliedert (s. auch Kapitel II.2.3 „Die Abteilung für Inneres und Soziales“). Die Regierungspräsidien sind dennoch „die absolut dominierenden Landesmittelbehörden“, in der Tendenz wurden sie im Laufe der vergangenen Jahrzehnte durch Eingliederungen gestärkt (vgl. Meyer, S. 259). Wie bereits in Kapitel I.1 „Definition“ beschrieben, übt auch in Hessen das Innenministerium die Behörden- bzw. Dienstaufsicht über die Regierungspräsidien aus, die Aufsicht liegt bei den entsprechenden Fachministerien (vgl. Meyer, S. 263). Nach dem Plan des Verwaltungsaufbaus in Hessen ressortieren die Regierungspräsidien (allerdings mit unterschiedlich starker Gewichtung) im Wesentlichen bei den Ministerien für Inneres, Wirtschaft, Umwelt und Soziales.

Die Verwaltungsstruktur geprägt

Die Diskussion um die Regierungspräsidien in Hessen

Die Diskussion um die Abschaffung bzw. das Fortbestehen der Regierungspräsidien in Hessen reicht bis vor die Gründung des Bundeslandes Hessen zurück: Diese Debatte um die Verwaltungsreform nach dem Ende des zweiten Weltkrieges war wesentlich von der Nachkriegssituation geprägt, wie Koenig mehrfach (u.a. zusammenfassend auf S. 91) erwähnt. „Die Ursachen dafür waren u.a. der historisch bedingte Mangel an einer einheitlichen Verwaltung und die gleichzeitige Notwendigkeit, das Land aufzubauen“ (Koenig, S. 85). Eine Verwaltungsreform in Hessen war schon allein deshalb nötig geworden, weil mit der Gründung „Groß-Hessens“ die bisher voneinander getrennten und unterschiedlich ausgeprägten Regionen des Volksstaates Hessen (Darmstadt) und der preußischen Provinzen Kurhessen (Kassel) und Nassau (Wiesbaden) nun gemeinsam einen neuen Staat bildeten (vgl. Koenig, S. 30ff). Die gesamte hessische Verwaltung habe nach 1945 einen Vereinheitlichungsprozess durchlaufen müssen, so Wahl, „ehe aus den unterschiedlichen Verwaltungstraditionen der ehemals preußischen Teile [...] und des früheren Volksstaates Hessen [...] ein neues Ganzes geworden war. Deshalb war in Hessen Verwaltungspolitik gefordert [...].“ (Wahl, S. 250)

So fehlte beispielsweise im ehemaligen Volksstaat eine Mittelinstanz, wie Pittermann (S. 322) beschreibt. Eine ebenfalls wichtige Rolle spielte in der Zeit nach der Nazi-Diktatur auch das Bestreben, die Verwaltung „von unten nach oben“ aufzubauen und den Demokratie-Gedanken in der Verwaltung zu verankern. „Dies sollte durch die Etablierung einer Selbstverwaltung des Volkes auf allen Ebenen der Verwaltung geschehen“ (vgl. Koenig, S. 43/44).

Vor diesem Hintergrund wurde auch die Mittelstufe der Verwaltung in Hessen in Frage gestellt. Nach dem Krieg war diese Mittelstufe sowohl kommunal als auch staatlich organisiert: Die staatliche Mittelinstanz war bei den Regierungspräsidenten in Kassel, Wiesbaden und neu in Darmstadt angesiedelt, „während die Provinzial- bzw. Bezirkskommunalverbände unter der Leitung des Landeshauptmanns in Kassel und in Wiesbaden kommunale Einrichtungen waren“ (Koenig, S. 33). Da in Darmstadt damals nur eine staatliche Mittelinstanz existierte (vgl. Pittermann, S. 322), kam es laut Koenig zunächst zu einer Diskussion um die kommunale Mittelebene (Übertragung auf Darmstadt oder Abschaffung in Wiesbaden und Kassel; vgl. Koenig, S. 26 – 91). Bereits 1946 wurde daher ein Ausschuss für Verwaltungsorganisation und -vereinfachung des großhessischen Innenministers gebildet, „der sich ausschließlich mit der

Frage der Bezirksregierungen und Kommunalverbände“ (Koenig, S. 36) beschäftigte. Ein Mitglied des Ausschusses war übrigens der Kasseler Regierungspräsident Dr. Hoch, der auch bei der weiteren Verwaltungsreform in Hessen eine beratende Rolle spielte. In seinem Abschlussbericht kam der Ausschuss zu dem Schluss, dass „[...] die Regierungspräsidenten als Behörden der allgemeine Landesverwaltung ‚grundsätzlich‘ für alle Aufgaben in der Mittelinstanz zuständig und daher alle Sonderbehörden in der Mittelinstanz zu vermeiden seien.“ (Koenig, S. 37)

Die Regierungspräsidien sollten also in ihrem Bestehen gestärkt werden, indem es neben ihnen keine weiteren Sonderverwaltungen auf der Mittelebene geben sollten. Auch die kommunalen Verbände auf der Mittelebene („Bezirksverbände“) sollten neben den Regierungspräsidien erhalten bleiben und für Aufgaben aus den Bereichen Fürsorge, Kultur und Verkehr zuständig sein. Umgesetzt wurden diese Vorschläge allerdings nicht.

1947 wurde in einem Kabinettsbeschluss die „Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform“ gegründet, die nach ihrem Vorsitzenden, Hermann Brill, später nur noch Brill-Kommission genannt wurde und der auch der Kasseler Regierungspräsident Dr. Hoch angehörte. Zum Verständnis der Diskussion um die Regierungspräsidien sei an dieser Stelle ein besonderes hessisches Problem angemerkt. Da die alte territoriale Gliederung (Regierungsbezirke Wiesbaden und Kassel, Volksstaat Hessen) nahezu komplett bei der Errichtung des Bundeslandes übernommen wurde und der ehemalige Volksstaat nun den Regierungsbezirk Darmstadt bildete, ergab sich, dass das hessische Territorium quasi viergeteilt wurde: Der Regierungsbezirk Darmstadt war durch den Regierungsbezirk Wiesbaden in zwei Teile getrennt, die nicht zusammenhingen. Aber nicht nur die Zweiteilung des Regierungsbezirks Darmstadt, sondern auch die Aufspaltung des „Wirtschaftsraumes Rhein-Main“ in zwei Verwaltungsbezirke (Wiesbaden und Darmstadt) insgesamt wurde als „höchst unbefriedigende territoriale Gliederung“ angesehen (Hessischer Innenminister 1968, S. 21). Auch die Brill-Kommission sah in ihrem Plan für die Verwaltungsreform diese Bezirkseinteilung als „unzweckmäßig“ an (Brill, S. 22). Da die Verwaltungskraft der Kreise noch nicht ausreiche, sei eine Bezirkseinteilung in Hessen „wenigstens vorläufig“ geboten, allerdings sprach sich die Mehrheit der Kommission für die Schaffung zweier Bezirke, einen Nord- und einen Südbezirk, aus. Die Kommission machte der Landesregierung dazu zwei Alternativvorschläge:

1. Die Erweiterung des Regierungsbezirks Kassel um die Landkreise Alsfeld, Lauterbach, Biedenkopf und Dill;
2. Die Erweiterung des Regierungsbezirks Kassel um die o.g. Landkreise sowie die Kreise Wetzlar, Gießen und die Stadt Gießen.

Die beiden bisherigen Regierungsbezirke Darmstadt und Wiesbaden sollten (unter Abgabe der genannten Kreise) den neuen Südbezirk bilden (ebd.).

Hinsichtlich der Regierungspräsidien sprach sich die Kommission für deren Abschaffung aus. Die Übertragung ihrer Aufgaben sei in allen Fällen auf andere Instanzen möglich (vgl. Brill, S. 27). In den zwei vorgeschlagenen Regierungsbezirken sollte je ein kommunaler Bezirksverband entstehen.

Der Beschluss, die Regierungspräsidien abzuschaffen, wurde mit sechs gegen drei Stimmen gefasst. Das Sondervotum der drei RP-Befürworter ist in Brills Bericht ausführlich wiedergegeben, da auch sie schwergewichtige Gründe für den Erhalt der Regierungspräsidien anführen konnten: Von 30 Sachverständigen, die sich zur Frage der Mittelinstanz geäußert hatten, waren 20 für den Erhalt der Regierungspräsidien eingetreten (vgl. S. 27). Ihre Hauptargumente: Eine völlige Aufgabenverteilung auf die Unter- und Oberstufe sei nicht möglich, beide würden überlastet, die staatspolitische Bedeutung der Regierungspräsidien ginge verloren, die Einführung von Sonderbehörden würde zu einer Aufsplittung der Verwaltung führen (vgl. S. 28ff).

Der Bericht der Brill-Kommission führte laut Koenig weder zu einer größeren öffentlichen Diskussion noch zu einer systematischen Umsetzung der Vorschläge (vgl. S. 65). Ganz im Gegenteil macht Koenig anschließend deutlich, dass bereits 1949 der „Königssteiner Ausschuss“ die Aussagen der Brill-Kommission zur Mittelebene (wenn auch in einem geheimen) Bericht wieder über den Haufen geworfen habe, indem es heißt, dass der Regierungspräsident als Staatsbeamter bestehen bleiben solle und die kommunalen Bezirksverbände dem RP anzugliedern seien. Allerdings sei unklar, ob mit „der Regierungspräsident“ die Person oder die Behördenbezeichnung gemeint ist. Bemerkenswert ist der Bericht dennoch vor allem in der Hinsicht, dass der Königssteiner Ausschuss wohl unter der gleichen Besetzung und Leitung wie die Brill-Kommission tagte, wie Koenig feststellt (vgl. S. 66).

Nach 1949 wurde die Reform der Mittelinstanz weiterhin diskutiert, wie Koenig nachzeichnet, z.B. geriet 1951 erneut die Auflösung des Regierungspräsidiums Wiesbaden in die Diskussion. 1952 hingegen deutete sich an, dass die Regierungspräsidien wohl erhalten bleiben sollten: Zur Vorbereitung der Übertragung von Aufgaben „von oben nach unten“ wurde ein Ausschuss unter der Leitung Dr. Fritz Hochs eingesetzt, „da Hoch offenbar in der Bevölkerung ein hohes Ansehen genoss“ (Koenig, S. 81). Auch die Regierungspräsidien sollten in diesem Zusammenhang neue Aufgaben, die zuvor auf Ministeriumsebene angesiedelt waren, erhalten. Die beabsichtigte Auflösung der kommunalen Bezirksverwaltung geriet derweil insbesondere in Nordhessen in scharfe Kritik; die letzten Reste der ehemaligen Eigenständigkeit würden

damit zerstört, die Auflösung bedeute eine „unheilvolle Abhängigkeit von Südhessen“ (Koenig, S. 82).

Im Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung vom 7. Mai 1953 wird dann die staatliche und die kommunale Mittelinstanz in Hessen festgeschrieben: Das Regierungspräsidium bleibt als Behörde der allgemeinen Landesverwaltung erhalten, der Landeswohlfahrtsverband wird „als starkes kommunales Element“ (Koenig, S. 84) der Mittelstufe gegründet. Damit sind zwar die Bezirksverbände aufgelöst (der Landeswohlfahrtsverband ist hessenweit zuständig), mit dem Sitz des LWV in Kassel dürfte die Politik aber auf die nordhessische Kritik an der Abschaffung der Kommunalverbände reagiert haben. Für Wahl kommt dem Gesetz (und der Gemeinde- und Landkreisordnung von 1952) eine „besondere – integrierende – Bedeutung“ zu, da damit die Grundlage für einen nun einheitlichen Verwaltungsaufbau in Hessen gegeben war.

Das Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung gilt bis heute, im Vergleich zu anderen Bundesländern beschränkt es sich laut Schrappner darauf, „die Bezirksregierungen als ‚allgemeine Verwaltungsbehörden der Mittelinstanz zu erwähnen‘“ (Schrappner, S. 159):

Paragraf 1 des Gesetzes über die Mittelstufe regelt, dass „Behörde der allgemeinen Landesverwaltung in der Mittelstufe“ das Regierungspräsidium ist, Paragraf 2 erlaubt der Landesregierung, den Regierungspräsidien Aufgaben per Rechtsverordnung zu übertragen oder Aufgaben der Regierungspräsidien an den Landrat als Behörde der Landesverwaltung zu übertragen. Schließlich hält Paragraf 1 fest, dass „die Grenzen der Regierungsbezirke und der Sitz des Regierungspräsidiums [...] durch Gesetz bestimmt“ werden.

Doch mit dem Gesetz war die Diskussion um die Regierungspräsidien in Hessen nicht beendet:

„Aber auch in Hessen gab es um ihren Fortbestand und ihre gebietliche Abgrenzung lange und periodisch wiederkehrende kontroverse Diskussionen mit dem dann immer gleichen Ergebnis der Alternativlosigkeit.“ (Wahl, S. 251)

Pittermann deutet bereits an, worum es bei der nächsten Runde der Diskussion um die Mittelstufe ging:

„Mit dem Mittelstufengesetz schien der Fortbestand des Regierungspräsidenten als ressortübergreifende Mittelbehörde ausgestanden zu sein. Offen geblieben war jedoch die Frage einer Neuabgrenzung der Regierungsbezirke [...]. Die Grenzen und der Dienstsitz der Regierungspräsidenten sollten durch ein eigenes Gesetz bestimmt werden [...].“ (Pittermann, S. 330)

Ausgelöst wurde die neue Diskussion um die Regierungspräsidien vom Fuldaer Oberbürgermeister Dr. Alfred Dregger (CDU), der 1965 den später nach ihm benannten „Dregger-Plan“ vorlegte. Der Plan sah die Bildung von Regionen in Hessen vor, in denen Regierungsbezirke und Landkreise miteinander verschmelzen sollten (vgl. Koenig, S. 100/101). Auch die hessische FDP befürwortete die Schaffung von Regionen (vgl. Hessischer Innenminister 1968, S. 21), die vom Innenminister aber abgelehnt wurde (vgl. Koenig, S. 104/117). Nach den Vorschlägen wurde erneut eine „Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen“ gebildet, die 1967 eine Veröffentlichung „Zum Amt des Regierungspräsidenten“ herausgab, in der „eine sachgerechte Auswahl der wissenschaftlichen Meinungen zusammengefasst“ war, die „den zu politischen Entscheidungen berufenen Kräften“ eine Entscheidungshilfe geben und die Diskussion versachlichen sollte (vgl. Hessischer Innenminister, S. 22). Kommissionsmitglied war unter anderem auch der Kasseler Regierungspräsident Alfred Schneider. Neben der Zusammenstellung relevanter Literaturauszüge enthielt die Veröffentlichung aber auch eine „Kommissionsentschließung zur Frage der Mittelinstanz“ (s. Anhang), die sich für den Erhalt der Regierungspräsidien ausspricht, allerdings deren „Gestaltung“ und „gebietliche Abgrenzung“ diskutiert werden müssen. Dazu regt die Kommission eine Aufgabenüberprüfung an und sieht drei Alternativen für die Einteilung des Landes in entweder zwei, drei oder vier Regierungsbezirke (vgl. Kommissionsentschließung; in: Sachverständigenkommission 1967, S. 85 – 87).

Im Innenministerium wurden daraufhin die Vorschläge einer Zweier- oder Dreierlösung erörtert, die Landesregierung entschied sich für die Reduzierung der Zahl der Regierungsbezirke auf zwei (vgl. Hessischer Innenminister 1968, S. 24). Am 24. April 1968 wurde der Gesetzentwurf der Landesregierung zum „Gesetz über die Grenzen der Regierungsbezirke und den Dienstsitz der Regierungspräsidenten“ mit den Stimmen der SPD (gegen CDU, FDP und NPD) angenommen, der Regierungsbezirk Kassel blieb in seiner Form erhalten, der Regierungsbezirk Wiesbaden ging in den Regierungsbezirk Darmstadt über, der damit zum zweitgrößten Regierungsbezirk Deutschlands wurde (vgl. Hessischer Innenminister 1968, S. 25). Die Begründung des Gesetzes wird ebenda wiedergegeben. Am Rande sei jedoch auf ein Gerücht verwiesen, dessen Wahrheitsgehalt nach Koenig zwar „unmöglich nachzuweisen“ sei, das aber bei den Interviews der ehemaligen Abteilungsleiter im RP Kassel ebenfalls angesprochen wurde: Das Regierungspräsidium Wiesbaden hatte kurz vor seiner Auflösung einen Neubau „in bester City-Lage“ erhalten, während das Innenministerium auf mehrere Standorte in Wiesbaden verteilt gewesen sei, so Koenig. Dieser Neubau sei ein „inoffizieller Grund für die Auflösung des Regierungspräsidiums Wiesbaden“ gewesen, da

der Innenminister neidisch auf den Neubau gewesen sei und das Gebäude gern für sich haben wollte (vgl. Koenig, S. 167). Fakt an dieser Geschichte sei, dass das Innenministerium bis heute im ehemaligen Haus des Regierungspräsidiums Wiesbaden sitze, sagt der ehemalige Kasseler Abteilungsleiter Günter Pletsch. Ob wahr oder unwahr, diese Geschichte zeige, „dass Verwaltungsreform kein technisch-steriler Vorgang war, der wie eine mathematische Gleichung klar nachvollziehbar zu einem eindeutigen Ergebnis führte“ (Koenig, S. 167). Dies wird auch am Ende der nächsten Diskussionsphase um die Regierungspräsidien in Hessen wieder deutlich.

1970 kam es zur Bildung einer Koalition aus SPD und FDP auf Landesebene. Die FDP war – im Gegensatz zur SPD – weiterhin für die Abschaffung der Regierungspräsidien, sodass „die Frage der Mittelinstanz [...] in den folgenden Jahren immer wieder von der FDP thematisiert werden“ sollte (Koenig, S. 232). In der „Hauptphase der Verwaltungsreform“, wie Koenig die Zeit von 1969 bis 1974 bezeichnet, stand vor allem eine Funktionalreform der Verwaltung insgesamt und die Gebietsreform auf Gemeinde- und Kreisebene im Mittelpunkt, im Rahmen der Funktionalreform war aber die Existenz der Regierungspräsidien weiter umstritten (vgl. Koenig, S. 342). Einen Einblick in diese Diskussion liefern beispielsweise die im Hessischen Staatsarchiv in Marburg aufbewahrten Akten des Kasseler Regierungspräsidiums. Insbesondere Regierungspräsident Alfred Schneider (und später auch sein Nachfolger Dr. Burghard Vilmar) setzte sich persönlich durch eine Vielzahl von Stellungnahmen und Schreiben für den Erhalt der Regierungspräsidien ein und warb für die Notwendigkeit der Mittelinstanz. Unter anderem führte Schneider einen umfangreichen Schriftwechsel mit dem Ministerpräsidenten, Ministern, Abgeordneten, aber auch z.B. mit Journalisten (vgl. 3vA Funktionalreform – Schriftverkehr). Schneider schrieb nicht nur den FDP-Fraktionsvorsitzenden und mehrere FDP-Abgeordnete an, „um [...] die Gründe für die Erhaltung von Regierungspräsidien [...] darzulegen“ (Koenig, S. 308; vgl. auch Archivakten), sondern legte sich auch bei seinen Parteifreunden für das Regierungspräsidium ins Zeug. So schrieb er am 2. März 1971 in klaren Worten an den „Genossen Egon Höhmann“ (MdB), der sich wohl gegen die Regierungspräsidien geäußert hatte:

„Dumme Bemerkungen über die Funktion des Regierungspräsidenten sind seit eh und je von Leuten an der Tagesordnung, die nichts davon verstehen. Ich kann es zunächst nicht glauben, dass Du Dich zu Bemerkungen hinreißen lässt, die Dich mit solchen Leuten in eine Reihe stellen.“

Dieses Gerede, so Schneider weiter, sei unverantwortlich den Mitarbeitern des Regierungspräsidiums gegenüber. Der Bundestagsabgeordnete antwortete, dass eine Zeitung

ihn falsch zitiert habe und ihm die Vorwürfe eines anderen Abgeordneten in den Mund gelegt worden seien.

Mit Datum vom 28. Mai 1976 verfasste Alfred Schneider außerdem eine „Darlegung von Gründen, die für die Beibehaltung der ressortübergreifenden Mittelinstanz sprechen“ (vgl. 3vA). Als Hauptmerkmal hebt Schneider die Koordinations- und Bündelfunktion des Regierungspräsidiums hervor und zeigt eine Reihe von Beispielen auf, welche „Bindungen“ etwa bei der Schaffung von Sonderbehörden verloren gehen würden. Zum Beispiel erfordere die „Förderung baulicher Maßnahmen für Gesundheitseinrichtungen“ die Zusammenarbeit des zuständigen Dezernats für kommunales Bauwesen mit dem Wasserrechtsdezernat, der Wirtschaftsförderung, dem Gewerberecht, der Bauaufsicht und dem Veterinärwesen. Im Bereich der Wasserwirtschaft zählt Schneider die Verknüpfungen zur Bezirksplanung, zur Kommunalaufsicht, zum Verteidigungswesen, zum Zivilschutz, zum Gesundheitswesen und zu sechs weiteren Dezernaten (u.a. Naturschutz, Bau, etc.) auf und gibt praktische Arbeitsbeispiele wie die Hochwasserkatastrophe an der Diemel 1965 oder die Überwachung und Koordinierung der Abwasserverbände.

Weitere Vorteile des Regierungspräsidiums sieht Schneider u.a.

- in der Position des Regierungspräsidenten als politischer Beamter:
 - Entscheidungen seien damit besser durchsetzbar;
- in der Auslastung der Fachkräfte des Regierungspräsidiums
 - durch die vielfältigen Verwaltungsaufgaben;
- in der Berücksichtigung regionaler Belange bei der Aufgabenwahrnehmung
 - und der Interessenvertretung für die Region.

Auch seitens der Landesregierung wurden die hessischen Regierungspräsidien an der Diskussion beteiligt, z.B. fanden verschiedene Erörterungen statt, es wurden Stellungnahmen zu den Vorschlägen der Ministerien zur Aufgabenverlagerung (z.B. auf die Landräte) angefordert sowie Aufgabenkataloge der Regierungspräsidien und der Landräte (aus jenem Grunde) erstellt, in denen auch die Aufgabenverflechtungen der einzelnen Abteilungen untereinander dargestellt wurden (vgl. Akten zur Funktionalreform 3vA). Auch der Personalrat des Regierungspräsidiums Kassel wandte sich zwischen 1971 und 1979 in mehreren Entschließungen, Pressemitteilungen und Resolutionen gegen eine mögliche Auflösung der Mittelinstanz. Und Regierungspräsident Dr. Vilmar geriet laut einem Zeitungsbericht der Hessischen Allgemeinen vom 3. November 1975 gleich nach seiner Antrittsrede in die Kritik der FDP: Dr. Vilmar hatte sich demnach dafür ausgesprochen, die Regierungspräsidien zu stärken (am 26. August 1975 zitierte die HA zur Amtsumnahme Dr. Vilmar mit den Worten:

„Ohne eine lenkende Instanz auf der Mittelstufe geht es nicht. Ein nebeneinander von Fachverwaltungen wäre für den Bürger unüberschaubar.“). Die FDP wertete diese Stellungnahme als „geschmacklos“, der neue Regierungspräsident versuche, politische Entscheidungen zu programmieren. Die Koalitionsvereinbarung lege fest, dass das Fortbestehen der Regierungspräsidien überprüft werden solle, die FDP werde sich von solchen „Querschüssen“ aus Kreisen der SPD nicht abringen lassen (vgl. HA, 3. 9. 1975).

1977 wurde schließlich doch ein Gesetz zur Eingliederung von Sonderverwaltungen in die allgemeine Verwaltung beschlossen, allerdings auch der Bereich Forsten/ Naturschutz aus den Regierungspräsidien ausgegliedert. Außerdem wurde im gleichen Jahr die Gebietsreform abgeschlossen, aus der die noch heute gültige Einteilung der Kreis- und Gemeindegebiete in Hessen hervorging – allerdings mit einer für die beiden Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel bedeutenden Ausnahme:

Zum 1. 1. 1977 wurde im Rahmen der Gebietsreform die Stadt Lahn geschaffen, ein Zusammenschluss der Städte Gießen und Wetzlar und weiterer Gemeinden, um „ein leistungsfähiges Oberzentrum in Mittelhessen aufzubauen“ (Koenig, S. 350). Diese politische Entscheidung der Landesregierung wurde jedoch von der Bevölkerung der betroffenen Städte und Gemeinden nicht akzeptiert, unter anderem aufgrund des Verlustes der geschichtsträchtigen Namen Wetzlar und Gießen. „Schon drei Monate später sollte der Anfang vom Ende der Stadt Lahn beginnen“, schreibt Koenig (S. 448). Im September 1978 versprach schließlich Ministerpräsident Börner die Wiederauflösung der Stadt Lahn. Parallel dazu wurde von der SPD die Absicht geäußert, als Ausgleich und als „regionalpolitisches und raumplanerisches Dach“ eine Mittelinstanz in Mittelhessen zu schaffen, so Koenig (vgl. S. 467). Damit sollte Mittelhessen aus seiner organisatorischen Randlage befreit und gleichzeitig auf die Klagen reagiert werden, die aus der Aufteilung Hessens in die zwei Regierungsbezirke Darmstadt und Kassel zu hören waren: Für die Darmstädter Behörde wurden eine Überbelastung und zu lange Verwaltungswege nach Mittelhessen angemahnt, insgesamt wurde das Ungleichgewicht zwischen den Regierungsbezirken Kassel und Darmstadt nach der Übernahme des Regierungsbezirkes Wiesbaden durch Darmstadt beklagt (vgl. Koenig, S. 469/471). Die Einrichtung eines dritten Regierungsbezirkes in Mittelhessen und des damit einhergehenden Planungsraumes „sollte speziell der wirtschaftlichen Stärkung dieses Raumes dienen und der Einbindung in den Sogbereich des Rhein-Main-Gebietes entgegenwirken“ (Pletsch, S. 40). Die Verwaltungsneugliederung sei „Reflex auf die Modernisierungsprozesse in der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur“ Hessens (Abendroth, S. 159).

Ein Problem war dabei die FDP, die weiterhin für die Abschaffung der Regierungspräsidien eintrat und nun als Koalitionspartner der SPD plötzlich der Schaffung einer dritten Mittelinstanz zustimmen sollte. Hier sei ein personelles Entgegenkommen der SPD „fast zwangsläufig“ gewesen, so Koenig (S. 472), und so verwundert die Schlagzeile des Wiesbadener Kuriers vom 14. März 1979 nicht: „In Nordhessen übernimmt die FDP eine SPD-Domäne“, hieß es da. Denn:

„Das Kasseler Regierungspräsidium war seit Ende des 2. Weltkrieges eine unbestrittene Domäne der SPD, die in Nordhessen aufgrund der Wahlergebnisse alle politischen Schlüsselpositionen besetzt hielt.“ (Wiesbadener Kurier, 14. 3. 1979)

Dem neuen Regierungspräsidenten wurde ein schwerer Gang vorausgesagt; als Reaktion in Kassel berichtet die Zeitung, dass der damalige Vizepräsident aus der SPD ausgetreten sei. Die FDP stimmte so aber der Errichtung des Regierungspräsidiums in Gießen zu, und auch der neue Präsident in Kassel, Heinz Fröbel, sagte eindeutig „Ja“ zu der neuen Behörde, wie die Hessische Allgemeine vom 16. März 1979 berichtet. Bei der Amtseinführung Fröbels habe Innenminister Gries (ebenfalls FDP) nicht geleugnet, dass die Nachfolge Dr. Vilmars „im Feld politischer Auseinandersetzungen getroffen worden sei“, so der Zeitungsbericht, doch müsse der Regierungspräsident sein Amt unparteilich wahrnehmen (s. Kapitel II. 3.1 „Regierungspräsident und Regierungsvizepräsident“). Es mag sogar sein, dass die Ernennung eines FDP-Manns zum Regierungspräsidenten mit dazu beigetragen hat, dass die Regierungspräsidien heute von der FDP als notwendig erachtet werden.

Ein weiterer und für das Regierungspräsidium Kassel sicherlich schmerzlicher Einschnitt, der mit der Errichtung des mittelhessischen Regierungsbezirkes verbunden war, war die Abgabe des Landkreises und der Stadt Marburg an das neue Regierungspräsidium in Gießen. Wie bereits erwähnt, gehörte Marburg zum Kasseler Kurfürstentum, war sogar einst Regierungssitz des Territoriums und hatte damit vielfältige Anknüpfungspunkte zu Kassel (vgl. u.a. Heidenreich/Böhme). Außerdem war Marburg die einzige Universitätsstadt des Regierungsbezirks Kassel, die Gesamthochschule Kassel war gerade erst gegründet worden. Der ehemalige Kasseler Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke beschreibt die Problemlage des neuen Regierungsbezirkes im Interview:

„Herr Börner – ich war ja zu dieser Zeit in Wiesbaden – war ein Realist [...]. Er hat gesagt, wenn die Lahnstadt jetzt schon kaputt geht – und er war nie ein Freund davon – dann müssen wir ein Äquivalent geben, dann bilden wir die Region Mittelhessen, die eigentlich gar nicht organisch zusammengehört. Denn Marburg ist uraltes kurhessisches Land, das Staatsarchiv von Kurhessen sitzt ja heute noch in Marburg. Philipp der Groß-

mütige hatte seinen Sitz in Marburg. Schmalkalden gehörte dazu [...]. Sodass die Gießener eigentlich – eine Kompromisslösung ist noch ein bisschen schwach ausgedrückt – ein Äquivalent für die Lahnstadt sind. [...] Es war eine Sünde, uns den Kreis Marburg wegzunehmen. Aber das war eben Politik.“

Aber nicht nur in Kassel, auch in Marburg gab es Kritik, wie Koenig beschreibt. Die RP-Gründung in Gießen führt zu einem Verlust der Zentralität Marburgs und bringt die Universitätsstadt in eine „schwierige Konkurrenzsituation“ zwischen Kassel und Gießen, da Marburg „traditionell nach Kassel“ orientiert sei, gibt Koenig die damalige Auffassung des Kreisausschusses wieder. Aller Kritik zum Trotz wurde am 15. Oktober 1980 das „Gesetz zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung“ verabschiedet, denn nicht nur der Regierungsbezirk Gießen wurde neu geschaffen, auch die bisher kommunale Regionalplanung wurde in die hessischen Regierungspräsidien eingegliedert (s. Kapitel II. 2.7 „Die Abteilung für Regionalplanung“). Im Staatsanzeiger Nr. 50 vom Dezember 1980 ist die „Durchführung des Gesetzes zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung vom 15. Oktober 1980“ geregelt, damit galt auch wieder ein landeseinheitlicher Organisationsplan für die Regierungspräsidien:

„Mit Wirkung vom 1. Januar 1981 wird die Behörde ‚Der Regierungspräsident in Gießen‘ neben den bestehenden Regierungspräsidenten in Darmstadt und Kassel errichtet. Der Regierungsbezirk Gießen umfasst die Landkreise Gießen, Lahn-Dill-Kreis, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf und Vogelsbergkreis [...].“ (Staatsanzeiger, 3.12.1980: S. 2323)

Anders als der Regierungsbezirk Darmstadt musste der Regierungsbezirk Kassel nur einen, aber eben einen traditionell nach Kassel ausgerichteten Landkreis an Gießen abgeben. Bis zum kompletten Aufbau des Regierungspräsidiums Gießen sollten laut Staatsanzeiger die Regierungspräsidien in Kassel und Darmstadt einige Aufgaben der Gießener Behörde als „Außenstellen des Regierungspräsidenten in Gießen“ wahrnehmen (ebd.).

Laut Sonderakte „Errichtung eines Verwaltungsbezirks in Gießen“ des Regierungspräsidiums Kassel wurden die hessischen Regierungspräsidien zuvor um Stellungnahme zum Aufbau des Regierungspräsidiums in Gießen gebeten und unterstützten anschließend die Errichtung der neuen Behörde. Nach der Akte war der folgende Aufbauplan vorgesehen:

- ab 1.3.1980: Aufbaustab in Gießen aus 12 Mitarbeitern der Regierungspräsidien Kassel und Darmstadt;

- ab 1.7.1980: Übernahme von Aufgaben (Hoheitsverwaltung, Soziales, Schule u.a.); dazu Einbringung von Stellen des Regierungspräsidiums Kassel (31) und des Regierungspräsidiums Darmstadt (41) und Schaffung neuer Stellen (72);
- zweite Aufbaustufe ab 1. 7. 1981: bis 31. 12. 1981 ca. 400 – 450 Mitarbeiter, davon 68,5 aus RP Kassel, 83 aus RP Darmstadt.

Der erste Gießener Regierungspräsident Knut Müller bezeichnete die Gründung des Regierungspräsidiums Gießen zu dessen 25. Geburtstag im Jahr 2006 als rückblickend gute Entscheidung (vgl. 25 Jahre RP Gießen, S. 4). Auch Regierungsvizepräsident Dr. Neusel hält die Entscheidung für „durchaus richtig“, dass man in Hessen drei Regionen habe. Wie Günter Pletsch berichtet, habe die Gründung des dritten Regierungspräsidiums außerdem die Situation der Mittelbehörden in Hessen stabilisiert. Dies ist auch Koenigs Einschätzung (vgl. S. 474). Was die Gebietsabgrenzung angeht, so bezweifeln aber Koenig und (Alfred) Pletsch die Identifikationskraft des nun 26 Jahre alten Regierungsbezirks:

Mittelhessen, dessen territoriale Abgrenzung keinerlei historische Vorläufer habe, trenne Nord- und Südhessen und versuche seither, eine eigene Identität zu finden (vgl. Pletsch, S. 35). Das Argument, das Regierungspräsidium Gießen könne den mittelhessischen Raum nicht integrieren, sieht auch Koenig nicht schlüssig widerlegt und nennt als Beispiel, dass es noch keinen einheitlichen Handwerkskammerbezirk in Mittelhessen gebe. Marburg etwa ist bis heute Bestandteil der Bezirke von Handwerkskammer und IHK Kassel. Die Notwendigkeit eines dritten Regierungsbezirkes bzw. einer eigenständigen Planungsregion in Hessens Mitte soll hier auch nicht angezweifelt werden, die gebietliche Abgrenzung erscheint aber bis heute umstritten.

Nach der Errichtung des Regierungspräsidiums Gießen galt die hessische Mittelinstanz als gestärkt (vgl. Koenig, S. 474). Im Landtagswahlkampf 1999 forderte dann allerdings der Spitzenkandidat der hessischen CDU, Roland Koch, erneut die Abschaffung der Regierungspräsidien:

„Unsere Entscheidung als CDU ist eindeutig. Wir wollen die Landkreise stärken, wir wollen dadurch den Städten und Gemeinden Aufgaben der Landkreise übergeben, und wir glauben, dass wir die alte preußische Posthalterei der Regierungspräsidenten nicht mehr brauchen.“ (Roland Koch; in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, S. 416)

Alle anderen Landtagsparteien – auch die FDP – hatten sich für den Erhalt der Regierungspräsidien ausgesprochen (vgl. Hessische Städte- und Gemeindezeitung). Dass die Regierungspräsidien nach dem Wahlsieg der CDU 1999 dann doch nicht abgeschafft

wurden, ist damit der FDP und wohl vor allem der Person des späteren Wirtschaftsministers im Kabinett Koch, Dieter Posch, zu verdanken. Posch schreibt dazu:

„Es ist nicht übertrieben, wenn man feststellt, dass in dieser Frage die Koalitionsverhandlungen auf der Kippe standen. Als Mitglied der Verhandlungskommission habe ich mich vehement den Vorstellungen der CDU widersetzt.“

Anlässlich des Festaktes zum 140-jährigen Bestehen des Regierungspräsidiums Kassel äußerte sich auch Ministerpräsident Roland Koch in seiner Festrede dazu. Dieter Posch (der einst im Regierungspräsidium Kassel tätig war) habe zum Erhalt der Behörde des Regierungspräsidenten beigetragen.

Der Erhalt der Regierungspräsidien in Hessen erscheint damit zumindest für die nächste, ab 2008 beginnende Legislaturperiode gesichert. Denn alle hessischen Landtagsparteien stehen zu der Bündelungsbehörde, wie eine Anfrage im Rahmen dieser Arbeit ergab. Besonders interessant ist, dass die FDP und nun auch die CDU mittlerweile von dem „Modell Regierungspräsidium“ überzeugt scheinen. In seiner Festansprache in Kassel machte Ministerpräsident Koch deutlich, dass sich sein Bild von den Regierungspräsidien gewandelt habe: Die Arbeit beweise, dass Bündelung gebraucht werde, das Regierungspräsidium Kassel sei ein zentraler Integrationsfaktor für die Region Nordhessen. Es ist also gut möglich, dass die Notwendigkeit und die Qualität der Arbeit der Regierungspräsidien dafür Ausschlag gegeben hat, dass FDP und CDU nun ebenfalls hinter den Regierungspräsidien stehen. Es kann auch eine Rolle spielen, dass Mitglieder beider Parteien im einst „roten Musterland“ Hessen (vgl. u.a. Abendroth) als Regierungspräsidenten eingesetzt waren und damit die Behörde besser kennenlernen konnten (s. auch Kapitel III. 7 „Das Problem der fehlenden Legitimation“). Beides sind aber nur Vermutungen und können hier nicht belegt werden.

Behörde gesichert?

Was bringt die Zukunft?

Die Frage, wie ein (Verwaltungs-)Raum optimal abgegrenzt werden kann, wurde bereits kurz angesprochen, ebenso wurde auf die Unterschiedlichkeit der drei hessischen Regierungsbezirke hingewiesen.

Mitte der 1990er Jahre beschäftigte sich eine Reihe von Landes-/Regionalpolitikern mit der Frage nach einer neuen Raumstruktur in Hessen (vgl. u.a. RP Gießen). Ausgangspunkt war die Forderung nach der Entwicklung neuer Organisationsstrukturen im Rhein-Main-Gebiet; zur Standortsicherung sei eine „neue und zeitgemäße

Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft“ nötig (Jordan-Papier; in: RP Gießen, S. 137). Jörg Jordan verfasste damals ein Positionspapier für die SPD Hessen-Süd, das für das Rhein-Main-Gebiet ein Regionalkreismodell vorsah. Die Region – aufgeteilt in Städte, Kreise, einen Umlandverband und den Regierungsbezirk – sei unüberschaubar, in ihrer Reaktionsfähigkeit zu langsam und damit füge sie sich in der Standortkonkurrenz Schaden zu (vgl. Jordan-Papier, S. 138ff). Der damalige Gießener Regierungspräsident Hartmut Bäumer reagierte mit „10 Thesen zur Neustrukturierung des Verhältnisses von Landesverwaltung zur Kommunalverwaltung in Hessen“ auf das Jordan-Papier. Auch er erkannte die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform, mahnte allerdings an, dass ein Regionalkreis im Süden Hessens, der etwa die Hälfte der hessischen Bevölkerung umfassen würde, die Disparitäten innerhalb des Landes noch verschärfen und zudem die Funktionen von Landesregierung und Landesparlament infrage stellen könnte (vgl. Bäumer; in: RP Gießen, S. 155). Auch der damalige hessische Innenminister Gerhard Bökel lehnte das Regionalkreismodell für Südhesse ab. Neben den Argumenten Bäumers führte er an, dass das ganze Land in eine Gebietsreform einbezogen werden müsse und sich die Frage stelle, ob die Bürger einer solchen Reform zustimmen würden (vgl. Bökel; in: RP Gießen, S. 160ff).

Die Suche nach einer optimalen Begrenzung der hessischen Planungs-/Wirtschafts-/Verwaltungs- und schließlich Lebensräume kann an dieser Stelle nicht tiefgehend erörtert werden, aber genau diese Fragen der „richtigen“ (notwendigen?) Umgrenzung eines Raumes werden für den Fortbestand der Regierungspräsidien in Hessen genauso eine Rolle spielen wie die Frage nach den Aufgaben des Staates und auf welcher Ebene sie am besten erledigt werden sollen.

In Nordhessen wird aktuell und bereits eher konkret über die Bildung eines „Regionalkreises“ (nicht im Sinne eines etwa im Mittelinstanzbericht genannten Regionalkreises) diskutiert: zur Kommunalwahl 2011 sollen Stadt und Landkreis Kassel zu einer solchen Gebietskörperschaft zusammengeschlossen werden (vgl. www.stadt-kassel.de). Auch diese Diskussion wird möglicherweise Auswirkungen auf die Regierungspräsidien bzw. das Regierungspräsidium Kassel haben, zumindest im Bereich der Aufgabenwahrnehmung. Daneben sind laut Hessisch-Niedersächsischer Allgemeine auch ein „Speckgürtel-Modell“, das die Eingemeindung einiger Stadtrandgemeinden in die Stadt Kassel zum Inhalt hat, oder ein „Rat der Regionen“ (was dem Regionalkreismodell des Mittelinstanzberichtes entspräche) für Nordhessen in der Diskussion (vgl. HNA, 19. Januar 2007). Beide Modelle sind laut HNA-Bericht aber eher „unrealistisch“ (ebd.).

Was die Zukunft also für die hessischen Regierungspräsidien und ihren Erhalt bringen wird, ist schwer zu sagen. Der Bestand der Regierungspräsidien scheint aber

(zumindest für die nächste Legislaturperiode) gesichert, folgt man den vier hessischen Landtagsparteien, die im Zuge dieser Arbeit auch zur Zukunft der Regierungspräsidien in Hessen befragt wurden:

Die CDU

Im Entwurf für das Regierungsprogramm der CDU für die Legislaturperiode 2008 ist nach Auskunft von Philipp Gutmann, politischer Referent der CDU Hessen, keine Veränderung des bestehenden Systems in Hessen vorgesehen. Die Partei hält also zunächst an den Regierungspräsidien fest. Allerdings betont die Hessen-CDU auch, dass Behörden keinen Selbstzweck darstellen:

„Die Frage, wo und wie Aufgaben des Landes am Besten erledigt werden sollen, muss und kann völlig unaufgeregert geführt werden. [...] In erster Linie muss immer zuerst entschieden werden, was soll der Staat machen, und in zweiter Linie, wie und wo.“

Die Regierungspräsidien hätten sich als „leistungsfähige Einheiten“ erwiesen, die effizient und flexibel auf veränderte Anforderungen reagieren könnten, ihre Stärke sei die Bündelungsfunktion, so die CDU. Es könnte in Zukunft aber auch passieren, dass staatliche Aufgaben besser bei den Kommunen angesiedelt werden könnten. Einschränkend teilt die CDU dazu allerdings auch mit, dass diese dann „unter Umständen an ihre gebietlichen Grenzen“ stoßen könnten.

Die SPD

Die umfangreichsten Antworten und Vorstellungen über die Zukunft der Regierungspräsidien in Hessen (und insbesondere zur Situation in Nordhessen) lieferte die SPD. Für die Landespartei antwortete Ilona Holstein vom Pressereferat des SPD-Bezirks Hessen-Nord. Demnach will die Partei auch in Zukunft „unbedingt“ das Modell Regierungspräsidium in Hessen beibehalten. Die Vorteile dieser Behörde sieht die SPD in der Funktion der Regierungspräsidien als regionale Bündelungsbehörde sowie in der „Vertretung und Berücksichtigung der Interessen der Region“ und der Regierungspräsidien als regionale Ansprechpartner. Nachteile „entstehen im Wesentlichen, wenn der RP oder die Behörde sich lediglich als verlängerter Arm der Landesregierung versteht, die ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse der Region handelt.“

Zur Zukunft, insbesondere des Regierungspräsidiums Kassel, hat die SPD Hessen-Nord drei Beschlüsse gefasst, die auch teilweise in das Wahlprogramm der Hessen-SPD für die Landtagswahl 2008 aufgenommen wurden. Die Sozialdemokraten wollen insgesamt die hessischen Regionen – Nordhessen, Mittelhessen, Rhein-Main und Starkenburg – stärken, da die Region „als Planungs- und Handlungsräum in der

Zukunft von besonderer Bedeutung“ sein werde (vgl. Wahlprogramm, S. 56). Für Südhessen ist der Regionalkreis Rhein-Main in das Wahlprogramm aufgenommen (vgl. S. 57), für Nordhessen wird eindeutig der Erhalt der Landkreise und des Regierungspräsidiums angestrebt (vgl. S. 58), vor diesem Hintergrund solle das Regionalmanagement „auf breitem Fundament“ weiter ausgebaut werden. Dazu sollen auch die Kompetenzen der Regionalversammlung gestärkt werden (Beschluss vom Bezirksparteitag 1998). Die Bestrebungen von Stadt und Landkreis Kassel zu einer stärkeren Zusammenarbeit werden von der SPD unterstützt, die Entscheidung zu einem Regionalkreis „liegt aber vor Ort“ (so äußerte sich übrigens auch der hessische Innenminister Volker Bouffier [CDU] bei der Podiumsdiskussion anlässlich des 140-jährigen RP-Bestehens aus Sicht der amtierenden Landesregierung). Wie die CDU, so strebt auch die SPD eine Aufgabenüberprüfung (Abbau der Regelungsdichte, Verlagerung von Aufgaben von den Ministerien auf die Mittelinstanz, von dieser auf die Landkreise) an (Beschluss vom Bezirksparteitag 1998). Besonders bemerkenswert erscheint an dieser Stelle außerdem die von der SPD als notwendig erachtete Definition der hessischen Regionen (vgl. Beschluss vom Bezirksparteitag 1998), denn hier kommt für Nordhessen Marburg wieder ins Spiel:

„Aufgrund der wirtschaftlichen und historischen Verbindungen erscheint uns als richtige Abgrenzung Nordhessens der Regierungsbezirk Kassel, ergänzt um den Landkreis Marburg-Biedenkopf – allerdings nur im Einvernehmen mit den Betroffenen im Unterbezirk Marburg-Biedenkopf.“

Zum Rhein-Main-Gebiet zählt die Nordhessen-SPD „unter Betrachtung der Wirtschafts- und Verkehrsbeziehungen“ die Städte Frankfurt am Main, Offenbach, Wiesbaden und die Landkreise Main-Kinzig, Offenbach, Main-Taunus, Rheingau-Taunus und Hochtaunus. Die Landkreise Vogelsberg, Wetterau, Lahn-Dill, Limburg-Weilburg und Gießen bilden demnach die Region Mittelhessen; die Kreise Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Bergstraße, Odenwald und die Stadt Darmstadt „den Bezirk Starkenburg“ (ebd.).

Die FDP

Wie bereits erwähnt, wurden die Fragen an die hessische FDP von Dieter Posch, Staatsminister a.D. und stellvertretender Landesvorsitzender der FDP, beantwortet. Die FDP in Hessen steht weiterhin für den Erhalt der Regierungspräsidien. „Die besondere Stärke der Regierungspräsidien besteht in ihrer Bündelungsfunktion“, schreibt Posch. Genehmigungsverfahren seien damit wesentlich schneller und weniger aufwendig zu betreiben „als bei einer Zersplitterung der Zuständigkeiten z.B. durch Sonderbehör-

den.“ Diese sowie die Schaffung eines Landesverwaltungsamtes stellen für die FDP „überhaupt keine Alternative dar.“ Insbesondere wird von der FDP auch „die besondere Situation aufgrund der geografischen Lage und der besonderen Problembereiche“ in Nordhessen für den Erhalt des Regierungspräsidiums in Kassel angeführt.

Die Grünen

Am weitesten auf eine Neustrukturierung der Mittelinstanz läuft der Vorschlag der hessischen Grünen hinaus, allerdings betonen sie auch den Prozesscharakter ihres Vorschlags, der nicht „von heute auf morgen gelingen“ könne und einer sorgfältigen Prüfung bedarf. Von der Partei Bündnis 90/Die Grünen antwortete der hessische Landtagsabgeordnete und Sprecher für Bildung, Verkehr und Landesentwicklung, Mathias Wagner, auf die Befragung. Ähnlich wie CDU und SPD wollen auch die Grünen „im Dialog mit allen Beteiligten die heutigen Zuständigkeiten der Landkreise und der Regierungspräsidien einer Aufgabekritik unterziehen.“ Langfristiges Ziel der Grünen ist es dabei, Regionalkreise als Verwaltungs- und Entscheidungsebenen zu schaffen, „[...] die von ihrem geografischen Zuschnitt und ihrer Kompetenzverteilung den komplexer gewordenen Herausforderungen noch besser gerecht werden können; mehr Entscheidungen in die Kompetenz der Städte und Gemeinden zu geben und die demokratische Kontrolle durch ein direkte gewählten Parlament zu stärken.“

Die Grünen erkennen dabei, dass die „Dualität von kommunaler Selbstverwaltung und Tätigkeiten als Behörde der Landesverwaltung“ davon unberührt bleibe, also nicht alle Aufgaben kommunalisierbar sind bzw. eine staatliche Verwaltung erhalten bleiben muss.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich CDU, FDP und SPD deutlich für den Erhalt der Regierungspräsidien aussprechen. Auch die Grünen planen nicht, die Mittelinstanz ersatzlos zu streichen. Damit dürfte ihr Erhalt für die nächste Legislaturperiode gesichert sein. Allerdings dürfte sich der Aufgabenbestand der Regierungspräsidien weiterhin verändern, denn eine Aufgabekritik bzw. Prüfung von Aufgabenverlagerungen wurden von CDU, SPD und Grünen explizit angesprochen.

Darüber, wie es langfristig weitergehen soll, haben SPD und Grüne (zumindest nach den Antworten der Befragung) konkrete Vorstellungen: Die Grünen streben eindeutig Regionalkreise an, und auch die Vorschläge der SPD gehen in eine ähnliche Richtung, nämlich eine Stärkung der Kompetenzen der regionalen Ebene. Die Diskussion um eine möglichst optimale Einteilung und Verwaltung der hessischen Regionen ist also noch nicht abgeschlossen.

teil II
das regierungspräsidium in kassel



Bezirk und Behörde

II. 1 Kurze Übersicht

In Hessen ganz oben

II. 1.1 Der Regierungsbezirk Kassel

Betrachtet man Hessen auf einer Deutschland- oder Europakarte, so fällt ins Auge, dass das Bundesland zentral im Herzen des Kontinents bzw. der Bundesrepublik liegt. Gleichermaßen trifft umso mehr auf den Regierungsbezirk Kassel zu, der im geografischen Zentrum Deutschlands und Europas liegt (vgl. u.a. IHK Kassel, S. 10).

Der Regierungsbezirk Kassel ist der nördlichste der drei hessischen Regierungsbezirke und umfasst die sechs Landkreise Fulda, Hersfeld-Rotenburg, Kassel, Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner sowie die kreisfreie Stadt Kassel. Im Norden grenzt der Regierungsbezirk an Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen („Dreiländereck“ bei Bad Karlshafen), im Osten an Thüringen und im Westen an Nordrhein-Westfalen. Im Süden schließt sich an den Regierungsbezirk Kassel der 1981 gegründete Regierungsbezirk Gießen mit den Landkreisen Marburg-Biedenkopf und Vogelsberg an. Der Landkreis Fulda grenzt im Süden an den Main-Kinzig-Kreis, der zum Regierungsbezirk Darmstadt gehört, sowie an den Freistaat Bayern.

Naturräumlich ist Hessen ein Land ohne „natürliche“ Grenzen (vgl. Freund, S. 41), was auch auf den Regierungsbezirk Kassel zutrifft. Nur im Osten bzw. Nordosten des Bezirkes bilden Werra, Fulda und Weser teilweise eine natürliche Grenze zu Thüringen und Niedersachsen bzw. verlaufen zumindest in „Grenznähe“. Neben diesen drei Flüssen im Norden bzw. Osten des Bezirkes fließen in der Mitte die Schwalm (mündet in die Eder), die Eder (mündet in die Fulda) und im Westen die Diemel (mündet in die Weser). Bei Waldeck wird die Eder zu Hessens größtem Stausee, dem Edersee aufgestaut, der sowohl der Energiegewinnung, als auch dem Wassersport und dem Wasserausgleich auf der Weser dient. In der Nähe des Edersees werden außerdem die Diemel (Diemelsee; ebenfalls Energiegewinnung) und die wesentlich kleinere Twiste (Twistesee bei Bad Arolsen) aufgestaut.

Die Landschaft des Regierungsbezirkes ist sehr vielgestaltig und durch die Mittelgebirgslage geprägt. Wie im gesamten Bundesland herrschen relativ kleine naturräumliche Einheiten vor, „die in der Regel weich gegeneinander abgegrenzt sind“ (Freund, S. 42). Im Westen wird der Regierungsbezirk durch das Rothaargebirge begrenzt, im Südosten des Bezirks liegen die Rhön und das Fulda-Werra-Bergland. Durch die Mitte des Regierungsbezirks zieht sich die Nordhessische Senke, an die sich im Norden der Reinhardswald anschließt. Westlich der Nordhessischen Senke liegen der Kellerwald

und der Waldecker Wald, östlich der Knüll (vgl. Freund, S. 43). Geprägt ist der Regierungsbezirk damit insbesondere durch seinen hohen Waldanteil (40,3% der Fläche), der damit knapp über den hessischen Durchschnitt und weit über dem Bundesdurchschnitt (31%; vgl. www.wald-online.de) liegt. Die höchste Erhebung Hessens, die Wasserkuppe (ca. 950 Meter), liegt ebenfalls im Regierungsbezirk Kassel, nämlich in der Rhön.

Da der Begriff Nordhessen oft pseudonym für den Regierungsbezirk Kassel angewendet wird, soll dies auch hier erfolgen. Daskalakis/Fromm (vgl. S. 9) weisen allerdings darauf hin, dass Nordhessen als Raumordnungsregion nur die Landkreise Kassel, Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner sowie die Stadt Kassel umfasst, während die Landkreise Hersfeld-Rotenburg und Fulda die Planungsregion Osthessen bilden. Die Wirtschaftsregion Nordhessen umfasst für die Industrie- und Handelskammer Kassel den Regierungsbezirk Kassel ohne den Landkreis Fulda, dafür aber mit dem Landkreis Marburg, der bis 1981 zum Regierungsbezirk Kassel gehörte (s. auch Kapitel I. 2.2 „Die Diskussion um die Mittelinstanz in Hessen“), der Handwerkskammerbezirk umfasst den Regierungsbezirk Kassel (also mit Fulda), aber auch mit dem Landkreis Marburg. Wird hier über Nordhessen gesprochen, so ist damit der Regierungsbezirk Kassel gemeint und schließt also (wenn nicht anders genannt) die Region Osthessen immer mit ein.

Historisch ist der Regierungsbezirk Kassel aus dem Kurfürstentum Hessen und dem Fürstentum Waldeck hervorgegangen, was bis heute eine gewisse identitätsstiftende Rolle spielt (s. Kapitel III. 6 „Die besondere Stellung des Regierungspräsidiums Kassel“). Allerdings blieben nicht alle kurhessisch-waldeckschen Landesteile erhalten; die Exklaven Schaumburg und Schmalkalden gingen ebenso verloren, wie der südliche „Zipfel“ Kurhessens (Schlüchtern, Gelnhausen, Hanau, Bockenheim) und zuletzt 1981 der ehemalige Landkreis Marburg (bis auf Schaumburg gehören alle noch zur Evangelischen Landeskirche von Kurhessen-Waldeck).

Der Regierungsbezirk Kassel hat eine Grundfläche von 8.288 Quadratkilometern und ist damit der größte hessische Regierungsbezirk. Im Kasseler Bezirk leben 1.258.512 Menschen (Stand: 31.12.2004), das sind etwa 20 Prozent der hessischen Einwohner. Nordhessen hat damit mit etwa 152 Einwohnern pro Quadratkilometer die geringste Bevölkerungsdichte, man kann die Region daher als ländlich strukturiert bezeichnen (vgl. u.a. Freund). Auf die ländliche Struktur deutet auch die Größe der Städte und Gemeinden hin:

137 (ohne die kreisfreie Stadt Kassel) der 426 Städte und Gemeinden in Hessen liegen im Regierungsbezirk Kassel. Die einzige Großstadt des Bezirks ist Kassel mit knapp 200.000 Einwohnern, sodass der Regierungsbezirk von diesem Oberzentrum

dominiert wird. Andere Großstädte in der Nähe (Göttingen, Erfurt, Paderborn) sowie das Rhein-Main-Gebiet haben kaum Einflüsse auf den Bezirk (vgl. Freund, S. 292). Von den zehn größten Städten Hessens liegen nur zwei im Regierungsbezirk Kassel, neben Kassel ist dies die Stadt Fulda mit ca. 64.000 Einwohnern. Die nächstgrößeren und einzigen Städte mit über 20.000 Einwohnern im Regierungsbezirk Kassel sind Bad Hersfeld (30.500 Einwohner), Baunatal (28.000 Einwohner), Korbach (25.000 Einwohner) und Eschwege (22.000 Einwohner; vgl. hessische Gemeindestatistik). Inklusive der genannten Städte (außer Kassel) haben laut der hessischen Gemeindestatistik nur 31 Städte (22,6%) und Gemeinden mehr als 10.000 Einwohner, davon liegen:

- sechs im Landkreis Fulda (davon eine über 20.000 Einwohner: Fulda),
- drei im Landkreis Hersfeld-Rotenburg (davon eine über 20.000 Einwohner: Bad Hersfeld),
- neun im Landkreis Kassel (davon eine über 20.000 Einwohner: Baunatal),
- sechs im Schwalm-Eder-Kreis (keine über 20.000 Einwohner),
- vier im Kreis Waldeck-Frankenberg (davon eine über 20.000 Einwohner: Korbach),
- drei im Werra-Meißner-Kreis (davon eine über 20.000 Einwohner: Eschwege).

49 Städte und Gemeinden (35,8%) des Bezirks haben zwischen 5.000 und 10.000 Einwohner. Die größte Anzahl – nämlich 54 Städte und Gemeinden des Regierungsbezirks – haben weniger als 5.000 Einwohner (39,4%), davon verteilen sich:

- zehn auf den Landkreis Fulda (bei insgesamt 23 Städten und Gemeinden),
- zwölf auf den Landkreis Hersfeld-Rotenburg (insgesamt 20 Städte und Gemeinden),
- sechs auf den Landkreis Kassel (insgesamt 29 Städte und Gemeinden),
- zehn auf den Schwalm-Eder-Kreis (insgesamt 27 Städte und Gemeinden),
- acht auf den Kreis Waldeck-Frankenberg (insgesamt 22 Städte und Gemeinden),
- acht auf den Werra-Meißner-Kreis (insgesamt 16 Städte und Gemeinden).

Vergleicht man diese Zahlen mit dem Land Hessen, so wird die ländliche Struktur des Regierungsbezirks Kassel auch daran erkennbar. Bei einem bei drei Regierungsbezirken angenommenen „Idealzustand“, dass jeweils ein Drittel der Gemeinden der unterschiedlichen Größenklassen in einem Regierungsbezirk liegen sollten, ist der Regierungsbezirk Kassel im Vergleich zu den hessischen Gesamtzahlen bei den Städten und Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern stark über-, bei Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern stark unterrepräsentiert. Der „Idealzustand“

ist allerdings bei der Gesamtzahl der Gemeinden, bei den Gemeinden zwischen 5.000 und 100.000 Einwohnern und bei jenen bis 200.000 Einwohner (zumindest für den Regierungsbezirk Kassel) erreicht:

Tab. 2: Überblick: Verteilung der Gemeinden in Hessen

Gemeinden	Hessen	Reg. Bez. Kassel	Anteil an Hessen
Gesamtzahl:	426	138 (mit Kassel)	32,4%
bis 5.000 Einwohner:	109	54	49,5%
5.000 – 10.000 Einwohner:	146	49	33,6%
10.000 – 20.000 Einwohner:	113	26	23,0%
20.000 – 50.000 Einwohner:	46	4	8,7%
50.000 – 100.000 Einwohner:	7	1 (Fulda)	14,3%
100.000 – 200.000 Einwohner:	3	1 (Kassel)	33,3%
über 200.000 Einwohner:	2	keine	0 %

Tab. 3: Die zwölf größten Städte in Hessen

Die zwölf größten Städte in Hessen (HessenInfoBuch)

Frankfurt/Main	655.000 Einwohner	Regierungsbezirk Darmstadt
Wiesbaden	272.000 Einwohner	Regierungsbezirk Darmstadt
Kassel	195.000 Einwohner	Regierungsbezirk Kassel
Darmstadt	140.000 Einwohner	Regierungsbezirk Darmstadt
Offenbach	120.000 Einwohner	Regierungsbezirk Darmstadt
Hanau	90.000 Einwohner	Regierungsbezirk Darmstadt
<i>Marburg</i>	<i>80.000 Einwohner</i>	<i>Regierungsbezirk Gießen</i>
<i>Gießen</i>	<i>75.000 Einwohner</i>	<i>Regierungsbezirk Gießen</i>
Fulda	64.000 Einwohner	Regierungsbezirk Kassel
Rüsselsheim	60.000 Einwohner	Regierungsbezirk Darmstadt
<i>Wetzlar</i>	<i>53.000 Einwohner</i>	<i>Regierungsbezirk Gießen</i>
Bad Homburg	52.000 Einwohner	Regierungsbezirk Darmstadt

Bis 1989 gehörte mehr als die Hälfte der Fläche des Regierungsbezirks zum „Zonenrandgebiet“, da die hessische Grenze zur damaligen DDR allein entlang der Grenze des Kasseler Regierungsbezirks verlief. Bereits von Anfang an war das nordhessische Territorium von den Verkehrswegen geprägt, die die Region in Nord-Süd- und Ost-West-

Richtung durchlaufen (vgl. Wegner, S. 12). Dennoch weist der Bezirk (Freund betrachtet allerdings Nordhessen ohne Fulda) laut Freund „Zeichen struktureller Schwäche“ auf, was nicht nur an der ländlichen Struktur, sondern auch am Tertialisierungsgrad oder z.B. der Zahl der Arbeitslosen erkennbar wird. Mit der Wiedervereinigung hat der Regierungsbezirk seine traditionelle zentrale Verkehrslage wieder erhalten, was seither von der Region auch als „Chance und Herausforderung“ erkannt wird (vgl. IHK Kassel, S. 10) und sowohl wirtschaftlich als auch touristisch im Wettbewerb mit anderen Regionen genutzt werden soll. Erste Erfolge auf diesem Weg zeichnen sich bereits ab. Nach Angaben der hessischen Landesregierung entwickelte sich der Kasseler Regierungsbezirk in den Jahren 1999 bis 2005 dynamischer als der Bundesdurchschnitt oder die Nachbarregionen: Die Arbeitslosenzahl ging danach in diesem Zeitraum im Regierungsbezirk um acht Prozent zurück, während sie im Bundesdurchschnitt um 15 Prozent anstieg (vgl. Hessische Landesregierung: Erfolgsregion Nordhessen). Auch die aktuellen Arbeitsmarktdaten der Bundesagentur für Arbeit belegen, dass sich die Arbeitslosenzahlen, die bis 1999 noch über dem Bundesdurchschnitt lagen, mittlerweile sogar dem hessischen Durchschnitt (unterhalb Bundesdurchschnitt) angleichen.

Insbesondere die zentrale Verkehrslage soll Nordhessen zur „Logistikdrehscheibe in Deutschland“ werden lassen (vgl. Internetdarstellung Regionalmanagement), gefördert wird diese Entwicklung durch verschiedene Infrastrukturprojekte wie den Ausbau der Autobahnen A 44, A 49 und den Flughafen Kassel-Calden (s. auch Kapitel III. 1 „Bündelung in der Praxis“). Außerdem setzt die Region weiterhin auf die „starke Tradition“ (Regionalmanagement) ihrer Unternehmen sowie neue Technologien (insbesondere im Umweltbereich). Hier kommt der Universität Kassel als einziger Universität des Bezirks zur wissenschaftlichen Forschung und Qualifizierung von Arbeitskräften eine große Rolle zu. Außerdem gibt es in Fulda eine Fachhochschule sowie verschiedene andere Bildungseinrichtungen (vgl. Regionalmanagement). „Weiche Standortfaktoren“ wie die durch die ländliche Struktur geprägte naturnahe Mittelgebirgslandschaft mit zahlreichen Kur- und Erholungsorten sowie auch über die Grenzen des Bezirk hinaus bekannte kulturelle „Highlights“ (z.B. Barockstadt Fulda, Kassel mit seinen Museen und der documenta, Bad Hersfelder Festspiele, Brüder Grimm, etc.) werden ebenfalls genutzt, um für die Region zu werben und ihr Auftrieb zu verleihen.

Unterschiede gibt es allerdings weiterhin (insbesondere im Vergleich zu Südhessen, aber auch im Bundesdurchschnitt) beim Tertialisierungsgrad der Wirtschaft; Landwirtschaft und produzierendes Gewerbe überwiegen. Ebenfalls unterschiedlich sind die Bevölkerungszahlen. Der Regierungsbezirk Kassel hat weiterhin die geringste Einwohnerdichte und gemeinsam mit dem Regierungsbezirk Gießen einen nur sehr geringen Bevölkerungszuwachs (allein durch Zuzüge; die natürliche Bevölkerungsent-

wicklung ist bereits negativ). Nach Angaben des Regionalplanungsdezernats des Regierungspräsidiums Kassel wird in den kommenden Jahren die Bevölkerungsentwicklung des Regierungsbezirks Kassel insgesamt negativ ausfallen, nach der Prognose wird nur im Raum Fulda mit einen Bevölkerungszuwachs (allerdings nur durch Zuzug) gerechnet. Bis 2050 wird im Land Hessen mit einem Bevölkerungsrückgang um ca. neun Prozent auf 5,5 Millionen Menschen gerechnet, wovon insbesondere die Regionen Nord- und Mittelhessen betroffen sein werden (vgl. HessenInfoBuch, S. 134). Damit wird die demografische Entwicklung insbesondere für den Kasseler Regierungsbezirk zu einem wichtigen Zukunftsthema werden.

Und damit wird auch zukünftig ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den drei hessischen Regierungsbezirken, insbesondere mit Blick auf den „Ballungsraumbezirk“ Darmstadt, herrschen. Allerdings liegen der Regierungsbezirk Kassel und der Regierungsbezirk Darmstadt nahezu im Rahmen der Empfehlungen des Mittelinstanzberichtes, der zwei Größenordnungen von Regierungsbezirken herleitet:

- in Ballungsräumen: 6.000 bis 8.000 Quadratkilometer und 2,5 Millionen bis 4 Millionen Einwohner;
- in Räumen geringer Einwohnerdichte: 8.000 bis 15.000 Quadratkilometer und 1,5 Millionen bis 2,5 Millionen Einwohner.

Schrapp, der 1992 die deutschen Regierungsbezirke verglich, kommt im Mittelwert der damals 32 Regierungsbezirke zu einer durchschnittlichen Flächengröße von 8.271 Quadratkilometern, durchschnittlich 1.983.728 Einwohnern (ca. 240 Einwohner pro Quadratkilometer) sowie durchschnittlich zehn Kreisen und drei kreisfreien Städten. Der Regierungsbezirk Kassel liegt damit von der Flächengröße über, von der Einwohnerzahl/Einwohnerdichte und Zahl der Gebietskörperschaften unter diesem Mittelwert. Schrapp teilt die Regierungsbezirke zudem in Größenklassen (unter eine Million Einwohner, eine Million bis zwei Millionen Einwohner, etc.) ein. Danach gehört der Regierungsbezirk Kassel zu der mit einem Anteil von fast 60 Prozent am stärksten vertretenen Größenklassengruppe der Regierungsbezirke mit zwischen einer und zwei Millionen Einwohnern. Der Kasseler Bezirk kann also als Regierungsbezirk durchschnittlicher Größe bezeichnet werden, während der Regierungsbezirk Darmstadt zu den (einwohnermäßig) sechs größten Bezirken in Deutschland zählt, Gießen zu den kleinsten Regierungsbezirken (vgl. Schrapp, S. 160).

Tab. 4.: Flächengröße und Einwohner des Regierungsbezirks Kassel (31.12.2005):

	Stadt Kassel	Kreis Fulda	Kreis Hersfeld- Rotenburg	Kreis Kassel	Kreis Schwalm- Eder	Kreis Waldeck- Frankenb.	Werra- Meißner- Kreis	Reg. Bez. Kassel
Flächengröße in qkm	106,78	1.380,38	1.097,40	1.292,76	1.538,56	1.848,58	1.024,70	8.288,93
Bevölkerung	194.427	219.813	127.156	243.791	189.935	168.293	109.492	1.252.907
davon Ausländer	23.744	11.419	6.481	9.644	7.430	8.479	3.597	70.794
davon Beschäftigte	51.158	67.238	37.635	76.733	58.768	53.174	30.762	375.468

Tab. 5: Bevölkerung der hessischen Regierungsbezirke im Vergleich (Stand: 31.12.2005):

	Regierungsbezirk Kassel	Regierungsbezirk Gießen	Regierungsbezirk Darmstadt	Land Hessen
Bevölkerung	1.252.907	1.061.323	3.778.124	6.092.354
Bevölkerungsdichte (Einwohner/km ²)	151	197	507	289
Bevölkerungszu-/ab- nahme gegenüb. 2004	- 4.747	- 1.737	- 1.452	- 7.936
Natürliche Bev.-Entw. (Gestorbene/Geborene)	- 3.459	- 1.796	+ 76	- 5.179
Wanderung (Zuzug)	- 2.491	- 1.316	+ 588	- 3.219
Ausländer* Anteil an Bevölkerung	71.652 (5,7%)	83.863 (7,9%)	539.178 (14,3%)	694.693 (11,4%)
Sozialvers. Beschäftigte* ... am Wohnort* ... am Arbeitsort*	379.832 382.685	333.839 307.041	1.273.789 1.422.928	1.987.832 2.112.654
Einpendler Auspendler Saldo	242.018 239.710 + 2.308	199.520 227.092 - 27.572	967.809 818.616 + 149.193	1.409.347 1.285.418 + 123.929
Ausbildung	23.856	18.805	61.361	104.022

* (Stand: 31.12.2004)

Ein Jahrhundert Regierungspräsidium

II. 1.2 Die Geschichte des Regierungspräsidiums Kassel bis 1960

Die folgende Darstellung soll in Schlaglichtern einen Einblick in die Geschichte der „Regierung in Kassel“ geben. Die Daten wurden aus Kurt Dülfers umfassender geschichtlicher Darstellung der Kasseler Regierung von 1960 und aus dem von Alfred Schneider zum 100. Geburtstag des Regierungspräsidiums 1967 herausgegebenen Buch „Brücke und Mittler“ entnommen.

1866 Am 18. Juni 1866 wird Kurhessen durch preußische Truppen besetzt. Wenig später übernimmt der ehemalige Kölner Regierungspräsident von Moeller die kommissarische Verwaltung Kurhessens.

Ab Oktober wird der Staat nach Preußischem Vorbild umgestaltet und in das Provinzialgefüge eingepasst. Es entsteht die Provinz Hessen-Nassau mit den Regierungsbezirken Kassel und Wiesbaden. Sitz des Oberpräsidenten wird Kassel.

1867 „Zum 1. Oktober 1867 erloschen alle Verwaltungsfunktionen der früheren kurhessischen Behörden. An ihre Stelle trat eine Ressort- und Instanzaufteilung nach dem Vorbild der einheitlich gestalteten Verwaltung des übrigen Preußen“ (Dülfer, S. 221). – Damit war das Regierungspräsidium Kassel als „Dienststelle mittlerer Instanz“ geboren.

Ab 1867 Das Regierungspräsidium Kassel ist örtlich zuständig für das Gebiet des ehemaligen Kurfürstentums Hessen-Kassel (jetzt: Regierungsbezirk Kassel) und das Fürstentum Waldeck, das zunächst selbstständig bleibt, aber von Kassel aus verwaltet wird.

Der Regierungsbezirk umfasst (von Süd nach Nord) die damaligen Kreise Hanau, Gelnhausen, Schlüchtern, Fulda, Gersfeld, Hünfeld, Hersfeld, Marburg, Kirchhain, Ziegenhain, Rotenburg, Homberg, Frankenberg, Fritzlar, Melsungen, Eschwege, Witzenhausen, Kassel, Wolfhagen und Hofgeismar. Ohne Verbindung zum Regierungsbezirk blieben auch die ehemaligen zum Kurfürstentum gehörenden Kreise Schaumburg und Schmalkalden Teil der Kasseler Verwaltung. Im Großen und Ganzen bleibt das Gebiet des ehemaligen Kurfürstentums damit erhalten, nur wenige Gebietsteile werden abgegeben oder neu in den Bezirk aufgenommen.

Im Regierungspräsidium Kassel werden nach den preußischen Vorgaben drei Abteilungen eingerichtet: Inneres (I), Kirche und Schule (II), Direkte Steuern; Domänen und Forsten (III). Daneben gab es (bzw. wurden später eingerichtet): Die Regierungshauptkasse, eine Katasterabteilung, die Kanzlei, den Bezirksausschuss, das Oberversicherungsamt, das Versorgungsgericht und die Wirtschaftsverwaltung.

- 1895 Die Abteilung III wird in die Teile A (Steuern) und B (Domänen und Forsten) geteilt.
- 1920 Die Steuerabteilung wird ausgegliedert.
- 1929 Das Fürstentum Waldeck wird in den Regierungsbezirk Kassel eingegliedert.
- 1931/32 Der Kreis Schaumburg wird an den Regierungsbezirk Hannover abgegeben.
- 1933 Das Regierungspräsidium besteht mit der Machtergreifung Hitlers aus fünf Abteilungen: Allgemeine und innere Verwaltung (A), Schulabteilung (B), Katasterverwaltung (C), Domänenabteilung (D) und Forstabteilung (F).
- 1934 Die Forstabteilung wird ausgegliedert.
- 1942 Der nach Dülfer härteste Schlag gegen das historische Prinzip der Gebietseinteilung trennt Hanau, Gelnhausen und Schlüchtern (an den Regierungsbezirk Wiesbaden) sowie Schmalkalden (an den Regierungsbezirk Erfurt) vom Regierungsbezirk Kassel ab.
- 1944 Oberpräsident und Regierungspräsidium werden zusammengelegt und unter Verselbstständigung Nassaus die Provinz Kurhessen gegründet. Durch diese Zusammenlegung steigt die Zahl der Aufgaben und damit die der Abteilungen auf 16.
- 1945 Der „kommissarische Ober- und Regierungspräsident“ in Kassel ist die „höchste den Deutschen verbliebene Exekutivgewalt“ in Nordhessen, der Regierungspräsident hat „Befugnisse eines Staatsoberhauptes“ (vgl.

Geschichte und Geschichten, S. 40; s. Kapitel I.1 „Definition“). Das Regierungspräsidium besteht aus 20 Abteilungen.

- 1945/46 In seiner Größe von 1942 wird der Regierungsbezirk Kassel Teil des Landes Hessen.
- 1946 Per Erlass des Ministerpräsidenten wird die Behörde des kommissarischen Ober- und Regierungspräsidenten in die Aufgabengebiete des preußischen Regierungspräsidenten von vor 1933 zurückgeführt. Die Behörde erhält die Bezeichnung „Der Regierungspräsident in Kassel.“
- 1948 Durch die Konsolidierung des Landes und der Ressorts sinkt die Zahl der Abteilungen auf zehn,
- 1949 schließlich auf fünf Abteilungen.
- 1954 Das Oberversicherungsamt wird durch die neue Unterscheidung von Sozialbehörden und Sozialgerichten ausgegliedert.
- 1955 Die Forstabteilung kehrt in das Regierungspräsidium zurück, es besteht nun wieder aus fünf Abteilungen.

Aufgaben und Organisation der Behörde im Wandel

II. 2 Die Abteilungen und ihre Aufgaben

Die Abteilungen bilden die horizontale, also sachliche Gliederungseinheit der Regierungspräsidien (s. Kapitel I. 1 „Definition“). An ihnen kann man also einen ersten Überblick über den Aufgabenbestand eines Regierungspräsidiums erhalten und gleichzeitig die Organisation der Behörde erkennen. Gemeinsam mit den Dezernaten bilden sie die „Arbeitseinheiten“ des Regierungspräsidiums (vgl. ebd.)

Vor diesem Hintergrund sollen die Aufgaben des Regierungspräsidiums Kassel, die Organisationsstruktur der Behörde und deren Wandel in diesem Kapitel abteilungsbezogen dargestellt werden – so, wie auch bei Dülfer und Schneider vorgegangen wurde. Die Reihenfolge der Darstellung entspricht in etwa der Reihenfolge, in der die Abteilungen im Regierungspräsidium Kassel angeordnet waren. Als Grundlage für den aufgezeigten Organisations- und Aufgabenwandel dienten in erster Linie die Geschäftsverteilungspläne des Regierungspräsidiums Kassel aus den Jahren zwischen 1952 und 2007.

II. 2.1 Die Abteilungen im Überblick

Die Zahl der Abteilungen des Regierungspräsidiums Kassel änderte sich zwischen 1960 und dem Jahr 2005 mehrfach. Als stabilste Phase kann die Zeit zwischen 1957 und 1979 bezeichnet werden. Innerhalb dieser 22 Jahre bestand das Kasseler Regierungspräsidium aus fünf Abteilungen: Der *Präsidialabteilung* und den Abteilungen I – IV: *Inneres, Schule, Wirtschaft und Forsten*.

Mit der Ausgliederung der Forstabteilung im Jahr 1979 verringerte sich die Zahl der Abteilungen auf nunmehr vier. Im Anschluss daran schwankte im Vergleich zu den Jahren bis 1979 die Zahl der Organisationseinheiten sehr: Durch die Eingliederung der regionalen Planungsgemeinschaften Osthessen und Nordhessen in das Regierungspräsidium Kassel entstand 1981 erneut eine fünfte Abteilung, die Abteilung *Regionalplanung*. Gleichzeitig trat ein neuer Rahmenorganisationsplan für die nun drei hessischen Regierungspräsidien in Kraft, der die Organisationsstruktur der drei Behörden landeseinheitlich regelte.

1989 wurde die Forstabteilung in das Regierungspräsidium zurückgeholt, sodass nun sechs Abteilungen vorhanden waren. Ab 1995 setzte dann eine stärkere Umorganisa-

tion der Behörde ein. Zunächst gab 1995 die Forstabteilung das Aufgabengebiet *Naturschutz* an eine eigene Naturschutzabteilung ab – die Zahl der Abteilungen lag nun bei sieben. 1998 wurde die Präsidialabteilung umbenannt (jetzt: Abteilung I), Aufgaben der Abteilung Wirtschaft gingen auf die bisherige Abteilung I und die beiden 1997 neu geschaffenen Abteilungen „*Staatliches Umweltamt*“ Bad Hersfeld und Kassel über. Die Regionalplanungsabteilung wurde mit der Wirtschaftsabteilung zusammengelegt, die Schulabteilung 1997 aus dem Regierungspräsidium ausgegliedert.

Im Jahr 2001 reduzierte sich die Zahl der Abteilungen wieder auf sechs, da nach der Ausgliederung des Forstbetriebes Naturschutz und Forsthoheit wieder eine gemeinsame Abteilung bildeten. Im Jahr 2003 verzeichnet der Geschäftsverteilungsplan weiterhin sechs Abteilungen, allerdings sind nun die Zentral- und die Innenabteilung zusammengelegt, neu hinzugekommen ist eine Sozialabteilung. Ein bisher letztes Mal änderte sich die Abteilungsstruktur des Regierungspräsidiums Kassel im Jahr 2005 – und zwar radikal: Mit der *Operation Sichere Zukunft* (s. Kapitel II. 4.1) trat der seit 1981 gültige Rahmenorganisationsplan außer Kraft, die hessischen Regierungspräsidien können sich seither selbst organisieren. In Kassel nutzte man diese Möglichkeit und reduzierte die Zahl der Abteilungen und Dezernate um die Hälfte, sodass seither nur noch drei Abteilungen das Regierungspräsidium Kassel bilden:

- die Abteilung I: Zentralabteilung, Inneres, Soziales;
- die Abteilung II: Verkehr, Planung, ländlicher Raum, Verbraucherschutz;
- die Abteilung III: Umwelt- und Arbeitsschutz.

Neben den Abteilungen sind dem Regierungspräsidenten direkt die Pressestelle, die Frauenbeauftragte und ein persönlicher Dezerent zugeordnet.

Querschnittsaufgaben des Regierungspräsidiums Kassel

II. 2.2 Die Präsidialabteilung

Auch eine Behörde muss sich selbst verwalten: Innere Organisation, Personalwesen, Haushalts- und Rechtswesen werden von Eichhorn als sogenannte „Querschnittsaufgaben“ zusammengefasst (vgl. S. 861), da sie für alle Aufgabenbereiche der Behörde wahrgenommen werden müssen. Die Querschnittsaufgaben dienen damit zur Aufrechterhaltung des Behördenbetriebes, damit die nach außen gerichteten Fachaufgaben wahrgenommen werden können, wie der Organisationsdezernent des RP Kassel beschreibt.

Aber nicht nur für die eigene Behörde, auch für nachgeordnete Behörden wurden die Querschnittsaufgaben traditionell von den Regierungspräsidien – insbesondere im Bereich der Personalbewirtschaftung – übernommen (s. Kapitel I. 1 „Definition“). Hier hat es im Regierungspräsidium Kassel in den letzten Jahren einen tiefgreifenden Wan-

del gegeben, dennoch spielt der Aufgabenbereich der Querschnittsaufgaben weiterhin eine zentrale Rolle für die Behörde, ein nicht unerheblicher Teil des Personals im RP Kassel ist nach Auskunft des Organisationsdezernenten mit der Wahrnehmung solcher „Aufgaben zur Aufrechterhaltung der Landesverwaltung“ beschäftigt.

Nach 1945 wurden diese Aufgaben zunächst in einer eigenständigen Abteilung, der Präsidialabteilung, wahrgenommen. Heute ist die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben (im Folgenden auch Zentral- oder Präsidialaufgaben genannt) Teil der Abteilung I.

Die Querschnittsaufgaben

Organisation und Haushalt der Behörde

Um einen reibungslosen Ablauf des Geschäftsbetriebes zu gewährleisten, muss eine so große Behörde wie das Regierungspräsidium entsprechend organisiert sein (s. Kapitel I. 1 „Definition“). Der Aufbau der Behörde, ihre Organisation und die Geschäftsverteilung (Erstellung und Fortführung des Geschäftsverteilungsplanes etc.) zählen daher mit zu den zentralen Aufgaben der „Zentralabteilung.“ In diesem Zusammenhang gehört auch der Verwaltungsreformprozess (Organisationsentwicklung, etc.) zu den Querschnittsaufgaben im Regierungspräsidium Kassel (s. Kapitel II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“). Der gesamte innere Dienstbetrieb der Behörde wird in dem für die Organisation zuständigen Dezernat geregelt, dabei umfasst der Aufgabenbereich grundsätzliche Angelegenheiten wie die Geschäftsordnung, aber auch Details wie etwa die Aktualisierung der Telefonverzeichnisse oder die Erstellung von Visitenkarten. Registratur, Dienstausweise, Haus- und Grundstücksverwaltung, die Kantine, die innere Revision und die Beschaffung, Verwaltung und Aussortierung von Material – vom Büromaterial bis zum Dienstwagen – zählt der aktuelle Geschäftsverteilungsplan als einige der Aufgaben des Organisationsdezernates auf. Dazu kommen die „zentralen Dienste“, auf die ebenfalls alle Mitarbeiter der Behörde zur Aufgabenerledigung zurückgreifen können und müssen: Der Amtsbotendienst, der innerhalb und außerhalb der Behörde für die Akten- und Postverteilung sorgt, die Bücherei und das Archiv, in denen Literatur, Gesetze und Akten bereithalten werden (die auch für diese Arbeit eine wertvolle Hilfe waren), die Poststelle, der Kraftfahrdienst, die Druckerei und die Materialausgabestelle. Sowohl nach innen als auch nach außen wichtig sind die „Serviceestelle“ (ehemalige Pforte) und die Telefonzentrale, bei denen alle Kontakte von außen auflaufen und entsprechend im Hause vermittelt werden.

Ein zweiter Aufgabenbereich der Zentralabteilung ist die Haushaltsbewirtschaftung. Dieser Bereich umfasst auch ein Controlling des Haushaltsmitteleinsatzes

(s. Kapitel II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“), die Aufstellung des Haushalts und seinen Vollzug. Auch Reise- und Umzugskosten werden vom Haushaltsdezernat bearbeitet.

Relativ neu und erst seit 1998 im Geschäftsverteilungsplan verzeichnet ist das Gebiet Informationstechnik, das sich mit sämtlichen Fragen aus dem Bereich der Computer- und Kommunikationstechnik beschäftigt. Mit der flächendeckenden Einführung der EDV im Regierungspräsidium und der Vernetzung der Computer wurde es notwendig, entsprechendes Fachwissen für die komplexe Technik im Hause zu haben. Das Sachgebiet ist in mehrere Teams aufgeteilt, von denen sich eines um Grundsatzfragen, Netzwerke, Sicherheit und Datenschutz sowie das Budget kümmert, während drei weitere Teams fachlich auf die jeweiligen Abteilungen bzw. Aufgabenbereiche spezialisiert sind (IT-Team Abt. I/II; IT-Team Abt. III; IT-Team Beihilfe).

Personalbewirtschaftung

Im Aufgabenbereich Personalbewirtschaftung werden sämtliche Personalangelegenheiten der Behörde bearbeitet: Die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter, Auszubildenden und Beamtenanwärter sowie Praktika, die Berechnung der Dienst- und Beschäftigungszeiten, Urlaubs- und Krankenverwaltung, die Personalentwicklung (s. Kapitel II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“), die Personalien der Mitarbeiter (Personalakten, Jubiläen, etc.), die Stellenbewirtschaftung (auch: Personalvermittlungsstelle, s. Kapitel II. 4.1 „Die *Operation Sichere Zukunft*“).

Neben der Personalverwaltung der eigenen Behörde war das Regierungspräsidium bis zum Jahr 2005 auch für einen Teil des Personals der nachgeordneten Behörden zuständig (s. Kapitel I. 1 „Definition“). Die Personalführung ist nach Stöbe/Brandel eine der Funktionen eines Regierungspräsidiums (vgl. S. 16), das RP sei auch bei den nachgeordneten Behörden für Personalführung und -steuerung zuständig. „Hierzu gehören Stellenplanangelegenheiten und Entscheidungen über einzelne Stellenbesetzungen“ (Stöbe/Brandel 16), außerdem die Dienstaufsicht über das Personal.

Das Regierungspräsidium ist im Jahr 2007 vorrangig nur noch für die eigene Personalbewirtschaftung zuständig. Seit 1997 ging die Personalführungsfunktion für den untergeordneten Bereich – bis auf wenige Ausnahmen – schrittweise verloren: Zum 1. August 1997 wurde die Schulabteilung ausgegliedert, zum 1. Januar 2001 der betriebliche Teil der Forstverwaltung und die Polizei, zum 1. April 2005 erfolgte schließlich die Kommunalisierung der staatlichen Landräte (Gesetz zur Kommunalisierung des Landrates sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 21. März 2005). Mit der Eingliederung des Umwelt- und Arbeitsschutzes wurden die dort beschäftigten Mitarbeiter schließlich direkte Mitarbeiter des Regierungspräsidiums.

ums, sodass auch hier keine Personalbewirtschaftung in untergeordneten Stellen mehr stattfindet.

Insbesondere mit der Kommunalisierung ging die Personalhoheit nach Auskunft von Herrn Hausmann vom Regierungspräsidium auf die Kommunen über. Die Dienstaufsicht über diesen Bereich und dessen Personalverwaltung ist damit komplett weggefallen, der „Staatseingriff“ auf die Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene wurde eingeschränkt, so Hausmann. Konnte bis 2005 die obere staatliche Behörde Regierungspräsidium den nachgeordneten Behörden der allgemeinen Verwaltung, also den „staatlichen“ Landräten, „theoretisch bis ins letzte hineinregieren“, berichtet Hausmann, so habe die obere Behörde nun keinen Einfluss mehr auf Organisation und Personal; auf die Aufgabenwahrnehmung nur noch Eingriffsmöglichkeiten im Rahmen der Fachaufsicht. Die Personalhoheit ist damit auf der unteren Ebene Sache der Kommunen. Durch die Veränderungen im Bereich der Aufgabenwahrnehmung spielt diese Personalführungsfunktion im Regierungspräsidiums Kassel heute keine zentrale Rolle mehr.

Auch die Besoldung der Beamten (hier war das RP ebenfalls für den nachgeordneten Bereich zuständig) bzw. die Zahlung von Löhnen und Gehältern der Arbeiter und Angestellten obliegt seit dem Jahr 2001 nicht mehr dem Regierungspräsidium. Die Aufgaben hat für das gesamte Bundesland die Hessische Bezügestelle in Kassel übernommen.

Ebenfalls für das gesamte Bundesland werden in Kassel die Beamtenversorgung und die Beihilfe der Beamten verwaltet. Diese Aufgaben werden allerdings zentral vom Regierungspräsidium aus wahrgenommen (s. Kapitel II. 4.4 „Die Beihilfe“).

Für den Bereich Beamtenversorgung/Pensionen war das Regierungspräsidium Kassel seit dem zweiten Weltkrieg für den Regierungsbezirk zuständig, und zwar für alle Landesbeamten (mit Ausnahme des Justizbereiches) und einen geringen Teil der Bundesbeamten, die im Regierungsbezirk wohnten. Seit dem Jahr 2002 gehört auch die Beamtenversorgung für Richter und Beamte der Justiz hessenweit zu den Aufgaben des Regierungspräsidiums Kassel. Mit Ausnahme von Landtag und Rechnungshof ist seit dem 1. Januar 2008 das Regierungspräsidium Kassel für die Festsetzung und Regelung sämtlicher Versorgungsbezüge aller Beamten und Versorgungsempfänger des Landes in ganz Hessen zuständig.

Ähnliches trifft auch auf den Bereich Beihilfe zu, der in Kapitel II. 4.4 „Die Beihilfe“ genauer beschrieben ist. Hier ist das RP Kassel bereits seit dem Jahr 2006 für sämtliche hessischen Landesbeamten (ebenfalls mit Ausnahme des Rechnungshofes und des Landtages) zuständig.

Justitiariat

Rechtsangelegenheiten der Präsidialabteilung (z.B. in Personalsachen) und allgemeine Rechtsangelegenheiten, die die Behörde betreffen, wurden und werden im Justitiariat der „Querschnittsabteilung“ des Regierungspräsidiums Kassel behandelt. Mit der *Operation Sichere Zukunft* (s. Kapitel II. 4.1) wurde außerdem die Bearbeitung der rechtlichen Fragen der anderen Abteilungen, die bis dahin alle Rechtsangelegenheiten selbst bearbeitet hatten, an das Justitiariat der Zentralabteilung abgegeben. Die Juristen dort sind unter anderem zuständig für:

- Rechtsangelegenheiten der verschiedenen Dezernate,
- Prozessführung,
- Mitwirkung an zivilrechtlichen Streitigkeiten,
- Schadensersatzsachen,
- die Durchführung von Disziplinarverfahren.

Das Justitiariat ist aber ebenfalls für die Ausbildung der Rechtsreferendare in der Verwaltung und die Ausbildungsförderung für Schüler (BAföG) zuständig, übernimmt die Justitiaraufgaben der Hessischen Landesfeuerwehrschule in Kassel und stellt den Datenschutz in der Behörde sicher (Datenschutzbeauftragter).

Weitere Aufgaben, die der Präsidialabteilung ehemals zugeordnet waren, sind die Statistik (ab 1970 nicht mehr im Geschäftsverteilungsplan geführt und wohl an das Statistische Landesamt abgegeben), die Bezirksplanungsstelle (die keine Querschnittsaufgabe war; s. auch Kapitel II. 2.5/2.7 „Die Abteilung Wirtschaft und Verkehr“/„Die Abteilung für Regionalplanung“), die in die Regionalplanungsabteilung überging, und das Dezernat für Verkehrsordnungswidrigkeiten, das viele Jahre der Zentralabteilung zugeordnet war, allerdings heute (nach der *Operation Sichere Zukunft*) zur gleichen Abteilung gehört, wie die verkehrlichen Angelegenheiten.

Organisation

Für die Wahrnehmung der Zentraalaufgaben war bis 1995 die Präsidialabteilung zuständig. Sie war 1883 mit dem Landesverwaltungsgesetz entstanden, da nun nicht mehr der Oberpräsident, sondern der Regierungspräsident die Leitung des Regierungspräsidiums Kassel übernahm. Allerdings hatte der Regierungspräsident bereits zuvor einen eigenen Arbeitsbereich mit dem „Registraturzeichen P“ (vgl. Dülfer, S. 253/254). Die Arbeit dieser Abteilung war jedoch nicht auf die oben geschilderten Querschnittsaufgaben begrenzt, sondern sie übernahm auch fachliche Aufgaben der Innenverwaltung.

Für die „technische Erledigung“ wurde laut Dülfer ein Präsidialsekretariat eingerichtet, das später als Präsidialbüro firmierte und 1946 schließlich „losgelöst von jeder Verbindung mit der früheren Abteilung I“ vorhanden war (vgl. Dülfer, S. 255). Schneider bezeichnet dies als „gewichtige innerorganisatorische Neuerung“, da nun erstmals die inneren Verwaltungs- und Personalangelegenheiten der Behörde nicht mehr innerhalb der Abteilung für allgemeine und innere Verwaltung, sondern in einer eigenen Organisationseinheit, dem „Präsidialamt“, wahrgenommen wurden (vgl. Schneider, S. 28). Mit der Neugliederung des Regierungspräsidiums im Jahr 1949 wurde das für die Querschnittsaufgaben zuständige Präsidialamt schließlich zu einer eigenen Abteilung, der Präsidialabteilung.

Die innere Struktur der Präsidialabteilung veränderte sich im Laufe der Jahrzehnte nur unwesentlich, bis in die frühen 90er Jahre kann man wohl von der stabilsten Gliederung im Vergleich zu den anderen Abteilungen des Regierungspräsidiums Kassel sprechen. Bis 1966 lag die Zahl der Dezernate bei neun (teilweise zehn), ab dem Geschäftsverteilungsplan 1966 bis einschließlich des Geschäftsverteilungsplanes von 1980 hatte die Abteilung durchgängig acht Dezernate: Organisation/allgemeine Verwaltung; Personal; Pensionen Bund; Pensionen Land; Haushalt; Bezirksplanung; Beamtenausbildung; Justitiariat. Das vor 1966 existierende Pressedezernat wurde 1961 in die Bezirksplanungsstelle integriert (und später als Stabsstelle verselbstständigt, s. Kapitel II. 4.5 „Die Öffentlichkeitsarbeit“), das Dezernat Bücherei ging 1966 in das Organisationsdezernat über, die Besoldungsstelle in das Personaldezernat. Mit der Schaffung der Abteilung Regionalplanung wurde 1981 das Bezirksplanungsdezernat aus der Präsidialabteilung ausgegliedert, sodass sie bis zum Jahr 1992 (Geschäftsverteilungsplan) aus sieben Dezernaten bestand. Ab dem Geschäftsverteilungsplan von 1995 wird eine mehrmalige Umstrukturierung der Abteilung erkennbar:

Die beiden Pensionsdezernate erscheinen 1995 zu einem Dezernat zusammengelegt, neu in die Abteilung aufgenommen wurde das Dezernat Verkehrsordnungswidrigkeiten (bisher Abteilung III). Mit dem Geschäftsverteilungsplan 1998 änderte die Präsidialabteilung ihren Namen: Wie im Rahmenorganisationsplan des Landes Hessen vom 15. September 1997 vorgegeben (vgl. Staatsanzeiger 1997, S. 2966 ff), heißt die Abteilung nun „Abteilung I – Organisation, Personal, Haushalt, Justitiariat.“ Das Dezernat Beamtenausbildung ging gleichzeitig in das Personaldezernat über. Aus dem Dezernat wurden die Zuständigkeitsbereiche Beihilfen und Besoldung ausgegliedert und in ein neues Dezernat Beihilfen/Besoldung überführt. Das Organisationsdezernat trägt den zusätzlichen Namen „IuK-Technik.“ Im Geschäftsverteilungsplan 2001 ist die IuK-Technik schließlich ein eigenes Dezernat, die Verkehrsordnungswidrigkeiten wechseln in die Abteilung II.

Der Rahmenorganisationsplan für die Regierungspräsidien lässt im Jahr 2002 den Mittelinstanzen in Hessen die Möglichkeit, die Abteilungen I (ehemalige Präsidialabteilung) und II (ehemalige Abteilung I/Hoheitsverwaltung) zusammenzulegen. Diese Möglichkeit wurde nur im Regierungspräsidium Kassel genutzt (s. Kapitel II. 4.1 Die *Operation Sichere Zukunft*). Ab dem Geschäftsverteilungsplan 2003 sind daher die beiden ehemaligen Abteilungen I und II im Regierungspräsidium Kassel zu einer Abteilung zusammengeschlossen. Damit wurden nach 57 Jahren Eigenständigkeit die zentralen Verwaltungsaufgaben der Behörde wieder mit der Innenabteilung zusammengeführt. Die Zahl der „Präsidialdezernate“ blieb 2003 in der neuen Abteilung I – Zentralabteilung, Inneres – zunächst bestehen und glich der Struktur von 2001: Organisation; IuK-Technik; Personal; Justitiariat; Beihilfen; Haushalt; Pensionen. Dazu kamen vier Dezernate aus der ehemaligen Abteilung II (Hoheitsverwaltung; Kommunalaufsicht/Datenschutz; Brand- und Katastrophenschutz/Zivile Verteidigung/Öffentliche Sicherheit; Verkehrsordnungswidrigkeiten). Die neue Abteilung I setzte sich damit aus insgesamt elf Dezernaten zusammen. Die Sozialdezernate der ehemaligen Abteilung II waren auf die neu geschaffene Sozialabteilung übergegangen.

Mit der *Operation Sichere Zukunft* blieb die Struktur der Abteilung I bestehen, durch die Auflösung der Sozialabteilung und die Zentralisierung der Beamtenversorgung und der Beihilfe beim Regierungspräsidium Kassel änderte sich aber noch einmal die Dezernatsstruktur, sodass nun zehn Dezernate in der Abteilung I vorhanden waren, davon drei mit Querschnittsaufgaben: Die Dezernate für Haushalt und für IuK-Technik gingen in das Organisationsdezernat über, das Beihilfdezernat wurde zweigeteilt. Somit setzte sich die Abteilung I bis Mitte des Jahres 2007 aus den folgenden Dezernaten zusammen:

Organisation/Haushalt/Controlling; Personal/Personalentwicklung/Aus- und Fortbildung; Justitiariat/Datenschutz; Beamtenversorgung; Beihilfen (Kassel); Beihilfen (Hünfeld) sowie aus dem Innen-/Sozialbereich: Hoheitsverwaltung/Gewerbe; Kommunalaufsicht/Brand- und Katastrophenschutz/Öffentliche Sicherheit; Soziales/Lastenausgleich/Förderung; Ausländerrecht. Im Juli 2007 wurden schließlich die beiden Beihilfdezernate zu einem Dezernat (mit zwei Standorten) zusammengelegt, sodass die Abteilung aktuell aus neun Dezernaten besteht.

Klassischer Aufgabenbereich

II. 2.3 Die Abteilung für Inneres und Soziales

Insbesondere die Aufgaben der Innenverwaltung zählen zu den „klassischen“ Aufgaben des Regierungspräsidiums als Behörde der allgemeinen und inneren Landesverwaltung. Damit ist die Innenabteilung des Regierungspräsidiums nicht nur in der allgemeinen Behördenaufsicht dem Innenministerium unterstellt, sondern auch fachlich, sozusagen als Fachbehörde der Innenverwaltung.

Eng mit der Innenverwaltung verknüpft ist eben der Bereich der beim Sozialministerium ressortierenden Aufgaben, die vom Regierungspräsidium wahrgenommen werden und wurden – z.B. im Bereich des Gesundheitswesens. Auch diesen Aufgabenbereich zählt Hillmann zu den klassischen RP-Aufgaben.

Im Regierungspräsidium Kassel wurden – bis zum Jahr 2003 – die Aufgaben der Innen- und der Sozialverwaltung in einer Abteilung wahrgenommen, die damit neben der Präsidialabteilung zu einer der stabilen Abteilungen des Regierungspräsidiums zählen kann und den klassischen Kernbereich der Arbeit des Hauses abdeckt: Der Abteilung I – Allgemeine und Innere Verwaltung.

Die Abteilung musste im Laufe ihrer jüngeren Geschichte den Verlust zweier ureigener Aufgabenbereiche des Regierungspräsidiums verkraften: die Ausgliederung der Polizei und die Zentralisierung des Medizinal- und Apothekenwesens beim Regierungspräsidium in Darmstadt. Mit Ausnahme des Sozialbereiches blieb der Aufgabenbestand der Innenabteilung aber ansonsten relativ stabil.

Gekennzeichnet war (und ist) die Innenabteilung von zwei zentralen Kernbereichen: der Kommunalaufsicht und der Polizei. Beide werden daher gesondert in einem eigenen Kapitel im Anschluss behandelt, auch der Sozialbereich wird extra vor gestellt.

Die Aufgaben der staatlichen Hoheitsverwaltung

Hoheitsverwaltung

Ein vielseitiges Aufgabengebiet verbirgt sich hinter dem Begriff der staatlichen Hoheitsverwaltung. Herausstechend ist hier zunächst die Durchführung von Enteignungen und Enteignungsverfahren durch das Regierungspräsidium nach den verschiedenen Gesetzen, z.B. in den Bereichen Bau, Verkehr, Naturschutz oder Denkmalschutz. In diesem Zusammenhang ist das Regierungspräsidium ebenfalls für die Festsetzung von Entschädigungen zuständig. Ein weiterer Aufgabenbereich beschäftigt sich mit der

Vorbereitung von Bundestags- und Landtagswahlen, Volksabstimmungen und Volksentscheiden. Für Urkunden und Dokumente, die im Ausland vorgelegt werden müssen, übernimmt das Regierungspräsidium Kassel die Beglaubigung (Apostille). Weitere Aufgabengebiete sind das Sammlungswesen, Lotterie-, Ausspielungs- und Wettangelegenheiten (hier werden u.a. Genehmigungen erteilt), das Laienrichterwesen sowie die Stiftungsaufsicht über die Stiftungen des Regierungsbezirks bzw. die Genehmigung von Stiftungsneugründungen.

Personenstandswesen

Im Bereich des Personenstandswesens führt das Regierungspräsidium Kassel die Aufsicht über das Sonderstandesamt Bad Arolsen und ist für Standesamtsangelegenheiten zuständig (obere Fachaufsichtsbehörde). Daneben ist das Regierungspräsidium Kassel in besonderen Fällen (Aufhebung einer Ehe, Namensänderungen) entscheidende Behörde bzw. Vertreter öffentlicher Interessen (Transsexuellengesetz).

Staatsangehörigkeitssachen

Ein Schwerpunkt der Arbeit in Staatsangehörigkeitssachen ist die Einbürgerung von Menschen ausländischer Herkunft durch das Regierungspräsidium Kassel. Die Mehrzahl der Mitarbeiter aus dem Bereich Hoheitsverwaltung ist mit dieser Aufgabe beschäftigt. Dazu gehören auch die Entscheidung über Erhalt oder Entlassung aus der deutschen Staatsbürgerschaft und das Auswanderungswesen.

Ausländerrecht

Eine noch relativ neue Aufgabe des Regierungspräsidiums Kassel ist der Bereich Ausländerrecht. Seit der *Operation Sichere Zukunft* beschäftigt sich ein eigenes Dezernat mit diesem „nicht nur menschlich schwierigem“ Fachgebiet (Report 2006, S. 46). Das Dezernat Ausländerrecht ist die zentrale Ausländerbehörde des Regierungsbezirks und damit zunächst Fachaufsichtsbehörde über die nachgeordneten Ausländerbehörden des Bezirks. Wird einem Ausländer das Recht abgesprochen, in der Bundesrepublik Deutschland zu leben, ist das Regierungspräsidium Kassel für den Regierungsbezirk für dessen Ausreise zuständig. „Eine Hauptaufgabe des Dezernates besteht darin, die Identität und Staatsangehörigkeit der abgelehnten Asylbewerber festzustellen und Dokumente zu beschaffen, mit denen sie in ihren Heimatstaat einreisen dürfen“ (Report 06, S. 46). Dabei übernimmt das RP Kassel für ganz Hessen die zentrale Passbeschaffung aus einigen asiatischen und osteuropäischen Ländern wie Sri Lanka, China, Nepal, Russland oder der Ukraine. Bei Personen, die freiwillig in ihre Heimat zurückkehren, unterstützt das Ausländerdezernat dies durch finanzielle Hilfen. Sind die abgelehnten

Asylbewerber nicht zu einer freiwilligen Ausreise bereit, muss das RP Kassel für die zwangsweise Abschiebung sorgen (s. auch Kapitel III. 1.1 „Großprojekte“)

Der Aufgabenbereich Sicherheit und Ordnung

Nach der Ausgliederung der Polizei ist dieses Aufgabengebiet im Wesentlichen gekennzeichnet durch den Brand- und Katastrophenschutz (s. auch Kapitel III. 1.2 „Katastrophenschutz“). Das Regierungspräsidium ist in diesem Bereich Fachaufsichtsbehörde über die Landkreise und kreisfreien Städte des Bezirks und damit obere Aufsichtsbehörde der kreisangehörigen Gemeinden. Außerdem beraten die Mitarbeiter des Regierungspräsidiums die Gebietskörperschaften in fachlichen Fragen des Brand- und Katastrophenschutzes.

Für den Bereich (ziviler) Katastrophenschutz übernimmt das Regierungspräsidium ebenfalls Überwachungs- und Planungsaufgaben und steuert die Beschaffung und Unterhaltung der Katastrophenschutzeinheiten des Bezirks. Die Informations- und Kommunikationstechnik des Brand- und Katastrophenschutzes und des Rettungsdienstes im Bezirk (Notrufeinrichtungen, Leitstellen) werden ebenfalls fachlich vom RP Kassel betreut und beraten.

Zum Aufgabenbereich des Brand- und Katastrophenschutzes zählt außerdem die zivile Verteidigung (ehemals: Verteidigungswesen), in diesem Bereich werden Angelegenheiten des Zivildienstes und der Wehrpflicht, für Manöver und Übungen, die zivil-militärische Zusammenarbeit etc. bearbeitet.

Aus dem ehemaligen Polizeirechts-Dezernat verblieben außerdem die Aufgabenbereiche beim Regierungspräsidium Kassel, die nicht von der Polizei, sondern von den kommunalen Ordnungsbehörden wahrgenommen werden: Das RP ist Dienst- und Fachaufsichtsbehörde über diese Ordnungsbehörden der allgemeinen Verwaltung, unter anderem betrifft dies den Bereich des Leichen-, Bestattungs- und Friedhofs- wesens, des Pass- und Meldewesens und der Gefahrenabwehrverordnungen sowie das Waffenrecht, die Hundeverordnung und Hilfspolizeibeamte.

Die staatliche Hoheitsverwaltung und die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind klassische Aufgaben der Regierungspräsidien, ihr Aufgabenbestand hat sich in den vergangenen Jahrzehnten nicht entscheidend verändert. Einige Einzelaufgaben (z.B. Gnadsachen) fielen weg, andere Aufgabenbereiche (Versicherungsaufsicht, Datenschutz) wurden anderen Dezernaten zugeordnet und werden dort angesprochen. Inhaltlich hat sich die Arbeit im Bereich des Katastrophenschutzes und des Verteidigungswesens durch das Ende des kalten Krieges und der damit verbundenen ver-

änderten „Bedrohungslage“ verändert, als ein Beispiel nennt Herr Schestag z.B. die Umorganisation der Bundeswehr in Nordhessen.

Organisatorische Entwicklung

Bis zum Jahr 2001 war die Abteilung für Inneres und Soziales durch eine relativ hohe Anzahl an Dezernaten geprägt, die den vielfältigen Aufgabenbereich widerspiegeln. Die Zahl der Dezernate schwankte dabei zwischen 14 (1998) und 20 (1976).

Seit 1949 (vgl. Schneider, S. 43) wurde die Abteilung I – in Anknüpfung an preußische Zeiten – als Abteilung für Allgemeine und innere Verwaltung beim Regierungspräsidium Kassel geführt. Mit der Umsetzung des Rahmenorganisationsplanes des Landes Hessen im Geschäftsverteilungsplan 1983 wurde diese Tradition gebrochen, die Abteilung I trug fortan die Bezeichnung Kommunalaufsicht, Gesundheits-, Veterinär-, Sozialwesen, öffentliche Sicherheit und Hoheitsverwaltung. Damit wurden im Abteilungsnamen die Aufgabenbereiche quasi zusammengefasst. Im Geschäftsverteilungsplan 1998 änderte sich (ebenfalls auf Grundlage des Rahmenorganisationsplanes) die Bezeichnung erneut: Die Präsidialabteilung wurde nun zur Abteilung I, sodass die bisherige Abteilung I nun die Bezeichnung Abteilung II – Kommunalaufsicht, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen, Arbeitsschutz, öffentliche Sicherheit und Hoheitsverwaltung – trug. Im Geschäftsverteilungsplan 2001 wurde der sperrige Name wieder eingemottet und die Abteilung II unter der Bezeichnung Hoheitsverwaltung und Soziales zusammengefasst. Im Jahr 2003 machte das Regierungspräsidium Kassel – als einziges in Hessen (s. Kapitel II. 4.1 „Die *Operation Sichere Zukunft*“) – von der im Rahmenorganisationsplan gegebenen Möglichkeit Gebrauch, die Zentralabteilung (I) und die Innenabteilung (II) zur neuen Abteilung I – Zentralabteilung, Inneres – zusammenzulegen. Diese Zusammenführung wurde deshalb möglich, da der Sozialbereich im gleichen Jahr aus der Innenabteilung ausgegliedert und in eine eigene Abteilung (Abteilung VI – Soziales) überführt wurde. Grund für die Schaffung der Sozialabteilung war die Eingliederung des Arbeitsschutzes in die hessischen Regierungspräsidien. Mit der *Operation Sichere Zukunft* und der Aufhebung des Rahmenorganisationsplanes im Jahr 2005 hatte diese Abteilung allerdings ein schnelles Ende. Ihre Aufgaben gingen zu einem Teil wieder zurück an die Abteilung I, die seither den Namen Zentralabteilung, Inneres, Soziales trägt. Der andere Teil, nämlich der Arbeitsschutz, wechselte in die neue Abteilung III (Umwelt- und Arbeitsschutz).

Die Dezernatsstruktur der Innenabteilung blieb im Wesentlichen bis 1998 gleich, die Untergliederung der Dezernate (vor allem im Gesundheits- und Veterinärbereich)

änderte sich allerdings einige Male, worauf sich die hohe Zahl der Dezernate zurückführen lässt. Durchgängig Bestand hatten bis 1998:

- das Dezernat für Hoheitsverwaltung (inklusive Staatsangehörigkeitswesen und Versicherungswesen); das Versicherungswesen wurde zwischen 1966 und 1979 in einem eigenen Dezernat wahrgenommen, ab 1983 dann im Sozialdezernat;
- zwei Kommunalaufsichtsdezernate: allgemeine Kommunalaufsicht und kommunale Finanzaufsicht inklusive Sparkassenaufsicht;
- drei Polizeidezernate (Polizeirecht, Kriminalpolizei, Schutzpolizei);
- mindestens ein Dezernat für Gesundheitswesen (Medizinal- und Pharmaziewesen), wobei das Dezernat mehrfach in verschiedene Dezernate untergliedert war, 1976 z.B. in fünf Dezernate: I/6 V (Verwaltung), I/6 a Seuchen und Gesundheitsfürsorge, I/6 b Fachaufsicht, I/6 c Apothekenwesen und I/6 d Arzneimittel. Ab 1983 wurde das Pharmaziewesen aus dem Gesundheitsbereich gelöst und in z.T. drei eigenen Dezernaten wahrgenommen;
- mindestens ein Veterinärdezernat (z.T. ebenfalls aufgeteilt in mehrere Fachdezernate vergleichbar dem Gesundheitswesen);
- mindestens ein Dezernat für Brandschutz, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (wobei der Brandschutz teilweise der Kommunalaufsicht zugeordnet war und insbesondere das Verteidigungswesen und der Zivilschutz bis 1995 als eigenständiges Dezernat geführt wurden);
- ein Dezernat für Sozialangelegenheiten;
- eine im Laufe der Jahre abnehmende Zahl an Dezernaten, die sich mit den Folgen des Zweiten Weltkrieges beschäftigten: waren es 1961 noch vier Dezernate (Flüchtlingswesen, Wiedereingliederung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung), so waren diese Aufgaben 1983 dem Sozialdezernat zugeordnet, zuletzt im Jahr 2001 auch der Lastenausgleich.

1998 wurden die Dezernate durch die Verlagerung bzw. Übernahme von Aufgaben ergänzt durch ein Dezernat für Gewerberecht (bisher in Abteilung III) und ein Arbeitsschutzdezernat. Es gab nun folgende Dezernate: Hoheitsverwaltung; Kommunalaufsicht (inkl. Finanz- und Sparkassenaufsicht), Polizeirecht, Polizei (für Schutz- und Kriminalpolizei), Brandschutz/Katastrophenschutz/zivile Verteidigung, Soziales, Lastenausgleich, Gewerberecht, Arbeitsschutz sowie vier Dezernate der Gesundheitsverwaltung (Gesundheitswesen; Pharmazie; Veterinärwesen; Recht und Verwaltung). Im Jahr 2001 wurden durch die Ausgliederung der Polizei das Polizeirechts- und das Brand-/Katastrophenschutzdezernat sowie das Gewerberechtsdezernat zum Dezernat für öffentliche Sicherheit und Ordnung zusammengelegt. Das Gesundheitswesen wurden in einem Dezernat zusammengefasst, daneben gab es weiterhin ein Veterinär-

dezernat und das Arbeitsschutzdezernat. Das Pharmaziewesen wurde im Regierungspräsidium Darmstadt für ganz Hessen zentralisiert. Neu in die Abteilung kamen die Verkehrsordnungswidrigkeiten (bisher Abt. I bzw. III) und ein Dezernat für Förderungen im Sozialbereich (neue Aufgaben).

Im Jahr 2003 wurde die Abteilung schließlich geteilt: Die Dezernate Hoheitsverwaltung, Kommunalaufsicht, Sicherheit und Ordnung und Verkehrsordnungswidrigkeiten gingen auf die Abteilung I (ehemalige Präsidialabteilung; vgl. Kapitel II. 2.2 „Die Präsidialabteilung“) über, die fortan für die Querschnitts- und die Innenverwaltung zuständig war. Die Dezernate aus dem Bereich Soziales gingen in eine neu geschaffene Sozialabteilung über, die durch die Eingliederung des Arbeitsschutzes (vgl. Kapitel II. 2.8 „Die Abteilung für Umwelt- und Arbeitsschutz“) entstanden war und sich aus elf Dezernaten zusammensetzte. Davon waren sechs Dezernate für den Arbeitsschutz vorgesehen und fünf aus der ehemaligen Abteilung II (Inneres, Soziales) übernommen worden: Soziales/Lastenausgleich, Förderungen sowie drei Gesundheitsdezernate (Gesundheitswesen, Verwaltung/Recht, Veterinärwesen).

Die Eigenständigkeit der Sozialabteilung war allerdings nur von kurzer Dauer, denn im Jahr 2005 wurde sie im Zuge der *Operation Sichere Zukunft* bereits wieder aufgelöst – in der Geschichte des Regierungspräsidiums dürfte sie damit die Abteilung sein, die am kürzesten in der Behörde existierte. Durch die radikale Organisationsveränderung reduzierte sich außerdem die Zahl der Dezernate aus dem Innen- und Sozialbereich (1976 waren es 20) auf nur noch vier: Hoheitsverwaltung/Gewerbe, Kommunalaufsicht/Brand- und Katastrophenschutz, Soziales/Lastenausgleich/Förderung sowie – als neue Aufgabe – das Dezernat Ausländerrecht. Diese vier Dezernate wurden der Abteilung I zugeordnet. Die Arbeitsschutzdezernate gingen auf die neue Abteilung III (Umwelt- und Arbeitsschutz) über (dort wird auch deren Aufgabenbereich beschrieben), das Medizinal- und Pharmaziewesen wurde beim Regierungspräsidium Darmstadt zentralisiert, das Veterinärwesen wechselte als Dezernat Verbraucherschutz in die neue Abteilung II.

Beratung vor Eingriff

II. 2.3.1 Die Kommunalaufsicht

Als „Sicherheitsventil gegen Missstände und Fehlentwicklungen im kommunalen Selbstverwaltungsbereich“ charakterisiert Hillmann (S. 176) die Kommunalaufsicht. Die Aufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften ist für das Regierungspräsidium Kassel damit eine sowohl bedeutende als auch verantwortungsvolle Aufgabe.

Die Kommunalaufsicht ist ein wichtiges Element der Aufsichtsfunktion des Regierungspräsidiums, sie gehört „zum traditionellen Bestandteil des allgemeinen Verwaltungsauftrags“ der Mittelinstantz (Wahl, S. 229). Die Kommunalaufsicht beinhaltet auch die Finanzaufsicht über die Kommunen sowie die Aufsicht über die Sparkassen als kommunale Kreditinstitute. In der Abteilung I des Regierungspräsidiums Kassel bildete die Kommunalaufsicht einen zweiten Schwerpunkt der Arbeit neben der Polizei, so die Einschätzung des ehemaligen Vizepräsidenten Herbert Schestag, der als Abteilungsleiter I und zuvor als Dezernent für die Kommunalaufsicht zuständig war.

Aufgabe der Kommunalaufsicht

Die kommunale Selbstverwaltung ist in Deutschland grundgesetzlich garantiert und tief verwurzelt. Laut Helbing sei es schon Ziel Steins gewesen, unbegrenzte Eingriffe des Staates in die kommunale Selbstverwaltung zu begrenzen (vgl. S. 19). Artikel 28, Absatz 2 des Grundgesetzes garantiert den Kommunen das Recht auf Selbstverwaltung:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

(Grundgesetz, Artikel 28 [2])

Auch die Hessische Verfassung ist nach der Einschätzung von Adrian/Dreßler „betont selbstverwaltungsfreundlich.“ In Artikel 137 der hessischen Verfassung heißt es:

„Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Staat gewährleistet. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, dass ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.“

(Verfassung des Landes Hessen, Art. 137 [3])

Die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten in die kommunale Selbstverwaltung sind also bewusst stark eingeschränkt. Dennoch ist eine Beaufsichtigung der Kommunen durch den Staat geboten, wie Helbing erläutert: Die Kommunalaufsicht solle die Bindung zwischen der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung der Selbstverwaltung und den normativen Grundlagen des Staates sicherstellen (vgl. S. 19). Stöbe/Brandel weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kommunen auch für die Ausführung von Verwaltungsaufgaben des Bundes und der Länder zuständig sind (vgl. S. 37), auch dies erfordert eine Aufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften. Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) regelt für das Land Hessen die Kommunalaufsicht. In den Paragraphen 11 und 135 sind Sinn und Zweck der Kommunalaufsicht beschrieben:

„Die Aufsicht des Staates schützt die Gemeinden in ihren Rechten und sichert die Erfüllung ihrer Pflichten.“ (§ 11)

„Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden soll sicherstellen, dass die Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet [...] werden. Die Aufsicht soll so gehandhabt werden, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinden nicht beeinträchtigt werden.“ (§ 135)

Damit wird ebenfalls deutlich, dass Kommunalaufsicht eine besondere Gratwanderung für die Aufsichtsbehörde bedeutet, da sie die Selbstverwaltung nicht beeinträchtigen darf. Welchen Balanceakt die Kommunalaufsicht zwischen staatlichem Eingriff und kommunaler Selbstverwaltung gehen muss, verdeutlicht der ehemalige Kasseler Regierungspräsident Ferdinand Friedensburg im Rückblick auf seine Amtszeit bei Dülfer: Kommunalaufsicht sei mit „größter Zurückhaltung“ auszuüben, ohne allerdings in „bequeme Untätigkeit“ zu verfallen. Die kommunale Selbstverwaltung sei ein Zustand, „bei dem eine weise Staatsregierung den Kommunalorganen auch gestattet, Dinge zu tun, die die Regierung nicht gern sieht“ (Friedensburg, in: Dülfer, S. 431). Kommunalaufsicht ist daher weitestgehend auch auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkt, wie auch Schneider betont:

Entsprechend dem Grundsatz [...], dass die Gemeinden und Kreise die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen örtlichen Verwaltung sind und somit in eigener Verantwortung ihre Angelegenheiten selbst zu ordnen haben, konnte und durfte sich die Aufsicht des Staates insoweit nur auf die Prüfung der Gesetzmäßigkeit kommunalen Wirkens beschränken.“ (Schneider, S. 43)

Helbing zitiert dazu auch das Bundesverfassungsgericht, für das die staatliche Rechtsaufsicht über die Kommunen das notwendige Gegenstück zur kommunalen Selbstverwaltung sei (vgl. S. 19).

Neben der Rechtsaufsicht gehört aber auch die Finanzaufsicht über die kommunale Selbstverwaltung zu den Aufgaben des Regierungspräsidiums. Diese „beinhaltet die Kontrolle des Finanzgebarens öffentlicher Verwaltungen“ (Eichhorn, S. 354) im Hinblick auf eine sparsame, wirtschaftliche und effiziente Haushaltsführung. Schließlich gehört auch die Aufsicht über die kommunalen Kreditinstitute, die Sparkassen, zum Aufgabengebiet der Kommunalaufsicht. Fachaufsicht übt das Regierungspräsidium zwar auch über die Kommunen aus, allerdings nur in solchen Bereichen, in denen die Gebietskörperschaften Aufgaben im Auftrag von Land oder Bund wahrnehmen und damit dem Regierungspräsidium nachgeordnet sind. Die Fachaufsicht wird

allerdings nicht durch das Kommunalaufsichtsdezernat, sondern durch die jeweiligen Fachdezernate wahrgenommen. Aber auch in diesem Bereich wird die Bündelungs- und Koordinationsfunktion des Regierungspräsidiums mit seinem breiten Aufgaben- spektrum wieder einmal sichtbar. „Beide Funktionen stehen schon deshalb in engem Zusammenhang, weil fachaufsichtliche Weisungen erforderlichenfalls von der Kom- munalaufsicht durchzusetzen sind“, verdeutlicht z.B. Becker (S. 90).

Das Regierungspräsidium Kassel ist – wie andere Regierungspräsidien in der Regel auch – obere Aufsichtsbehörde über die kreisangehörigen Gemeinden des Regierungs- bezirks und unmittelbar als Aufsichtsbehörde für die Landkreise, die kreisfreie Stadt Kassel und die Stadt Fulda als Gemeinde mit mehr als 50.000 Einwohnern zuständig (vgl. HGO, § 136; HKO, § 54). Welche Aufsichtsmittel dem Regierungspräsidium gegeben sind, wird ebenfalls in der Gemeindeordnung (in der Landkreisordnung ent- sprechend) geregelt. Eichhorn unterteilt die Aufsichtsmittel in nicht-eingreifende, regelnde, eingreifende und verrichtende. Zu den Nicht-Eingreifenden gehört z.B. die Unterrichtung der Aufsichtsinstanz (§ 137 HGO). Regelnd kann die Aufsichtsbehörde z.B. durch Anweisungen eingreifen (§ 139 HGO), eingreifend durch Genehmigungen (143 HGO) oder Beanstandungen (§ 138 HGO) und schließlich auch als „ultima ratio“ (Eichhorn, S. 57) durch die Möglichkeit, die Auflösung der Gemeindevertretung zu verlangen (z.B. bei dauernder Beschlussunfähigkeit). Hier ist übrigens die obere Auf- sichtsbehörde zuständig, im Falle der Gemeinden also das RP, bei den Landkreisen das Innenministerium. Die unmittelbar zuständige Aufsichtsbehörde ist auch den Anwei- sungen der oberen Aufsichtsbehörde unterstellt (§ 141). Verrichtende Aufsichtsmittel sind schließlich z.B. die Ersatzvornahme (§ 140 HGO; kommt die Kommune einer Anweisung der Aufsicht nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde das Erforderliche auf Kosten der Gemeinde selbst anordnen) oder die Bestellung eines Beauftragten (§ 141 HGO):

„Wenn und solange der ordnungsgemäße Gang der Verwaltung es erfordert und die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach den §§ 137 bis 140 nicht ausreichen, kann die obere Aufsichtsbehörde Beauftragte bestellen, die alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten übernehmen.“

Die Möglichkeiten der Kommunalaufsicht sind also sehr weitreichend, der Einsatz der Aufsichtsmittel muss aber aufgrund der besonderen Stellung der Selbstverwal- tung genau geprüft werden. Kommunalaufsicht darf daher auch nicht allein mit Blick auf diese sanktionierenden, eingreifenden Elemente betrachtet werden. Eichhorn nennt in seiner Definition eine wesentliche zweite Komponente des Aufsichtsbegriffs, der in Kassel nach Auskunft der Gesprächspartner traditionell in besonderem Maße

ausgeprägt ist. Kommunalaufsicht habe „[...] die Aufgabe, die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verständnisvoll zu beraten, zu fördern und zu schützen sowie die Entschlusskraft und die Selbstverantwortung der Gemeindeorgane zu stärken“ (Eichhorn, S. 571).

Auch Fonk verdeutlicht, dass die Kommunalaufsicht den Kommunen „beratend, fördernd und schützend“ zugute kommen solle (vgl. S. 65), Becker weist darauf hin, dass Kommunalaufsicht „weniger Kontrolle, sondern mehr noch Beratung und Hinwirken auf Zusammenarbeit“ bedeute (vgl. S. 90).

Im Kasseler Regierungspräsidium wird die Kommunalaufsicht traditionell in dieser Funktion als beratende Aufsicht angesehen. Dies bestätigten unter anderem der ehemalige und der amtierende Vizepräsident im Interview.

„Aufsicht kann man auf verschiedene Weise handhaben. Im Regierungspräsidium Kassel war es Tradition, beratende Aufsicht zu praktizieren. Also: Beratung vor Eingriff.“ (Herbert Schestag)

Dieses Aufsichtsverständnis habe zu einer „vertrauensvollen Zusammenarbeit“ mit den Kommunen des Regierungsbezirkes geführt, so Schestag. Die gleiche Einschätzung wird auch von den anderen Gesprächspartnern aus den verschiedenen Bereichen des Regierungspräsidiums Kassel geteilt. Auf Seiten der Kommunen – sowohl bei Städten und Gemeinden, als auch bei den Landkreisen – hat die gute Zusammenarbeit dazu geführt, dass die Kommunen in Zweifelsfällen vor einer Entscheidung oft den Rat der Aufsichtsbehörde RP suchten, berichtet Schestag. Und auch die untere Kommunalaufsicht bei den Landkreisen wurde mit in die Beratung einbezogen, wie Herbert Schestag erläutert. Dies hatte den Vorteil, so Schestag, „dass eine gleichmäßige Handhabung stattfand und Kommunalaufsicht weitgehend Beratungsaufsicht wurde.“

Auch Regierungsvizepräsident Dr. Neusel betätigt, dass es immer Tradition des Kasseler Regierungspräsidiums war, „im Rahmen der Kommunalaufsicht in erster Linie zu beraten.“ Aufsicht bedeute zwar auch Kontrolle – als Beispiele nennt Dr. Neusel die Erteilung der Haushaltsgenehmigungen für die nordhessischen Landkreise und die Stadt Kassel und die Pflichten, die den Kommunen in der Hessischen Gemeindeordnung zugeschrieben werden. „Aber wir haben immer Wert darauf gelegt, im engen Miteinander mit den Kreisen und der kreisfreien Stadt Kassel zu entsprechenden Ergebnissen zu kommen.“

In einer Rede vor dem Hessischen Städte- und Gemeindebund 1979 verdeutlichte der damalige Kasseler Regierungspräsident Fröbel das Verhältnis des Regierungspräsidiums zu den Kommunen und das Kasseler Verständnis der Kommunalaufsicht:

Er betrachte die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht, allerdings setzt er dieser enge Grenzen: Die Kommunalaufsicht sei nicht befugt oder berechtigt „oder auch nur aufgefordert [...], ihr eigenes, möglicherweise sogar richtigeres Ermessen anstelle des Ermessens der Gebietskörperschaften zu setzen.“ Viel stärker als die Rechtsaufsicht wiege der Bereich der Beratung, „[...] denn sicherlich sind bei der oberen Kommunalaufsicht der Mittelinstantz mehr Vergleichsmöglichkeiten gegeben, weil dort einfach eine Vielzahl von Erfahrungen vorliegen, die, je nach Größe der kommunalen Gebietskörperschaften, nicht im gleichen Maße dort vorhanden sind. Und ich weiß, dass meine Kommunalaufsicht sich auf diesem Sektor als echter Berater der kommunalen Gebietskörperschaften versteht.“ (Fröbel, S. 322)

Heikle Aufgabe mit großer Bedeutung

Die Rolle der Kommunalaufsicht für das Regierungspräsidium

Mit der Kommunalaufsicht nimmt das Regierungspräsidium Kassel eine Aufgabe wahr, die von Herbert Schestag als „eine politische“ (aber nicht parteipolitische) Aufgabe bezeichnet wird und mit der das Regierungspräsidium eine gewisse Macht gegenüber den Kommunen besitze. Zu allen Zeiten, so Schestag, sei die Kommunalaufsicht im Regierungspräsidium Kassel von allen Regierungspräsidenten „als sehr wichtig angesehen“ worden. Der erste Nachkriegsregierungspräsident, Dr. Fritz Hoch, war zu Zeiten der Weimarer Republik selbst Dezernent für Kommunalaufsicht. In dieser Funktion wurde er von dem damaligen Regierungspräsidenten täglich zur Rücksprache gebeten, erinnert sich Schestag an ein Gespräch mit Dr. Hoch. Schestag erklärt die wichtige Rolle der Kommunalaufsicht für den Behördenleiter und die Behörde an sich aus der besonderen Stellung der Selbstverwaltung: Landräte seien sehr machtbewusste Personen und oft sehr empfindlich, der Regierungspräsident müsse daher darauf achten, mit ihnen nicht in Konflikt zu geraten. Die Mitarbeiter des Kommunalaufsichtsdezernates müssten ihre Aufgabe daher „mit Fingerspitzengefühl“ wahrnehmen. Als Beispiel nennt Schestag die kommunale Finanzaufsicht:

„Die Finanzaufsicht über die Landkreise und die kreisfreie Stadt Kassel war ein sehr schwieriger Bereich. Diese Gebietskörperschaften gehörten zu den finanzschwächsten im Land Hessen. [...] Ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde konnten sie zum Beispiel kein Darlehen aufnehmen“,

macht Schestag auf schwierige Situationen aufmerksam. Auch Regierungspräsident Fröbel wies 1979 auf dieses spezielle Verhältnis zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung hin:

„Es ist für den selbstbewussten Kommunalpolitiker nicht ohne Weiteres einzusehen, dass seine eigenen Überlegungen kontrolliert und in dem einen oder anderen Fall korrigiert werden durch Beamte der Mittelinstantz.“ (Fröbel, S. 322)

Regierungspräsident Lutz Klein verdeutlicht dieses schwierige Verhältnis an einem aktuellen Fall, dem vom Regierungspräsidium Kassel abgelehnten Sonderurlaub eines Landrates des Regierungsbezirks: Die Kommunalaufsicht werde, wenn sie einmal eingreife, von den direkt gewählten Mandatsträgern genau beobachtet. Dabei werfe sich bei ihnen die Frage auf, ob der Regierungspräsident eingreifen dürfe und ob die kommunale Selbstverwaltung unterhöhlt werde. Doch so werde bei allen Betroffenen wieder ins Bewusstsein gerufen, „es ist noch Aufsicht da“, sagt Klein. Dies sei notwendig, da „hier und da das Bewusstsein“ fehle, dass es eine Kontrollinstanz gibt:

„Viele meinen, sie hätten über sich nur noch den blauen Himmel und den lieben Gott. Aber bei den kreisangehörigen Gemeinden ist da immer noch der Landrat, der Aufsichtsfunktionen hat, und über Landräten und Oberbürgermeistern ist immer noch ein Regierungspräsident.“ (Lutz Klein)

Dass die Kommunalaufsicht den gewählten Vertretern der Kommunen aber auch als Argumentationshilfe dienen kann, wird von Regierungspräsident Klein ebenfalls angesprochen: Als das Regierungspräsidium Kassel im Jahr 2005 der Stadt Kassel im Zuge der Haushaltsgenehmigung gesagt habe, „was noch erlaubt ist, und was nicht“ (was nach Aussage des Regierungspräsidenten bundesweit für Schlagzeilen sorgte), hatten der Oberbürgermeister und der Stadtkämmerer den Stadtverordneten gegenüber Argumentationsmittel für die von ihnen angemahnte sparsamere Haushaltsführung in der Hand. Das Regierungspräsidium habe dem Oberbürgermeister somit den Rücken gestärkt. Es sei etwas ganz anderes, so Klein, wenn der Oberbürgermeister vor die Stadtverordnetenversammlung trete und sage, „wenn sie das beschließen, werde ich widersprechen“, oder wenn er darauf hinweisen könne: „wenn Sie in diese Richtung beschließen, werden wir Ärger mit der Aufsicht bekommen.“ Gestützt wird diese Argumentation von Wehling, der in dieser Form der Unterstützung „nicht die unwichtigste Funktion von Regierungspräsidien“ sieht: „Ein Regierungspräsident, der letztlich auch für vor Ort sehr unpopuläre Entscheidungen seinen Kopf hinhält im Interesse des Landes“ (Wehling; in: RP Gießen, S. 70).

Die Zusammenarbeit mit den Kommunen in den anderen Fachbereichen spielt für die Kommunalaufsicht eine wichtige Rolle, wie Becker (vgl. S. 90) betont und was man auch als Argument für den Erhalt der Regierungspräsidien anführen kann: Ortsnähe

und „mancherlei Verbindungen und Verflechtungen, auch zwischen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben der Bezirksregierung“, seien ein Vorteil der Ansiedlung der Kommunalaufsicht bei den Regierungspräsidien und wirken sich auf die Entscheidungen der Behörde aus.

„Die in der Praxis so entstehenden Kontakte, wechselseitigen Informationen, Beratungen sowie formlosen und permanenten Abstimmungen vermitteln der Bezirksregierung eine breite Erfahrung von den örtlichen Strukturen und Verhältnissen [...] Zu einer wünschenswerten gesamtverantwortlichen und ganzheitlichen Zusammenarbeit zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung kann auf staatlicher Seite keine andere Behörde so beitragen wie die Bezirksregierung.“ (Becker, S. 90)

Auch das Verständnis des Regierungspräsidiums Kassel, „dass Kommunalaufsicht weitgehend Beratungsaufsicht wurde“ (Herbert Schestag) ist für die gesamte Behörde und ihre Verbindung zu den Kommunen wichtig. Denn wie Heinz Fröbel anmerkt, habe das Regierungspräsidium im Verhältnis zu den Kommunen eine Doppelfunktion inne: Es sei die „ortsnähere Ebene“, um die Entscheidungen der Landesregierung vor Ort zu vertreten und zu verdeutlichen; andererseits habe es aber die Aufgabe, die Interessen der Kommunen gegenüber der Landesregierung deutlich machen (vgl. Fröbel, S. 324). Um diese Aufgabe wahrzunehmen, ist es unumgänglich, sich als „Partner der Kommunen“ (wie von Stöbe/Brandel gefordert, vgl. S. 37) zu verstehen. Regierungspräsident a.D. Fröbel fasst die Anforderungen an die beratende Kommunalaufsicht wie folgt zusammen (S. 325):

„Eine wichtige Handhabung der Sonderaufsicht bedeutet, es muss zwischen Mittelinstanz und Kommunen möglichst einverständlich zusammengearbeitet werden mit dem Ziel, ein vernünftiges Arbeitsergebnis zu erreichen. Die staatliche Behörde bringt in diesen Arbeitsprozess ein, Vorteile wie: gebündelte Fachkunde durch spezialisiertes Personal und die Möglichkeit der Auswertung von Informationen aus einem Regierungsbezirk; die Selbstverwaltung bringt dagegen ein, ihre Erfahrungen darüber, was ‚machbar‘ ist, aus der unmittelbaren Praxis. Von der demokratischen Legitimation her bringt die Kommune ein, ihre Rechtfertigung aus unmittelbarer Wahl [...]. Freilich darf sich meine Behörde bei allem Respekt vor der Selbstverwaltung auch nicht scheuen, die Mittel der Sonderaufsicht anzuwenden, wo dies dem Gesetz entspricht.“

Großer Verlust

II. 2.3.2 Die Polizei

Ein schmerzlicher Einschnitt – neben dem Wegfall der Schulabteilung – war die Ausgliederung der Polizei aus dem Regierungspräsidium zum 1. Januar 2001. Wie auch bei der Schulabteilung ging dem RP Kassel damit eine Aufgabe verloren, die seit seiner Gründung zu den ureigensten Aufgaben der Regierungspräsidien zählte. Die Polizei sei „mit ein Schwerpunkt der Abteilung I“ gewesen, sagt der ehemalige Vizepräsident Herbert Schestag, sowohl von deren Bedeutung für das Regierungspräsidium, als auch vom personellen Umfang mit, nach Schestags Erinnerung, ca. 90 Mitarbeitern.

Die Ausgliederung der Polizei aus den Regierungspräsidien war nach Auskunft von Regierungspräsident und Regierungsvizepräsident eine rein politische Entscheidung der Hessischen Landesregierung unter Ministerpräsident Roland Koch. Nach Einschätzung von Vizepräsident Dr. Neusel habe es keinen Grund gegeben, aus fachlichen oder funktionellen Gründen die Polizei aus den Regierungspräsidien herauszunehmen. Die Diskussion um eine mögliche Ausgliederung der Polizei aus der Mittelinstanz habe es vielmehr schon länger gegeben, erinnert sich der ehemalige Vizepräsident Herbert Schestag im Interview. „Motor dieser Entwicklung“ seien die Polizeipräsidenten gewesen, die sich einen „Zuwachs an Macht“ erhofften, wenn sie nur noch direkt dem Innenministerium unterstellt waren. Auf der anderen Seite bescheinigt Schestag auch dem Innenministerium, ein Interesse an der Ausgliederung gehabt zu haben: Die Polizei sei für den Innenminister als wichtiges Aufgabengebiet im Bereich der öffentlichen Sicherheit von großer Bedeutung und stelle einen „besonders sensiblen Bereich“ dar. „Ohne die Einflussnahme des Regierungspräsidiums konnte er [der Innenminister, d. Verf.] unmittelbar tätig werden.“

Auch für das Regierungspräsidium Kassel war laut Vizepräsident Dr. Neusel die Polizei von großer Bedeutung, „denn gerade öffentliche Sicherheit ist ein Punkt, der auf Bezirksebene immer eine Rolle spielen kann.“ Für ihn sei daher die Einbindung der Schutz- und Kriminalpolizei eine wichtige Aufgabe des Regierungspräsidiums gewesen.

Sachlich wird die Ausgliederung der Polizei allerdings nicht so negativ von den Gesprächspartnern bewertet wie die politische Bedeutung für das Regierungspräsidium. Als ehemaliger Leiter der für die Polizei zuständigen Abteilung I habe er die Herauslösung der Polizei „natürlich nicht so gerne gesehen“, sagt Herbert Schestag, aus heutiger Sicht sei die neue Organisationsform aber akzeptabel und „in der Regel effektiver“, da weniger Ebenen zusammenarbeiteten. Allerdings sei mit der Ausglei-

derung die fachübergreifende Zusammenarbeit mit anderen Dezernaten und Abteilungen des Regierungspräsidiums verloren gegangen. Auch Regierungspräsident Klein und Vizepräsident Dr. Neusel argumentieren in diese Richtung: Durch die Bildung der neuen Polizeipräsidien ist – anders als in der Schulverwaltung – eine regionale Steuerung der Polizeiarbeit weiter gewährleistet. Die Verknüpfungen der Polizei mit den anderen Aufgabenbereichen der Gefahrenabwehr und des Ordnungsrechts im Regierungspräsidium Kassel – etwa im Veterinärwesen, in der Hoheitsverwaltung oder im Brand- und Katastrophenschutz – seien aber gelöst worden. Insofern kann man urteilen, dass durch die Herauslösung der Polizei die Bündelungsfunktion des Regierungspräsidiums im Bereich der Gefahrenabwehr geschwächt wurde.

Aufgaben und Organisation der Polizei im Regierungspräsidium Kassel

Die Aufgaben des Regierungspräsidiums Kassel als „Bezirkspolizeibehörde“ (Dr. Neusel) waren in drei Gebiete aufgeteilt: das Polizeirecht, die Schutzpolizei und die Kriminalpolizei.

Zu den Aufgaben des Regierungspräsidiums gehörten sowohl die Dienst- und Fachaufsicht über die Polizeipräsidien und die Polizeidirektionen des Regierungsbezirks, als auch Vollzugaufgaben, wie Dr. Neusel und Herr Schestag im Interview erläutern.

Im Bereich Polizeirecht gab es im Jahr 1965 eine Aufgabentrennung auf den unteren Ebenen, wie Schneider (vgl. S. 49) beschreibt: die verwaltungspolizeilichen Aufgaben wurden aus der staatlichen Polizei auf die kommunalen Ordnungsbehörden übertragen. Dazu zählen Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr und z.B. das Ausländer-, Pass- und Meldewesen, der Sonn- und Feiertagsschutz, Versammlungswesen, Waffenrecht, Hundeverordnung, das Friedhofs-, Leichen- und Bestattungswesen etc. In diesen Aufgabenbereichen blieb das Regierungspräsidium Kassel auch nach Ausgliederung der Polizei weiterhin Dienst- und Fachaufsichtsbehörde über die nachgeordneten Ordnungsbehörden. Das engere Polizeirecht, das ebenfalls zu diesem Aufgabenbereich zählte (Polizeiorganisation etc.), wurde 2001 allerdings an die Polizeipräsidien abgegeben.

Im Bereich der Schutz- und Kriminalpolizei waren für den exekutiven Vollzugsdienst zunächst die Einsatzleiter der beiden Polizeizweige für den Regierungsbezirk beim RP Kassel angesiedelt. „Sie waren die höchsten Repräsentanten der Polizei im Bezirk“, so Herbert Schestag.

Die Exekutivaufgaben der Polizei auf Bezirksebene, also z.B. eigene Ermittlungen, waren vor allem im Bereich der Kriminalpolizei angesiedelt, wie Herbert Schestag berichtet: „Bei bestimmten Delikten und wenn es sich um bedeutende Kriminalfälle handelte“ lag die Zuständigkeit beim Einsatzleiter der Kriminalpolizei des Bezirks, „es gab bestimmte Ermittlungsgruppen für diese Aufgaben“, so Schestag, z.B. für Wirtschaftsdelikte und im Bereich des Umweltschutzes (vgl. Geschäftsverteilungsplan 1979). Die weiteren überörtlichen Exekutivaufgaben werden darin u.a. wie folgt beschrieben:

- leitende Mitwirkung bei der Aufklärung von Kapitalverbrechen und anderer bedeutender Straftaten,
- Verfolgung von Staatsschutzdelikten,
- Diebstahl von Waffen und Sprengstoffen,
- überörtliche Fahndung,
- Mobiles Einsatzkommando,
- Koordination „sämtlicher in Betracht kommender Behörden und Dienststellen“ des Regierungsbezirks,
- Kriminalstatistik, Beobachtung der Schwerpunkte der Kriminalität, Verwaltung der Asservate,
- kriminalpolizeiliche Beratung und Vorbeugung.

Bei der Schutzpolizei lagen die überörtlichen Vollzugaufgaben u.a. im Bereich der Verkehrsüberwachung bzw. deren Koordination, beim Objekt- und Personenschutz und bei der Mitwirkung im Führungsstab bei überörtlichen Einsätzen. Die Autobahnpolizei und die Fernmeldezentrale der Polizei waren ebenfalls beim RP Kassel angesiedelt, dazu kamen außerdem statistische Aufgaben.

Neben der Fach- und Dienstaufsicht gehörten auch Aufgaben der Polizeiverwaltung (Organisation, Materialbeschaffung, Personalangelegenheiten, Aus- und Fortbildung etc.) zu den Aufgaben der Bezirkspolizeibehörde, jeweils im Bereich der Schutz- und der Kriminalpolizei.

Laut Regierungsvizepräsident a.D. Herbert Schestag hatten sich die polizeilichen Aufgaben vom Grunde her im Laufe der Zeit nicht verändert, allerdings habe es Gewichtsverlagerungen je nach der aktuellen Situation (Straftaten etc.) gegeben. Eine bessere technische Ausstattung habe allerdings die Polizeiarbeit effektiver gemacht, und auch die Ausbildung der Polizeibeamten wurde verbessert:

„Erwähnenswert ist, dass das Land Hessen das erste Land war, das die polizeiliche Ausbildung an Fachhochschulen durchführte. Im demokratischen Rechtsstaat hat die Polizei eine besonders wichtige Aufgabe, für die sie entsprechend ausgebildet sein muss.“
(Herbert Schestag)

Organisation

Ab 1953 gab es drei Polizeidezernate im Regierungspräsidium Kassel, die in der Abteilung I angesiedelt waren: Ein Polizeirechtsdezernat, ein Dezernat der Landes- (später Schutz-) polizei und ein Kriminalpolizeidezernat. Die drei Dezernate waren Teildezernate des Dezernats I/3 Polizei und trugen jeweils die Bezeichnung „Polizeirecht“, „I/3 S“ und „I/3 K“ (ab dem Geschäftsverteilungsplan von 1983 mit der Umsetzung des neuen Rahmenorganisationsplanes die Bezeichnung I3 S und I3 K). Im Rahmenorganisationsplan von 1995 wurde diese Struktur verändert, bis zur Ausgliederung der Polizei gab es nun zwei Polizeidezernate: Polizeirecht (I3; 1998: 23) und Polizei (I3 P; 1998: 23 P). Mit dem Hessischen Gesetz über die Umorganisation der Polizei vom 22. Dezember 2000 (HPUOG) wurde die Polizei (also vor allem das P-Dezernat und Aufgaben aus dem Polizeirechtsdezernat) aus dem Regierungspräsidium ausgegliedert, die Aufgaben wurden den Polizeipräsidien und dem Landespolizeipräsidium übertragen (vgl. § 1 (3) HPUOG). Seither ist die Polizei in Hessen zweistufig organisiert: Im Innenministerium wurde die Abteilung „LPP“ (Landespolizeipräsidium) eingerichtet; dem Ministerium unmittelbar nachgeordnet sind das Hessische Landeskriminalamt, das Hessische Bereitschaftspolizeipräsidium, das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung, die Hessische Polizeischule und sieben Polizeipräsidien (vgl. Verwaltungsaufbau in Hessen). Für den Regierungsbezirk Kassel zuständig sind die Präsidien in Kassel (Polizeipräsidium Nordhessen; umfasst die Polizeidirektionen Waldeck-Frankenberg, Schwalm-Eder, Kassel-Stadt, Kassel-Land und Werra-Meißner) und Fulda (Polizeipräsidium Osthessen; umfasst die Polizeidirektionen Fulda und Hersfeld-Rotenburg sowie Vogelsberg [Regierungsbezirk Gießen]; vgl. HessenInfoBuch, S. 109).

Im Zeichen der Zentralisierung

II. 2.3.3 Das Gesundheits- und Sozialwesen

Gesundheit

Das Veterinär- und Gesundheitswesen gehört ebenfalls zu den klassischen Aufgabenbereichen des Regierungspräsidiums Kassel. In der Übersicht über die Organisation der Innenabteilung wurde bereits dargestellt, dass sich in den vergangenen fünf Jahrzehnten gleich mehrere Dezernate mit der Medizinal-, Pharmazie- und Veterinärverwaltung beschäftigt haben. Für diese Aufgabenbereiche war bzw. ist im Regierungspräsidium Kassel entsprechendes Fachpersonal beschäftigt, nach Darstellung Herbert

Schließlich waren es als Dezernenten in der Regel zwei Mediziner, zwei Apotheker und zwei Veterinäre. Die drei Aufgabengebiete hatten (haben) vor allem Aufsichtsaufgaben sowie Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung. Alle nahmen (und nehmen) zudem Beratungsfunktionen wahr.

Veterinärwesen

Auch im Bereich des Veterinärwesens nimmt das Regierungspräsidium Kassel zunächst einmal eine Aufsichtsfunktion wahr: Die Veterinärbehörde RP ist Fachaufsichtsinstanz über die Veterinärämter in den Landkreisen des Bezirks und in der Stadt Kassel. Bevor die Veterinärämter kommunalisiert wurden und noch in staatlicher Hand lagen, wurde auch die Dienstaufsicht über die damals staatlichen Veterinärämter der Kreise vom RP Kassel ausgeübt.

Neben der Fachaufsicht übernimmt das Veterinärwesen überregionale Veterinäraufgaben insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Tierseuchen, beim Tierschutz und in der Überwachung von Tierarzneimitteln. Zu einem weiteren Schwerpunkt hat sich – verstärkt durch die Lebensmittelskandale in den vergangenen Jahren – der Bereich der Lebensmittelüberwachung entwickelt, das Veterinärdezernat führt daher heute auch den Namen Veterinärwesen und Verbraucherschutz. Für aktuelle Tierseucheneignisse wurde im Jahr 2001 im Veterinärdezernat eine „Task-Force“ für das Tierseuchen-Krisenmanagement eingerichtet.

Gesundheitswesen

Das Gesundheitswesen umfasste im Regierungspräsidium Kassel zwei Aufgabenbereiche: Das Medizinalwesen und das Pharmaziewesen. Beide Aufgabengebiete gehörten zum traditionellen Aufgabenbestand des Hauses, wurden aber in den Jahren 2001 (Pharmazie) und 2004 (Medizin) ausgliedert und beim Regierungspräsidium Darmstadt zentralisiert. Seither ist das RP Darmstadt für das Gesundheitswesen hessenweit zuständig.

Pharmaziewesen

Das Aufgabengebiet Pharmazie war teilweise unter dem Dach des Gesundheitsdezernates, teilweise aber auch als eigenständiges Dezernat im RP Kassel angesiedelt. Die Mitarbeiter waren für die Apothekenaufsicht im Regierungsbezirk Kassel zuständig, dies beinhaltete zunächst auch die Approbation der Apotheker des Bezirks. Außerdem überwachte das Pharmaziewesen des Kasseler Regierungspräsidiums die Herstellung und den Handel von Giften und Arzneimitteln im Regierungsbezirk.

Medizinalwesen

Dem Gesundheitsdezernat waren die Gesundheitsämter des Regierungsbezirks Kassel unterstellt. Nach deren Kommunalisierung beschränkte sich die Aufsichtsfunktion des Regierungspräsidiums Kassel auf die Fachaufsicht über die Gesundheitsämter in den Landkreisen und der Stadt Kassel. Ein weiteres, überregionales Aufgabengebiet lag im Bereich des Seuchenschutzes/Impfwesens. Außerdem nahm das Gesundheitsdezernat Prüfungsaufgaben im Bereich der Heil- und Pflegeberufe (Hebammen, Krankenpfleger, etc.) wahr. Die privaten Schulen aus diesem Bereich standen unter der Aufsicht des Regierungspräsidiums, die staatlichen Prüfungen der Schüler nahm das Gesundheitsdezernat vor.

Die Ausgliederung

Das Pharmaziewesen wurde bereits im Jahr 2001, das Medizinalwesen im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* im Jahr 2004 aus dem Regierungspräsidium Kassel herausgelöst und in das Regierungspräsidium Darmstadt verlagert, das nun hessenweit diese Aufgaben wahrnimmt. Nach Auskunft von Regierungsvizepräsident Dr. Neusel waren etwa 15 Personen von der Zentralisierung der Gesundheitsdezernate in Darmstadt betroffen. Damit wurde im Gesundheitsbereich der „Funktion“ der Vorrang vor dem „Gebiet“ gegeben, wie Wagener bereits bemängelte (1981, S. 156).

Das Regierungspräsidium Kassel habe sich „mächtig“ gegen die Ausgliederung des Pharmazie- und Medizinalwesens gewehrt, berichtet Dr. Neusel, „ich habe bis zur letzten Minute versucht, das anders hinzukriegen“, verdeutlicht auch Regierungspräsident Klein. Die Entscheidung sei aber letztlich eine politische Entscheidung gewesen. Nach Auskunft von Winfried Hausmann sollten mit der Zentralisierung in Darmstadt Synergieeffekte genutzt werden. Allerdings werden deren Vorteile im Regierungspräsidium Kassel angezweifelt. Regierungspräsident Klein sagt „mit aller Vorsicht“, dass es besser gewesen wäre, wenn das Gesundheitswesen weiterhin im Regierungspräsidium Kassel geblieben wären: „Weil ich meine, dass im Medizinalwesen und im Pharmaziewesen die regionalen Gesichtspunkte bei einer Konzentration bei einer Stelle im Lande zu kurz kommen.“ In dieser Einschätzung stimmen Regierungspräsident Klein, Dr. Neusel und Herr Hausmann überein: Beispielsweise die Apothekenaufsicht erfordere den Besuch der Apotheken vor Ort in einem bestimmten Jahresrhythmus. „Da finde ich, ist Ortsnähe wichtig“, sagt Dr. Neusel, nun laufe die Überwachung aber hessenweit von Darmstadt aus. „Eine Apotheke in Bad Karlshafen kann ich besser überprüfen, wenn ich in Kassel bin“, sagt auch der Regierungspräsident. Dasselbe gilt auch für den Gesundheitsbereich, unter anderem führt Dr. Neusel hier die persönlichen Verbindungen des Dezernenten als Prüfungsausschussvorsitzenden zu den Schulen

für Heilberufe an. „Die Wege sind einfach zu weit“, so Dr. Neusel. Der Organisationsdezernent bezweifelt daher auch, ob durch die nun größeren Entfernungen die gewünschten Synergieeffekte tatsächlich ausgenutzt werden können. Daneben macht Regierungspräsident Klein auf den Katastrophenschutzaspekt aufmerksam: Im Falle des Falles fehlen Apotheker und Ärzte nun im Krisenstab des Regierungspräsidiums (s. auch Kapitel III. 1.2 „Katastrophenschutz“). Diese Gesichtspunkte seien aus seiner Sicht „bei den Entscheidungen, ob ich etwas zentral mache oder regional belasse, zu kurz gekommen“.

Von den drei Medizinern des Medizinaldezernats konnte übrigens ein Arzt im Regierungspräsidium bleiben: Dr. Kreusch hatte in Doppelfunktion im Förderdezernat die Krankenhaus- und Gesundheitsfachschulförderung mit aufgebaut und übernahm nach der Ausgliederung des Medizinalwesens die Dezernatsleitung des Förderwesens. Dies sei ein Wunsch der Behördenleitung gewesen, so Dr. Kreusch, da damit nicht nur dem Förderdezernat das notwendige medizinische Fachwissen erhalten blieb, sondern auch der Behörde: Für medizinische Notfälle (es gibt ein Behandlungszimmer im Fritz-Hoch-Haus) und fachliche Fragen (z.B. aus dem Bereich Beihilfe) blieb damit ein Arzt im Hause. Auch hier wird der Vorteil der Bündelungsfunktion, alle Fachgebiete unter einem Dach zu haben, einmal mehr deutlich. Für den Medizinalbereich ist es allerdings einem glücklichen Umstand zu verdanken, dass das Fachwissen nach der Ausgliederung zumindest in einer Person noch im Regierungspräsidium vorhanden ist.

Soziales

Neben Aufsichts- und erstinstanzlichen Tätigkeiten hat der Sozialbereich mit dem sozialen Förderwesen einen zweiten Schwerpunkt im Regierungspräsidium Kassel. Dezernatsleiter Dr. Kreusch schilderte im Gespräch die Aufgaben des Sozialdezernats und des Förderwesens.

Neues Aufsichtsverständnis

Der Bereich Sozialangelegenheiten

Das, was Hillmann als Sonderaufgaben der Regierungspräsidien bezeichnet, die nach dem Zweiten Weltkrieg von den Mittelinstanzen wahrgenommen wurden und sich mit den Folgen des Naziregimes beschäftigten, spielt durch den zeitlichen Abstand heute kaum mehr eine Rolle im Regierungspräsidium Kassel. Die Aufgabenbereiche Wiedergutmachung und Entschädigung wurden bereits ab 1970 im Dezernat für Las-

tenausgleich abgewickelt, seit dem Jahr 2001 ist auch der Lastenausgleich (Ausgleich von Kriegsfolgelasten) Teil des Sozialdezernats. Auch dieser Aufgabenbereich werde „in absehbarer Zeit zum Ende kommen“, so Dr. Kreusch.

Einen Bedeutungswandel hat das Aufgabengebiet Vertriebenen- und Flüchtlingswesen vollzogen, das ursprünglich auch mit den Nachkriegsfolgen beschäftigt war und als eigenständiges Dezernat geführt wurde. Seit 1983 (Umsetzung des Rahmenorganisationsplanes) gehört dieser Aufgabenbereich laut Geschäftsverteilungsplan zum Sozialdezernat. Heute beschränkt sich diese Arbeit auf die Fachaufsicht über nachgeordnete Behörden, Leistungen für Asylbewerber (Aufsicht über die kommunalen Stellen, Entscheidungen bei Streitfällen und Widersprüchen) und die landesweite Erstattung von Geldern an die Kommunen für Kinder und Jugendliche, die als unbegleitete Flüchtlinge nach Hessen kommen.

Die übrigen Aufgaben des Sozialwesens sind ebenfalls hauptsächlich Aufsichtsaufgaben:

Das Sozialdezernat hat die Rechtsaufsicht über die Sozial- und Jugendhilfe inne (bei kommunalen Behörden angesiedelt; schließt die ehemalige Sozialhilfe und „Hartz IV“ mit ein). Nach Dr. Kreuschs Angaben sei dies ein komplizierter und vielfältiger Arbeitsbereich, der Arbeitsumfang sei je nach Kommune unterschiedlich: einige Kommunen seien „fit“, dort gebe es keine Probleme; andere Kommunen hätten Schwierigkeiten, dann werde das Dezernat stark in Anspruch genommen. Auch hier wird die Aufsicht aber als beratende Aufsicht begriffen. Auch die Zahlung von Unterhaltsvorschüssen, wenn der Unterhaltpflichtige (z.B. der Vater) nicht zahlt, gehört zu den Aufgaben des Dezernats.

Im Bereich der Sozialversicherungen führt das Sozialdezernat die Aufsicht über die Betriebskrankenkassen des Bezirks, dies beinhaltet nach Dr. Kreusch z.B. die Genehmigung von Satzungen und Fusionen. Bis 1970 war die Versicherungsaufsicht ein eigenständiges Dezernat der Abteilung I.

Einen Wandel der Aufsichtstätigkeit des Regierungspräsidiums beschreibt Dr. Kreusch in einem weiteren Aufgabenfeld des Sozialdezernats, der Fachaufsicht über die Wohngeldstellen: Durch die komplexe Gesetzgebung (u.a. Hartz-Gesetze) und eine steigende Zahl von Fällen sei dieser Aufgabenbereich ein „brisantes Gebiet.“ Da es viele Problemfälle gebe, müssten die Wohngeldstellen fachlich und rechtlich intensiv beaufsichtigt werden. Daraus habe sich im Regierungsbezirk ein „Prototyp“ der zukunftsweisenden Form der Aufsicht entwickelt:

Aufsicht sei im Allgemeinen für die zu Beaufsichtigenden „nicht immer angenehm“, sagt Dr. Kreusch. Die Beaufsichtigten fühlten sich kontrolliert und gegän-

gelt, dies treffe insbesondere auf die Fachaufsicht über kommunale Fachbehörden zu. Bei den Wohngeldstellen werde die Fachaufsicht nach der Einschätzung Dr. Kreuschs hingegen „ungemein begrüßt“, da die Aufsicht weniger als Kontrolle und vielmehr als Unterstützung gesehen werde: Die Fachaufsicht werde als Entscheidungshilfe wahrgenommen, bei den regelmäßigen Prüfungen der Fachaufsicht würden Probleme diskutiert und Lösungen in schwierigen Fällen gesucht, oft sogar unter Einbeziehung des Bundes- und Landessozialministeriums. Nach Angaben Dr. Kreuschs entwickelt sich die Fachaufsicht damit zu einer Qualitätssicherung bzw. zu einem Qualitätsmanagement im Bereich der Wohngeldstellen: In den vergangenen zwei bis drei Jahren konnte quasi ein Qualitätszirkel aufgebaut werden, der den Sachverstand von Wohngeldstellen, Regierungspräsidium, Landes- und Bundessozialministerium zusammenfasse. Damit steht ein hohes verfügbares Fachwissen auch für schwierige Fälle zur Verfügung, dies sei ein charakteristisches Merkmal der Fachaufsicht über die Wohngeldstellen, sagt Dr. Kreusch. Für den Dezernatsleiter ist dies ein „zukunftsweisendes Modell“ der Aufsichtsführung: Vor dem Hintergrund, dass der Staat von den kommunalen Stellen mehr Selbstständigkeit verlange, gehe das Aufsichtsverständnis mehr in Richtung einer fachlichen Unterstützung der Kommunen.

Förderungen

Das Förderwesen zählt zu den typischen Funktionen des Regierungspräsidiums (vgl. Kapitel I. 1 „Definition“). Die Förderaufgaben im Sozialbereich haben im Regierungspräsidium Kassel seit dem Jahr 2001 zugenommen. Bis dahin wurden (und werden weiterhin) im Bereich des Sozialministeriums nach Aussage von Dr. Kreusch vom Regierungspräsidium Kassel im Regierungsbezirk u.a. gefördert:

- der Krankenhausbau (öffentliche Krankenhäuser),
- Schulen für Gesundheitsfachberufe,
- Sportstätten (aus dem Bereich des Innenministeriums).

Die Krankenhausförderung ging allerdings zum 1. April 2008 vom Regierungspräsidium auf die Landestreuhand Hessen über, die die Krankenhausförderung nun zentral für ganz Hessen wahrnimmt. Die bisherige Arbeit auf diesem Gebiet beim RP Kassel kann als erfolgreich bezeichnet werden: Wie Dr. Kreusch erläutert, beinhaltet die Krankenhausförderung nicht nur die Auszahlung der Gelder, sondern auch eine planerische und baufachliche Prüfung und Begleitung der Baumaßnahmen. Dazu sind hohes fachliches und medizinisches Wissen notwendig: Im RP Kassel betreuen zwei Verwaltungsmitarbeiter die finanzielle bzw. verwaltungstechnische Bearbeitung der

Anträge, zwei Bauingenieure beraten die Krankenhasträger bereits ab der Vorphase (Anmeldung; noch vor Antrag) technisch. Nach Dr. Kreuschs Angaben gewährleistet dieses Vorgehen einen ständigen Austausch mit dem Ziel, die Gelder sinnvoll einzusetzen und Fehlinvestitionen zu vermeiden (z.B. Überversorgung, Energiefolgekosten, Anbindung an bestehende Häuser, etc.). Dazu gehöre auch ein ständiger Abstimmungsprozess mit dem Sozialministerium, das die gesamte hessische Krankenhausplanung beaufsichtigt. Im Vergleich zu anderen Bundesländern gibt es in Hessen nach der Einschätzung durch Dr. Kreusch daher eine „gute Krankenhauslandschaft.“

Neue Förderaufgaben wurden im Jahr 2001 dem Regierungspräsidium Kassel übertragen, was auch zum Aufbau eines eigenständigen Förderdezernates führte (das allerdings mit der *Operation Sichere Zukunft* wieder in das Sozialdezernat integriert wurde): Im Jahr 2001 wurde das in Kassel ansässige Landesjugendamt (ressortierte beim Sozialministerium) aufgelöst. Die Förderaufgaben des Landesjugendamtes gingen laut Dr. Kreusch auf das Regierungspräsidium Kassel als landesweite Aufgaben über. Die Förderprogramme haben drei Schwerpunkte:

- die Kindertagesbetreuung (Förderung der Betriebskosten von Kindergärten, Programme des Landes zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter, etc.);
- die Förderung der Kinder- und Jugendarbeit (Förderung von Institutionen, Förderung von internationaler Jugendarbeit/Jugendaustausch, Förderung der Kinder-/Jugenderholung/Ferienprogramme etc.);
- die Förderung der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen (grundgesetzliche Aufgabe des Staates; in Hessen in Hand von freien und kirchlichen Trägern).

Einige Förderprogramme des Landes aus diesen Bereichen wurden nach Dr. Kreuschs Angaben mit der *Operation Sichere Zukunft* (s. Kapitel II. 4.1) entweder gestrichen (z.B. für straffällige Jugendliche) oder gekürzt (z.B. für Mütterzentren). Die Einsparungen seien aber kompensiert worden (sowohl im Rahmen der Förderprogramme als auch im Rahmen der Zusammenlegung von Sozial- und Förderdezernat), da insbesondere im Bereich der Kindertagesbetreuung die Förderprogramme der Landesregierung aufgestockt worden seien (z.B. beitragsfreies drittes Kindergartenjahr, Betreuung Unter-Dreijähriger, etc.). Im Jahr 2006 wurden nach Angaben des Dezernatsleiters im Sozialdezernat für alle Förderprogramme (Jugend und Soziales) zusammen 214 Millionen Euro bewilligt.

Mit der Übernahme der landesweiten Förderprogramme des Landesjugendamtes durch das Regierungspräsidium Kassel sind in Kassel landesweite Aufgaben konzentriert worden – so wie in Darmstadt die Gesundheitsverwaltung. Für Dr. Kreusch

ergibt sich daraus zwar der Nachteil der Ortsferne, die landesweite Wahrnehmung der Aufgaben bringt nach seinen Angaben aber auch Vorteile:

- mehr Effektivität und geringerer Arbeitsaufwand;
- einheitliche Gestaltung der Förderprogramme.

Es sei daher „durchaus sinnvoll“, Förderprogramme und Aufgaben in diesem Bereich zusammenzulegen und die regionale Bindung in den Hintergrund zu stellen, so Dr. Kreusch. Als Beispiel nennt er die Schwangerschaftskonfliktberatung: Die Beratungsstellen müssen staatlich anerkannt und überwacht werden, außerdem werden sie staatlich gefördert. Beide Aufgaben werden infolge der landesweiten Förderung nun zentral vom Regierungspräsidium Kassel wahrgenommen, die drei Arbeitsbereiche können „Hand in Hand“ zusammenarbeiten, da alle auf die gleichen Daten zurückgreifen müssen.

Vorteil Regierungspräsidium

Warum es von Vorteil ist, dass die Aufgaben aus dem Bereich Sozialwesen im Regierungspräsidium und nicht in einer Sonderbehörde wahrgenommen werden, verdeutlicht Dr. Kreusch. Nach seiner Einschätzung sind dafür zwei Dinge ausschlaggebend:

1. Der Name des Regierungspräsidiums

Das Regierungspräsidium Kassel habe in Nordhessen ein „bestimmtes Gewicht“ (s. auch Kapitel III. 6 „Die besondere Stellung des Regierungspräsidiums Kassel“). Damit habe auch all das Gewicht, was von der Behörde komme (s. Kapitel I.1 „Definition“: Die Behörde ist eine Aktionseinheit nach außen). Dies erleichtere die Arbeit des Dezernates, da im Hintergrund immer eine Rolle spiele („ohne, dass dies je angewendet werden musste“), dass das RP im Rahmen der Aufsicht verschiedene Durchsetzungsmöglichkeiten hätte.

2. Die Bündelungsfunktion

Bei der Beurteilung von Sachverhalten habe das Sozialdezernat Zugriff auf das unterschiedliche Know-how im Hause:

- juristisch: Austausch, Beratung, Hilfe in Problemfällen;
- verwaltungstechnisch: förmliche Verfahren (Anhörungen, Widersprüche, Haushalt);
- fachlich: Austausch mit anderen Fördergebieten (Wirtschaft, etc.) und mit anderen Fachgebieten (z.B. für Krankenhausförderung: Regionalplanung, Fachplanung, Vergaberecht, etc.).

Man arbeite „Tür an Tür“, so Dr. Kreusch, damit könnten Fehlentwicklungen frühzeitig vermieden werden (z.B. bei Krankenhausbauvorhaben). Diese Integration mache den Effekt aus, dass die Aufgaben des Sozialdezernats im RP besser wahrgenommen werden könnten als in einer eigenständigen Sozialverwaltung.

Nach 130 Jahren ausgegliedert

II. 2.4 Die Schulabteilung

Die Schulverwaltung zählt laut Hillmann zu den „klassischen Dezernaten“ der Regierungspräsidien und gehörte seit ihrer Gründung in Preußen zum Aufgabenbestand (Hillmann S. 171).

Auch im Regierungspräsidium Kassel wurden seit seiner Gründung Kultusaufgaben wahrgenommen. Seit 1867 gab es eine eigene Abteilung für die Aufgaben der Schulaufsicht, die bis 1945 Abteilung „Kirchen und Schulen“ hieß und für beide Aufgabenbereiche zuständig war (vgl. Dülfer, S. 261 – 265), nach dem zweiten Weltkrieg und mit Gründung des Landes Hessen dann eine reine Kultusabteilung wurde.

Zum 1. August 1997 wurde diese lange Geschichte der Schulabteilung im Kasseler Regierungspräsidium beendet: Die Schulabteilungen wurde nach 130 Jahren als „Abteilung II“ aus den hessischen Regierungspräsidien ausgegliedert, die Aufgaben gingen auf die staatlichen Schulämter, die untere Schulaufsichtsbehörde, über. Damit ist seit 1997 die Schulverwaltung in Hessen nur noch zweigliedrig: „Untere Schulaufsichtsbehörde ist das staatliche Schulamt. [...] Oberste Schulaufsichtsbehörde ist das Kultusministerium, soweit nicht das Ministerium für Wissenschaft und Kunst zuständig ist.“ (Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes, Art. 1, Abs. 64; 1997).

Zuletzt gliederte sich die Schulaufsicht in Hessen in drei Ebenen: Oberste Schulaufsichtsbehörde war das Hessische Kultusministerium, obere Schulaufsichtsbehörde die Regierungspräsidien, die untere Schulaufsicht übten die Staatlichen Schulämter aus. Aufgaben der oberen Schulaufsicht bei den Regierungspräsidien waren (vgl. Hess. Kultusminister, S. 45):

- die unmittelbare Aufsicht über die Staatlichen Schulämter, über bestimmte Schulen, Studienseminares und die Schulträger;
- mittelbare Aufsichtsfunktionen, „beratende, koordinierende und lenkende Aufgaben“ und Beschwerdeinstanz gegenüber den untergeordneten Bereichen.

Die Aufsichtsfunktion umfasste die Fach- und Dienstaufsicht gegenüber Lehrern, Schulen, Studienseminares und Staatlichen Schulämtern sowie die Rechtsaufsicht gegenüber den Schulträgern und den Privatschulen.

Zu den Aufgaben gehörte damit auch die Personalbewirtschaftung der Schulverwaltung des Regierungsbezirks (Bedarfsermittlung und -deckung, Besetzung von bestimmten Stellen, Lehreraus- und -fortbildung, etc.) und die Schulentwicklungs- und Organisationsplanung (Neubau, Sanierung und Ausstattung von Schulen) – ein Bereich übrigens, bei dem durch seine Verknüpfung mit anderen Planungsaufgaben die Bündelungsfunktion des Regierungspräsidiums zum Tragen kommt. Auch in den Bereichen Kommunalaufsicht und Aufsicht über die (i.d.R. kommunalen) Schulträger werden solche Zusammenhänge offensichtlich. Und so fasst die Darstellung des Hessischen Kultusministers die Aufgaben des Regierungspräsidiums zusammen:

„Mit seiner schul- und verwaltungsfachlichen Kompetenz, seiner Koordinationsfähigkeit und Verwaltungskraft bildet er die Brücke zwischen der schul- und der bürgernahen unteren Verwaltungsebene Staatliches Schulamt und der grundsätzliche Gestaltungsverantwortung [...] tragenden obersten Schulaufsichtsbehörde Kultusminister.“ (Hess. Kultusminister, S. 45)

Für das Regierungspräsidium Kassel war die Schulabteilung damit eine „bedeutende Abteilung“, so Regierungsvizepresident Dr. Neusel. Die Entscheidung, die Kultusabteilung aus den Regierungspräsidien zu nehmen, sei eine rein politische gewesen und sei vom damaligen Kultusminister Holzapfel stark forciert worden. Die drei hessischen Regierungspräsidien „waren damals anderer Auffassung“ und „von dieser Aufgabenübertragung nicht überzeugt“, berichtet der Vizepräsident. Für Regierungspräsident Klein hatte in der Schulverwaltung „die regionale Steuerung durch drei Regierungspräsidien eine Menge von Vorteilen.“

Sowohl der Regierungspräsident und der Vizepräsident, als auch der Organisationsdezernent bestätigten in den Interviews, dass nach ihren Erfahrungen in der Region die Ausgliederung der Schulverwaltung bei den Schulen „nicht die vollste Zufriedenheit erntet“ (Klein) und die Betroffenen „nicht sehr glücklich“ (Dr. Neusel) über die neue zweigliedrige Organisation seien. Der Grund hierfür liegt nach Einschätzung der drei Interviewten im Verlust der Koordinierungsfunktion, die das Regierungspräsidium innehatte: Wurden die Aufgaben früher kreisübergreifend von den drei hessischen Regierungspräsidien für den jeweiligen Regierungsbezirk wahrgenommen, sind nun mit den Staatlichen Schulämtern kleinere räumliche Einheiten zuständig, die auf die Kreisgrenzen zugeschnitten sind. Besonders in der Personalführung kann dies Nachteile mit sich bringen, da die Koordination der Personalplanung erschwert wird, z.B. bei einem Lehrerwechsel über Kreisgrenzen hinweg. Bei Ermessensentscheidungen könnte ebenfalls eine durch die drei Regierungspräsidien gewährte Einheitlichkeit verloren gehen.

Das Personal folgte nach der Ausgliederung der Kultusabteilung der Aufgabe, d.h., der Großteil der Mitarbeiter ging nach Auskunft von Dr. Neusel auf die staatlichen Schulämter über.

Die Entwicklung der Schulabteilung im Regierungspräsidium Kassel

Aufgaben

Mit Ausnahme der Hochschulangelegenheiten war die Schulabteilung ab 1953 für „alle Schulsachen“ inklusive des „höheren Schulwesens“ zuständig, das zwischen 1948 und 1953 direkt beim zuständigen Ministerium angesiedelt war (vgl. Schneider, 1967, 61). Bis 1959 war die Kultusabteilung auch mit weiteren Kunst- und Kultusangelegenheiten, etwa für das Kasseler Staatstheater, betraut.

Das Aufgabengebiet veränderte sich nach 1960 für die Schulabteilung kaum: Das Regierungspräsidium Kassel war für die „innere“ Schulaufsicht (vgl. Schneider, 61) zuständig, d.h. für schulrechtliche und schulfachliche Angelegenheiten und das Personal. Dazu kamen allgemeine Kultusangelegenheiten wie der Schulbau, Haushalts- und Kirchenangelegenheiten, die Überwachung der Schulpflicht oder die Erwachsenenbildung. Die „äußere“ Schulverwaltung (Sachausstattung, Lehrmittel) oblag den Schulträgern. Schulfachlich änderten sich im Laufe der Jahre sicherlich die Schularten: aus den Volks- und Mittelschulen wurden Grund-, Haupt- und Realschulen; 1966 kamen die Gesamtschulen hinzu. Daneben war das RP für Gymnasien, Berufsschulen, Sonderschulen und Privatschulen zuständig. Im Personalbereich erfolgte ab 1979 die zentrale Einstellung von Referendaren und Lehrern.

Organisation

Verändert hat sich nach 1945 auch der Name der Abteilung II: Zunächst als Abteilung Wissenschaft, Erziehung und Kirchenangelegenheiten geführt, änderte sich der Name wohl bis 1953 noch öfter (vgl. Schneider, 61). Ab diesem Zeitpunkt nannte sich die Abteilung II bis 1980 „Erziehung und Volksbildung“. Mit dem Rahmenorganisationsplan für die hessischen Regierungspräsidien änderte sich im Geschäftsverteilungsplan des Regierungspräsidiums Kassel von 1983 dann der Abteilungsname ein letztes Mal in „Kultusabteilung“.

Die Gliederung der Dezernate der Schulabteilung erfolgte (ab 1959) bis zum Geschäftsverteilungsplan 1976 nach den Schularten, ab dem Geschäftsverteilungsplan 1979 nach Schularten und räumlicher Zuständigkeit. Ab 1995 wurde diese räumliche Zuständigkeit der Dezernate wieder aufgehoben.

Von 1959 bis 1965 bestand die Abteilung aus vier Dezernaten: Ein Dezernat „Allgemeine Schulverwaltung“, ein Dezernat für Volks-, Mittel- und Sonderschulen, ein Dezernat für Gymnasien und ein Dezernat für Berufsbildende Schulen. Von 1951 bis 1961 existierte außerdem ein eigenes Justitiariat in der Abteilung II. Ab dem Geschäftsverteilungsplan von 1966 wurden die bisher nach Schulformen geordneten Dezernate noch einmal in schulfachliche Dezernate und schulrechtliche Dezernate aufgespalten, sodass sich die Zahl der Dezernate auf acht (zwischen 1967 und 1973 neun [Dezernat Schulpflichtverletzung/Schülerbeförderung]) verdoppelte. Mit dem Geschäftsverteilungsplan von 1979 wurden die Dezernate nicht nur schulfachlich und schulrechtlich, sondern auch nach räumlicher Zuständigkeit neu gegliedert. Die schulrechtlichen Dezernate waren damit nicht mehr für bestimmte Schulformen, sondern für bestimmte Landkreise zuständig, nur bei den schulfachlichen Dezernaten blieb die Verknüpfung zur Schulform erhalten. So gab es z.B. ein Dezernat, dass sich um die schulrechtlichen Angelegenheiten aller öffentlichen und privaten Schulen der Landkreise Fulda und Hersfeld-Rotenburg kümmerte, während jeweils ein Dezernat für die schulfachlichen Angelegenheiten der Gymnasien, eines für die Grund-, Haupt-, Real- und Sonder-Schulen (GHRS) und eines für die Berufsschulen der beiden genannten Landkreise zuständig war. Die Gesamtschulen waren in den für die Gymnasien zuständigen Dezernaten angesiedelt, wenn sie bis zur Sekundarstufe II gingen. Gesamtschulen der Sekundarstufe I wurden von den GHRS-Dezernaten betreut. Hinzu kamen 1979 die beiden Dezernate für Lehrer- und Referendareinstellungen, sodass die Zahl der Dezernate der Kultusabteilung mit 21 einen Höhepunkt erreichte. Ab 1983 (Rahmenorganisationsplan) wurden die räumliche Zuständigkeit nach drei Regionen unterteilt (A: Stadt Kassel, Landkreis Schwalm-Eder; B: Landkreise Fulda und Hersfeld-Rotenburg; C: Landkreise Kassel, Werra-Meißner, Waldeck-Frankenberg), sodass die Zahl der Dezernate bis 1995 bei 16 lag. Mit dem Ende der Dezernatseinteilung nach räumlicher Zuständigkeit fiel die Zahl der Dezernate 1995 wieder zurück auf sieben: je ein Fachdezernat für GHRS, Gymnasien, Berufsschulen, ein Grundsatzdezernat, ein Dezernat für Schulentwicklung, ein Personaldezernat und ein Schullehrerdezernat.

Ein breites Aufgabenspektrum

II. 2.5 Die Abteilung Wirtschaft und Verkehr

Vier Abteilungen prägten nach dem Zweiten Weltkrieg das Regierungspräsidium Kassel: Die Präsidialabteilung (P), die Abteilung I (allgemeine und innere Verwaltung), die Abteilung II (Kultus) und die Abteilung III (Wirtschaft und Verkehr). Diese vier Abteilungen sorgten über viele Jahre hinweg für organisatorische Stabilität im Regie-

rungspräsidium. Sie zählen zu den Abteilungen, in denen die „klassischen“ Aufgaben eines Regierungspräsidiums wahrgenommen werden.

Die Abteilung für Wirtschaft und Verkehr deckte nach 1960 in der Hauptsache die Aufgabenbereiche Landwirtschaft, Wasser- und Abfallwirtschaft, Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen, Verkehr sowie Wirtschaft und Gewerbe ab. Mit der Eingliederung der staatlichen Umweltämter 1997 veränderte sich auch der Aufgabenbestand der Abteilung. Sie wurde mit der Regionalplanung zusammengelegt und ist seit dem Organisationsplan von 1998 daher nicht mehr in ihrer ursprünglichen Form vorhanden. Die Aufgaben der ehemaligen Wirtschaftsabteilung finden sich heute in allen drei Abteilungen des Regierungspräsidiums Kassel wieder, der Name „Wirtschaft“ ist als Abteilungsname aber verloren gegangen.

Landwirtschaft und Umweltschutz

Die Aufgaben der Wirtschaftsabteilung aus dem Bereich Landwirtschaft (inklusive Domänen, Fischerei und Jagd) sowie Landschaftspflege und Naturschutz wurden bereits im Jahr 1970 an die Forstabteilung abgegeben. Im Jahr 1997 gingen die Aufgaben aus den Bereichen Wasser- und Abfallwirtschaft auf die neuen Abteilungen „staatliche Umweltämter“ über. All diese Aufgabenbereiche werden daher näher bei den Abteilungen dargestellt, die heute für deren Wahrnehmung zuständig sind.

Wirtschaft und Gewerbe

Ein wesentlicher Bestandteil der Aufgaben im Wirtschaftsbereich ist die regionale Wirtschaftsförderung (inklusive Fremdenverkehrsförderung), die zeitweise (Geschäftsverteilungspläne 1961 – 1983 und 1998 – 2003) in einem eigenständigen Dezernat der Wirtschaftsabteilung abgewickelt wurde. Das Regierungspräsidium Kassel wirkt dabei im Rahmen unterschiedlicher Förderprogramme der EU, des Bundes und der Länder bei der Förderung gewerblicher Unternehmen und der Kommunen (Ausbau von Fremdenverkehrseinrichtungen, Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur, Gewerbeflächenerschließung) mit und prüft auch die Verwendungsnachweise der Fördermittel. Die Wirtschaftsförderung wird heute vom Regionalplanungsdezernat wahrgenommen, sie ist damit im sachlichen Zusammenhang zu den wirtschaftlichen Planungsaufgaben angesiedelt. Ebenfalls vom Regionalplanungsdezernat werden die hessenweite Ausbildungsplatzförderung und die Förderung von Energiesparmaßnahmen abgewickelt.

Der Aufgabenbereich Gewerberecht ist heute dem Hoheitsdezernat zugeordnet. Zu den klassischen Aufgaben des Regierungspräsidiums in diesem Bereich gehört die Fachaufsicht (und Beratung) über die Städte und Gemeinden u.a. in den Bereichen der Gewerbeordnung und des Gaststättengesetzes, die in diesen Bereichen für die

Erteilung von Erlaubnissen zuständig sind. Auch z.B. die „Energieverbrauchskennzeichnung“ gehört zu diesem Aufgabenbereich. Als obere Aufsichtsbehörde übernimmt das Regierungspräsidium Kassel außerdem – in Zusammenarbeit mit Kreisen und Handwerkskammer – die Aufsicht über das Schornsteinfegerhandwerk, da die Schornsteinfeger auch öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Dazu zählen z.B. die Einteilung der Kehrbezirke, das Führen einer Bewerberliste und die Bestellung der Bezirks-schornsteinfegermeister. Auch die Mitglieder des Meisterprüfungsausschusses werden vom RP Kassel bestellt, das RP ist für den Bezirk die staatliche Prüfungsbehörde. Im Bereich des Schornsteinfegerwesens hat das Regierungspräsidium Kassel übrigens noch seine ursprüngliche räumliche Zuständigkeit: Da der Landkreis Marburg-Biedenkopf weiterhin zum Handwerkskammerbezirk Kassel gehört, ist das RP Kassel auch weiterhin für diesen Landkreis zuständig, und nicht das RP Gießen. Wie im Schornsteinfegerhandwerk, so ist das RP Kassel auch bei allen anderen zulassungspflichtigen Handwerksberufen die obere Verwaltungsbehörde für die Meisterprüfungsausschüsse der Handwerkskammer und ernennt (bzw. entlässt) die Ausschussmitglieder.

Erstinstanzlich wird das Dezernat tätig im Bereich der Erlaubniserteilung für den Betrieb von privaten Kliniken. Im Rahmen der Gefahrenabwehr ist das RP Kassel außerdem die für eine Gewerbeuntersagung zuständige Behörde:

„Voraussetzung für eine Gewerbeuntersagung ist die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden. Hiervon ist insbesondere dann auszugehen, wenn Steuern oder Sozialabgaben nicht bezahlt oder Steuererklärungen beim Finanzamt oder Meldungen bei den Sozialversicherungsträgern nicht abgegeben werden. Auch Straftaten können zu einer solchen gewerberechtlichen Unzuverlässigkeit führen.“ (Internetdarstellung RP Kassel)

Das Regierungspräsidium Kassel führt in solchen Fällen die Gewerbeuntersagungsverfahren gegen sämtliche Gewerbetreibende (von der Einzelperson bis zur AG), die ihren Geschäftssitz im Regierungsbezirk Kassel haben, durch und entscheidet auch über die Anträge, den Gewerbebetrieb wieder aufzunehmen. Bei Nichtbeachtung einer Gewerbeuntersagung ist das RP Kassel für das Ordnungswidrigkeitsverfahren zuständig.

Im Bereich der Gewerbeaufsicht war das Regierungspräsidium Kassel als Dienst- und Fachaufsichtsbehörde über die Gewerbeaufsichtsämter bzw. (ab 1998) die Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik zuständig sowie für den Immissions- und Strahlenschutz im Umweltbereich. Letztere Aufgaben gingen 1997 in die staatlichen Umweltämter der Regierungspräsidien über, mit der Eingliederung der Arbeitsschutzwaltung übernahm das RP Kassel ab 2003 die erstinstanzliche Gewerbeaufsicht. Beide Aufgabenbereiche sind in der Darstellung der Abteilung für Umwelt- und Arbeitsschutz beschrieben.

Ein weiterer Arbeitsbereich des Regierungspräsidiums ist die Preisprüfung bzw. Preisüberwachung. Während die allgemeinen statistischen bzw. vergleichenden Preisüberwachungsaufgaben (Preissteigerungen etc.), die nach dem Zweiten Weltkrieg zum Aufgabenspektrum gehörten, nicht mehr vom Regierungspräsidium wahrgenommen werden, ist das Gewerberechtsdezernat heute Fachaufsichtsbehörde über die Städte und Gemeinden im Bereich der Preisauszeichnungspflicht. Die Kommunen überwachen dabei, ob Waren von den Anbietern mit ordentlichen Preisangaben versehen sind.

Im Rahmen von öffentlichen Aufträgen nimmt das Regierungspräsidium Kassel die Preisprüfung wahr und prüft die Angebotsunterlagen der Unternehmen. Im Baubereich (heute im Regionalplanungsdezernat) werden die öffentlichen Auftraggeber außerdem bei der Ausschreibung von Bauleistungen beraten (Nachprüfungsstelle).

Bau- und Wohnungswesen

Im Bereich des Bauwesens ist das Regierungspräsidium heute vor allem Fachaufsichtsbehörde über die kommunalen Gebietskörperschaften. Dies umfasst insbesondere die Bereiche Baurecht (Entscheidung bei Streitfällen zwischen Kommunen und Bauherren und bei Widersprüchen), beratende Bauaufsicht (Beratung von Baubehörden, Bürgern und Architekten z.B. durch Informationsveranstaltungen; Überwachung der entsprechenden Gesetze) und den Denkmalschutz. Außerdem überwacht das Regierungspräsidium Kassel die Bauprodukte, die von den Herstellern auf dem Markt angeboten werden, auf die vorschriftsmäßige Erfüllung der EU-Normen. Die Bauleitplanung der Gemeinden ging im Jahr 2001 vom Baudezernat auf die Regionalplanung über, seit der *Operation Sichere Zukunft* ist das gesamte Baudezernat Teil des Regionalplanungsdezernats.

Im Wohnungs- und Siedlungswesen kommt neben der Aufsichtsfunktion auch die Bewilligungsfunktion des Regierungspräsidiums Kassel zum Tragen. Eine wesentliche Aufgabe in diesem Bereich ist die Städtebauförderung. Verschiedene Programme (z.B. Sanierungsmaßnahmen, Stadtneuerung, Stadtteilentwicklung) werden durch das Dezernat bewilligt, das heute ebenfalls Teil des Regionalplanungsdezernates ist. Im Bereich des Wohnungswesens ist das RP Kassel Fach- und Rechtsaufsichts- und Widerspruchsbehörde (Wohnungsbindungsgesetz; Bekämpfung der Zweckentfremdung von Wohnraum) und für die Wohnungsfürsorge für Landesbedienstete zuständig. Eine zentrale Aufgabe – die Förderung des Wohnungsbaus, insbesondere nach dem Krieg und der soziale Wohnungsbau, ist mittlerweile abgewickelt und wird nicht mehr wahrgenommen.

Verkehr

Im Verkehrsbereich nimmt das Regierungspräsidium Kassel Aufsichts- und Planungsaufgaben sowie erstinstanzliche Tätigkeiten wahr. Diese Aufgaben wurden früher teilweise in mehreren Verkehrsdezernaten (nach Sachgebiet) wahrgenommen, heute ist ein Verkehrsdezernat für alle Aufgaben zuständig. Im Dezernat haben sich allerdings Teams für die einzelnen Aufgabenbereiche gebildet. Das Regierungspräsidium Kassel ist zuständig für:

- die Personenbeförderung: Genehmigungs- und Überwachungsbehörde für den Linien und Gelegenheitsverkehr auf Straße und Schiene (Fahrpläne, Tarife, Konzessionen, etc.), Fachaufsicht über Taxen und Mietwagen;
- den Güterverkehr: Erlaubnisbehörde, Lizenzen und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten;
- den Luftverkehr (seit 1970): Aufgaben der Bundesauftragsverwaltung: Luftaufsichtsbehörde, Luftpersonal, Genehmigungen und Erlaubnisse (zuständig auch für den Regierungsbezirk Gießen);
- die Planfeststellungsverfahren für den Straßen- und Schienenverkehr (s. Kapitel III. 1.1 „Großprojekte“): Durchführung von Anhörungsverfahren (Straße), Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren (Eisenbahnen, Bergbahnen), Obere Straßenaufsichtsbehörde;
- allgemeine Verkehrsangelegenheiten: Fahrlehrerwesen (Erlaubnis- und Genehmigungs- und Überwachungsbehörde über die Fahrschulen, Fahrlehrerprüfungen); Fahrerlaubniswesen (Fachaufsicht); Zulassung von Fahrzeugen (Fachaufsicht); Straßenverkehrsordnung (Fachaufsichtsbehörde, allgemeine Angelegenheiten, Ausnahmegenehmigungen z.B. für Schwertransporte, etc.); Ordnungswidrigkeiten im Bereich Gefahrguttransport.

Außerdem nimmt das Regierungspräsidium Kassel hessenweit die Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten wahr. Diese Aufgabe wird in Kapitel II. 4.3 „Die Bußgeldstelle“ ausführlich dargestellt. Im Dezernat Regionalplanung angesiedelt, aber auch eine Aufgabe aus dem Bereich des Verkehrswesens, ist die Verwaltung der beiden hessischen Weserfähren in Reinhardshagen und Wahlsburg, die fehlende Brückenverbindungen an der Oberweser ersetzen.

Organisatorische Entwicklung

Die Wirtschaftsabteilung als Abteilung III des Regierungspräsidiums Kassel existierte bis zum Geschäftsverteilungsplan 1998 in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung. Sie trug bis 1970 den Namen „Wirtschaft und Verkehr“ und ab 1970 die Bezeichnung

„Wirtschaft und Technik“. Mit der Umsetzung des Rahmenorganisationsplanes im Geschäftsverteilungsplan von 1983 wurde der Name der Abteilung III dem darin üblichen Schema der Aufzählung der Aufgabenbereiche angepasst, die Abteilung III hieß fortan „Wirtschaft, Verkehr, Gewerbeaufsicht, Bauwesen, Wasserrecht, Wasserwirtschaft, Abfallbeseitigung“. 1998 wurden die Abteilung III und die bisherige Abteilung IV (Regionalplanung) zusammengelegt, da die staatlichen Umweltämter in das RP eingegliedert und Aufgaben der Wirtschaftsabteilung an diese abgegeben wurden. Die Aufgabenbereiche Gewerberecht/Gewerbeaufsicht gingen an die Abteilung II (Inneres/Soziales) über, das Gewerberecht kam im Jahr 2001 in die Abteilung III zurück, die Gewerbeaufsicht wechselte 2003 von der Abteilung II in die neue Sozialabteilung, die nun erstinstanzlich für den Arbeitsschutz zuständig war. 2001 wurde auch der Datenschutz an die Abteilung II abgegeben. Mit der *Operation Sichere Zukunft* im Jahr 2005 kamen auch die Aufgabengebiete Forst- und Naturschutz sowie Verbraucherschutz mit in die Regionalplanungs- und Wirtschaftsabteilung hinein. Seither wird die Abteilung als Abteilung II – Verkehr, Planung, ländlicher Raum, Verbraucherschutz geführt. Die ehemaligen Aufgaben der Wirtschaftsabteilung aus den Bereichen Gewerberecht und Preisprüfung sind dem Hoheitsdezernat der Abteilung I zugeordnet, die Umwelt- und Arbeitsschutzaufgaben der Abteilung III.

Die Zahl der Dezernate der ursprünglichen Wirtschaftsabteilung lag zwischen 1961 und 1995 zwischen 13 und 17. Es gab mehrere Verkehrsdezernate (zwischen drei und fünf; inkl. Verkehrsordnungswidrigkeiten), ebenfalls drei bis fünf Baudezernate, zwei Wasserdezernate (Wasserrecht und Wasserwirtschaft) und ab 1983 ein Abfalldezernat, ein Dezernat für Gewerberecht, eines für Gewerbeaufsicht (inklusive Umwelt-/Immissionsschutz) sowie je eines für Wirtschaftsförderung und Preisüberwachung (ab 1983 zusammengelegt), dazu ab 1983 ein Datenschutzdezernat. 1970 herausgelöst und an die Forstabteilung abgegeben wurden das Landwirtschaftsdezernat (inklusive Naturschutz, Domänen und Jagd) sowie das Fischereidezernat. Ein eigenes Dezernat für den Interzonenhandel wurde ab 1966 dem Gewerberecht zugeordnet. Die Verkehrsordnungswidrigkeiten wurden 1995 der Abteilung I, später der Abteilung II zugeordnet und kamen mit der *Operation Sichere Zukunft* sozusagen wieder in die (nun allerdings nicht mehr namentlich existierende) Wirtschaftsabteilung als neue Abteilung II zurück.

Die Aufgaben der ehemaligen Wirtschaftsabteilung wurden nach der Zusammenlegung mit der Regionalplanung (Geschäftsverteilungsplan 1998) in sechs der neun Dezernate der neuen Abteilung III wahrgenommen: Neben drei Regionalplanungsdezernaten gab es zwei Bau- und zwei Verkehrsdezernate sowie je ein Dezernat für Wirtschaftsförderung und Datenschutz. Der Arbeitsschutz wechselte in die Abteilung II. 2001 kam das Dezernat Gewerberecht/Preisüberwachung, das 1998 an die

Abteilung II (Inneres) abgegeben wurde, wieder zurück in die Abteilung III, die Zahl der „Wirtschaftsdezernate“ sank dennoch auf fünf: ein Baudezernat (als Unterdezernat der Regionalplanung), zwei Verkehrsdezernate, eines für Wirtschaftsförderung und das Gewerberechtsdezernat.

Nach der *Operation Sichere Zukunft* blieben von den einstmal 17 Dezernaten der Wirtschaftsabteilung nur noch wenige übrig: Wirtschaft/Wirtschaftsförderung und Bauwesen gehören nun zum Dezernat Regionalplanung in der Abteilung II. Zudem sind hier ein Verkehrsdezernat und das Dezernat für Verkehrsordnungswidrigkeiten angesiedelt. Gewerberecht und Preisprüfung werden vom Hoheitsdezernat der Abteilung I wahrgenommen. Allerdings sind nun die Aufgabengebiete Landwirtschaft, Naturschutz, Jagd und Fischerei wieder unter einem Dach mit dem Wirtschafts- und Verkehrsbereich – nämlich in der Abteilung II. Und aus den zunächst zweitinstanzlichen Aufgaben der Wirtschaftsabteilung in den Bereichen Wasser, Abfall und Gewerbeaufsicht hat sich eine eigene Abteilung Umwelt- und Arbeitsschutz mit einem umfangreichen erstinstanzlichen Aufgabenspektrum entwickelt.

Klassische Aufgabe, starker Wandel

II. 2.6 Die Abteilung für Forsten und Naturschutz

Eine lange Tradition hat die Forstverwaltung als Bestandteil der allgemeinen Verwaltung und damit der Regierungspräsidien. Bereits nach der Einteilung Preußens in Regierungsbezirke im Jahr 1815 gehörte der Forst zu den Aufgaben der Abteilung für Auswärtiges, Inneres, Krieg und Polizei (vgl. Hillmann, S. 53). Hillmann zählt die Forstverwaltung daher auch zu den „klassischen“ Aufgabenbereichen der Regierungspräsidien (vgl. Hillmann, S. 170).

Auch im Kasseler Regierungspräsidium war seit 1867 die Forstverwaltung, nach dem zweiten Weltkrieg sogar zuweilen als eigene Abteilung, vertreten. Betrachtet man die Entwicklung des Forstwesens im RP Kassel nach dem Jahr 1945, so kann man an ihrem Beispiel auch die Diskussion um die Ein- und Ausgliederung von Aufgabenbereichen aus der Mittelinstanz nachvollziehen, denn kein anderer Aufgabenbereich wurde in den vergangen Jahrzehnten so oft aus- und wieder eingegliedert. Heute ist von der Forstabteilung nur noch der forsthoheitliche Bereich im Regierungspräsidium verblieben, er wird nunmehr in einem Dezernat der Abteilung II wahrgenommen. Der forstbetriebliche Teil wurde 2001 in den Landesbetrieb HessenForst ausgegliedert. Gestiegene Bedeutung erlangte im Laufe der Jahre der Naturschutz, der zunächst in der Forstabteilung angesiedelt war, zwischenzeitlich in einer eigenen Abteilung wahrgenommen wurde und inzwischen organisatorisch wieder Teil einer Abteilung (Abt. II) ist.

Bei der folgenden Betrachtung der Forstverwaltung muss berücksichtigt werden, dass man den Bereich Forsten in zwei (Verwaltungs-)Teile gliedern kann: die hoheitliche Forstverwaltung (Forstaufsicht, Forstplanung) und die fiskalische/betriebliche Forstverwaltung (Verwaltung der Flächen und des Personals, Holz- und Wildbrevermarktung etc.), wie der Leiter des Kasseler Forstdezernats, Herr Buchert, erklärt.

Organisatorische Entwicklung

Ein- und Ausgliederungen

Seit der Gründung des Regierungspräsidiums gehörte der Forstbereich zur Abteilung III (direkte Steuern, Domänen und Forsten) und besaß insofern schon eine relative Eigenständigkeit, dass neben dem Abteilungsleiter ein „Mitdirigent“ für den Forstbereich zuständig war. Ab 1895 wurde die Abteilung außerdem in III A (direkte Steuern) und III B (Domänen, Forsten) geteilt (vgl. Dülfer, S. 265). Im Jahr 1934 wurde „die Bearbeitung der Forstangelegenheiten aus der Zuständigkeit der Regierung herausgenommen“, die Aufgaben nahmen zwei Oberforstmeisterbezirke (bzw. später: Regierungsforstämter) wahr (Dülfer, S. 265). Im Zuge der Verwaltungsreformpläne nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Forstverwaltung nach 1945 zunächst nicht wieder in die hessischen Regierungspräsidien eingegliedert. Nach Dülfer (vgl. S. 269/270) hatte es Bestrebungen gegeben, im Forstbereich langfristig ganz auf eine forstliche Mittelinstanz zu verzichten und die Forstverwaltung nur noch auf zwei Ebenen wahrzunehmen. Die zum Landwirtschaftsressort zählende Forstverwaltung blieb allerdings zunächst in drei Stufen erhalten, die Mittelebene bildeten so genannte Bezirksforstämter. Am 1. April 1955 wurde die Forstverwaltung dann wieder in die Regierungspräsidien eingegliedert, anders als zu preußischen Zeiten aber nun als eigene Abteilung. Laut Dülfer spiegele sich darin die kurze Zeit der Selbstständigkeit wieder; der Bezug zur einst selbstständigen Organisationsform werde außerdem darin deutlich, dass der Kasseler Forstabteilungsleiter weiterhin als Landforstmeister bezeichnet wurde, statt der in den Regierungspräsidien üblichen Benennung als Regierungs- bzw. Forstdirektor (vgl. Dülfer, S. 270). Erst mit dem Geschäftsverteilungsplan von 1976 und dem darin dokumentierten Amtswechsel der Abteilungsleiter verschwand die alte Amtsbezeichnung des (Ober-)Landforstmeisters. Zum 1. Dezember 1975 hatte Dr. Klaus Ruppert die Leitung der Abteilung (nun mit der auf das Regierungspräsidium angepassten Bezeichnung als Forstdirektor) übernommen. Dr. Ruppert leitete die Forstabteilung bis zu seiner Pensionierung im September 2001 und berichtete im Interview über den Wandel der Forstabteilung in diesem Zeitraum. Zu den heutigen Aufgaben des Forstdezernats gaben Peter Buchert (Dezernatsleiter), Lothar Schmidt (Forsthöheit) und Eitel Klein (Forsteinrichtung, Forstvermehrungsgut) Auskunft.

Die zweite Ausgliederung 1978

Die Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz

Zum zweiten Mal seit Bestehen des Regierungspräsidiums Kassel (und zum ersten Mal nach dem zweiten Weltkrieg) wurde die Forstverwaltung im Jahr 1978 aus den Regierungspräsidien und damit aus dem Bereich der allgemeinen Verwaltung ausgegliedert. Das Hessische Forstgesetz in der Fassung vom 4. Juli 1978 sah vor, dass die bisher von den Regierungspräsidien wahrgenommenen Aufgaben der Obersten Forstbehörde nunmehr auf die neu eingerichteten Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz (BFN) übergingen. Mit den BFN waren nun Sonderverwaltungen für die hoheitliche und die fiskalische Forstverwaltung auf der Mittelebene zuständig. Sitz der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz für den Regierungsbezirk Kassel wurde Kassel, die Forstabteilung des Regierungspräsidiums zog als neue BFN aus dem Dr.-Fritz-Hoch-Haus in die Wilhelmshöher Allee. Ungefähr 70 Mitarbeiter wechselten damit laut Dr. Ruppert aus dem Regierungspräsidium zur BFN; nach dem Aufgabenzuwachs im Bereich Naturschutz wurde die Personaldecke weiter aufgestockt.

Auslöser für diese Ausgliederung ist nach Angaben von Dr. Ruppert gewesen, dass die betrieblichen Ergebnisse „durch schwierige Rahmenbedingungen nicht optimal waren“. Bestreben der Politik sei es daher gewesen, die Grundlagen für eine betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Forstverwaltung zu verbessern. Die Forstabteilung mit allen Aufgaben inklusive des Naturschutzes wurde daher in der neu geschaffenen Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz verselbstständigt, Dr. Ruppert wurde zum Leiter der BFN in Kassel berufen.

Im Regierungspräsidium wurde nach Einschätzung des ehemaligen Forstabteilungsleiters die Ausgliederung der Forstverwaltung nicht begrüßt: Der Regierungspräsident und die Abteilungsleiter, hätten die Trennung „insbesondere dort, wo wir Bündelungsaufgaben hatten“, nicht gern gesehen, im RP sei man enttäuscht über den Verlust gewesen. Wie bei allen Ein- und Ausgliederungen, so gelte auch hier das Prinzip der Politik, so Dr. Ruppert; auch wenn man fachlich anderer Meinung sei, müsse man die politische Entscheidung akzeptieren. Er habe sich im Regierungspräsidium „sehr wohl gefühlt“ und insbesondere den Bündelungsaspekt zu schätzen gelernt, der unter dem damaligen Regierungspräsidenten Dr. Vilmar „sehr stark wahrgenommen“ worden sei und der Konflikte „in einem offenen Dialog geregelt und entschieden“ habe. Auch die Mehrheit der Mitarbeiter der Forstabteilung habe die Ausgliederung in die selbstständige BFN zunächst abgelehnt, erinnert sich Dr. Ruppert, dies sei aber schnell ins Gegenteil umgeschlagen.

Denn: „Die Ausgliederung hatte – das muss ich offen sagen – verwaltungsmäßig große Vorteile“, sagt Dr. Ruppert im Rückblick. Besonders in zwei Bereichen sieht der ehemalige Forstabteilungsleiter positive Aspekte der Selbstständigkeit der BFN: im Personalwesen und im Haushaltsbereich. In Personalentscheidungen sei die BFN „viel schneller“ gewesen, so Dr. Ruppert, man habe innerhalb der relativ kleinen Behörde vertrauensvoll und schnell handeln können. Durch die „starke Stellung der Zentralabteilung“ sei dies im Regierungspräsidium sowohl in Personal- als auch in Haushaltsfragen nicht möglich gewesen, was Dr. Ruppert „immer ein Dorn im Auge gewesen“ sei. Die BFN hatte einen eigenen Haushalt, dies habe die Entscheidungsprozesse beweglicher gemacht. Als Beispiel nennt Dr. Ruppert die Einführung der EDV, die in der Bezirksdirektion dank zweier weitblickender Mitarbeiter bereits früh für jeden Arbeitsplatz eingerichtet wurden. Bei einer Führung durch die BFN sei Regierungspräsident Dr. Wilke ins Staunen geraten, da im Regierungspräsidium die flächendeckende Einführung der neuen Technik gerade im Anfangsstadium gewesen sei, so Dr. Ruppert.

Im Hinblick auf den forstbetrieblichen Bereich habe die Selbstständigkeit zu keinen großen Unterschieden geführt, da laut dem Forstgesetz bereits vor der Ausgliederung der BFN dem Leiter der Forstabteilung der Regierungspräsidien in forstbetrieblichen Angelegenheiten die Selbstständigkeit des Handelns zugeschlagen worden sei. Die Regierungspräsidenten hätten auch während seiner Amtszeit nie Einfluss auf forstbetriebliche Entscheidungen des Forstabteilungsleiters genommen, sagt Dr. Ruppert. Selbstverständlich seien die Behördenleiter aber über die forstbetrieblichen Ergebnisse und Schwerpunktsetzungen unterrichtet worden, es habe auch Exkursionen gegeben.

Als Nachteil der Ausgliederung bezeichnet Dr. Ruppert, dass die Bündelung nicht mehr in einer Behörde stattfand, sondern eine Abstimmung zwischen zwei Behörden erforderlich wurde. Aus Sicht des Regierungspräsidiums konnte die Bündelungsfunktion nun auch nicht mehr vollständig durch den Regierungspräsidenten wahrgenommen werden, da der Leiter der BFN nicht mehr weisungsgebunden an den Regierungspräsidenten war: Dienstvorgesetzter des BFN-Chefs war nun der Minister, „wenn der Regierungspräsident mit einer Entscheidung der BFN nicht einverstanden war, hätte er sich nur an [...] den Minister wenden können“, berichtet Dr. Ruppert; ein solcher Fall sei allerdings nie vorgekommen. Der Abstimmungsprozess zwischen Regierungspräsidium und BFN sei dadurch erleichtert worden, dass man sich noch persönlich kannte, außerdem nahm Dr. Ruppert weiterhin regelmäßig an den Abteilungsleiterbesprechungen des Regierungspräsidiums teil. Interessanterweise hat es nach Auskunft Dr. Rupperts aber größere Konflikte mit den Ministerien gegeben – vor dem Hintergrund, dass Sonderverwaltungen in der Regel zur besseren Durchsetzung

der Ressortinteressen geschaffen werden (s. auch Kapitel I „Die Regierungspräsidien“), ist dies ein bemerkenswerter Umstand. Allerdings wurde die BFN im Jahr 1984 Diener zweier Herren: Das Problem lag darin, dass unter der ersten rot-grünen Koalition in Hessen der Naturschutz aus dem Landwirtschaftsministerium aus- und in das erste eigenständige Umweltministerium unter Minister Fischer eingegliedert wurde. „Da konnte es schon passieren – und zwar wiederholt – dass Forstabteilung im Landwirtschaftsministerium und Naturschutzbereitung im Umweltministerium unterschiedliche Weisungen erteilten“, berichtet Dr. Ruppert. Beispielsweise habe es bei der Ausweisung eines Naturschutzgebietes laut Dr. Ruppert vom Landwirtschaftsministerium einen Erlass gegeben, die Planungen zurückzustellen; vom Umweltministerium jedoch einen Erlass, das Gebiet umgehend auszuweisen.

Untergebracht war die BFN im HLG-Gebäude in der Wilhelmshöher Allee. Der Umzug dorthin dauerte etwa zwei Jahre, sodass auch in diesem Zeitraum weiterhin eine Anbindung an das RP gegeben war.

Rückkehr ins Regierungspräsidium

Die Wiedereingliederung der BFN

Nachdem aus dem Ergebnis der Landtagswahl von 1987 eine CDU-FDP-Koalition herausgekommen war, wurden mit dem Gesetz zur Eingliederung der Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz vom 29. März 1988 die beiden Bezirksdirektionen in Darmstadt und Kassel wieder in die Regierungspräsidien eingegliedert. Für diesen Schritt nennt Dr. Ruppert mehrere Gründe: zum einen die Schaffung des dritten hessischen Regierungspräsidiums und -bezirks in Gießen 1981, dessen Fläche bis 1988 in den Bereichen Forsten und Naturschutz von den beiden Bezirksdirektionen in Kassel und Darmstadt nach dem alten Zuschnitt der beiden Regierungsbezirke mit verwaltet wurden. Zum anderen sieht Dr. Ruppert in den oben erwähnten Konflikten mit den Kommunen im Bereich des Naturschutzes den „äußeren Anlass“ für die Wiedereingliederung der BFN in die Regierungspräsidien. Schließlich führt der ehemalige Forstabteilungsleiter die Bündelungsfunktion als objektiven Grund der Integration an: Alle Planungs- und Genehmigungsbehörden sollten „in einer Hand, der des Regierungspräsidenten“, gebündelt werden.

In der Bezirksdirektion war die Wiedereingliederung in das RP nicht gern gesehen: „Wir genossen natürlich unsere Selbstständigkeit, die Mitarbeiter genauso wie ich, es gab ein ausgeprägtes Wir-Gefühl,“ so Dr. Ruppert. Noch kurz vor der Landtagswahl habe der spätere Innenminister dem Personalrat der BFN zugesichert, dass deren Arbeit sich hervorragend bewährt habe und nach einem Wahlsieg der CDU er-

halten bleiben solle. Dr. Ruppert: „Aber das galt dann nicht mehr nach der Wahl“, bei der die CDU eine Koalition mit der FDP einging. Die Konflikte mit den Kommunen im Bereich des Naturschutzes seien nach seiner Einschätzung überzeichnet worden, denn durch die Forstverwaltung habe die BFN „eine sehr gute Zusammenarbeit“ mit den Kommunen gehabt. Zwischen Bürgermeistern und Förstern habe ein gutes Vertrauensverhältnis bestanden, teilweise hätte der Forst Aufgaben für die Kommunen übernommen, die gar nicht zu seinen primären Aufgaben gehört hätten. „Insofern hatten wir als Forstverwaltung einen guten Ruf bei den Kommunen“, sagt Dr. Ruppert, im Bereich des Naturschutzes sei dies aber nicht immer der Fall gewesen.

Persönlich sei Dr. Ruppert daher traurig über das Ende der Selbstständigkeit als Bezirksdirektion gewesen. Die Eingliederung in das Regierungspräsidium brachte aber „in der Koordination der öffentlichen Planungen und der Ausführungen [...] sicherlich auch Vorteile.“ Konflikte konnten nun in der Runde der Abteilungsleiter bereits im Vorfeld entschieden werden, nötigenfalls dann auch vom Regierungspräsidenten. Im forstbetrieblichen Bereich, den Dr. Ruppert nach eigenen Angaben immer als seine Hauptaufgabe ansah, sei ihm im Regierungspräsidium auch nach der Eingliederung „immer meine Selbstständigkeit belassen worden.“ Auch Regierungsvizepräsident Dr. Neusel bestätigt die Auskünfte Dr. Rupperts: Die Wiedereingliederung in das RP habe der BFN „Weh getan“, sei aber eine richtige Entscheidung gewesen.

Den Wiedereingliederungsprozess beschreibt Dr. Ruppert als „reibungslos“, man sei offen aufgenommen worden, es habe keine Spannungen gegeben. „Was aber wieder einsetzte und die Mitarbeiter ärgerte, war, dass Personal- und Haushaltsangelegenheiten zeitraubend vonstatten gingen“, bemängelt Dr. Ruppert. Die neue Abteilung für Forsten und Naturschutz nahm wieder alle Aufgaben wahr, die auch die BFN zuvor wahrgenommen hatte; Dr. Ruppert wurde erneut die Leitung der Abteilung übertragen.

Zweiteilung

Forsten und Naturschutz

Nach dem erneuten Regierungswechsel 1991 – nun regierte wieder eine rot-grüne Koalition – wurde, nach Auskunft von Dr. Ruppert, die auf Ministerebene bereits vollzogene Trennung von Forsten (Landwirtschaftsministerium) und Naturschutz (Umweltministerium) auch innerhalb der Regierungspräsidien vollzogen. Per Erlass vom 2. September 1992 wurde der Rahmenorganisationsplan geändert und eine Naturschutzabteilung in den hessischen Regierungspräsidien eingerichtet (vgl. Staatsanzeiger 1992, S. 2402 ff), zunächst allerdings nur im RP Gießen. In Darmstadt und

Kassel blieben nach dem Erlass die Abteilungen für Forsten und Naturschutz zunächst bestehen, in Kassel wurde die Trennung dann zum 1. Juni 1996 umgesetzt (vgl. Akte „Innerer Aufbau der Behörde – Einrichtung besonderer Dienststellen 1996 – 1999“). Grundlage für die Trennung der Abteilungen war laut Akte der Koalitionsvertrag zwischen SPD und Grünen von 1991, nach dem innerhalb der Regierungspräsidien „leistungsstarke Abteilungen“ für den Naturschutz eingerichtet werden sollten. Der Naturschutz hat in dieser Zeit offenbar einen neuen Stellenwert erhalten. Die Arbeit der oberen Naturschutzbehörden sei bisher „von Defiziten und bloßer formaler Aufgabenwahrnehmung geprägt“, heißt es in einem in der Akte abgehefteten Schreiben von Landwirtschaftsminister Jordan (SPD) an die Regierungspräsidenten und weitere Kabinettsskollegen (Schreiben vom 1. August 1991). In einem weiteren Schreiben (11. Juni 1992) fordert Jordan daher die Schaffung neuer Stellen für den Bereich Naturschutz. Diese politische Entscheidung, Naturschutz und Forstverwaltung zu trennen, habe ihn getroffen, so Dr. Ruppert, da der Naturschutz ihm immer ein Anliegen gewesen sei. „Die Argumente, die damals mir in einem persönlichen Gespräch mit Minister Jordan genannt wurden, haben mich nicht überzeugt.“ Dr. Ruppert führt ein Gerichtsurteil an, nachdem die Forst-/Naturschutzabteilung gezwungen gewesen sei, Innenabgrenzungen zu den Siedlungen in Landschaftsschutzgebieten vorzunehmen. Diese Abgrenzungspraxis sei im Regierungspräsidium zu großzügig vorgenommen worden, so der Minister gegenüber Dr. Ruppert. Dies sei der Grund gewesen, den der Minister ihm für die Trennung der Aufgabenbereiche nannte. „Wir wollten nicht dauernd Konflikte haben, wenn die Bebauung weitergeht“, erläutert Dr. Ruppert, daher habe man, wenn es der Landschaftsraum ermöglichte, „diese Innenabgrenzung etwas weiter gezogen“, was von den Naturschutzverbänden beanstandet wurde.

Die Mitarbeiter der alten Abteilung wurden schließlich auf die Forst- und die Naturschutzabteilung aufgeteilt, die Leitung der Naturschutzabteilung mit Herrn Wildhagen einem Juristen der Forstabteilung übertragen, der den Naturschutz innerhalb der Forstabteilung lange mitgeprägt habe, so Dr. Ruppert. Zwischen den beiden Abteilungen habe menschlich immer ein gutes Verhältnis bestanden. Allerdings hätten nun „zwei Abteilungen auf die Fläche eingewirkt. Das war nicht ganz konfliktfrei“, berichtet Dr. Ruppert. Aus betrieblichen Zwängen sei der Forstbereich „stärker in Position gebracht“ worden. „Ich war nicht mehr gezwungen, zwischen Forsten und Naturschutz Kompromisse zu machen“, so Dr. Ruppert. Es sei für ihn immer selbstverständlich gewesen, dass der Staatswald im Gemeinwohlinteresse „in besonderer Weise“ für den Umwelt- und Naturschutz zur Verfügung gestellt werden musste, „auch unter Inkaufnahme betriebswirtschaftlicher Nachteile“. Die ministerielle Vorgabe habe nach der Trennung gelautet: „Wir machen das, aber es muss sachgerecht entschädigt

werden“, da der Forstbereich auf positive Betriebsergebnisse angewiesen sei. An diesem von Dr. Ruppert geschilderten innerbehördlichen Beispiel der Trennung zweier Aufgabenbereiche wird deutlich, wie notwendig eine Aufgabenbündelung ist und wie schnell unterschiedliche fachliche Interessen auseinanderfallen können.

HessenForst

Trennung von Betrieb und Hoheit

Zum 1. Januar 2001 wurde mit dem Gesetz zur Reform der Landwirtschafts-, Forst-, Naturschutz-, Landschaftspflege-, Regionalentwicklungs- und Flurneuordnungsverwaltung (LFN-Reformgesetz vom 22. Dezember 2000) der CDU-FDP-Landesregierung unter Ministerpräsident Koch unter anderem der betriebliche Teil der Forstverwaltung aus den Regierungspräsidien ausgegliedert und in einen selbstständigen Landesbetrieb „HessenForst“ überführt (s.a. Kapitel II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“). Damit wurden der Forstbetrieb und die Forsthoheit erstmals in der hessischen Geschichte voneinander getrennt. Nach Angaben des heutigen Dezernatsleiters ging mit der Ausgliederung des Forstbetriebes auch eine Forststrukturreform einher, die unter anderem den Verkauf von Flächen und die Reduzierung der Zahl der Reviere und Forstämter zum Inhalt hatte. Hintergrund der Reformen war auch hier die Haushaltsslage des Landes Hessen. Mit einer Verringerung des Personals der Landesverwaltung und durch Effizienzsteigerungen in der Verwaltung sollte dem entgegengewirkt werden (vgl. Ruppert 2000, S. 9/10). Es sei Bestreben der CDU-FDP-Koalition gewesen, dass durch die Selbstständigkeit der Forstbetrieb außerhalb des Landeshaushaltes selbstständig wirtschaften und Rücklagen bilden konnte.

Die Ausgliederung des betrieblichen Teils der Forstverwaltung war für Dr. Ruppert neben der Wiedereingliederung der BFN „die größte berufliche Enttäuschung“. Geprägt von seinen Lehrern an der Universität Göttingen, Professor Hasel und Professor Burghardt, sei im Forstbereich die Einheit von Betrieb, Dienstleistung und Verwaltung wichtig. Dort, wo die Einheit verloren gehe, sei es nachgewiesen zu Konflikten gekommen. Über kurz oder lang würden zwei Verwaltungen auf die Fläche einwirken, die zwei unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, so Dr. Ruppert: Die Hoheitsverwaltung wolle die Schutzfunktion des Waldes stärken, die Betriebsverwaltung das betriebliche Ergebnis. Dieses Konfliktpotenzial schätzt Dr. Ruppert im Moment noch als relativ gering ein, da sich die Kollegen noch kennen und daher offen miteinander umgingen. „Aber da entwickelt sich ein Eigenleben, es kommt eine neue Generation. Die Konflikte auf der Fläche, zwischen Betriebs- und Hoheitsverwaltung, drohen größer zu werden“, warnt Dr. Ruppert. Unterstützt wird der ehemal-

lige Forstabteilungsleiter in dieser Auffassung vom Leiter des Forstdezernats und vom für die Forsthoheit zuständigen Dezernenten. Für die Fläche sei es sinnvoller, wenn Forstbetrieb und Forsthoheit in einer Hand seien, so Dezernatsleiter Buchert. Die Ausgliederung des forstfiskalischen Bereichs an die Betriebsleitung des Landesbetriebes HessenForst in Kassel sei daher nicht „die optimale Lösung.“ Wie Dr. Ruppert, so erklärt auch Buchert, dass es für die Zusammenarbeit allerdings zurzeit noch positiv sei, dass man die Kollegen bei HessenForst persönlich aus Regierungspräsidiums-Zeiten kenne. Forstmitarbeiter Lothar Schmidt befürchtet allerdings, dass der Eigenbetrieb eine eigene Dynamik entwickle.

In den zur Vorbereitung der Forstreform eingesetzten Kommissionen habe Dr. Ruppert „sehr für die Erhaltung dieser Einheit von Hoheits- und Betriebsverwaltung geworben“. Die Entscheidung sei aber bereits politisch gefallen gewesen, um die Betriebsführung dem Landesbetrieb zu überlassen. In verschiedenen Schriften hat der ehemalige Forstabteilungsleiter Stellung zu dieser Problematik bezogen; grundlegend ist für ihn darin die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes, die in Bundes- und Landesgesetzen gleichrangig mit der Nutzfunktion behandelt werde, nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1990 „sogar Priorität“ vor dem wirtschaftlichen Nutzen habe (vgl. Ruppert 1999, S. 3). Eine „nachhaltige, gesellschaftsorientierte Waldwirtschaft“ sollte daher von einer Stelle mit umfassender Zuständigkeit wahrgenommen werden (ebd.). Dr. Ruppert macht in seinem Papier zwei Vorschläge, wie die Landesforstverwaltung organisiert werden könnte:

1. Der Forstbetrieb bleibt Teil der Staatsverwaltung (vgl. Ruppert, S. 4);

Gründe (u.a.):

- im Regierungsbezirk Kassel wurde im Jahr 1998 ein Gewinn von sieben Millionen DM erzielt;
- der laufende Verwaltungsreformprozess (s. Kapitel II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“) sichere die unternehmerische Ausrichtung;
- die Bündelung forstlicher Belange falle auf der Mittelstufe besonders ins Gewicht. Zur Sicherstellung einer Zweistufigkeit der Forstverwaltung (also ohne Einbeziehung des Landrats) sollten weitere Aufgaben delegiert und dereguliert werden.

2. Der Landesbetrieb wird in die Landesforstverwaltung integriert (vgl. Ruppert, S. 5/6):

Wenn der Landesbetrieb politisch vorgegeben sei, so könnte er auf Ministeriums- und Regierungspräsidiumsebene in die Landesforstverwaltung integriert werden, „um die Koordination zwischen Betrieb, Dienstleistung und Hoheit sicherzustellen“ (Ruppert, S. 5). Das heißt, dem Leiter der jeweiligen Forstab-

teilung würden die Hoheitsdezernate sowie der Landesbetrieb unterstehen, eine behördenerne Bündelung wäre gewährleistet. Außerdem wäre im betrieblichen Bereich weiterhin Ortsnähe statt zentraler Steuerung gegeben (vgl. S. 6).

Die Pläne zur Schaffung des Landebetriebs wurden dadurch nicht aufgehalten: „Es bleibt bei der Trennung von Betrieb, Dienstleistung und Hoheit auf der Fläche, die ich mittelfristig für schädlich halte“ (Dr. Ruppert). Während aus forstlicher Sicht die Trennung von Forstbetrieb und Forsthoheit negativ bewertet wird, wird die Trennung aus Sicht der Bündelungsfunktion des Regierungspräsidiums nicht ganz so negativ beurteilt. Die Ausgliederung des Forstbetriebes, also der Waldbewirtschaftung, tangiere das Regierungspräsidium „nicht unmittelbar“, sagt Dr. Ruppert. Auch Regierungspräsident Klein und Regierungsvizepräsident Dr. Neusel stützen diese Einschätzung. Es sei zwar ein Großteil an Aufgaben verloren gegangen, doch der hoheitliche Bereich sei im Hause geblieben. Der mit der Ausgliederung des Forstbetriebes verbundene Wegfall des Dienstleistungsbereiches des Forsts, insbesondere der fachlichen Betreuung der Kommunen, wiegt für Dr. Ruppert aus Sicht des Regierungspräsidiums schwerer, da es hier einige Berührungs punkte mit den Aufgaben des Regierungspräsidiums gebe.

Die Personalauswahl war ein Schwerpunkt während des Ausgliederungsprozesses des Forstbetriebes aus dem RP, wie aus dem Interview mit Dr. Ruppert hervorgeht. Da die Leitung des Landesbetriebs HessenForst in Kassel angesiedelt wurde, musste dieser vor allem durch die ehemaligen RP-Mitarbeiter in Kassel „personell bestückt werden.“ Dazu Dr. Ruppert weiter:

„Es war mir ein Anliegen, dass hoch qualifizierte Mitarbeiter dort tätig werden. Die meisten – das ist typisch für Forstleute – fühlten sich dem betrieblichen Bereich zugehörig. Aber es gelang auch, den Forstbereich im RP gut personell auszustatten.“

Dadurch sei in der Folgezeit eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb und auch mit dem zuständigen Fachministerium möglich gewesen, so Dr. Ruppert.

Die Ausgliederung des Forstbetriebs führte schließlich dazu, dass Naturschutz und Forst im Jahr 2001 wieder in einer Abteilung zusammengefasst wurden. Außerdem wurde ein Dezernat der landwirtschaftlichen Hoheitsverwaltung in die Abteilung eingegliedert, die Dr. Ruppert noch einige Monate leitete. Es sei ein „zähes Ringen“ gewesen, qualifizierte Mitarbeiter für das neue Dezernat zu bekommen, doch sei es zum Schluss gelungen, gute Mitarbeiter für die Landwirtschaftsverwaltung auszuwählen. Die Integration des Naturschutzes sei „die leichteste Aufgabe“ gewesen, da

Dr. Ruppert die Mitarbeiter kannte: „Es hat Spaß gemacht, dass ich in den letzten Monaten wieder für den Naturschutz Verantwortung trug und mit so engagierten Mitarbeitern die Aufgabe angehen konnte.“ Im Bereich des Naturschutzes habe er allerdings einen Wandel gespürt; im Vergleich zu früher seien die Aufgaben „sehr mit Augenmaß“ von den Mitarbeitern wahrgenommen worden, Kommunen und Fachverwaltungen hätten inzwischen den Naturschutz zu ihrer eigenen Sache gemacht.

Einen letzten, allerdings nur organisatorischen Wandel erlebte die Abteilung „Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz“ im Jahr 2005, als sie mit der *Operation Sichere Zukunft* in die neue Abteilung II integriert wurde.

Abteilungen und Dezernate für Forst und Naturschutz **Organisatorische Entwicklung innerhalb des Regierungspräsidiums**

Bis einschließlich dem Geschäftsverteilungsplan 1967 war die Forstabteilung (Abteilung IV: Forstverwaltung) in acht (teilweise neun) Dezernate gegliedert. Jedes Dezernat nahm einerseits die Aufgaben der Forstinspektion für einen bestimmten räumlichen Bereich des Regierungsbezirks wahr und war andererseits mit jeweils unterschiedlichen übergreifenden Fachaufgaben betraut (vgl. auch Schneider, S. 89). Mit dem Geschäftsverteilungsplan 1970 wurde diese Praxis insoweit geändert, dass zusätzlich zu den Forstinspektions-Decernaten (die weiterhin Fachaufgaben behielten) auch reine Fachdezernate entstanden, und zwar für die Bereiche Naturschutz, Domänen (Verwaltung/Jagd/Fischerei) sowie Domänen (fachlich)/Landwirtschaft. Der Abteilungsname änderte sich in Abteilung IV – Forsten und Landwirtschaft. Diese Struktur blieb bis zur Ausgliederung der Forstabteilung 1978 weitgehend erhalten und wurde grundsätzlich auch nach der Eingliederung der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz 1988 so fortgeführt. Die Abteilung nannte sich nun Abteilung V – Forsten und Naturschutz. Zu den Forstinspektionsdezernaten mit Fachaufgaben waren zwei Fachdezernate für Naturschutz (Öffentlich-rechtliche Planung/Landschaftspflege sowie Natur-/Artenschutz) getreten, dazu je ein Dezernat für Domänen und eines für Jagd/Fischerei. Nach der Zweiteilung der Abteilung im Jahr 1994 weist der Geschäftsverteilungsplan von 1995 für die Forstabteilung (Abteilung V: Forsten) neun Dezernate aus: Weiterhin nahmen die räumlich zugeschnittenen Forstinspektionen jeweils spezielle Fachaufgaben wahr, daneben gab es ein Dezernat für Domänen und eines für die Jagdhoheit. Die neue Naturschutzabteilung (Abteilung VI: Naturschutz) bestand aus sechs Dezernaten: Landschaftsrahmenplan/Bodenschutz, Vernetzung/Naturschutz, Schutzgebiete, Artenschutz/Fischerei, Eingriffe, Rechtsangelegenheiten. Auch zur Forstabteilung gehörte übrigens immer ein Justitiariat, das entweder als eigenständiges

Dezernat im Geschäftsverteilungsplan geführt wurde oder der Forstinspektion zugeordnet war, die als Fachdezernat für allgemeine Aufgaben bzw. Rechtsangelegenheiten zuständig war. Bis zum Jahr 2001 blieb diese Struktur der Forst- und Naturschutzabteilung im Wesentlichen erhalten, die zwischenzeitlich beim Regierungspräsidium Kassel angesiedelte Verwaltung des Biosphärenreservats Rhön wurde organisatorisch der Naturschutzabteilung als Dezernat zugeordnet.

Zum 1. Januar 2001 wurden mit der Ausgliederung des Forstbetriebs die Forst- und die Naturschutzabteilung wieder zusammengelegt. Die neue Abteilung V (Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz) hatte zunächst zehn Dezernate:

- Im Bereich Landwirtschaft und Forsten waren dies: Landwirtschaft/Fischerei, Domänen, Forsthoheit/Forstaufsicht, Obere Jagdbehörde/Rechtsangelegenheiten (Forst);
- im Bereich des Naturschutzes: Eingriffsregelung, Landschaftsplanung, Schutzgebiete, Landschaftspflege, Artenschutz/Rechtsangelegenheiten (Naturschutz), Biosphärenreservat Rhön.

Im Zuge der Forstreform ging auch die Domänenverwaltung auf den Landesbetrieb Hessenforst über, außerdem wurde die Verwaltung des Biosphärenreservats Rhön aus dem Regierungspräsidium ausgegliedert. Daher schrumpfte die Zahl der Dezernate der Abteilung V im Jahr 2003 auf acht. Mit der *Operation Sichere Zukunft* halbierte sich dann im Jahr 2005 die Zahl der Forst- und Naturschutzdezernate, ohne dass es allerdings zu einem Aufgabenverlust kam (einzig die Rechtsangelegenheiten werden nun von einem zentralen Justitiariat in der Abteilung I für die gesamte Behörde wahrgenommen). Seither sind die vier Dezernate Landwirtschaft/Fischerei, Forsten/Jagd, Eingriffe/Landschaftsplanung/Naturschutzdaten sowie Schutzgebiete/Artenschutz/Landschaftspflege Teil der neu geschaffenen Abteilung II – Verkehr, Planung, ländlicher Raum, Verbraucherschutz.

Stetigkeit und Wandel

II. 2.6.1 Die Aufgaben der Abteilung Forsten und Naturschutz

Inhaltlich verändert

Die Aufgaben im Bereich Forsten

Sieht man von der Ausgliederung des Forstbetriebs im Jahr 2001 ab, so haben sich die Zuständigkeiten des Regierungspräsidiums Kassel im Forstbereich im Laufe der Jahrzehnte kaum verändert – auch nicht durch die Aus- und spätere Wiedereingliederung der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz.

Inhaltlich hat es allerdings im forstfachlichen Bereich viele Veränderungen gegeben, wie Dr. Ruppert erläutert. Dies wird auch von dem für die Forsthoheit zuständigen Dezernenten bestätigt: Beispielsweise als Reaktion auf den Klimawandel habe sich in den vergangenen Jahren im Forstbereich „viel getan.“ Dr. Ruppert nennt drei Beispiele, an denen man die Veränderung der inhaltlichen Ausrichtung der Forstverwaltung nachvollziehen kann:

- den Waldbau: War zu Beginn der Amtszeit von Dr. Ruppert der Kahlschlag die Regel, so habe sich in den letzten zwei Jahrzehnten die naturgemäße Waldwirtschaft durchgesetzt (statt Flächen komplett abzuholzen, werden nur Einzelstämme entnommen). Durch Verjüngung des Bestandes, mehr Laubholz und die Anlage von Mischwäldern seien die Wälder stabilisiert worden; Fortbildung habe dabei eine wichtige Rolle gespielt, so Dr. Ruppert, sodass die naturgemäße Waldwirtschaft von Revierförstereien „mit Begeisterung“ aufgegriffen und fachkundig umgesetzt worden sei;
 - die Jagd: Auch hier sei „der Hebel umgeschaltet“ worden; entstanden früher durch Überbesatz große Schäden, so sei eine Reduktion des Wildbestandes gelungen.
- Dr. Ruppert sieht darin einen „Balanceakt zwischen Arterhaltung und vertretbaren Wildschäden“;
- die Waldarbeit nennt Dr. Ruppert als dritten Schwerpunkt, „der mir am Herzen lag“: Zu Beginn seiner Tätigkeit sei Waldarbeit eine „Gelegenheitsarbeit am Ende der Lohnskala“ gewesen, heute ein anerkannter Ausbildungsberuf (Forstwirt, Forstwirtschaftsmeister). Im Zusammenhang mit der Mechanisierung der Waldwirtschaft bedeutete die bessere Ausbildung aber auch eine starke Reduktion der Zahl der Waldarbeiter. Als Dr. Ruppert zum Regierungspräsidium Kassel kam, waren im Regierungsbezirk nach seinen Angaben etwa 4.000 Waldarbeiter tätig, als er in den Ruhestand ging, waren es nur noch knapp 700. Die Arbeitsleistung eines Waldarbeiters lag laut Dr. Ruppert 1956 bei 0,2 Festmeter Holz pro Stunde, heute bei fast drei Festmetern.

Ein „Handicap“ sei, dass die Altersstruktur durch die Personaleinsparungen sowohl im Beamten- und Angestelltenbereich, als auch bei den Waldarbeitern durcheinander geraten sei: „Durch die geringen Einstellungen aufgrund betriebswirtschaftlicher Zwänge ist eine Überalterung der Mitarbeiterschaft eingetreten“, sagt Dr. Ruppert. Einsparungen seien zwar nicht zu umgehen, man müsse aber den Nachwuchs an Fachkräften sicherstellen.

Die dem Regierungspräsidium zugewiesenen Aufgaben veränderten sich bis zum Jahr 2001 äußerlich kaum: für die forstbetriebliche und forstfachliche Aufsicht über die Forstämter waren die Forstinspektionen der Abteilung zuständig. Jeweils ein Dezernat

übernahm diese Aufgabe für einen bestimmten Raum. Durch Organisationsreformen verringerte sich allerdings die Zahl der Forstinspektionen von acht (1957) auf sieben (1970) und schließlich auf fünf (1998). Zu den forstbetrieblichen, forsfachlichen und forsthöheitlichen Aufgaben zählten bis 2001:

Personalangelegenheiten (Dienstaufsicht, Ausbildung, Beihilfe, Unfälle, etc.) und Walddarbeiterangelegenheiten (Ausbildung, Löhne, etc.); Haushaltsmittelbewirtschaftung, Kassen und Rechnungswesen und Controlling (ab 1998); Verwaltung der Forstgrundstücke, des fortfiskalischen Vermögens und der Domänen (ab 1970; vorher bei Abteilung III); Holzhandel, Holzeinschlag und Holzverwertung; forstliche Jagd und Fischerei (Wildschäden, Fütterung, Wildschutz, etc.); Forstschutz (Forstpolizei, Forstsäden, Waldbrandschutz, Waffen, etc.); forstlicher Naturschutz; Forstbetrieb (Pflanzen, Wege, Maschinen, etc.) und Forsteinrichtung (Kartierung, etc.); Forstgesetzgebung (Mitarbeit, Dienstanweisungen, etc.); Betreuung und Überwachung von Privat-, Kommunal- und Domänenwald (Waldeck) sowie Natur- und Wildparks. Ab 1970 wurden der Forstabteilung außerdem die Aufgabe der oberen Jagdbehörde und der oberen Fischereibehörde (jeweils Rechts- und Fachaufsicht) sowie die hoheitlichen Aufgaben der Landwirtschaftsverwaltung, die im Regierungspräsidium wahrgenommen wurden, übertragen. Diese Aufgaben wurden bis 1970 in der Abteilung III wahrgenommen. Ebenfalls ab 1970 war die Forstabteilung verstärkt für den Naturschutz zuständig. Dieser Aufgabenbereich wird unten näher beschrieben. Schließlich gehörte auch ein eigenes Rechtsdezernat/Justitiariat zur Forstabteilung.

Dieser Aufgabenbestand änderte sich auch trotz der Aus- und Wiedereingliederung der BFN nicht. Wie Dr. Ruppert berichtet, wurden sämtliche Aufgaben – Forst, Domänenverwaltung, obere Jagd-, Fischerei- und Naturschutzbehörde – jeweils „mitgenommen“. Welche Bedeutung die Verwaltung der Domänen und des Staatswaldes sowohl für das Regierungspräsidium als auch für die BFN hatte, wird in der Aussage Dr. Rupperts deutlich, dass von der Forstabteilung bzw. der BFN fast ein Drittel der Gesamtfläche des Regierungsbezirks verwaltet wurde: „Wir haben die 26 staatlichen Domänen betreut“, so Dr. Ruppert, den Domänenstreubesitz, den fortfiskalischen Streubesitz und den Staatswald, der seinen Angaben zufolge etwa 50 Prozent der Waldfläche Nordhessens ausmacht. Damit fiel die Betreuung des gesamten staatlichen Grundbesitzes „außer Schlösser und Gärten“ in die Hände der Forstabteilung/der BFN. Beide Behörden seien daher Verhandlungspartner der Kommunen gewesen, z.B. bei Infrastrukturmaßnahmen oder im Grundstücksverkehr. Sowohl in der Forstabteilung als auch in der BFN habe man konstruktiv mit Kommunen und anderen Behörden zusammengearbeitet, berichtet Dr. Ruppert.

Tendenz zur Zentralisierung

Verbliebene Aufgaben im Bereich Landwirtschaft und Forsten

Nach der Ausgliederung des Forstbetriebes 2001 verblieben in der ehemaligen Forst- und Naturschutzabteilung die Aufgaben der oberen Forst-, Jagd- und Fischereibehörde sowie der gesamte Naturschutz. Die Aufgaben aus dem Landwirtschaftsbereich wurden aufgestockt. In allen Bereichen werden heute zum Teil landesweite Aufgaben übernommen.

Landwirtschaft

Für den Bereich Landwirtschaft, Fischerei, Regional- und Dorfentwicklung ist das Dezernat 25 der Abteilung II zuständig. Die unterschiedlichen Aufgaben aus dem Landwirtschaftsbereich werden von den drei hessischen Regierungspräsidien teilweise zentral für ganz Hessen wahrgenommen. In Kassel sind mit zentraler Zuständigkeit angesiedelt:

- der Bereich Bodenschutz und Kreislaufwirtschaft (u.a. Klärschlamm-, Bioabfall-, Düngemittelverordnung) mit Kontroll-, Überwachungs- und Koordinierungsaufgaben und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten;
- Milchabgabenverordnung (u.a. Widerspruchsverfahren, Unterstützung der untergeordneten Behörden);
- Sachverständigenwesen (u.a. Berufung, Prüfung und Beratung von Gutachtern sowie Erstellung von Gutachten im Behördenauftrag in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Garten- und Weinbau sowie Fischerei);
- Genehmigungsverfahren nach dem Grundstücksverkehrs- und Landverpachtungsgesetz.

Zu den bezirksbezogenen Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft gehört die Stellungnahme als Träger öffentlicher Belange der Landwirtschaft zu den verschiedenen Verfahren (z.B. Raumordnungs-, Planfeststellungs-, Bau- und Naturschutzverfahren). Dem Landwirtschaftsdezernat ebenfalls zugeordnet sind die Aufgaben der Oberen Fischereibehörde, die Zuständigkeit ist hier allerdings auf den Regierungsbezirk Kassel begrenzt und umfasst vor allem die Fachaufsicht über die unteren Fischereibehörden und Fischereigenossenschaften, die Förderung der Fischerei sowie die fachliche Stellungnahme zu den unterschiedlichen Verfahren. Landesweit zuständig ist die Obere Fischereibehörde des Regierungspräsidiums Kassel für die Leitung und Verwaltung der Staatlichen Fischereischule und den Ausbildungsberuf Fischwirt (Beratung, Anerkennung der Ausbildungsstellen).

Regional- und Dorfentwicklung

Dem Landwirtschaftsdezernat ist auch die landesweite Zuständigkeit für die Regional- und Dorfentwicklung zugeordnet. Deren Förderung ist beim Hessischen Ministerium für Umwelt, Verbraucherschutz und ländlichen Raum, der Investitionsbank Hessen und den Landkreisen angesiedelt. In der Grundsatzarbeit wird das Ministerium durch das Regierungspräsidium Kassel unterstützt, außerdem werden vom Regierungspräsidium landesweit Informations- und Unterstützungsmaterialien herausgegeben und Fortbildungsveranstaltungen durchgeführt. Die wichtigste Aufgabe der Regional- und Dorfentwicklung im Regierungspräsidium Kassel dürfte aber die hessenweite Durchführung des Wettbewerbes „Unser Dorf“ sein. Der 1958 ins Leben gerufene Wettbewerb soll dazu dienen, die Einwohner ländlich geprägter Dörfer dahingehend zu fördern, „Veränderungen in ihrem Gemeinwesen nicht nur ‚zu erdulden‘, sondern initiativ mit zu gestalten“ (Internetdarstellung des Regierungspräsidiums Kassel). An dem Wettbewerb nehmen zwischen 200 und 300 hessische Orte teil, es gibt einen Regional- und im darauf folgenden Jahr einen Landesentscheid.

Jagd

Als Obere Jagdbehörde hat das Regierungspräsidium Kassel heute landesweite Zuständigkeit nach Bundes- und hessischem Jagdgesetz sowie der Bundeswildschutzverordnung. Sie ist im Forstdezernat angesiedelt und übt die Fach- und Rechtsaufsicht über die unteren Jagdbehörden aus und berät diese in Fachfragen. Außerdem ist das Regierungspräsidium Kassel für die Organisation und Durchführung der Jagdprüfungen („grünes Abitur“) in Hessen zuständig, stellt den Fragenkatalog zusammen und beruft die Prüfer. Weitere Aufgaben sind unter anderem die Ausweisung bestimmter Wildgebiete, die Bestellung von Sachkundigen und die Zuweisung von Haushaltsmitteln und die Entscheidung über höhere Abschussquoten. Alle Mitarbeiter der Oberen Jagdbehörde sind selbst Jäger.

Forsten

Als „klassische Forsthoheit“ bezeichnet der für diesen Bereich zuständige Mitarbeiter des Forstdezernats, Lothar Schmidt, die Hoheitsaufgaben, die auch nach der Ausgliederung des Forstbetriebes weiterhin im Regierungspräsidium Kassel wahrgenommen werden. Die hoheitlichen Aufgaben des Forstes erstrecken sich laut Herrn Schmidt auf drei Bereiche:

- die Rechts- und Fachaufsicht über die Forstämter des Regierungsbezirks (umfasst u.a. Kontrollen, Fortbildung, Information über Rechtsveränderungen, Über-

wachung der richtigen Anwendung des Forstrechts, etc.). Die Forstämter seien seit der Ausgliederung damit „Zwitter“, so Schmidt, da sie im hoheitlichen Bereich der Aufsicht des Regierungspräsidiums unterstehen und mit dem Regierungspräsidium zusammenarbeiten, im forstfiskalischen Bereich aber dem Landesbetrieb Hessen-Forst;

- die forsthoheitliche und fortfachliche Beteiligung an allen Planungsverfahren, die den Wald betreffen bzw. bei denen Wald betroffen ist (z.B. Verkehrsprojekte, Regionalplanung etc.). Hier komme nach Ansicht Schmidts die Bündelungsfunktion des Regierungspräsidiums „richtig zum Tragen“, da alle Fachbehörden unter einem Dach vereint seien. Aufgabe des Regierungspräsidiums als Obere Forstbehörde sei es, das allgemeine Interesse am Erhalt des Waldes zu vertreten, Eingriffe nur wenn nötig zuzulassen und für Ersatzmaßnahmen zu sorgen;
- die Rechts- und Fachaufsicht über die Kreisausschüsse der Landkreise und den Magistrat der Stadt Kassel: Seit dem 1. Januar 2002 sind neben den Forstämtern nun auch die Kommunen dem Forstdezernat nachgeordnet. Wie Herr Schmidt berichtet, gingen damals die Erteilung von Genehmigungen zur Waldneuanlage und zur Waldrodung von den Forstämtern auf die Kommunen über (allerdings unter Beteiligung von Forstamt und Unterer Naturschutzbehörde), ausgenommen davon sind Großprojekte (hier liegt die Zuständigkeit für Waldrodungen und Waldneuanlagen weiterhin beim RP). Mit der Übertragung dieser zwei Aufgabenbereiche von den Forstämtern auf die Kommunen sei die Arbeit nach Auskunft von Herrn Schmidt „nicht einfacher geworden“, da es nun einen „Knick“ in der hoheitlichen Forststruktur gebe. Während früher die Forstverwaltung komplett in staatlicher Hand gelegen habe, ist nun in einem Teilbereich – Waldrodung und Waldneuanlage – die kommunale Selbstverwaltung zuständig. Die Möglichkeiten des staatlichen Eingreifens wurden damit in diesem Bereich eingeschränkt, laut Herrn Schmidt ist ein Eingriff des Regierungspräsidiums nur noch bei fehlerhafter Rechtsanwendung durch die Kommunen möglich. Der Forstmitarbeiter bezeichnet die Kommunalisierung der Waldrodung/Waldneuanlage als „unglücklich“, da in diesem Bereich die Lokalpolitik eine Rolle spielt und somit die „Gefahr der Politisierung“ der Aufgabe bestehe.

Weitere Aufgabengebiete sind:

- die Forsteinrichtung (Genehmigung und Überwachung forstlicher Betriebspläne) des Körperschafts- und des Gemeinschaftswaldes und die Anerkennung der Forsteinrichtung des Privatwaldes. Unter einem Forsteinrichtungswerk versteht man die Zustandserfassung eines Waldes zu einem bestimmten Stichtag (Bestands-

beschreibung), auf der die Planung für die nächsten zehn Jahre beruht, wie der zuständige Mitarbeiter des Regierungspräsidiums, Eitel Klein, erläutert. Auf dieser Grundlage werde eine nachhaltige Forstwirtschaft ermöglicht. Im Bereich Hessen Forst sind die Forstämter für die Forsteinrichtung zuständig, hier übernimmt das Regierungspräsidium nur Überwachungsaufgaben. Die Aufgabe der Forsteinrichtung beinhaltet für das RP Kassel auch die Beratung und Unterstützung der Waldbesitzer, berichtet Eitel Klein, z.B. nach Windwurf (der auch die Forsteinrichtungsplanungen umwirft);

- das Forstvermehrungsgutgesetz: Die Verwendung von geeignetem Saatgut ist nach Angaben von Eitel Klein gesetzlich im EU-Recht und dem darauf basierenden Forstvermehrungsgutgesetz vorgeschrieben und außerdem Teil des Nachhaltigkeitsgedankens, der im Forstgesetz festgeschrieben sei. Vor diesem Hintergrund übernimmt das Kasseler Forstddezernat teilweise landesweite Aufgaben im Bereich der Forstgenetik, das Spezialgebiet soll daher kurz näher vorgestellt werden: Die Überwachung des Samenverkehrs und der Baumschulen, die Erfassung geeigneter „Genpools“, die Überwachung von Beerntung der Samen, weiterer Produktion (Aufbereitung, Anzucht), Warenverkauf und Warenhandel „bis die Pflanze wieder im Boden ist“, so Eitel Klein. Für diese Aufgaben ist das Forstddezernat europaweit vernetzt. Für den makro- und den mikrovegetativen Pflanzbereich führt das RP Kassel das bundesweite Zentralregister, im Bereich „Populus“ ist geplant, das europaweite Zentralregister in Kassel anzusiedeln. An der Programmierung der notwendigen Registerprogramme war Eitel Klein ebenfalls beteiligt; er arbeitet an Arbeitsgemeinschaften auf Bundes- und Europaebene mit, außerdem gibt es eine Zusammenarbeit mit der forstlichen Versuchsanstalt.

Für diese hochspezialisierten Aufgaben sei viel Fachwissen notwendig, so Eitel Klein, sowohl im Bereich Forsteinrichtung, als auch im Bereich Forstgenetik. Entsprechend ausgebildetes Fachpersonal sei daher obligatorisch.

Weitere Aufgaben des Forstddezernats sind die Aufsicht über den Körperschafts- und Privatwald, die Ausbildung von Forstreferendaren und die Bestellung von Sachverständigen sowie Rechtsangelegenheiten. Die verbliebenen Aufgaben der Forst- und Jagdhoheit werden im Dezernat 26 wahrgenommen.

Stetig gewachsen

Die Aufgaben im Bereich Naturschutz

Im Gegensatz zum Forst, bei dem sich die Zuständigkeiten des Regierungspräsidiums Kassel auch durch die Ein- und Ausgliederungen kaum verändert haben (mit Ausnahme der Herauslösung der Forstbetriebes), so war die Arbeit im Naturschutz durch einen Bedeutungszuwachs geprägt, der schließlich auch zur (zeitweiligen) Eigenständigkeit der Abteilung führte.

1975, so berichtet Dr. Ruppert, habe der Naturschutz innerhalb der Behörde und auch im gesellschaftlichen Interesse noch eine geringe Bedeutung gehabt. Für Eingriffe und Ausgleichsmaßnahmen habe es noch keine rechtlichen Grundlagen gegeben, der Artenschutz sei „auf Sparflamme“ gelaufen, sagt Dr. Ruppert.

Bis 1970 waren die Naturschutzaufgaben als Fachaufgaben einer der Forstinspektionen zugeordnet. Mit dem Geschäftsverteilungsplan von 1970 übernahm dann erstmals ein eigenes Fachdezernat (Dezernat IV/6 b) Naturschutzaufgaben: den Landschafts- und Pflanzenschutz, die Fachaufsicht über die Untere Naturschutzbehörde und Zweckverbände. Naturparks und „Verbindung zu Organisationen“ wurden ebenfalls dem Dezernat zugeschrieben (vgl. Geschäftsverteilungsplan 1970). Das Dezernat nahm damit die Aufgaben der höheren Naturschutzbehörde wahr. In den folgenden Jahren sei der Druck auf die Politik im Naturschutzbereich durch die Etablierung der Naturschutzverbände immer größer geworden, berichtet Dr. Ruppert, sodass mit dem Naturschutzgesetz von 1980 mehr Haushaltssmittel für den Naturschutz zur Verfügung standen, die Schutzkategorien ausgeweitet und die Ausweisung weiterer Naturschutzgebiete vorangetrieben wurden. Von diesen gesetzlichen Änderungen war zunächst die Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz betroffen, die seit 1978 aus dem RP ausgliedert war und auch die Naturschutzaufgaben wahrnahm. Mit der Wiedereingliederung der BFN in das RP Kassel kam dann auch der Naturschutz im Regierungspräsidium verstärkt zum Zuge, die Aufgaben der zwei Naturschutzdezernate lagen 1989 (Geschäftsverteilungsplan) bei der öffentlich-rechtlichen Planung (Mitwirkung Landschaftsrahmenplan, Stellungnahmen, etc.), bei der Landschaftspflege und -überwachung, bei der Ausweisung neuer Naturschutzgebiete, Erstellung von Karten und Gutachten, im Artenschutz (Genehmigung von Tiergehegen, Einfuhrkontrollen, Ordnungswidrigkeiten, etc.) und schließlich bei der Fachaufsicht über die untergeordneten Naturschutzbehörden einschließlich Widerspruchsverfahren. In den 1990er Jahren wurde in Hessen der Naturschutz politisch erneut in den Mittelpunkt gerückt, außerdem stieg die Zahl der Vorgaben von Bundes- und europäischer Ebene, sodass der Bereich Naturschutz (zunächst als eigenständige Abteilung und heute in zwei Dezernaten

mit kaum veränderten Aufgabenbestand) u.a. folgende Aufgabengebiete umfasst:

- die Fachaufsicht über die unteren Naturschutzbehörden, das Daten- und Informationsmanagement im Bereich Naturschutz (z.T. landesweit), die naturschutzfachliche Beteiligung an sämtlichen Verfahren inklusive Beratung, Stellungnahmen und Umweltverträglichkeitsprüfungen, die Sicherstellung, Ausweisung und Löschung von unterschiedlichen Arten an Natur-, Pflanzen-, Landschafts- und Tierschutzgebieten, die Landschaftspflege, den Artenschutz, Haushaltsmittelbewirtschaftung und Förderung im Bereich Naturschutz sowie die Kooperation und Koordination der unterschiedlichen Beteiligten und die Durchführung von Widerspruchs- und Klageverfahren (vgl. Geschäftsverteilungsplan 2007).

Im Bereich des Naturschutzes sei ein „unglaublicher Wandel“ eingetreten, sagt Dr. Ruppert. Dieser Wandel ist nicht nur im oben geschilderten Aufgabenzuwachs, sondern auch in der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung und in der Verankerung des Naturschutzes in der Gesellschaft erkennbar, wie man an den Ausführungen des ehemaligen Abteilungsleiters feststellen kann:

Vor 25 Jahren war der Bereich Naturschutz im Regierungspräsidium Kassel demnach zum einen von einem starken politischen Druck aus Wiesbaden und zum anderen von Konflikten mit Eigentümern, Landwirten, Jägern und Kommunen geprägt. Ein Mitarbeiter des Naturschutzdezernates habe bei Ortsterminen immer gesagt, er müsse „das Auto in Fluchtrichtung stellen“, beschreibt Dr. Ruppert die damalige Situation. Beispielsweise habe die Ausweisung neuer Naturschutzgebiete großen Widerstand verursacht.

In der Phase der Selbstständigkeit der BFN wurden nach Auskunft von Dr. Ruppert die rechtlichen Rahmenbedingungen des Naturschutzes wesentlich verbessert und dadurch in der öffentlichen Wahrnehmung die forstlichen Hoheitsaufgaben von den Naturschutzaufgaben überlagert. Die in der BFN forsthoheitlich wahrgenommenen Aufgaben hätten „allgemeine Anerkennung“ gefunden, so Dr. Ruppert. Als problematisch erwies sich allerdings die neue „starke Stellung des amtlichen Naturschutzes“ in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden, vor allem mit den Kommunen. In diesem Bereich habe es Konflikte gegeben, da die Notwendigkeit des Naturschutzes noch nicht überall akzeptiert worden sei. Entscheidungen seien zwar von den Mitarbeitern der BFN fachlich korrekt getroffen worden, doch habe man „[...] vielleicht die Dimensionen teilweise nicht erkannt, dass man auch fachlich schwierige Eingeständnisse machen muss, um mit den Kommunen, den Selbstverwaltungen, die ja bewährt sind in unserer Gesellschaft, die Konflikte nicht zu groß werden zu lassen.“

Dies habe anfangs dazu geführt, dass einige Bürgermeister den BFN-Leiter angerufen hätten, mit dem Wortlaut: „Ihre Forstverwaltung ist prima [...], aber halten Sie uns die Naturschützer vom Leib“. Laut Dr. Ruppert sei diese Phase aber „vielleicht [...] notwendig“ gewesen. Diese Zeit habe schließlich bewirkt, dass der Naturschutz in der Landesverwaltung auch außerhalb der Naturschutzbehörden Eingang fand und die anderen Verwaltungen nach und nach auch selbst den Naturschutz entdeckten: „Es dauerte fast zehn Jahre, bis die anderen Verwaltungen den Naturschutz zu ihrer eigenen Sache gemacht haben“, berichtet Dr. Ruppert. In den 90er Jahren hätten auch die Kommunen den Naturschutz entdeckt, der Naturschutz habe auch bei Straßenbauverwaltung und Landesplanung einen höheren Stellenwert erhalten. Und auch in der Gesellschaft habe sich ein Wandel vollzogen. Während Naturschutzgebiete damals großen Widerstand verursacht hätten, fänden sie heute große Akzeptanz bei der Bevölkerung. Der Naturschutz sei mehr und mehr zur eigenen Sache gemacht worden, so Dr. Ruppert, man freue sich, wenn sich seltene Tierarten unmittelbar in der eigene Heimat wieder ansiedeln bzw. erholen.

Allerdings ist der Aufgabenbereich bis heute nicht konfliktfrei: Im Bereich der Eingriffsbewertung, Minimierung und Verhinderung von Eingriffen und Ausgleichsabgaben würden die Eingreifer, egal ob in den Bereichen Verkehr oder Bau, heute im Natur- und Umweltschutz vor „ganz andere Anforderungen gestellt“ als damals, so Dr. Ruppert. Die (oft wirtschaftlichen) Interessen des Eigentümers oder Investors und die Interessen des Natur- und Umweltschutzes stehen sich weiterhin gegenüber, beispielhaft sei auf die derzeit umstrittenen Großprojekte (vgl. Kapitel III. 1.1 „Großprojekte“) verwiesen. Allerdings weist Dr. Ruppert darauf hin, dass auch hier vieles zur Selbstverständlichkeit geworden sei; es gebe heute keine Kommune mehr, die bei der Ausweisung von Bau- und Wohngebieten nicht gleich selbst Ausweichmaßnahmen plane, „die dann nur noch abgenickt werden müssen.“

Unter dem Strich bewertet Dr. Ruppert die Arbeit des Regierungspräsidiums im Naturschutz als Erfolg: Nach einer schmerzlichen Anfangsphase habe das Regierungspräsidium „im Naturschutz einiges bewegt“, etwa die Wahrung bedrohter Lebensräume oder im Artenschutz die Wiederansiedlung von Weißstorch und Wanderfalke. Noch wichtiger ist Dr. Ruppert aber der neue Stellenwert, den der Naturschutz in der Gesellschaft bekommen hat: „Der größte Erfolg ist, dass heute der Naturschutz vielfach zur eigenen Sache gemacht wurde.“

Die Aufgabenwahrnehmung und ihre Veränderungen

Wandel bei der Bearbeitung der Aufgaben

Für Dr. Ruppert zeichnen sich im Laufe der Jahre zwei grundsätzliche Veränderungen bei der Wahrnehmung der Forst- und Naturschutzaufgaben ab: die Delegation von Aufgaben und eine Stärkung des betriebswirtschaftlichen Denkens in der Verwaltung. Während das letztere im Forstbetrieb bereits verankert gewesen sei, musste es sich z.B. im Naturschutz erst durchsetzen. Als Negativbeispiel nennt Dr. Ruppert die Zuweisung einer großen Zahl an Stellen im Naturschutz, als dieser gerade politisch ins Blickfeld rückte. Später musste eine Vielzahl dieser Stellen wieder abgebaut werden. Als Abteilungsleiter sei es in solchen Fällen allerdings schwierig, von den Ministerien Augenmaß einzufordern, denn wenn die Politik Schwerpunkte setze und „großzügig“ mit Personalzuweisungen sei, sei man vor Übertreibungen nicht geschützt, so Dr. Ruppert.

Auch die Delegation von Aufgaben sei „überfällig“ gewesen, berichtet der ehemalige Forstabteilungsleiter, als sie dann nach und nach kam, habe sie auch funktionsorientiert: Dezerrenten und Sachbearbeiter seien zunehmend eigenverantwortlich tätig geworden, während früher viele Vorgänge dem Abteilungsleiter zur endgültigen Entscheidung vorbehalten waren. „Die vollständige Delegation von Aufgaben an den, der sie bearbeitet, wurde stark vorangetrieben“, ist Dr. Rupperts Einschätzung, damit verbunden sei allerdings die Pflicht gewesen, den Vorgesetzten sachgerecht zu informieren. Für ihn als Abteilungsleiter habe die zunehmende Delegation von Aufgaben den Vorteil gehabt, nicht mehr durch Einzelvorgänge belastet zu werden und „mehr zum Nachdenken“ darüber zukommen, was wichtig sei, was das Ziel sei.

Kritisch gesehen wird von Dr. Ruppert die Konzentration von landesweiten Aufgaben bei einem Regierungspräsidium, wenn es sich um Bündelungsaufgaben handelt: Man solle darauf achten, dass alle Bündelungsaufgaben auch in einem RP gebündelt seien, so Dr. Ruppert, dazu zählten auch Jagd, Fischerei und vor allem die Förderung.

Die inhaltlichen Veränderungen der Arbeit im Forst und im Naturschutz wurden bereits angesprochen, auch Lothar Schmidt weist darauf hin: In den vergangenen Jahren habe sich im Forstbereich sowohl in der Organisationsform als auch in der Aufgabenwahrnehmung „viel getan“, beispielsweise müsse der Forst auf den Klimawandel reagieren. Wie in anderen Bereichen auch (s. Kapitel III. 1.1 „Großprojekte“) seien auch im Forst- und Naturschutzbereich die Verfahren durch eine Verschärfung des Umwelt- und Naturschutzrechts komplizierter geworden. Jede Entscheidung lasse einen Ermessensspieldraum, man müsse abwägen und begründen, da Belange der Allgemeinheit und Individualinteressen zusammentreffen, so Schmidt. Daher gebe es keine

„Patentlösung“, jeder Einzelfall müsse genau geprüft werden. Auch Dr. Ruppert weist auf die hohe Komplexität des Planungs- und Ausführungsrechts hin:

„Augenfällig wird dies beim Bau der Autobahnen, deren Notwendigkeit ja keiner bestreiten kann, der ernsthaft auch die Menschen im Sinn hat. Da gab es Verzögerungen, die die Fachverwaltungen nicht zu verantworten haben, sondern die in den gesetzlichen Vorgaben begründet sind.“

Beispielhaft nennt Dr. Ruppert die Ost-West-Anbindung der Autobahnen, die bis heute nur in Teilstücken fertiggestellt sind. Es sei Aufgabe der Politik, „diese übermäßigen Hemmnisse zu mindern, um solche lebenswichtigen Baumaßnahmen schneller umsetzen zu können.“

Gestaltungsspielraum

Die Mitarbeiter und die Abteilung als Ganzes konnten sich „direkt und unmittelbar einbringen“, schätzt der ehemalige Forstabteilungsleiter den Gestaltungsspielraum seiner Abteilung im Rückblick ein. Insbesondere nennt er dabei Stellungnahmen zu Gesetzen und Regierungsvorlagen, die Abstimmung des Haushalts mit dem zuständigen Fachministerium und bei der Mitarbeit in Arbeitsgruppen, z.B. zur Bildung des Landesbetriebs HessenForst und der BFN. An politischen Entscheidungen habe man zwar nicht rütteln können, aber sei es beispielsweise bei der Eingliederung BFN gelungen, „dass wir geschlossen mit unserer Aufgabenstellung wieder in den RP integriert wurden.“

Auch forstfachlich hatte die Abteilung einen Gestaltungsspielraum. So wurden einzelne Projekte von BFN bzw. Regierungspräsidium fachlich-wissenschaftlich betreut und/oder entwickelt, z.B. die flächendeckende Einführung von Naturwaldparzellen oder der naturgemäßen Waldwirtschaft. Allerdings weist Dr. Ruppert – wie andere Interviewpartner – auch darauf hin, dass ein hessenweit einheitlicher Gesetzesvollzug gewährleistet sein muss:

„Wir mussten aufgrund unserer Struktur einiges intensiver machen als die Darmstädter, andere mussten die Darmstädter intensiver machen, aber in den beiden Bezirken gab es keine unterschiedliche Forst- und Naturschutzpolitik.“ (Dr. Ruppert)

Bündelung

Die Hoheitsaufgaben von Naturschutz, Forsten und Jagd seien unter dem Bündelungsaspekt im RP „richtig angesiedelt“, sagt Dr. Ruppert. Überschneidungen sieht er vor allem in den Bereichen Regionalplanung und Umweltschutz. Hier seien die

Abteilungen und Dezernate des Regierungspräsidiums „gemeinsam gefordert“, damit keine Konflikte entstehen. Im Rückblick ist nach Dr. Rupperts Einschätzung diese Abstimmung zwischen den Abteilungsleitern meist gelungen. Auch Lothar Schmidt hebt den Bündelungsaspekt hervor: Der Regierungsbezirk Kassel sei der waldreichste Bezirk in Hessen, derzeit gebe es vor allem im Verkehrsbereich viele große Projekte (Autobahnen, Flughafen; vor wenigen Jahren die ICE-Neubaustrecke). „Ohne RP geht es nicht“, ist Schmidts Einschätzung.

„Andererseits halte ich den Verbund von Hoheit, Dienstleistung und Forstbetrieb für sinnvoll“, macht Dr. Ruppert auf ein derzeit aus fortfachlicher Sicht bestehendes Problem aufmerksam: Mit dem Verbleib der Forsthoheit im Regierungspräsidium blieb zwar die Bündelungsfunktion und somit die Einheit der Verwaltung im Ganzen gewahrt, doch die Einheit der Forstverwaltung wurde mit der Ausgliederung des Forstbetriebes aufgegeben. Auch Dezernatsleiter Peter Buchert bewertet eine Einheit der Forstverwaltung positiv. Aus fortfachlicher Sicht sei es egal, ob der Bereich Forsten im RP oder einem Landesverwaltungsamt angesiedelt sei, allerdings müssten die fortfiskalischen und die hoheitlichen Aufgaben zusammengefasst sein. Abteilungsleiter Hans-Peter Conrad hält die Trennung von Forstbetrieb und Forsthoheit hingegen für legitim. Er macht aber darauf aufmerksam, dass staatliche Aufgaben nicht auf den Forstbetrieb übertragen werden dürften und fordert für die Zukunft „eine klare Trennung von Betrieb und Hoheit herbeizuführen und die hoheitlichen Aufgaben komplett bei der Oberen Naturschutzbehörde zu belassen.“

Privatisierung

Die Frage, ob Aufgaben aus dem Bereich der Forstabteilung möglicherweise privatisiert werden könnten, wird von Dr. Ruppert unter Verweis auf die hohe gesellschaftliche Bedeutung des Waldes verneint. „Die hoheitlichen Aufgaben sind auf jedem Fall Sache des Staates“, so Dr. Ruppert, diese könne kein Privater wahrnehmen.

Auch eine Privatisierung des Forstbetriebes kommt für ihn nicht in Frage: In Hessen spiele der Wald mit 42% Flächenanteil „eine große Rolle“; eine stabile und vielfältige Erhaltung mache den Lebenswert des Landes aus, was auch Umfragen (z.B. durch „Pro Nordhessen“ Ende der 90er) bewiesen hätten. Die Bewahrung der Kulturlandschaft des Waldes für Tourismus, Naherholung und „Wohlbefinden der Menschen“ sei wichtig, „die Wohlfahrtswirkungen des Waldes sind unersetzlich.“ Daneben wäre eine Privatisierung in Form eines Verkaufs des Staatswaldes in Dr. Rupperts Augen für mögliche Investoren nicht lukrativ, da der Wald kurzfristig keine optimale Verzinsung biete. Um kurzfristig Gewinne zu erzielen, müsste der Wald ausgebeutet werden, dies stünde aber gegen den Gedanken der Nachhaltigkeit. Entscheidend

sei es daher, den Verbund von Betriebs-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes auf der Fläche zu erhalten, im Zweifel habe nach dem Forstgesetz die Schutzfunktion Vorrang. Langfristig sei ein stabiler Wald auch der wirtschaftlichste Wald, so Dr. Ruppert.

Verhältnis zu über- und untergeordneten Stellen

Den in der Diskussion um die Regierungspräsidien auftretenden Vorwurf, dass die Ministerien in die Arbeit der einzelnen Fachbereiche der Regierungspräsidien hineingrieren bzw. übermäßig Einfluss nehmen, weist Dr. Ruppert zurück:

„Natürlich wurde, wenn Abgeordnete den Minister oder den Staatssekretär oder den Abteilungsleiter auf eine Sache ansprachen, angerufen. Aber nicht nach dem Motto, ‚was habt ihr denn da gemacht‘. Nach Sachklärung war meist die Reaktion: ‚Na klar, geht ja gar nicht anders zu entscheiden.‘ Der Einfluss des Ministeriums auf Einzelfallentscheidungen war gering. Dass es in Besprechungen autoritär zuging und die Weisung die Regel war, traf nicht zu.“

Auch das Verhältnis zu den untergeordneten Behörden war gut: Mit den Forstämtern hätten regelmäßige Dienstbesprechungen stattgefunden, „der Umgang war offen und vertrauensvoll.“ Die Zusammenarbeit hänge auch von den Personen ab, Forstleute seien jedoch meist „sehr engagiert in ihrem Beruf“, es habe keine Motivationsprobleme gegeben. Mit der unteren Jagd- und Naturschutzbehörde wurde ebenfalls vertrauensvoll zusammengearbeitet.

Bewertung

Der Wald ist das „wertvollste Gut der Gesellschaft“, sagt Dr. Ruppert. Der Regierungsbezirk Kassel ist von seinem Waldreichtum geprägt. Der Wald ist nicht nur Naherholungsgebiet für die Bevölkerung Nordhessens, sondern auch ein wichtiger Faktor in der touristischen Vermarktung der Region. Der Wald spielt eine große Rolle beim Naturschutz (z.B. der Nationalpark Kellerwald oder das älteste Naturschutzgebiet des Regierungsbezirks, der Urwald Sababurg, der im Jahr 2007 bereits 100 Jahre alt wurde), ist aber ebenfalls ein wichtiger Wirtschaftsfaktor – Nordhessen hat nach Angaben von Dr. Ruppert „fast durchweg positive Bilanzen gehabt.“ Forsten und Naturschutz spielen damit für die Region, bei sämtlichen Planungsverfahren und somit auch für das Regierungspräsidium Kassel eine wichtige Rolle. Die Wiedereingliederung der BFN in das Regierungspräsidium wird von Regierungspräsident Lutz Klein unter dem Bündelungsaspekt daher als eine „sehr positive Entscheidung“ bewertet. Auch Regierungsvizepräsident Dr. Neusel unterstreicht die Vorteile der Wiedereingliede-

rung mit Verweis auf die vielen Großprojekte, bei denen Naturschutz und Forsten eine Rolle spielen: „Sonst wären das Abstimmungsprozesse, die zumindest erheblich zeitaufwändig wären, und die möglicherweise dazu führen würden [...], dass jeder seine eigene Meinung auch durchsetzen will.“

Wie die Regierungspräsidien selbst, so waren auch die Forstverwaltungen in den vergangenen Jahrzehnten von verschiedensten Organisationsveränderungen betroffen. Diese Änderungen der Verwaltungsstruktur brachten eher Behinderungen der Arbeit, sagt der heutige Forstdezernatsleiter, denn die gesetzlichen Aufgaben blieben erhalten. Am Beispiel der ehemaligen Forstabteilung des Regierungspräsidiums ist die Aussage wohl nachzuvollziehen.

Die derzeitige Organisation der Forstverwaltung – die fachliche Trennung von Forsthoheit und Forstbetrieb – wird von den Gesprächspartnern als nicht optimal empfunden. Auch die Zentralisierung von Aufgaben und die Unterbrechung der staatlichen Forstverwaltung durch die Absplitterung der Waldneuanlage/Waldrodung und die damit verbundene mögliche Politisierung werden aus fachlicher Sicht kritisiert. Welche Auswirkungen dies in Zukunft auf den Wald insgesamt haben mag, wird sich zeigen und muss von Fachleuten nachgewiesen werden.

Für Dr. Ruppert ist trotz der Organisationsveränderungen dennoch wichtig, das Pramat der Politik in der Demokratie anzuerkennen, „auch wenn man traurig ist, weil man seine Selbstständigkeit eingebüßt hat. [...] Wenn die politische Entscheidung gefallen ist, dann muss sie von allen Beteiligten nach besten Kräften umgesetzt werden.“ Entscheidend sind daher für Peter Buchert wohl auch „die Menschen und die Kontinuität der Mitarbeiter.“

Eine Kernaufgabe

II. 2.7 Die Abteilung für Regionalplanung

Die Planungsfunktion des Regierungspräsidiums Kassel wurde in den letzten fünf Jahrzehnten vor allem durch die Eingliederung der Regionalen Planungsgemeinschaften in die hessischen Regierungspräsidien gestärkt. Regionalplanung sei heute „eine der Kernaufgaben unseres Hauses“, bewertet der Regierungsvizepräsident die Rolle der Regionalplanung für die Behörde.

Vom kommunalen Zweckverband zum Regierungspräsidium

Regionalplanung im Wandel

Die Aufgaben der Regionalplanung beschreibt Eichhorn wie folgt:

„Regionalplanung [...] ist im politisch-administrativen Sinne eine Teilgebietsplanung und [...] Teil der Landesplanung. Auf der regionalen Ebene koordiniert die R. [Regionalplanung, d. Verf.] die einzelnen Fachpläne. [...] Damit bildet die R. ein Bindeglied zwischen der örtlichen und der großräumigen Planung.“ (Eichhorn, S. 896)

Regionalplanung im Sinne der Aufstellung regionaler Raumordnungspläne gehörte zunächst nicht zu den Aufgaben des Regierungspräsidiums. Für die Regionalplanung waren in Hessen kommunale Träger zuständig (vgl. Hessisches Landesplanungsgesetz vom 4. Juli 1962 und vom 1. Juni 1970). Im Jahr 1953 wurde in der Präsidialabteilung dennoch ein Dezernat für Regionalplanung eingerichtet, die Bezirksplanungsstelle. Aufgabe der Bezirksplanungsstelle war es, „Aufsichtsbehörde über die Regionalen Planungsgemeinschaften zu sein und Raumordnungsverfahren durchzuführen“, fasst der ehemalige Leiter der späteren Abteilung für Regionalplanung, Helmut Bauknecht, die ursprünglichen Kompetenzen des Regierungspräsidiums zusammen. Schneider (S. 30) gibt einen weiteren Überblick über die Aufgaben der Bezirksplanungsstelle. Dazu gehörten die Beratung der Träger der Regionalplanung, die Abgrenzung der regionalen Planungsgemeinschaften und die Koordinierung und Mitwirkung bei den Fachplanungen (wie Bauleitplanung, Industrieplanung, Straßenplanung, etc.). Bis 1961 gehörte auch die Wirtschaftsförderung zum Regionalplanungsdezernat, diese ging aber laut Geschäftsverteilungsplan in die Abteilung III (Wirtschaft) über, ist heute jedoch wieder Teil des Dezernats. Interessanterweise war 1965 die Bezirksplanungsstelle laut Geschäftsverteilungsplan auch für die Presseinformation und -auswertung zuständig, ein Jahr später wurde dann eine eigenständige Pressestelle des Regierungspräsidiums geschaffen.

Mit dem Hessischen Landesplanungsgesetz von 1970 ging die Regionalplanung von den Kreisen und kreisfreien Städten als Trägern der Regionalplanung auf die Regionalen Planungsgemeinschaften über. Das Landesplanungsgesetz von 1962 hatte bereits den Kommunen die Möglichkeit gegeben, Planungsgemeinschaften zu bilden (vgl. Hess. Landesplanungsgesetz 1962, § 3 [2]); 1970 wurden diese Zweckverbände dann zu den Trägern der Regionalplanung bestimmt (vgl. Hess. Landesplanungsgesetz 1970, § 4). Im Regierungsbezirk Kassel entstanden damit die beiden Regionalen Planungsgemeinschaften Nordhessen (mit Sitz in Kassel) und Osthessen (mit Sitz in Fulda), die Bezirksplanungsstelle des Regierungspräsidiums führte die Fachaufsicht über die

Planungsgemeinschaften und musste deren Raumordnungsberichten zustimmen bzw. diese prüfen (vgl. Geschäftsverteilungspläne ab 1973).

Mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung vom 15. Oktober 1980 wurde nicht nur ein neuer Regierungsbezirk in Hessen (Gießen) geschaffen, sondern auch die Landesplanung neu aufgestellt. Das Land Hessen wurde in nunmehr drei Planungsregionen: Nordhessen, Südhessen und Mittelhessen aufgeteilt. Die Grenzen der Planungsregionen stimmen mit den Grenzen der Regierungsbezirke Kassel, Darmstadt und Gießen überein (vgl. Artikel 3, Absatz 2). Und zur „Durchführung des Gesetzes zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung“ heißt es weiter (Staatsanzeiger Nr. 50/1980, S. 2324): „Die regionalen Planungsgemeinschaften werden in das Land Hessen eingegliedert. Ihre Aufgaben gehen auf das Land über.“ Damit wurde die bisher in kommunaler Verantwortung liegende Regionalplanung verstaatlicht. Die Geschäftsstellen der Regionalen Planungsgemeinschaften Nordhessen und Osthessen gingen „mit Wirkung vom 1. Januar 1981 organisatorisch in den Regierungspräsidenten in Kassel“ (ebd.) über, das Land wurde Rechtsnachfolger der Planungsgemeinschaften und übernahm auch deren Mitarbeiter. Damit wurde das Regierungspräsidium Kassel zuständig für die Aufstellung des regionalen Raumordnungsplanes (Regionalplan).

Zum 1. Januar 1981 wurde daher in den hessischen Regierungspräsidien mit dem nun wieder gültigen Rahmenorganisationsplan eine neue Abteilung gegründet, die Abteilung IV: Regionalplanung. Den Regierungspräsidien wurde außerdem für die Beschlussfassung über die Regionalplanung eine parlamentarische Instanz zugeordnet: die regionale Planungsversammlung (Regionalversammlung). Dazu führt das Gesetz aus:

„(2) Die Mitglieder der Planungsversammlung werden von den Vertretungskörperschaften der kreisfreien Städte, der Landkreise, der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern [...] gewählt. [...]“

(3) Die kreisfreien Städte und die Landkreise entsenden nach der Einwohnerzahl

Bis 200.000 Einwohner 5 Mitglieder,

von 200.000 bis 500.000 Einwohner 7 Mitglieder [...].

Die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern entsenden jeweils zwei Mitglieder.“ (Gesetz zur Neuorganisation, Artikel 2, § 6)

Die Geschäftsführung der Regionalen Planungsversammlung wurde bei den Regierungspräsidien angesiedelt. Aufgaben der regionalen Planungsversammlung wurden u.a. die Beschlussfassung über die Erstellung eines Entwurfs zur Fortschreibung des Regionalplanes sowie über den fertigen Regionalplan, der allerdings von der Landesre-

gierung festgestellt werden muss. Außerdem beschließt die Regionalversammlung über Stellungnahmen zu den Planungen anderer Planungsträger (vgl. Gesetz zur Neuorganisation, Artikel 2, § 5).

Ein Erfolg

Der Eingliederungsprozess

Als Erfolg bewertet Helmut Bauknecht die Eingliederung der Regionalen Planungsgemeinschaften in die Regierungspräsidien. Bauknecht war vor seiner Tätigkeit im RP seit 1972 Leitender Planer der Regionalen Planungsgemeinschaft Osthessen in Fulda und hat somit sowohl die kommunale als auch die staatliche Regionalplanung kennengelernt:

„Die Bedeutung der Eingliederung der Regionalen Planungsgemeinschaften lag darin, dass die Betreuung der Planungsgrundlagen und die auf diesen Grundlagen zu treffenden Planungsscheidungen in einer Hand vereinigt waren.“ (Helmut Bauknecht)

Den Erfolg der kommunalen Regionalen Planungsgemeinschaften sieht Bauknecht darin, dass diese erstmals flächendeckend für Hessen regionale Raumordnungspläne aufstellten. Die kommunale Trägerschaft sei daher von Vorteil gewesen, da die Planungsgemeinschaften so „nahe am Geschehen in den Gemeinden und Landkreisen“ waren. Ausschlaggebend für die Eingliederung dieser bis 1981 kommunalen Regionalplanung in die staatliche Verwaltung ist nach Bauknechts Ansicht gewesen, dass mit dieser erstmaligen Aufstellung der Regionalpläne eine Grundlage geschaffen worden sei:

„Die Bindungswirkung der Pläne musste sich nun entfalten. Das erforderte Nähe zur regionalen Entscheidungsebene. Die Eingliederung in die Bündelungsbehörde RP war die logische Konsequenz.“

Außerdem sollten laut Bauknecht mit der Veränderung des Landesplanungsgesetzes die Strukturveränderungen im Rhein-Main-Gebiet berücksichtigt werden. Eine Rückkehr „zur damals richtigen Form der kommunalen Trägerschaft“ in der Kommunalplanung sollte nach Bauknechts Meinung nicht mehr stattfinden, da die Beteiligung der Kommunen an der Regionalplanung „durch die Existenz der Regionalversammlung ausreicht.“ Auch insgesamt hält Bauknecht die Aufgaben der Regionalplanung auf mittlerer Verwaltungsebene für erforderlich, da sie „zum einen nah genug am Ort des Geschehens ist, zum anderen aber den Überblick hat, um übergemeindlich zu denken.“

Die Aufgaben einer Abteilung in einem Dezernat

Die Aufgaben und die organisatorische Entwicklung der Regionalplanung

Bereits 1952 hatte das Dezernat 7 (Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen) der Abteilung III laut Geschäftsverteilungsplan Aufgaben der Landesplanung, dazu gehörten vor allem die Zusammenarbeit mit anderen Behörden sowie die Bearbeitung des Raumordnungsplanes. 1953 wurde dann in der Präsidialabteilung ein eigenes Dezernat für Regionalplanung eingerichtet, das dort bis Ende 1980 angesiedelt war. Diese Herausnahme der Regionalplanung aus der Wirtschaftsabteilung und ihre Ansiedlung bei der Präsidialabteilung dürfte die Wichtigkeit der Regionalplanung für das Regierungspräsidium unterstreichen.

Die neue Abteilung Regionalplanung entstand zum 1. Januar 1981 aus den beiden eingegliederten Planungsgemeinschaften und dem bisherigen Regionalplanungsdezernat des Regierungspräsidiums und wurde zunächst in der Reuterstraße (hier war bisher die Regionale Planungsgemeinschaft Nordhessen untergebracht) angesiedelt, 1985 zog sie dann in den Steinweg um. Die neue Abteilung sei anfangs klein gewesen, berichtet Bauknecht, und habe sich „ihre Wirkungsmöglichkeiten in der Behörde RP erst erarbeiten“ müssen.

Die Aufgaben der Regionalplanung sind überwiegend erstinstanzlich und haben sich vom Grundsatz her seit der Eingliederung in das Regierungspräsidium Kassel im Jahr 1981 nicht verändert. Nach dem Geschäftsverteilungsplan ist das Dezernat zuständig für die Aufstellung, Änderung, Anhörung und Offenlegung des Regionalplanes sowie der damit verbundenen Geschäftsführung der Regionalversammlung Nordhessen und der Durchführung von Raumordnungsverfahren. Das Dezernat beschäftigt sich dazu mit:

- Grundsatzfragen zur Regionalplanung (Rechts- und Verfahrensfragen, Koordination, grenzüberschreitende Planung, etc.),
- der Stellungnahme, Genehmigung und Koordinierung von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen der Kommunen (Bauleitplanung),
- der fachlichen Regionalplanung (Energie, Verkehr, Wirtschaft, Gewässer, Ver- und Entsorgung, Natur- und Landschaftsschutz, Land- und Forstwirtschaft, Freiraum- und Rohstoffsicherung, Klima, Tourismus, Umweltprüfung, Siedlungswesen/ Städtebau, Konversion, großflächiger Einzelhandel etc.),
- der Kartografie,
- der Regionalstatistik und Prognosen zur Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung,
- der Wirtschafts- und Fremdenverkehrsförderung.

Bis 1997 wurden diese Aufgaben (mit Ausnahme der Wirtschaftsförderung) von der Abteilung Regionalplanung (Abteilung IV) wahrgenommen. Mit dem Rahmenorganisationsplan für die Regierungspräsidien wurden per Erlass des hessischen Inneministers vom 15. September 1997 die Regionalplanungsabteilungen (Abt. IV) mit den Wirtschaftsabteilungen (Abt. III) der Regierungspräsidien zusammengelegt, was sich im Geschäftsverteilungsplan von 1998 im Kasseler Regierungspräsidium widerspiegelt. Aufgaben gingen dabei im Bereich der Regionalplanung nicht verloren. Die Zusammenlegung der Abteilungen dürfte damit zusammenhängen, dass mit der Eingliederung der beiden staatlichen Umweltämter als Abteilungen des Kasseler Regierungspräsidiums die Zahl der Abteilungen nicht zu groß werden sollte. Die Aufgaben aus den Bereichen Wirtschaft/Verkehr, die mit dieser Zusammenlegung in der neuen Abteilung III – „Regionalplanung, Bauwesen, Verkehr, Datenschutz“ – wahrgenommen wurden, sind in Kapitel II. 2.5 „Die Abteilung für Wirtschaft und Verkehr“ beschrieben.

Bis zum Geschäftsverteilungsplan 2001 wurden die oben beschriebenen Aufgaben der Regionalplanung dann in drei, bis zum Jahr 2005 in zwei Dezernaten der Abteilung III wahrgenommen. Mit der *Operation Sichere Zukunft* änderte sich der Abteilungszuschnitt erneut (s. Kapitel II. 4.1 „Die *Operation Sichere Zukunft*“): Die Abteilungen III (Regionalplanung, Bauwesen, Wirtschaft, Verkehr) und V (Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz) wurden mit dem Veterinärdezernat der Sozialabteilung zur neuen Abteilung II (Verkehr, Planung, ländlicher Raum, Verbraucherschutz) zusammengefasst. Seither ist nur noch ein Dezernat für die Regionalplanung zuständig, das Aufgabenspektrum im Bereich der Regionalplanung änderte sich allerdings nicht. Des Weiteren übernahm das Regionalplanungsdezernat die Aufgaben der Baudezernate und des Wirtschaftsförderungsdezernates, sodass heute die Aufgaben, die 1981 noch in einer (allerdings kleinen) Abteilung wahrgenommen wurden, nur noch von einem Dezernat mit weiteren Aufgaben bewältigt werden. Zum Dezernat Regionalplanung gehören seit der *Operation Sichere Zukunft* die folgenden zusätzlichen Aufgabenbereiche:

- die hessenweite Prädikatisierung von Kur- und Erholungsorten (z.B. Anerkennung der Titel „Bad“ und „Luftkurort“),
- die hessenweite Ausbildungsplatzförderung (Konkurslehrlingsprogramm, Existenzgründungsprogramm, Altbewerberprogramm),
- die Förderung von Energiesparmaßnahmen (in Abwicklung),
- die Verwaltung der hessischen Weserfähren.

Die ebenfalls zum Dezernat gehörenden Aufgaben aus den Bereichen Bauaufsicht, Bau- und Wohnungswesen werden im Kapitel II. 2.5 „Die Abteilung für Wirtschaft und Verkehr“ beschrieben. Mit dieser Zusammenlegung wurden alle zu bündeln-

den Aufgabenbereiche der Planung in einer Abteilung zusammengeführt und damit die Bündelungsfunktion weiter optimiert. Die Regionalplanung inklusive Bau- und Wohnungswesen und Wirtschaftsförderung, der Verkehr, die Bereiche Landwirtschaft, Forst, Fischerei und Jagd sowie die Naturschutzdezernate arbeiten nun in einer Abteilung zusammen. Übrigens schließt sich mit der *Operation Sichere Zukunft* wieder der Kreis: Auch 1953 wurden die Landesplanungs- und Bauaufgaben in einem Dezernat der damaligen Wirtschafts-/Verkehrsabteilung wahrgenommen, wenn auch mit wesentlich verändertem Aufgabenbestand.

Die Aufgabewahrnehmung

„Der Gestaltungsspielraum verwaltungsmäßig betrachtet war derselbe, wie ihn alle Abteilungen im Regierungspräsidium haben. Politisch gestaltend konnte die Abteilung durch die Arbeit mit der Planungsversammlung wirken.“ (Helmut Bauknecht)

In dem Zitat von Helmut Bauknecht wird deutlich, dass die Regionalplanung im Regierungspräsidium Kassel einen gewissen Gestaltungsspielraum für die Region Nordhessen besitzt und vor allem in diesem Bereich die gestaltende Funktion der Behörde erfüllt wird. Das eigentliche Schwergewicht der Regionalplanung ist dabei allerdings nach Aussage des heutigen Dezernatsleiters, Wolfgang Kaivers, gegenwärtig auf drei – für die wirtschaftliche Entwicklung jedoch bedeutende – Handlungsfelder begrenzt:

- die Ausweisung von großen Gewerbegebieten,
- die Ausweisung von Flächen für den großflächigen Einzelhandel,
- die Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen.

In diesen drei Bereichen kann das Regionalplanungsdezernat eigene Vorstellungen (natürlich nur nach Abstimmung mit der Regionalversammlung) durchsetzen, an die dann die Kommunen auch gebunden sind. Das Regierungspräsidium mache damit den Kommunen bei der Ausweisung neuer Flächen für Gewerbe, Einzelhandel und Windkraft „eindeutige Vorgaben“, so Kaivers. Kritisch betrachtet mag dies den Spielraum der kommunalen Selbstverwaltung sicherlich einschränken; auch führte gerade die Politik des Regierungspräsidiums bzw. der Regionalversammlung, in Nordhessen keine Flächen für den großflächigen Einzelhandel in der Nähe von Autobahnen zu genehmigen (sogenanntes „Factory-Outlet-Shopping“), bei den betroffenen Kommunen zu großer Kritik. Allerdings macht dieses Beispiel umgekehrt deutlich, dass durch die Planungshoheit des Regierungspräsidiums in diesen drei Bereichen die gesamte Region im Blick behalten wird. Ein Shopping-Center „auf der grünen Wiese“ wür-

de zwar sicherlich Vorteile für die Kommunen bringen, auf deren Fläche ein solches Center entstehen soll (Arbeitsplätze, Steuereinnahmen, etc.). Regierungspräsidium und Regionalversammlung befürchten jedoch, dass mit dem Bau solcher Einkaufszentren, bei denen Waren bis zu 70 Prozent günstiger angeboten werden können, die Innenstädte in der Region durch einen Kaufkraftabzug Schaden erleiden könnten (vgl. HNA, 22. Januar 2007). Ähnliches dürfte für die Ausweisung von großflächigen Gewerbegebieten gelten, die schließlich auch ausgelastet werden müssen, und die Ausweisung der oft umstrittenen Flächen für Windkraftanlagen. Eine Koordinierung dieser Flächenplanungen im Interesse der gesamten Region scheint in diesen drei Fällen sinnvoller.

In allen anderen Planungsbereichen unternimmt das Regionalplanungsdezernat keine eigene Planungstätigkeit, sondern übernimmt die Fachplanungen bzw. Planungsvorstellungen der anderen Planungsträger (Kommunen, Fachbehörden, etc.), fügt sie zusammen und stimmt sie mit den Planungsgrundlagen ab. So entsteht aus den verschiedenen Einzelplänen der Regionalplan für Nord- und Osthessen. Der Aufstellungsprozess wurde von Wolfgang Kaivers erläutert:

Die Fläche Nord- und Osthessens werde im Regionalplan quasi mit bestimmten Nutzungen überplant. Da jede Fläche „nur ein Mal genutzt werden“ könne, ordne der Regionalplan grob zu, welche Flächen in der Region für welche Nutzungen bestimmt sein sollen. Die Aufstellung eines neuen Regionalplanes funktioniere nur mit einer engen Zusammenarbeit mit den Gemeinden als Trägern der Bauleitplanung, betont Kaivers, daher stehe man im engen Austausch.

Wenn sich zwar die Aufgaben der Regionalplanung selbst seit 1981 kaum verändert haben, so doch der Arbeitsaufwand, wie Helmut Bauknecht berichtet. Durch schärfere gesetzliche Anforderungen vor allem an die Umweltverträglichkeit der Planung sowie durch größere Anforderungen der Regionalversammlung an die Ausarbeitung der Beschlussvorlagen sei der Arbeitsumfang gestiegen. Da der Personalbestand nicht erhöht wurde, wurde dem gestiegenen Arbeitsumfang laut Auskunft des ehemaligen Abteilungsleiters durch Rationalisierung Rechnung getragen. Nach und nach sei die EDV eingeführt worden, sodass heute die Arbeit der Regionalplanung am Computer wie in den anderen Dezernaten auch selbstverständlich ist. Mit dem dritten Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 17. Juni 2005 wurde schließlich im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* (s. Kapitel II. 4.1 „Die *Operation Sichere Zukunft*“) das Landesplanungsgesetz von 2002 geändert. Bis zum Jahr 2000 wurden die Regionalpläne in Hessen im Fünf-Jahres-Rhythmus neu aufgestellt. Seit dem Jahr 2005 gilt, dass der Regionalplan nur noch alle acht Jahre neu aufgestellt werden muss (vgl. Drittes Verwaltungsstrukturreformgesetz, Artikel 11). Der Planungszeitraum wurde damit um

drei Jahre erweitert, die Regionalplanung hat entsprechend mehr Zeit zur Bearbeitung des neuen Planentwurfes – durch diese Arbeitsentlastung ist es auch möglich, dass für die Regionalplanung nicht mehr eine ganze Abteilung, sondern nur noch ein Dezernat zuständig ist. Die Aufstellung des Regionalplanes im Acht-Jahres-Rhythmus reicht nach Aussagen von Herrn Kaivers auch aus.

Die Aufstellung des neuen Regionalplanes sei zudem nicht die Schaffung eines komplett neuen Planes, sondern ein fortwährender Planungsprozess. Jeder neue Regionalplan entstehe auf der Grundlage des vorhergehenden Planes. Zu Beginn der Aufstellungsphase eines neuen Regionalplanentwurfs werden alle Kommunen und Planungsträger (z.B. Verkehr) des Regierungsbezirks vom Regionalplanungsdezernat nach ihren Planungsvorstellungen für die nächsten 10 bis 15 Jahre und ihre Anforderungen für einen neuen Regionalplan befragt. Auf diese Weise werden bei Gemeinden, Kreisen und Planungsträgern deren Gebiets- und Fachplanungen in der Region ermittelt. Diese Planungsvorstellungen werden im Anschluss vom Regionalplanungsdezernat in eine Karte der Region übersetzt, aus der erkennbar wird, welche Anforderungen sich für welche Flächen ergeben. Darauf folgt ein Abstimmungs-, Anhörungs- und Offenlegungsprozess mit allen Trägern öffentlicher Belange, deren Anregungen in den Regionalplanentwurf einfließen. Schließlich kann der Entwurf von der Regionalversammlung verabschiedet und von der Landesregierung genehmigt werden.

Neben der Aufstellung des Regionalplanes ist das laufende Tagesgeschäft des Regionalplanungsdezernats von täglich eingehenden Bebauungs- und Flächennutzungsplänen der Gemeinden geprägt. Das Regierungspräsidium muss zu diesen Plänen eine Stellungnahme abgeben und diese genehmigen, da sie mit den Zielen des Regionalplans übereinstimmen müssen. Auch diese tägliche Arbeit erfordere einen ständigen Abstimmungsprozess mit den Bauleitplanern der Gemeinden, so Kaivers.

Die gute Zusammenarbeit mit den Kommunen wurde aus den Zeiten der Regionalen Planungsgemeinschaften übernommen, wie Helmut Bauknecht berichtet: „Die Kontakte, die aus der Zeit der Planungsgemeinschaften herrührten, insbesondere zu Landräten, Bürgermeistern, Vereinen und Verbänden wurden unverändert weitergeführt.“ Das Verhältnis zu den unter- und übergeordneten Stellen sei „an der gemeinsamen gesetzlichen Grundlage orientiert und von Sach- und Fachaspekten geprägt“ gewesen. Allerdings habe das Ministerium starken Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung der Abteilung genommen.

Die Mittlerfunktion hat darunter jedoch nicht gelitten; Bauknecht sieht die damalige Abteilung Regionalplanung „wie die anderen Abteilungen des Hauses und die Behörde insgesamt“ als Mittler zwischen Kommunen und Land. Die Regionalplanung begleite das Agieren der Kommunen in Wiesbaden „beobachtend und unterstützend“,

sagt der ehemalige Abteilungsleiter. Bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Regionalplanung kommt es außerdem darauf an, die regionalen Besonderheiten zu berücksichtigen – ein weiterer Aspekt, der für eine regional angesiedelte Mittelinstanz in Hessen spricht. Interregional sei dies im Rahmen der zentralörtlichen Verflechtungsbereiche des Regionalplans geschehen, so Bauknecht. Landesweit habe die Abteilung Regionalplanung und die Behörde „die spezifischen Interessen Nordhessens, insbesondere gegenüber der Landesregierung“ vertreten. Den Vorwurf an die Mittelinstanzen, durch die zweite Verwaltungsebene gebe es Doppelarbeiten oder ein Kompetenzdurchheinander mit anderen Behörden, weist Bauknecht zurück. Derartigen Ansätzen habe er als Abteilungsleiter sofort entgegengewirkt.

Vertrauensvolle Zusammenarbeit

Die Regionalversammlung Nordhessen und ihre Verbindung zum Regierungspräsidium

Die Regionalversammlung beschließt darüber, ob der Regionalplan aufgestellt oder geändert werden soll und schließlich, ob der von der Planungsbehörde (RP) erarbeitete Entwurf umgesetzt wird (vgl. Hess. Landesplanungsgesetz vom 6. September 2002, § 10). Genehmigt wird der Regionalplan allerdings von der Landesregierung, da die Regionalpläne mit den Zielen des Landesentwicklungsplans übereinstimmen müssen (§ 11).

Die Regionalversammlung Nordhessen tritt nach Auskunft des Dezernatsleiters Regionalplanung i.d.R. einmal jährlich zusammen, um über förmliche Beschlüsse abzustimmen; die Hauptarbeit finde vor allem im Haupt- und Planungsausschuss statt, der mehrmals im Jahr zusammentritt. Die Zusammenarbeit mit der Regionalversammlung und ihren Ausschüssen sei aus Sicht des Regierungspräsidiums grundsätzlich gut und vertrauensvoll, sagt Kaivers, es gebe ein „großes gewachsenes Vertrauensverhältnis zwischen der ganz großen Mehrheit der Regionalversammlung und dem Regierungspräsidium.“ Den Grund dafür sieht der Dezernatsleiter auch darin, dass es in der Regionalversammlung traditionell eine große Koalition zwischen SPD, CDU, FWG und FDP gebe und einzige die Grünen teilweise ein Sondervotum abgaben, beispielsweise bei der Ausweisung neuer Gewerbegebiete oder in Naturschutzfragen. Die Meinung der großen Koalition stimme in wesentlichen Teilen mit der Arbeit der Regionalplanung im RP überein, so Kaivers.

Im Rückblick berichtet Helmut Bauknecht, dass die Regionalversammlung „ihren Ermessensspielraum voll ausgeschöpft“ und die Vorlagen der Behörde auch verändert habe.

„Sie wirkt auf die Behörde durch den Beschluss des Regionalplans und die Beschlussfassung über Raumordnungsverfahren und Abweichungszulassungen ein“, beschreibt Bauknecht den Einfluss der Regionalversammlung auf das RP, unterstreicht aber, dass die Regionalversammlung keine parlamentarische Kontrollinstanz des Regierungspräsidiums sei. Laut Wolfgang Kaivers seien Regionalversammlung und Regierungspräsidium vielmehr gegenseitig aufeinander angewiesen. Die Regionalversammlung mache die Vorgaben „wie es werden soll“, daher könne das Regierungspräsidium im Bereich der Regionalplanung nichts unternehmen, „wenn wir die Regionalversammlung nicht überzeugen.“ Umgekehrt halte das Regierungspräsidium jedoch das nötige Fachwissen für die Regionalversammlung bereit, hier sei das Parlament im Nachteil. Nachteile für die Zusammenarbeit erwachsen daraus nach Kaivers’ Auskunft nicht. Man vertraue sich, könne gut miteinander arbeiten und habe ähnliche Grundvorstellungen, wie es mit der Region weitergehen solle.

Fachplanungen vereinen

Die Rolle der Bündelungsfunktion bei der Regionalplanung

Die Bündelungsfunktion sei ein Anlass für die Eingliederung der Planungsgemeinschaften in die Regierungspräsidien gewesen, sagt Helmut Bauknecht, sie spiele für die Regionalplanung eine entscheidende Rolle.

In der Regionalplanung tritt das Regierungspräsidium als Koordinierungs- und Bündelungsbehörde in Erscheinung. Deutlich wird dies an den Aussagen des heutigen Dezernatsleiters, der den Aufstellungsprozess eines neuen Regionalplanes unter Berücksichtigung des Bündelungs- und Koordinierungsaspektes erklärt.

Bereits der Entwurf des Regionalplanes wird allen Trägern öffentlicher Belange – von den Gemeinden über Verbände bis hin zu Fachbehörden und Landes- und Bundesdienststellen – zur Stellungnahme zugeleitet. Im Anschluss folgt eine dreimonatige Anhörung durch das Regierungspräsidium, bei der mehrere tausend Einzelanregungen (die sich zum Teil widersprechen, so Kaivers) eingehen und bearbeitet werden müssen. Diese müssen dann wiederum mit den Fachplanungen der betroffenen Fachbehörden und Gemeinden abgestimmt werden.

In diesem Abstimmungsprozess gibt es laut Kaivers eine Skala zwischen hohen und niedrigen Raumwiderständen, die der Regionalplanung entgegenstehen. Hohe Raumwiderstände seien beispielsweise Naturschutz und Forst. Die dafür zuständigen Fachbehörden sind damit wichtige Ansprechpartner, da bei hohen Raumwiderständen die Planungen sehr aufwändig sind. So bezeichnet Kaivers beispielsweise den Naturschutz als „großes Planungshindernis“, bescheinigt ihm aber auch, dass der Raumwi-

derstand in diesem Bereich hoch sein müsse, um den Lebensraum zu schützen. Hier wird die Kompetenz der Bündelungs- und Koordinationsbehörde besonders deutlich, da die verschiedenen Fachplanungen nur als Kompromiss in den Regionalplan einfließen können, laut Aussage von Herrn Kaivers aber „jede Fachverwaltung zu Übertreibungen neigt.“ Wichtig sei daher der Abstimmungsprozess, und dafür sei es gut, „dass alle wichtigen Fachbehörden“ im Regierungspräsidium integriert seien. Man kenne und schätze sich, nennt Kaivers die Vorteile, das Verhältnis zwischen den Fachkollegen sei offen und kollegial. Es sei eine günstige Konstellation, wenn Planungsbehörde und die wichtigsten Fachbehörden unter einem Dach zusammengelegt seien, bewertet Kaivers die Bündelung der Planungsaufgaben beim Regierungspräsidium. Probleme könnten innerhalb einer Behörde geklärt werden, ein Kompromiss sei eindeutig einfacher zu finden, als bei der Beteiligung unterschiedlicher Behörden.

Kontakte und Planungsvorgaben

Die Bedeutung der Regionalplanung für die Region und das Regierungspräsidium Kassel

„Die Regionen sind darauf angewiesen, ihre raumbedeutsamen Planungen zu koordinieren. [...] Wesentliche Grundlage für die Arbeit sind intensive Kenntnisse über die Menschen und den Raum, in dem sie leben. Diese Kenntnisse müssen ständig ergänzt und aktualisiert werden. Neuen Entwicklungen muss Rechnung getragen, sie können auch angestoßen werden.“ (Helmut Bauknecht)

Ortsnähe und Ortskenntnis, Koordination und Bündelung der Fachplanung und anschließend Umsetzung und Überwachung aus einer Hand – so könnte man nach den Aussagen der befragten RP-Mitarbeiter die Vorteile der Ansiedlung der Regionalplanung beim Regierungspräsidium zusammenfassen. Durch die Einbindung der Kommunen sowohl beim Planungsprozess durch ihre Stellungnahme als auch bei der Verabschiedung des Regionalplanes durch die Regionalversammlung ist die Mischsprache der kommunalen Selbstverwaltung bei der Regionalplanung gewährleistet. Mit der Ansiedlung der Regionalplanung bei den Regierungspräsidien ist außerdem eine kreisübergreifende und interessenausgleichende Regionalplanung möglich, durch die Bündelungsfunktion fällt nach eindeutigen Aussagen der Befragten die Abstimmung unter den einzelnen Fachbehörden leichter.

Der hohe Stellenwert der Regionalplanung für die Behörde des Regierungspräsidenten ergibt sich in der Einschätzung von Wolfgang Kaivers aus zwei Punkten: Zum einen

aus den drei wesentlichen Planungsaufgaben, die in der Regionalplanung selbst bearbeitet werden, nämlich der Ausweisung großer Gewerbeflächen sowie von Flächen für den großflächigen Einzelhandel und für Windenergieanlagen. In diesen Bereichen mache das Regierungspräsidium den Kommunen „eindeutige Vorgaben“ und hat damit – besonders in den ersten beiden Bereichen – starken Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Region. Zum Zweiten ergebe sich der hohe Stellenwert der Regionalplanung für das RP aus den guten Kontakten und Verbindungen des Dezer-nats zu Landkreisen und Gemeinden. Aufgrund des ständigen Abstimmungsprozesses kenne man die Bürgermeister, Landräte und deren Mitarbeiter. Diese guten Kontakte könne die gesamte Behörde nutzen, um auch andere Probleme zu lösen und ohne sofort rechtliche Schritte einleiten zu müssen. Damit wird ein weiterer Vorteil der Bündelungsbehörde RP deutlich, der auch in anderen Bereichen angesprochen wurde: Die unterschiedlichen Aufgabenfelder des Regierungspräsidiums profitieren gegenseitig von ihrem Wissen und ihren Kontakten. Schließlich profitiert auch das Image des Regierungspräsidiums. Gute Kontakte seien wichtig, da die Behörde in der Region anerkannt werden müsse, so Wolfgang Kaivers.

Die neueste Abteilung

II. 2.8. Die Abteilung für Umwelt- und Arbeitsschutz

Die neueste Abteilung des Regierungspräsidiums Kassel im Sinne der Wahrnehmung neuer Aufgaben ist die Abteilung für Umwelt- und Arbeitsschutz, die im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* im Jahr 2005 aus den bisherigen Abteilungen „staatliches Umweltamt“ und Teilen der Sozialabteilung entstand.

„Staatliches Umweltamt“

Zum 1. Oktober 1997 wurden die bis dahin selbstständigen Ämter für Immissions- und Strahlenschutz, die Wasserwirtschaftsämter und die Bergämter in Hessen in die drei Re-gierungspräsidien eingegliedert und mit den bereits bei den Regierungspräsidien in der Wirtschaftsabteilung wahrgenommenen Umweltaufgaben (v.a. Aufsicht über die nach-geordneten Behörden) zu den Abteilungen „staatliches Umweltamt“ zusammengeführt. Damit entstand innerhalb der Behörde des Regierungspräsidenten quasi eine eigene Behörde. Diese eigenwillige Konstellation ist auf einen Kompromiss zurückzuführen:

Ein Anliegen der rot-grünen Landesregierung, die seit 1991 in Hessen regierte und 1995 wiedergewählt worden war, war es, die Umweltverwaltung zu straffen (vgl. HMfUEJFG 1998; Interview Pletsch). Wie der ehemalige Abteilungsleiter des „staat-

lichen Umweltamtes“ in Kassel berichtet, habe es bereits seit etwa 1994 Überlegungen zur Neuordnung der Aufgaben im Umweltbereich unterhalb der Ministeriumsebene gegeben. Zunächst war es dabei das Ziel des Umweltministeriums, eigenständige Umweltämter zu schaffen (vgl. a. Bode, S. 19). Neben der Zusammenführung der verschiedenen, mit Umweltschutzaufgaben versehenen Behörden zu einer Umweltbehörde sei die Herstellung von Zweistufigkeit in der Umweltverwaltung eine Grundidee der Reform gewesen, so der ehemalige Abteilungsleiter.

Die Bemühungen, eigenständige Umweltämter zu schaffen, seien „weit gediehen“, es habe bereits ein festes Konzept gegeben, nach dem acht Umweltämter in Hessen eingerichtet werden sollten. „Auf den letzten Metern“, sagt der ehemalige Abteilungsleiter, habe es dann von den hessischen Landräten politischen Widerstand gegen diese Konzeption gegeben. Die Landräte wollten die bei ihnen angesiedelten unteren Wasserbehörden nicht verlieren. Zum Schluss habe die Diskussion dann zu dem „merkwürdigen Kompromiss“ geführt, dass die Umweltämter als eigenständige Abteilungen in die Regierungspräsidien eingegliedert wurden.

Gesetzlich geregt ist die Eingliederung der staatlichen Umweltverwaltung in die Regierungspräsidien im Gesetz zur Neuorganisation der hessischen Umweltverwaltung vom 15. Juli 1997. In Artikel 1 heißt es:

„Es werden eingegliedert [...] das staatliche Amt für Immissions- und Strahlenschutz in Kassel, die Wasserwirtschaftsämter in Fulda und Kassel sowie die Bergämter Bad Hersfeld und Kassel in das Regierungspräsidium in Kassel.“ (Art. 1, Abs. 1)

„Damit sind auf einen Schlag sehr viele Sonderverwaltungen eingegliedert worden“, bewertet Bode diesen Schritt. Ungewöhnlich an der Konzeption war allerdings, dass die Umweltämter – was schon ihr Name bezeugt – quasi eigenständige Abteilungen unter dem Dach des Regierungspräsidiums waren und daher eher von einer Angliederung zu sprechen ist (s. Kapitel III. 2 „Aufgabewandel und Funktion“). Denn die Abteilungen unterstanden nicht nur fachlich dem Umweltressort, auch das Personal (außer den Abteilungsleitern und Juristen) ressortierte laut Bode (vgl. S. 19) beim Umweltministerium, während das restliche RP-Personal der Dienstaufsicht des Innenministers untersteht (s. Kapitel I. 1 „Definition“). Auch darin wird der ursprüngliche Kompromisscharakter dieser Lösung sichtbar, eine mögliche Ausgliederung der Umweltverwaltung in eine Sonderbehörde (wie zunächst vorgesehen) wäre somit theoretisch einfacher möglich gewesen.

Allerdings kam es nicht dazu, die staatlichen Umweltämter blieben im Regierungspräsidium und sind heute auch fest in die Behörde integriert. Im Rahmen der

Operation Sichere Zukunft forderten die drei hessischen Regierungspräsidenten die vollständige Eingliederung der Umweltverwaltung in die Behörde. Für sie war dies eine Voraussetzung für die Straffung der Behördenorganisation, die letztlich von der Landesregierung auch umgesetzt wurde:

„In allen drei Regierungspräsidien sollen allerdings Arbeits- und Umweltschutz in gemeinsamen Abteilungen zusammengeführt werden, was eine Umbenennung der bisherigen Abteilungen „Staatliche Umweltämter“ erfordert. Diese Zusammenfassung ermöglicht auch im Interesse der Kunden einen effizienteren Personaleinsatz bei den Überwachungstätigkeiten.“

Bei einem erheblich verringerten Personalkörper ist es umso wichtiger, die Aufgabenerfüllung durch eine Organisationskultur zu unterstützen, bei der sich jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter als Bedienstete(r) eines Hauses begreift.“ (Vorschlag zur Neuordnung, S. 16/17).

Arbeitsschutzverwaltung

Die Arbeitsschutzverwaltung war im Jahr 2002 in die hessischen Regierungspräsidien eingegliedert worden, damit wurde von der Landesregierung ein Sonderbehördenzweig des Sozialministeriums in die allgemeine Verwaltung integriert. Die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (ehemalige Gewerbeaufsichtsämter) wurden mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Hessischen Arbeitsschutzverwaltung vom 20. Juni 2002 in die Regierungspräsidien integriert. Die hessischen Regierungspräsidien hatten bis dahin die Fachaufsicht über die Arbeitsschutzverwaltung inne. Mit der Eingliederung erhielten sie nach der Umweltverwaltung einen weiteren großen Bereich an erstinstanzlichen Aufgaben, sodass der Arbeitsschutz seither zweistufig organisiert ist (Ministerium, Mittelstufe). Auch für den Umweltschutz trifft dies ebenfalls zu – mit Ausnahme des Wasserbereiches, der zum Teil auch bei den Kreisen wahrgenommen wird. Damit ist im Bereich der Abteilung für Umwelt- und Arbeitsschutz das Regierungspräsidium Kassel keine echte Mittelinstanz mehr.

Die Aufgaben der Abteilung Umwelt- und Arbeitsschutz

Umweltschutz

Mit der Eingliederung der staatlichen Umweltverwaltung in das Regierungspräsidium Kassel übernahmen die beiden neuen Abteilungen vor allem erstinstanzliche Aufgaben. Nur im Bereich der Wasserwirtschaft ist das Regierungspräsidium weiterhin (in

Teilbereichen) Fachaufsichtsbehörde bzw. zweite Instanz als „obere Wasserbehörde“. Die „untere Wasserbehörde“ wurde mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Umweltverwaltung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte angesiedelt. „Grundsätzlich werden Aufgaben mit Ortsbezug von der unteren Wasserbehörde wahrgenommen“, heißt es dazu in der Infobroschüre des Umweltministeriums (S. 11), die untere Wasserbehörde erhalte hier die Regelzuständigkeit.

Bis 1997 war das Wasserrechtsdezernat des Regierungspräsidiums Kassel höhere Wasseraufsichtsbehörde, die Aufgaben lagen vor allem in den Bereichen Grundwasserschutz, Führung der Wasserbücher, Bewilligungen und Genehmigungen. Das Wasserwirtschaftsdezernat hatte die Dienst- und Fachaufsicht über die Wasserwirtschaftsämter inne.

Neben der Fachaufsicht über die unteren Wasserbehörden ist seit der Eingliederung des Umweltschutzes das Regierungspräsidium erstinstanzlich zuständig für:

- den Grundwasserschutz/die Wasserversorgung (Erlaubnisse, Genehmigungen, Förderungen, Bewilligungen, Ordnungswidrigkeiten, Fachanwendungsprogramm, etc.);
- die oberirdischen Gewässer/Hochwasserschutz (Messstellen, Fachplanungen, Berechnungen, Hochwasservorhersagen, Ausbau von Gewässern, Planfeststellungsverfahren, Renaturierungen, Stauwerke, Talsperren, Überschwemmungsgebiete, Gewässerbenutzung, Bundeswasserstraßen, etc.);
- die Gewässergüte und kommunales Abwasser (Einleitungserlaubnisse, Bauüberwachung, Bauabnahme und Überprüfung der Abwasseranlagen, Planung und Finanzierung solcher Anlage, Umsetzung der Richtlinien, etc.);
- die industriellen Abwässer (Einleitungserlaubnisse, Genehmigungen, Überwachung, verwaltungsfachliche und technische Beratung, Gefahrenforschung bei Gewässerverunreinigungen inklusive Alarmpläne, Ordnungswidrigkeitenverfahren);
- den Bodenschutz und die Erkundung und Sanierung von Altlasten.

Neben den Wasser- und Bodenschutzaufgaben ist die Umweltabteilung des Regierungspräsidiums zuständig für die kommunale und industrielle Abfallwirtschaft. Dies beinhaltet unter anderem die Zulassung und Überwachung von Abfallentsorgungsanlagen, die Betriebsprüfung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die Einstufung von Abfällen und Überwachung der Abfallströme und Entsorgungswege, die Aufsicht über die Entsorgungsträger und die Abfallwirtschaftsplanung. Dritter Aufgabenbereich der Umweltabteilung ist der Immissions- und Strahlenschutz, der unter anderem die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, Umweltverträglichkeits-

prüfungen und immissionsschutzrechtliche Überwachungen umfasst, aber auch die Fachberatung.

Das dritte Arbeitsgebiet der Umweltabteilung ist die Bergaufsicht über sämtliche Betriebe des Regierungsbezirks, die unter das Bergrecht fallen (von Steinbrüchen und Kiesabbau bis zu Bohrungen sowie Arbeiten und Anlagen unter Tage [z.B. Bergwerke, Abfallbeseitigung] etc.). Das Aufgabengebiet beinhaltet u.a. Zulassungen und Genehmigungen, Betriebsaufsicht, Unfalluntersuchung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sowie sämtlich bergrechtlichen Fachgebiete (z.B. Sprengwesen, Grubenrettung, Grubentechnik, Geowissenschaften, etc.), außerdem naturschutz-, wasserfachliche und immissionsschutzrechtliche Belange der Bergverwaltung.

In all diesen Fachbereichen kommt die Bündelungsfunktion des Regierungspräsidiums dahingehend zum Tragen, dass sowohl innerhalb der Abteilung die verschiedenen Sachgebiete – z.B. bei der Erteilung einer Genehmigung – zusammenarbeiten müssen, als auch die Dezernate zu den einzelnen Fachplanungen (Bauleitplanung, Regionalplanung, Landschaftsplanung, etc.) Stellung beziehen bzw. an Planfeststellungsverfahren mitarbeiten oder selbst solche Verfahren durchführen und auf Stellnahmen/Mitarbeit anderer Abteilungen des Hauses angewiesen sind (s. Kapitel III. 1.1 „Großprojekte“).

Arbeitsschutz

Der Arbeitsschutz ist ein ebenso umfangreiches Aufgabengebiet wie der Umweltschutz. Die staatliche Arbeitsschutzverwaltung des Regierungspräsidiums Kassel umfasst sämtliche Unternehmensbereiche, von Baugewerbe und chemischen Betrieben über das Metallgewerbe bis hin zu Verkehrsunternehmen, Handel und Dienstleistungsunternehmen, von der Landwirtschaft bis zur Forschung, von der Luftfahrt bis zur Gaststätte und von Kirchen über Schulen bis zur öffentlichen Verwaltung. Für alle Betriebe gelten bestimmte gesetzliche Regelungen, damit die Menschen im Arbeitsleben „keinen unbekannten und unzumutbaren Risiken oder Gesundheitsgefährdungen ausgesetzt“ sind (Internetdarstellung des Regierungspräsidiums Kassel). Der Arbeitsschutz umfasst dabei nicht nur den „klassischen“ Arbeitsschutz – also die Vorbeugung von Unfällen und der Schutz vor chemischen und physikalischen Belastungen wie z.B. Lärm und Gefahrstoffen, sondern auch den sozialen Arbeitsschutz. In diesen Bereich fallen z.B. die Arbeitszeit, der Mutterschutz und der Jugendschutz.

„Betrieblicher Arbeitsschutz, das ist die sichere Gestaltung von Arbeitsstätten, die menschengerechte Ausstattung von Arbeitsplätzen und Arbeitsabläufen sowie von Maschinen und Arbeitsgeräten. Hierfür gelten staatliche Vorschriften, die sich an den verantwortlichen Arbeitgeber richten.“ (Internetdarstellung RP Kassel)

Das Regierungspräsidium Kassel ist staatliche Aufsichtsbehörde im Bereich des Arbeitsschutzes und überprüft und berät die Betriebe bei der Einhaltung der gesetzlichen Maßnahmen. Dabei arbeitet das RP eng mit den Fachverbänden wie Gewerkschaften, Berufsgenossenschaften, Unternehmensverbänden und den Unternehmen selbst zusammen, wie Herr Pletsch berichtet.

Besondere Arbeitsbereiche der Arbeitsschutzverwaltung sind die Baustellenkontrolle, der Arbeitsschutz bei der Sanierung von Altlasten und das Sprengstoffrecht. Außerdem übernehmen die Vollzugsbeamten der Dezernate für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik in Kassel und Bad Hersfeld Aufgaben der Marktkontrolle nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (z.B. ein Aus-dem-Verkehr-nehmen unsicherer Produkte), dem Medizinproduktegesetz und der Röntgenverordnung. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben wird die Arbeitsschutzverwaltung – die z.B. auch das Gewerbekataster für den Regierungsbezirk führt – vom Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe fachlich unterstützt. Deren Aufgabengebiet soll im folgenden Kapitel vorgestellt werden.

Organisatorische Veränderungen

Im Regierungspräsidium Kassel bestanden zwischen der Eingliederung der Umweltverwaltung 1997 und der *Operation Sichere Zukunft* 2005 zwei spiegelbildlich organisierte Abteilungen „staatliches Umweltamt“: das staatliche Umweltamt Kassel und das staatliche Umweltamt Bad Hersfeld. In beiden Abteilungen wurden im Wesentlichen die gleichen Aufgaben wahrgenommen, allerdings nach unterschiedlichen örtlichen Zuständigkeiten. Die Abteilung in Bad Hersfeld war für die Landkreise Werra-Meißner, Hersfeld-Rotenburg und Fulda zuständig, die Kasseler Abteilung für die Kreise Kassel, Waldeck-Frankenberg und Schwalm-Eder sowie für die Stadt Kassel. Die Aufgaben der Bergaufsicht wurden und werden nur vom Standort Bad Hersfeld aus wahrgenommen, da hier zum einen der Sitz des ehemaligen Bergamtes war und zum anderen im Bereich der von hier aus betreuten Landkreise die meisten der von der Bergaufsicht zu betreuenden Betriebe liegen. Der Bereich Strahlenschutz hingegen wurde und wird auf Grund des geringeren Arbeitsaufkommens zentral für den gesamten Regierungsbezirk nur von Kassel aus verwaltet.

Zunächst bestanden die beiden Abteilungen in Kassel und Bad Hersfeld aus jeweils elf Dezernaten. Je ein Dezernat für übergreifende Fachaufgaben und Verwaltung, je vier Dezernate für Wasserwirtschaft und Ökologie und je drei Dezernate für Wasserwirtschaft und Altlasten. Durch die größere Zahl an Industriebetrieben und die Zuständigkeit im Bereich Strahlenschutz gab es in Kassel drei Dezernate für Immis-

sions- und Strahlenschutz, in Bad Hersfeld nur zwei Immissionsschutzdezernate, hier aber auch zusätzlich das Dezernat Bergaufsicht. Im Wesentlichen blieb diese Strukturierung der Abteilung bis heute erhalten, allerdings wurde die Zahl der Dezernate mehrmals reduziert. Im Geschäftsverteilungsplan 2001 fiel das Dezernat für übergreifende Fachaufgaben/Verwaltung weg, dessen Aufgaben nun von der Abteilungsleitung bzw. in den einzelnen Dezernaten wahrgenommen werden. Außerdem gab es nun je fünf Wasser-Dezernate, die Zahl der Abfall-Dezernate wurde in Kassel auf zwei bzw. in Bad Hersfeld auf eines verringert. Im Geschäftsverteilungsplan 2003 wurden die drei Kasseler Immissions- und Strahlenschutzdezernate zu einem zusammengelegt. Mit der *Operation Sichere Zukunft* im Jahr 2005 wurde schließlich der Forderung der Regierungspräsidenten Rechnung getragen, die „staatlichen Umweltämter“ zu einer Abteilung zusammenzuführen und auch mit neuer Bezeichnung nun vollends in die Regierungspräsidien einzugliedern. Arbeitsschutzverwaltung und die beiden staatlichen Umweltämter wurden danach in Kassel zur Abteilung III – Umwelt- und Arbeitsschutz – zusammengelegt. Im Umweltbereich gibt es nunmehr nur noch acht Dezernate, nämlich fünf im Bereich Wasser/Abwasser/Bodenschutz, ein Dezernat für Abfallwirtschaft, ein Dezernat für Immissions- und Strahlenschutz und ein Dezernat für Bergaufsicht. Die Aufgaben des Strahlenschutzes und der Bergaufsicht werden weiterhin nur von einem Standort aus (Kassel: Strahlenschutz und Bad Hersfeld: Bergaufsicht) wahrgenommen. Die übrigen Aufgaben werden von beiden Standorten nach räumlicher Zuständigkeit erledigt, die beiden Dienststellen bilden nun aber nicht mehr je eine Abteilung, sondern sind in standortübergreifenden Dezernaten zusammengefasst. Die vom Regierungspräsidium Kassel im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* zunächst beabsichtigte Auflösung des Standortes Bad Hersfeld wurde von der Landesregierung abgelehnt (s. Kapitel II. 4.1 „*Operation Sichere Zukunft*“).

Die erstinstanzliche Arbeitsschutzverwaltung wurde zum 1. Juli 2002 in die Regierungspräsidien eingegliedert, zuvor hatte das RP Kassel in diesem Bereich die Dienst- und Fachaufsicht über die Gewerbeaufsichtsämter (ab 1993: Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik; vgl. Gesetz über die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik vom 25. Februar 1993). Diese Aufgaben wurden im Gewerbeaufsichtsdezernat der Abteilung III (Wirtschaft), das ab 1998 (Geschäftsverteilungsplan) in der Abteilung II (Inneres/Soziales) angesiedelt war, wahrgenommen. Mit der Eingliederung der Arbeitsschutzverwaltung wurde per Rahmenorganisationsplan bei den hessischen Regierungspräsidien eine Sozialabteilung eingerichtet, in der vorrangig die Aufgaben des Arbeitsschutzes wahrgenommen wurden, zu der aber auch die Sozialdezernate der Innenabteilung wechselten. Die Sozialabteilung setzte sich aus elf Dezernaten zusammen: fünf ehemalige Dezernate aus der Innenabteilung (Soziales,

Förderungen, Recht, Gesundheit, Veterinärwesen) und sechs Dezernaten der Arbeitsschutzverwaltung, davon drei Dezernate in Kassel, eines in Fulda und je eines für das Fachzentrum für Produktsicherheit und für das Fachzentrum für stoffliche Arbeitsplatzfaktoren.

Mit der *Operation Sichere Zukunft* wurden dann die Umwelt- und die Arbeitsschutzverwaltung nach dem Wunsch der drei hessischen Regierungspräsidien zu einer Abteilung zusammengelegt. In Kassel setzt sich diese neue Abteilung Umwelt- und Arbeitsschutz seit dem Jahr 2005 aus acht Umweltdezernaten und nur noch drei Arbeitsschutzdezernaten zusammen: dem Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe, dem Dezernat Arbeitsschutz/Sicherheitstechnik Kassel und dem Dezernat Arbeitsschutz/Sicherheitstechnik Bad Hersfeld. Der Standort Fulda wurde aufgegeben, für das osthessische Gebiet ist dafür nun der Standort Bad Hersfeld zuständig. Die Sozialdezernate der ehemaligen Sozialabteilung gingen auf die Abteilungen I und II über.

Bewertung der Neueingliederungen

Mit der Eingliederung der Umwelt- und Arbeitsschutzverwaltung in die Regierungspräsidien in Hessen wurden deren Bündelungsfunktion gestärkt und zwei Sonderverwaltungszweige abgebaut. Außerdem entfällt mit der Eingliederung dieser erstinstanzlichen Aufgaben – außer im Bereich der Wasserwirtschaft – eine Verwaltungsebene, sodass beide Verwaltungszweige mittlerweile nur noch zweistufig sind. Damit veränderte sich auch die Funktion der hessischen Regierungspräsidien. Während sie bis 1997/2002 vorwiegend Aufsichtsaufgaben in zweiter Instanz wahrnahmen, sind sie nun in einem großen Arbeitsbereich erstinstanzlich tätig, in Kassel mit der Abteilung III – Umwelt- und Arbeitsschutz – nahezu eine komplette Abteilung.

Die Integration beider Aufgabenbereiche wird heute im Regierungspräsidium Kassel begrüßt. Für Regierungspräsident Klein war „die Hereinnahme der technischen Behörden [...] ein logischer und richtiger Schritt“, auch Regierungsvizepräsident Dr. Neusel spricht von einer „sehr sinnvollen Maßnahme.“ Insbesondere im Umweltbereich unterstreicht der Regierungsvizepräsident die Verbindungen zu den anderen Aufgabenfeldern der Behörde. Auch der ehemalige Abteilungsleiter der neuen Abteilung III sieht die Eingliederungen insgesamt als Erfolg. Aus Sicht der Regierungspräsidien hätten sie deren Bestand gesichert und aus Sicht der Bevölkerung werde nun weniger Personal für die Bearbeitung der Aufgaben benötigt. Pletsch hebt insbesondere die Bündelungsfunktion hervor, die ein „wesentlicher Kern“ der Umweltverwaltung in den Regierungspräsidien sei. Je mehr Fachbelange in den Regierungspräsidien in-

tegriert seien, „desto leichter und effektiver ist die Aufgabenwahrnehmung möglich“, sagt Günter Pletsch. Insbesondere bei Großverfahren sei die Bündelungsfunktion „unverzichtbar und wichtig“ (s. Kapitel III. 1.1 „Großprojekte“). Inwieweit die Eingliederungen auch Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung hatten, kann Günter Pletsch allerdings nicht einschätzen. Auch Jörg Bogumil, der in einem Gutachten die Aufgabenwahrnehmung der Umweltverwaltungen in Deutschland untersucht hat (Bogumil 2007), zieht einen ähnlichen Schluss: Insgesamt sei durch die Reformen der dreistufige Verwaltungsaufbau in Hessen gestärkt worden (vgl. S. 172), „welche Effekte die geplante Stärkung der Mittelinstanz als Bündelungsbehörde für die Umweltverwaltung hat, bleibt abzuwarten“ (S. 174).

Günter Pletsch weist allerdings darauf hin, dass die Eingliederung der staatlichen Umweltämter in die Regierungspräsidien gegen die Sichtweise derer gelaufen sei, die die Umweltverwaltung reformieren wollten. Wie bereits beschrieben, sollten die staatlichen Umweltämter ursprünglich selbstständige Sonderbehörden mit acht Standorten in Hessen werden, diese acht Standorte (je zwei in den Regierungsbezirken Kassel und Gießen und vier im Bezirk Darmstadt) wurden übrigens bis zur *Operation Sichere Zukunft* als Abteilungen der Regierungspräsidien (in Kassel: staatliches Umweltamt Kassel und staatliches Umweltamt Bad Hersfeld) beibehalten. Das Umweltministerium habe darauf Wert gelegt, dass alle acht Standorte genau gleich organisiert waren, „die Organisationshoheit der Regierungspräsidien wurde nicht berücksichtigt“, berichtet Herr Pletsch. Die Diskussion um die Neugliederung der Umweltverwaltung sei fast schon emotional geführt worden.

Die Eingliederung der staatlichen Umweltämter verlief daher auch nicht ohne Diskussion, am Ende nach Einschätzung der Befragten aber erfolgreich. Unter den Mitarbeitern, die von den Wasserwirtschaftsämtern in die Regierungspräsidien versetzt wurden, habe bei vielen „insgeheim“ der Wunsch bestanden, dass die staatlichen Umweltämter am Ende doch verselbstständigt werden, berichtet Günter Pletsch anhand eines anderen Problems – der Raumfrage. Das „Staatliche Umweltamt Kassel“ mit ca. 155 Mitarbeitern musste im Regierungspräsidium Kassel untergebracht werden. Da nach Pletsch’ Angaben zeitgleich das EAM-Hochhaus vom RP angemietet wurde (s. Kapitel II. 5.2 „Standorte“), war es Wunsch des Umweltamtes, in diesem Gebäude unterzukommen, womit eine spätere Ausgliederung leichter möglich gewesen wäre. Der damalige Regierungspräsident Bertram Hilgen wollte das Umweltamt aber im Steinweg unterbringen, wo es schließlich auch einzog. Neben der Standortfrage innerhalb Kassels war nach Pletsch’ Auskunft auch der Standort Bad Hersfeld strittig. Das Wasserwirtschaftsamt – sozusagen als Vorgängerbehörde – war für Osthessen in Fulda angesiedelt. Für den ehemaligen Abteilungsleiter wäre dies auch der bessere Standort

des Umweltamtes gewesen, da etwa der Werra-Meißner-Kreis, der von Bad Hersfeld aus verwaltet wird, eher nach Kassel orientiert sei. „Für die Region Osthessen wäre Fulda der geeigneterer Standort gewesen“, so Pletsch. Das Hauptproblem war in der Anfangsphase allerdings die Versetzung der Mitarbeiter. Für den Standort Bad Hersfeld (hier saß bereits das Bergamt) musste Personal aus Kassel und Fulda nach Hersfeld versetzt werden. Mitarbeiter aus Kassel wollten ungern dorthin ziehen, sodass man ihnen „als Bonbon“ eine Beförderungschance einräumte, berichtet Günter Pletsch. Dies führte bei den Mitarbeitern des Wasserwirtschaftsamtes Fulda, die per Gesetz nach Bad Hersfeld versetzt wurden, zu Unmut, da diese kein „Geschenk“ bekamen. Dass die Bergaufsicht nur in Bad Hersfeld angesiedelt wurde, bezeichnet Pletsch als „sinnvoll“, da dort bereits das Bergamt saß und in dieser Region durch die Kali- und Salzgewinnung auch die meisten Aufgaben wahrgenommen werden müssen. Hier gab es auch keine Probleme beim Personal.

Weitere Personalprobleme sind nach Pletsch' Angaben dadurch entstanden, dass auch die Landkreise Aufgaben aus dem Bereich der Wasserwirtschaft übernehmen wollten. Die Bediensteten der Wasserwirtschaftsämter mussten somit zum RP und zu den Kreisen versetzt werden. Dabei sei ein Ungleichgewicht entstanden, da der größte Teil des Fachpersonals zum RP und das Verwaltungspersonal zu den Landräten wechselte. Durch die Eingliederungen sei die Umweltverwaltung außerdem landesweit überbesetzt gewesen, was einen Einstellungsstopp nach sich zog, der sich Pletsch' Einschätzung zufolge auch auf die Aufgabenwahrnehmung auswirkte. Die Wasserwirtschaftsämter seien neben ihren gesetzlichen Aufgaben „Anlaufstellen der Gemeinden“ gewesen und hätten diese in Fachfragen mit ihren „Ingenieurleistungen“ beraten, z.B. in Schwimmbadfragen (die keine gesetzliche Aufgabe der Umweltverwaltung sind, aber Bezug zum Wasserbereich haben). Diese Leistungen seien später nicht mehr möglich gewesen, nur noch wenige dieser nicht gesetzlichen Beratungsaufgaben (z.B. für Kläranlagenbedienstete oder Bachpatenschaften) konnten erhalten werden. Auch die Grundidee der Reform, eine völlige Zweistufigkeit der Umweltverwaltung herzustellen, sei „auf der Strecke“ geblieben, sagt Pletsch, da die Landräte nicht auf die Aufgaben der unteren Wasserbehörde verzichten wollten. Die Eingliederung der Wasserwirtschaftsämter habe darunter gelitten, da man „in monatelangen Sitzungen“ erst die Zuständigkeiten im Wasserbereich den Landräten und den Regierungspräsidien zuordnen musste.

Nach Einschätzung von Regierungspräsident Klein und Regierungsvizepräsident Dr. Neusel ist der Eingliederungsprozess aber heute erfolgreich abgeschlossen, alle Mitarbeiter seien in das Regierungspräsidium integriert.

Aufgabenwahrnehmung im Wandel

Die Wahrnehmung der Aufgaben (insbesondere wird hier der Umweltbereich betrachtet) hat sich in den vergangen Jahrzehnten und auch seit der Eingliederung der Umweltverwaltung in das RP inhaltlich verändert, wie Günter Pletsch berichtet.

Als Beispiel nennt er die Wasserwirtschaft, die sich erst nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte: „Es gab noch Dorfbrunnen, keine Abwasserleitung, keine Rede von Abwasserbeseitigung, keine Kläranlagen“, berichtet Pletsch, „seither gab es gewaltige Veränderungen, die auch von den Wasserwirtschaftsdezernaten des Regierungspräsidiums geprägt wurden“ – Wasser- und Abwasserleitungen sowie Kläranlagen sind heute nicht mehr wegzudenken, ähnlich ist es auch im Abfallbereich. Unter dem Gesichtspunkt der Aufgabekritik warnt Pletsch allerdings davor, dass der Staat sich dieser Aufgaben entledigen sollte. Man könnte fragen, „warum machen wir das heute noch, jetzt klappt doch alles“, so Pletsch, doch ein Rückzug des Staates bergen Risiken. Auch während der zehn Jahre Zugehörigkeit zum RP haben sich die Aufgaben im Umweltbereich verändert:

- die Beratertätigkeit habe durch den Personalabbau abgenommen, allerdings hätten die Landkreise nun auch eigenes Personal in diesem Bereich;
- die Zahl der Verwaltungsstreitverfahren (Widersprüche etc.) habe abgenommen; eine mögliche Begründung könnte eine Verbesserung der Qualität der Aufgabenbearbeitung sein, so Pletsch;
- die Gegenstände der Verfahren haben sich geändert (Renaturierung statt Kanalbau), was auf mehr Verständnis in der Öffentlichkeit stoße;
- die Akzeptanz der Menschen im Umweltbereich sei gestiegen (s. Kapitel II. 2.6 „Die Abteilung für Forsten und Naturschutz“), allerdings sei damit auch die Sensibilität gegenüber Großprojekten gewachsen (s. Kapitel III. 1.1 „Großprojekte“).

„Grundlegend verändert“ habe sich auch die Aufgabenwahrnehmung: vor der Neugliederung habe es zwei Computer im Wasserrechtsdezernat gegeben, erinnert sich Pletsch – auf freiwilliger Basis. Mit der Reform der Umweltverwaltung wurde durch das Umweltministerium ein flächendeckendes Rechnersystem mit eigenem, hessenweiten Netzwerk eingeführt, sodass ein Jahr nach der Eingliederung jeder Mitarbeiter der beiden Umweltabteilungen seinen eigenen PC gehabt habe. Die Umweltabteilungen seien damit die fortschrittlichsten innerhalb des Regierungspräsidiums gewesen, allerdings war mit diesem System die Kommunikation mit den anderen Abteilungen des Hauses nicht möglich, berichtet Pletsch – ein weiterer Beleg für die Eigenständigkeit der Abteilung. Die Einführung der Computertechnik hat den damaligen Abteilungs-

leiter übrigens verblüfft: Er habe mit Widerstand gerechnet, doch auch die über-55-jährigen Mitarbeiter hätten die neue Technik problem- und klaglos hingenommen.

Was die Wahrnehmung regionaler Besonderheiten bei der Aufgabenerledigung angeht, so betont Günter Pletsch den gesetzlichen Anspruch der Bürger auf eine einheitliche Umsetzung des Verwaltungshandelns. Dennoch gebe es aber immer regionale Schwerpunkte bei der Arbeit sowie die verschiedenen Erfahrungen der Mitarbeiter, die eine Umsetzung der Verwaltungsarbeit beeinflussen. „Unterschiedliche Erfahrungen mit den Betrieben hinterlassen unterschiedliche Vorgehensweisen“, nennt Pletsch ein Beispiel aus dem Bereich des Arbeitsschutzes. Wie oben bereits erwähnt, gebe es hier traditionell auch enge Kontakte zu den Gewerkschaften. Und auch im Umweltschutz seien die Betriebe heute Verbündete der Verwaltung. Diese Erfahrung machen auch die Mitarbeiter des Fachzentrums für Produktsicherheit und Gefahrstoffe.

Die Exoten

II. 2.8.1 Das Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe

Mit der Eingliederung der staatlichen Ämter für Arbeitsschutz wurde auch die bis dahin zum Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie gehörige „Geräteprüf- und Messstelle“ des Landes Hessen in das Regierungspräsidium Kassel eingegliedert. Damit kam eine Fachstelle in das Regierungspräsidium, die durch ihre Aufgaben, ihre Ausstattung und durch die Qualifikation ihrer Mitarbeiter in der 140-jährigen Geschichte der Verwaltungseinrichtung Regierungspräsidium eine gewisse Exotenstellung einnimmt. Dieses Dezernat soll deshalb hier etwas genauer vorgestellt werden.

Die Geräteprüf- und Messstelle wurde 2002 in die mit der Eingliederung der Arbeitsschutzverwaltung neu geschaffene Abteilung „Soziales“ integriert und in die zwei Dezernate „Fachzentrum für Produkt- und Betriebssicherheit“ (Dez. 64.5) und „Fachzentrum für stoffliche und andere Arbeitsplatzfaktoren“ (Dez. 64.6) unterteilt. Mit der *Operation Sichere Zukunft* im Jahr 2005 wurden die beiden Fachzentren zu einem Dezernat, dem „Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe“ (Dez. 35.3) in der Abteilung III zusammengelegt. Wie schon vor der Eingliederung sitzt das Fachzentrum weiterhin auf dem Gelände der ehemaligen Jägerkaserne in der Ludwig-Mond-Straße in Kassel, wo auch weiterhin das Hessische Landesamt für Umwelt und Geologie seinen Kasseler Sitz hat.

Expertenwissen und Laboranalyse

Aufgaben und Personal

Das Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe hat die Aufgabe, die hessische Arbeitsschutzverwaltung in den drei Regierungspräsidien und beim Sozialministerium fachlich zu unterstützen. Wahrgenommen werden hessenweite Aufgaben aus den vier Rechtsbereichen Gefahrstoffrecht/chemische Arbeitsplatzfaktoren, Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, Medizinproduktgerecht und Röntgenverordnung.

Frau Dr. Vater, ständige Vertreterin des Dezernatsleiters, sieht das Fachzentrum als „Wissensvorrat“ zu spezifischen Themen für die Vollzugskollegen. Für Dr. Westhoff (Röntgenverordnung) sind die Vollzugsbeamten als „Generalisten“ auf die Fachberatung durch die Spezialisten des Fachzentrums angewiesen. Neben der Bereithaltung von Expertenwissen stehen im Fachzentrum außerdem Geräte und Untersuchungsmöglichkeiten bereit, um Sachverhalte nachprüfen zu können, was durch die Arbeitsschutzverwaltung nicht geleistet werden kann. Damit berät das Fachzentrum den hessischen Arbeitsschutz auf zwei Wegen: durch Expertenwissen und durch Laboranalysen. Damit verbunden sind die Aufgabe als „Zentrale Informationsstelle für das technische Regelwerk (Normen)“ (vgl. Präsentation Fachzentrum) der hessischen Arbeitsschutzverwaltung sowie die Durchführung von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für die Vollzugsmitarbeiter des Arbeitsschutzes.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Mitarbeiter des Fachzentrums auch an einer Vielzahl von Fachgremien des Bundes, der Länder und auf EU-Ebene beteiligt, um die Ergebnisse der Arbeit des Fachzentrums in den einzelnen Fachgebieten wieder in die vorhandenen Richtlinien einfließen zu lassen und die Vorschriften damit fortwährend zu verbessern. Im Rahmen dieser Netzwerke findet im Fachzentrum auch die Planung, Durchführung und Auswertung von Projekten (z.B. Aktionen zur Sicherheit auf Baustellen oder Überprüfung bestimmter Produktgruppen) gemeinsam mit Partnern auf den verschiedenen Ebenen statt. Zum Teil leiten Mitarbeiter des Fachzentrums einige Gremien, so etwa im Bereich Röntgenverordnung (Geschäftsführung und Leitung des bundesweiten Arbeitskreises Röntgenverordnung) und Gefahrstoffe (Geschäftsführung Arbeitskreis Gefahrstoffe, Leitung und Geschäftsführung Unterausschuss Gefahrstoffmanagement). Die Ergebnisse der Arbeit des Fachzentrums fließen – wie die anderer Einrichtungen in den Bundesländern und den EU-Mitgliedsstaaten – in europaweit genutzte Datenbanken (zum Teil mit öffentlichem Zugang), z.B. wenn Geräte vom Markt genommen werden. „Was in Kassel entschieden wird“, habe damit europaweite Auswirkungen, sagt Thomas Apel von der Geräteprüfstelle, z.B. bei Normänderungen aufgrund von Laborergebnissen oder bei der Entfernung

unsicherer Produkte vom Markt. Zusammengefasst sichere das Produktzentrum damit im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages durch die Überwachung der verschiedenen Produkte den Verbraucherschutz und gleichzeitig den fairen Wettbewerb, so Apel.

Für die hoch fachlichen Aufgaben benötigt das Fachzentrum auch die entsprechend ausgebildeten Mitarbeiter. So sind unter den derzeit 17 Mitarbeitern nur zwei Verwaltungsangestellte im Fachzentrum tätig, daneben aber Chemiker, Physiker, Medizin-, Umwelt- und Elektrotechniker. Dieses Fachpersonal „wächst nicht auf Bäumen“, so der für den Bereich Röntgenverordnung zuständige Dezernent Dr. Westhof, für die Spezialisierung auf eines der Fachgebiete im Fachzentrum müssten die Mitarbeiter „viel trainieren.“ Nach Auskunft des Dezernatsleiters, Dr. Weißkopf, sei es daher schwierig, über die Personalvermittlungsstelle entsprechendes Fachpersonal zu bekommen.

Messen, beraten, handeln

Die vier Fachgebiete

Gefahrstoffe

Das Fachgebiet Gefahrstoffe umfasst nach Auskunft von Frau Dr. Vater zwei Aufgabenbereiche: den betrieblichen Arbeitsschutz und das Inverkehrbringen von Chemikalien.

Anders als andere Produkte, die aufgrund ihrer Gefährlichkeit aus dem Verkehr gezogen werden können (z.B. schadhafte Elektrogeräte), „sind und bleiben“ Gefahrstoffe gefährlich, so Frau Dr. Vater. Daher ist es besonders wichtig, dass die gefährlichen Stoffe richtig gekennzeichnet und verpackt sind und beim Umgang mit diesen Stoffen die entsprechenden Sicherheitsvorschriften eingehalten werden. Für die korrekte Kennzeichnung der Gefahrstoffe (z.B. Reinigungsmittel) nach den entsprechenden europäischen Vorschriften sind die Hersteller selbst verantwortlich. Das Fachzentrum überwacht in diesem Bereich u.a. die Einstufung und Kennzeichnung der gefährlichen Stoffe, beispielsweise im Rahmen europaweiter Aktionen die Informationen auf den Sicherheitsdatenblättern, die jede Chemikalie begleiten und Grundlage für den sicheren Umgang mit den Stoffen am Arbeitsplatz sind. Bei der letzten Überprüfung waren nach Angaben von Frau Dr. Vater übrigens nur 30 Prozent dieser Sicherheitsdatenblätter in Ordnung, im Jahr 2008 war daher eine neue Aktion geplant. Das Fachzentrum arbeitet dabei übrigens mit den Industrieverbänden zusammen, so Dr. Vater, da diese im Interesse an einem fairen Wettbewerb ebenfalls darum bemüht sind, dass die notwendigen Sicherheitsregeln in allen Betrieben eingehalten werden. Im Bereich des Inverkehrbringens von Chemikalien unterstützt das Regierungspräsidium außerdem die Vollzugsdezernate bei der Einstufung der gefährlichen Stoffe.

Im betrieblichen Arbeitsschutz unternimmt das Fachzentrum vor Ort in den Unternehmen Messungen zur Überprüfung der chemischen Stoffe, denen Mitarbeiter an Arbeitsplätzen ausgesetzt sind. Dazu verfügt das Dezernat über ein eigenes Messfahrzeug mit den notwendigen Messgeräten, die direkt an den Arbeitsplätzen und an den Arbeitnehmern selbst befestigt werden können. Die Mitarbeiter des Dezernats begleiten die i.d.R. mehrtägigen Messungen durch Beobachtungen der Arbeitsvorgänge, sodass am Ende die Belastung der Mitarbeiter in den gemessenen Betrieben genau ermittelt werden kann. So kann nicht nur die Gefährdung mit chemischen Stoffen, sondern z.B. auch die Staubbelastung von Bauarbeitern und anderen Handwerkern ermittelt werden. Die Auswertung der Messergebnisse erfolgt im Labor des Fachzentrums, ca. 15 Messungen in Betrieben werden im Jahr durchgeführt.

Daneben ist das Fachzentrum für die Anerkennung und Zulassung von Betrieben nach der Gefahrstoffverordnung in den Bereichen Asbest und Schädlingsbekämpfung zuständig (vgl. Internetdarstellung).

Sowohl für das Inverkehrbringen als auch für die Messung der Gefahrstoffe gilt, dass vom Fachzentrum keine regelmäßigen Kontrollen sämtlicher Betriebe durchgeführt werden, sondern die Arbeit entweder im Rahmen oft bundes- oder europaweiter Projekte (z.B. Staubbelastung am Arbeitsplatz, etc.) oder nach Einzelfallanfragen aus den Vollzugsdezernaten aufgenommen wird. Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den Einzelfallüberprüfungen und Projekten fließen schließlich wieder in eine Verbesserung des Arbeitsschutzes ein, indem eventuelle Schwachstellen der Vorschriften aufgedeckt und durch die Gremienarbeit bis auf europäische Ebene transportiert werden können. So kann nach Auskunft von Frau Dr. Vater in einem andauernden Prozess von Regelerstellung und Regelüberwachung der Arbeitsschutz optimiert werden. Dazu gehört u.a. auch die Herausgabe von Informationsbroschüren für Betriebe, um gerade kleineren Unternehmen die Schutzmaßnahmen und deren Umsetzungsmöglichkeiten näher zu bringen.

Geräteprüfung

Auch im Bereich der Geräteprüfung steht vor allem die Aufdeckung und Beseitigung von Normmängeln im Vordergrund. Ziel der Geräte- und Produktüberprüfung sei nicht der Einzelfall (das nicht den Richtlinien entsprechende Produkt werde aus dem Handel gezogen), sondern die flächendeckende Verbesserung der Produktsicherheit durch „gute Vorgaben und deren Einhaltung“, sagt Thomas Apel, der für das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz zuständig ist. Behördenauftrag sei es, Normmängel festzustellen und weiterzugeben sowie durch die Gremienarbeit an der Verbesserung der Richtlinien mitzuarbeiten (beispielsweise wurden nach Auskunft von Herrn Apel in

der Normung die Temperaturgrenzwerte für berührbare Oberflächen vergessen; nach Prüfungen im Kasseler Regierungspräsidium wurden diese dann in die entsprechenden EU-Richtlinien aufgenommen).

Wie bei den Gefahrstoffen, so werden die Geräteprüfer sowohl in Einzelfällen als auch im Rahmen von bundes- oder europaweiten Projekten tätig. Auch in diesem Bereich gilt, dass zwar die EU zum Schutz der Bürger Richtlinien erlassen hat, nach denen die Hersteller ihre Produkte anfertigen müssen. Die Hersteller tragen aber die Verantwortung, dass sie diese Richtlinien auch einhalten. Apel spricht hier von einer „Umkehr der Beweislast“: Mit dem für den europäischen Markt notwendige CE-Kennzeichen auf ihren Produkten signalisieren die Hersteller den Behörden, dass sie die EU-Richtlinien für die Sicherheit der Produkte eingehalten haben. Die Behörden müssen im Einzelfall das Gegenteil beweisen. Diese Marktüberwachung erfolgt durch Stichproben, die von den Vollzugsbeamten der drei hessischen Regierungspräsidien durchgeführt werden, sowie nach Beschwerden von Verbrauchern und Unternehmen über mangelhafte Produkte. Außerdem werden – wie im Bereich der Gefahrstoffe – bestimmte Schwerpunktaktionen, oft bundes- oder europaweit, durchgeführt, bei denen eine bestimmte Produktgruppe genauer unter die Lupe genommen wird (z.B. zu Wasserkochern, Steckdosenleisten, Rasenmähern). Die zentrale Geräteuntersuchungsstelle in Kassel unterstützt und koordiniert dabei nach Auskunft von Herrn Apel die Vollzugskollegen und ist anschließend für die Überprüfung der Produkte zuständig. Dafür stehen den Fachleuten in ihren Labors in der Ludwig-Mond-Straße unterschiedliche Geräte und Messinstrumente zur Verfügung, die beispielsweise den alltäglichen Verschleiß und äußere Einflüsse wie Stöße, Feuchtigkeit und hohe Temperaturen simulieren können. Auch die elektrische Leitfähigkeit und die Feuergefährlichkeit können überprüft werden. Die für diese Tests notwendigen Geräte werden teilweise in der eigenen Werkstatt des Fachzentrums hergestellt bzw. modifiziert. Getestet werden sämtliche Produkte, vom Spielzeug über Elektroartikel bis zu Kinderwagen und Rasenmäher. Diese unabhängigen Tests sind notwendig, da man sich bei der Beurteilung der Gefährdungen nicht auf vorhandene Gutachten verlassen könne, unterstreicht Herr Apel.

Neben der Marktüberwachung durch die Geräteuntersuchungen unterhält die Geräteprüfstelle eine umfangreiche Normsammlung und ist Informations- und Beratungsstelle für Behörden und Hersteller.

Röntgenverordnung

Das Fachgebiet Röntgenverordnung umfasst ebenfalls Beratungs- und Überprüfungsaufgaben. Röntgengeräte für Industrie und Medizin müssen nach Auskunft von

Dr. Westhof vor Inbetriebnahme und anschließend alle fünf Jahre einer Strahlenschutzprüfung unterzogen werden. Das Fachzentrum des Regierungspräsidiums Kassel ist dabei Obergutachter, führt selbst Strahlenschutzprüfungen durch und koordiniert die hessischen Röntgensachverständigen. Da Röntgengeräte in Medizin und Industrie nur von entsprechend fachkundigen Personen bedient werden dürfen, erteilt das Regierungspräsidium Kassel in Hessen die Fachkundebescheinigungen und erkennt die Fachkundekurse an. Die Arbeit sei „ein Balanceakt“, so Dr. Westhof, da es jeweils um viel Geld gehe: Ein neues Röntgengerät koste zwischen 50.000 und 400.000 Euro, die Betreiber möchten daher ein Röntgengerät möglichst lange in Betrieb halten, der Strahlenschutz müsse aber ebenfalls gewährleistet sein. Außerdem betreut das Fachgebiet Röntgenverordnung bei der hessenweiten Einführung der digitalen Mammografie den Technologiewechsel von der analogen zur digitalen Technik (Genehmigungsbehörden sind die drei Regierungspräsidien). Im Bereich Teleradiologie tritt das Regierungspräsidium Kassel als hessenweit zuständige Genehmigungsbehörde auf. Auf diesem Gebiet ist nach Auskunft von Dr. Westhof Hessen bundesweit führend. Der Hintergrund: Eine Computertomografie bzw. Röntgen des gesamten Körpers dürfen nur von Radiologen durchgeführt werden. Da gerade kleinere Krankenhäuser nur „maximal einen“ Radiologen beschäftigt haben, kann dies auf dem Land oder in Notfällen eine schlechtere Versorgung bedeuten. Um die CT-Geräte in diesen Krankenhäusern auch ohne Anwesenheit eines Radiologen nutzen zu können, führt eine entsprechend ausgebildete Fachkraft das Verfahren technisch durch, der Patient wird von einem Arzt überwacht, die Daten werden digital an einen Radiologen weitergeleitet, der dann die notwendigen Untersuchungsschritte bestimmt.

Medizinprodukte

Auch die Aufgaben nach dem Medizinproduktegesetz nimmt das Fachzentrum des Regierungspräsidiums hessenweit wahr. Unter Medizinprodukten werden sämtliche Geräte und Hilfsmittel verstanden, die in der Medizin eingesetzt werden, aber keine Arzneimittel sind, erläutert Dezernatsleiter Dr. Weißkopf. Dies betreffe sämtliche Produkte „vom Pflaster über Spritzen bis zum Herzschrittmacher“ und beinhaltet auch die Invitrodiagnostik (z.B. Aidstests); z.T. komme es auch zu Überschneidungen zu den Arzneimitteln, etwa bei Nasensprays.

Die Hauptaufgaben des Fachzentrums im Bereich der Medizinprodukte umfassen laut Auskunft von Herrn Weißkopf und der Internetdarstellung des Regierungspräsidiums:

- die Überwachung von klinischen Prüfungen neuer Produkte: Bevor ein Medizinprodukt in den Handel gelangen darf, muss es klinisch getestet werden. Die

Prüfungen werden im Auftrag der Hersteller von externen Prüfeinrichtungen vorgenommen; das Fachzentrum genehmigt und überwacht diese Prüfungen und kann bei Problemen eine Unterlassung aussprechen;

- die Klassifizierung und Kontrolle von Medizinprodukten: deren Einstufung und Abgrenzung (z.B. zu Arzneimitteln);
- zentrale Melde- und Koordinierungsstelle bei Vorkommnissen: Treten Funktionsstörungen an Medizinprodukten auf, die zu einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes oder zum Tode des Patienten führen können, dann müssen diese der zuständigen Bundesbehörde (BfArM; Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte) gemeldet werden. Das Fachzentrum übernimmt in Hessen die Information und Koordination der betroffenen Stellen;
- Ausstellung von Exportzertifikaten für hessische Hersteller (Bescheid, dass das Produkt, das auf den Weltmarkt soll, für den EU-Markt zugelassen ist);
- Überwachung von Unternehmen, die Medizinprodukte aufbereiten. Dies sei ein „kritischer Bereich“, so Dr. Weißkopf, der durch den Kostendruck im Gesundheitswesen öffentlich stark diskutiert werde (z.B. Wiederverwendung von Einmalprodukten). Bereits verwendete Medizinprodukte werden von Unternehmen gereinigt und desinfiziert, „hierbei muss der Erfolg dieser Verfahren nachvollziehbar gewährleistet sein“ (Internetdarstellung des Regierungspräsidiums Kassel), da weder Patienten noch Anwender z.B. durch Keime gefährdet werden dürfen;
- die Überwachung der Qualitätssicherung in medizinischen Laboren.

Verwaltung mit Labor

Der Eingliederungsprozess und die Stellung des Fachzentrums im Regierungspräsidium

Die Integration des hoch spezialisierten und hessenweit zuständigen Fachzentrums in die Verwaltungsbehörde des Regierungspräsidenten wurde bei den Gesprächen im Fachzentrum grundsätzlich zwar nicht negativ beurteilt, dennoch wurde deutlich, dass die Aufgaben des Fachzentrums nicht zu den typischen Aufgaben eines Regierungspräsidiums gehören. Grundsätzlich sei es nach Auffassung des Dezernatsleiters egal, bei welcher Behörde das Fachzentrum angesiedelt sei, so lange die benötigten Mittel zur Verfügung gestellt würden. Problematisch sei nach Aussagen einiger Mitarbeiter gewesen, dass das Fachzentrum in das RP als „reine Verwaltungsbehörde“ zunächst „nicht richtig hineingepasst“ habe. In der Anfangszeit habe es beispielsweise bei der Beschaffung von Laborgeräten oft Rückfragen gegeben, ob und wozu man diese benö-

tige. Auch musste im Regierungspräsidium erkannt werden, dass ein Umzug des Fachzentrums in den Steinweg nicht möglich war, da spezielle Laborräume vorgehalten werden müssen, deren Infrastruktur nun auch weiterhin gemeinsam von Fachzentrum und Landesamt genutzt wird (z.B. Druckluft, Chemikalienabscheider, etc.).

Der Prozess des Zusammenwachsens ist nach Aussagen von Dr. Weißkopf und Frau Dr. Vater aber mittlerweile bewältigt, man habe sich aneinander gewöhnt. Im Zusammenhang mit der Bündelungsfunktion ist die Eingliederung des Fachzentrums in das Regierungspräsidium sicherlich auch folgerichtig. So hebt beispielsweise Dr. Westhoff die Nutzung von Synergieeffekten durch die Ansiedlung von Fachzentrum und Arbeitsschutzverwaltung unter dem gemeinsamen Dach des Regierungspräsidiums hervor. Eine enge Zusammenarbeit mit der Arbeitsschutzverwaltung habe es allerdings bereits vor der Eingliederung gegeben, sagt Frau Dr. Vater.

Negativ beurteilt wird im Fachzentrum die weiterhin geteilte Aufsicht über das Dezernat. Während vor dem Jahr 2002 die Fachaufsicht über das Fachzentrum vom Sozialministerium und die Dienstaufsicht vom Umweltministerium (zuständig für das Landesamt für Umwelt und Geologie) wahrgenommen wurde, blieb auch nach der Eingliederung die Aufsicht auf zwei Ministerien verteilt. Für die Fachaufsicht ist weiterhin das Sozialministerium verantwortlich, die Dienstaufsicht wechselte vom Umwelt- zum für die Regierungspräsidien zuständigen Innenministerium. Für das Personal des Fachzentrums wäre die Ansiedlung der Fach- und Personalaufsicht bei nur einem Ministerium wünschenswert.

Gegen eine mögliche Auslagerung bzw. Privatisierung der Aufgaben des Fachzentrums wendet sich Dr. Weißkopf. Wenn der Staat auch in Zukunft die Sicherheit der Bürger sicherstellen wolle, müsse der Staat auch das notwendige Fachwissen vorhalten und dürfe sich nicht auf fremde Expertisen verlassen. Die Überwachung des Marktes erfordere eine unabhängige Stelle, das Lesen der eigenen Expertisen der Hersteller und deren Überprüfung in einer hoch technisierten Welt erfordere Fachkenntnis. Diese Notwendigkeit eines unabhängigen Fachgremiums müsse das Regierungspräsidium für die Zukunft im Auge behalten.

Mit Innen- und Außenwirkung

II. 3 Besondere Institutionen

Ein besonderes Führungsduo

II. 3.1 Regierungspräsident und Vizepräsident

Die Behörde des Regierungspräsidiums hebt sich nicht nur durch ihre Funktion und ihre Aufgaben von anderen Behörden ab, sondern auch durch ihre Leitung.

Die Führung der Regierungspräsidien ist aufgeteilt: Der Regierungspräsident vertritt die Behörde nach außen, der Regierungsvizepräsident ist für die Leitung des Innenbereichs zuständig. Den beiden leitenden Beamten der Regierungspräsidien kommt damit eine besondere Bedeutung für die Behörde zu. Die Behördenleitung soll „in enger Zusammenarbeit“ mit den Abteilungsleitern dafür sorgen, dass die Arbeit der Behörde entsprechend der Bündelungs- und Koordinierungsfunktion ausgeführt wird. In Fällen, in denen unter den Fachbereichen keine Einigung erzielt werden kann, entscheiden der Regierungspräsident oder sein Stellvertreter (vgl. § 8 Geschäftsordnung). Aber nicht nur für die innerbehördliche Bündelungsfunktion sind der Regierungspräsident und sein ständiger Vertreter von Bedeutung.

Gestalter statt Verwalter

II. 3.1.1 Der Regierungspräsident

„Der Regierungspräsident ist ein staatlicher Repräsentant, dessen Amtsautorität aus langer geschichtlicher Tradition und hoher sachlicher Bedeutung des Wirkungskreises erwachsen ist.“ (Hillmann, S. 212)

Zwei wesentliche Merkmale machen die besondere Bedeutung der Regierungspräsidien aus: die Bündelungsfunktion und die besondere und in der deutschen Behördenlandschaft wohl einmalige Stellung des Regierungspräsidenten. Dessen Rolle für die Behörde wird schon darin deutlich, dass die regionale Mittelinstanz – in Hessen und Nordrhein-Westfalen noch bis vor wenigen Jahren – den Namen seines Behördenleiters trug: Der Regierungspräsident (s. Kapitel I. 1 „Definition“).

Nach der derzeit gültigen Geschäftsordnung für die hessischen Regierungspräsidien aus dem Jahr 1997 ist der Regierungspräsident (nach § 8 der Geschäftsordnung in dieser Reihenfolge):

- I. Der oberste Vertreter der allgemeinen und inneren Staatsverwaltung innerhalb des Regierungsbezirkes.

In dieser Funktion werden dem Regierungspräsidenten insbesondere folgende Aufgaben auferlegt (§ 3):

- Die Umsetzung der Ziele der Landesregierung im Bezirk,
 - die Beobachtung der Entwicklung des Bezirks und Unterrichtung der Landesregierung „in enger Verbindung mit den kommunalen Körperschaften“,
 - die Rolle des Sachwalters der regionalen Belange
 - sowie die Vertretung der „berechtigten Interessen“ der Kommunen gegenüber der Landesregierung als „Mittler“.
2. Der Leiter des Regierungspräsidiums und dessen Vertreter nach außen. Nach § 8 kann er sich die Entscheidung in Einzelfällen vorbehalten, bespricht wichtige Angelegenheiten mit dem Vizepräsidenten und den Abteilungsleitern und bestimmt auf dieser Grundlage die Ziele der Behörde.
3. Der Dienstvorgesetzte der Mitarbeiter des Regierungspräsidiums.

Dem Regierungspräsidenten kommt nach Fonk damit eine Doppelfunktion zu: Er ist allgemeiner Vertreter der Landesregierung und Leiter einer Behörde (vgl. Fonk, S. 204). Der Kassler Regierungspräsident Lutz Klein bezeichnet Vertretung der Landesregierung und Behördenleitung als die „zwei Kernaufgaben“ des Regierungspräsidenten. Der Geschäftsbereich des Regierungspräsidenten ist für Fonk daher auch nicht im Geschäftsverteilungsplan darstellbar, da es schon in seiner Funktion als Leiter einer großen, „fachlich reich gegliederten Behörde“ kein fest umrissenes „Bündel konkret zu benennender Einzelzuständigkeiten“ geben kann (vgl. Fonk, S. 205). Hillmann nennt den Regierungspräsidenten (in seiner Funktion als Behördenleiter) daher auch den „politischen Chef“ einer Behörde mit nicht übertragbaren Initiativpflichten (vgl. Hillmann, S. 214/216). Seine Aufgabe sei die Steuerung „eines sehr komplexen Verwaltungsapparates im Sinne der politisch-programmatischen Zwecksetzung“ (Hillmann, S. 214). Der Regierungspräsident ist dafür zuständig, die Behörde in Übereinstimmung mit dem Regierungsprogramm der Landesregierung zu bringen. Er weist die allgemeine Richtung der Verwaltungsarbeit und ist für die ordnungsgemäße Geschäftserledigung verantwortlich. Außerdem zählt Hillmann die Öffentlichkeitsarbeit zu den Aufgaben des Behördenleiters (vgl. Hillmann, S. 214 – 216).

Ebenso schwer einzugrenzen ist die Funktion des Regierungspräsidenten als allgemeiner Vertreter der Landesregierung. In dieser Funktion müsse der Regierungspräsident das Vertrauen der Landesregierung genießen und den Staat als Ganzes verkörpern können (vgl. Hillmann, S. 220). Aus dem Recht der Vertretung der Landesregierung

ergebe sich für den Regierungspräsidenten die Pflicht, die Region zu beobachten und der Landesregierung darüber Bericht zu erstatten, folgert Hillmann (vgl. S. 220). Die sich daraus ergebenden Aufgaben sind in der Geschäftsordnung der hessischen Regierungspräsidien (§ 3), umrissen. Der Regierungspräsident sei „Beobachter der gesamten Entwicklung auf allen Lebensgebieten“, hebt Fonk (S. 36) die Vertretungsfunktion ausdrücklich hervor. In der Person des Regierungspräsidenten in seiner Funktion als Stellvertreter der Landesregierung komme die staatspolitische Dimension der allgemeinen Verwaltung zum Ausdruck:

„Das Wesentliche dieser Funktion ist die Überschreitung der Grenze, die sonst notwendigerweise durch die einem Organ zugewiesenen Zuständigkeitskomplexe gebildet wird.“ (Fonk, S. 36)

Die Überschreitung dieser Grenze hält Fonk für notwendig, wenn ein Organ die „Ganzheit der Interessen eines Gemeinwohls“ im Auge haben soll (ebd.). Der Regierungspräsident verkörpert damit die Allzuständigkeit der allgemeinen Verwaltung (s. Kapitel I. 1 „Definition“). Je weniger das Verwaltungshandeln aufeinander abgestimmt sei, desto unabdingbarer werde diese Funktion für das Allgemeinwohl (Fonk, S. 37).

Dabei ist es aber nicht nur Aufgabe des Regierungspräsidenten, die Politik der Landesregierung im Bezirk zu vertreten, für diese Politik zu werben, den Staat bei regionalen Anlässen zu repräsentieren und die Entwicklung des Bezirks zu beobachten und darüber zu berichten. Der Regierungspräsident ist auch der Sachwalter der regionalen Interessen gegenüber der Landesregierung, der Repräsentant der Region beim Land (vgl. Kilian, S. 115). Er soll die „Belange der Region gegenüber der Landes- und Bundesregierung“ (Wahl, S. 228) vertreten. Die Vertretungsfunktion beinhaltet also eine weitere Doppelfunktion des Regierungspräsidenten, die Rolle des „ehrlichen Maklers“ zwischen Staat und Kommunen. Damit wird der Kontakt des Regierungspräsidenten zu den Bürgern und Interessengruppen des Regierungsbezirks wichtig, und zwar für beide Richtungen der Interessenvermittlung. Insbesondere der Kontakt zu den Kommunen spielt dabei eine wichtige Rolle, er wird in der Geschäftsordnung der hessischen Regierungspräsidien daher auch ausdrücklich gefordert (§ 8). Schließlich wird der Person des Regierungspräsidenten nicht nur eine Mittlerfunktion zwischen den verschiedenen Staatsebenen, sondern auch die Rolle eines Moderators innerhalb des Bezirks zugeschrieben:

„Außerordentlichen Einfluss kann die persönliche Autorität des Regierungspräsidenten hauptsächlich jedoch in Verhandlungen über schwierige Problemkreise mit anderen Behörden, Körperschaften und Verbänden, mit Ministern, Abgeordneten und Interessenvertretern gewinnen.“ (Hillmann, S. 213)

Damit ist der Regierungspräsident „im Idealfall [...] nicht nur Vertrauensmann der Landesregierung, sondern auch der Bevölkerung seines Bezirks“ schreibt Hillmann (S. 221), der Regierungspräsident sei die „echte Mittelinstanz“ (ebd.).

Die Doppelfunktion als Behördenleiter und Staatsvertreter stellt für Fonk „außerordentliche Anforderungen“ an den Regierungspräsidenten. Bei der Besetzung dieser hervorgehobenen Stellung kommt es Fonk zufolge zwar auch auf die fachliche Qualifikation, aber vor allem auf die Persönlichkeit als „Hauptanliegen der Auswahl“ der Person an:

„Ein dabei begangener Fehler kann mit den Mitteln der Organisation nicht behoben oder ausgeglichen werden, ist also praktisch irreparabel. Das einwandfreie Funktionieren der Organisation ist abhängig von der Persönlichkeit des Chefs.“ (Fonk, S. 207)

Der Regierungspräsident ist allerdings kein alleinherrschender Monarch von Gottes Gnaden, sondern „Vertrauenspersönlichkeit der Landesregierung“ (Hillmann, S. 214) und steht in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zur Regierung. Die besondere Stellung und Verantwortung seines Amtes kommen darin zum Ausdruck, dass der Regierungspräsident politischer Beamter ist und damit jederzeit ohne Angabe von Gründen in den Ruhestand versetzt werden kann (vgl. Mittelinstanzbericht, S. 5; Hillmann, S. 224). Die Amtsführung des Regierungspräsidenten muss „in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Zielen und Ansichten der Regierung“ stehen (ebd.), denn nur so kann gewährleistet werden, dass der Regierungspräsident als allgemeiner Vertreter der Landesregierung in seinem Bezirk auftreten kann. Fonk verdeutlicht, dass sich die Stellung des Regierungspräsidenten als politischer Beamter nicht aus seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Partei ableite, sondern ein besonderes Vertrauensverhältnis zur Landesregierung voraussetze. Die Notwendigkeit fortbestehenden Vertrauens sei mehr als die Übereinstimmung der Amtsführung mit den Ansichten der Landesregierung (vgl. Fonk, S. 53), Hillmann schließt auch das fachliche, persönliche und außerdienstliche Verhalten des Regierungspräsidenten mit ein (vgl. S. 228). In dieser besonderen Stellung des Regierungspräsidenten sieht Fonk einen der wenigen Fälle „echter, d.h. realisierbarer Verantwortlichkeit“ (Fonk, S. 53).

In der Praxis wird der Status des politischen Beamten daran deutlich, dass die Regierungspräsidenten in Kassel in der Regel mit jedem Regierungswechsel ausgetauscht wurden, was auch der ehemalige Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke bestätigt. Interessanterweise war er nach 1945 der einzige Regierungspräsident in Kassel, der nach einem „Farbwechsel“ der Landesregierung nicht sofort ausgetauscht wurde. Dies hängt allerdings mit der damaligen besonderen Situation zusammen. Dr. Wilke wurde 1987 nach dem Ende der rot-grünen Landesregierung unter der neuen CDU-

FDP-Regierung von Walter Wallmann Regierungspräsident in Kassel. „Ich hätte 1991 im Frühjahr gehen müssen“, berichtet Dr. Wilke, denn da wurde die Wallmann-Regierung von der rot-grünen Koalition unter Ministerpräsident Hans Eichel abgelöst, der Gießener und der Darmstädter Regierungspräsident – beide waren laut Dr. Wilke in der CDU – mussten ihr Amt aufgeben. Dr. Wilke habe aber Hans Eichel gegenüber den Wunsch geäußert, gern mit seinem 62. Lebensjahr „ganz normal als Beamter in den Ruhestand treten“ zu dürfen, 1992 übernahm er außerdem die Leitung des Landesverwaltungsamtes in Thüringen, sodass er noch ein Jahr länger im Amt blieb (s.a. Kapitel III, § „Bewertung durch die Interviewpartner“). Neben diesen beiden Aspekten nennt Dr. Wilke einen weiteren Grund, warum Hans Eichel den FDP-Mann zunächst als Regierungspräsidenten in Kassel behielt: Die Grünen hätten den Posten des Kassler Regierungspräsidenten (Dr. Wilke: „der Wichtigste in Hessen“) für sich gefordert. Der Ministerpräsident habe mit dem Versprechen, Dr. Wilke bis zu seiner Pensionierung in Hessen im Amt zu belassen, „zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen“, so Dr. Wilke. Er habe die wichtige Position nicht an die Grünen abgegeben müssen und nach Dr. Wilkes Pensionierung seine Kandidatin durchsetzen können.

Die Besetzung der Position des Regierungspräsidenten ist somit auch zu einem gewissen Teil der Parteipolitik unterworfen, bei der Amtsführung des Regierungspräsidenten darf diese aber keine Rolle spielen. Der Regierungspräsident habe eine Schlüsselstellung in der inneren Verwaltung inne und damit eine hohe „Affinität zum Bereich des Politischen“, da der politische Wille durch die Verwaltung nicht lahmgelagt werden darf, stellt Hillmann fest. Dennoch wirke der Regierungspräsident nicht parteipolitisch. Er dürfe zwar als Anhänger einer Partei hervortreten, müsse aber „diejenige Mäßigung und Zurückhaltung“ wahren, die sich aus seiner Stellung und seinen Amtspflichten ergibt (vgl. Hillmann, S. 127). „Der Regierungspräsident soll keine Politik betreiben, aber er soll Politik verstehen“, ist Hillmanns Fazit (S. 229), vielmehr müsse er den politischen Druck auffangen und verkleinern.

Dies ist auch die Auffassung der Gesprächs- und Interviewpartner im Regierungspräsidium Kassel, die insgesamt allen Nachkriegsregierungspräsidenten in Kassel eine parteipolitische Wahrnehmung ihrer Aufgaben absprachen. Das Regierungspräsidium sei eine fachliche Behörde, „und wenn ich den Anspruch erhebe, muss ich mich auch als Chef daran halten, das geht nicht anders“, ist Regierungspräsident a.D. Dr. Wilke überzeugt. Der amtierende Regierungspräsident Lutz Klein versucht nach eigenen Angaben, die Behörde durch seine Amtsführung „präsidial-neutral“ zu vertreten, „und ich glaube, dass das draußen, von den Bürgermeistern und Landräten, auch so gesehen wird.“

„Ich sehe nicht die Rolle des Regierungspräsidenten im Bereich der Parteipolitik“, ist auch die Auffassung von Regierungsvizepräsident Dr. Neusel. Die Regierungsprä-

sidenten wirkten zwar politisch im Sinne von gesellschaftspolitisch und sachlich gestaltend, „das ist mit ihre Aufgabe.“ Parteipolitik habe aber im Regierungspräsidium Kassel aus Dr. Neusels Sicht nie eine entscheidende Rolle gespielt:

„Die Behördenleiter waren sicherlich Mitglieder einer Partei und natürlich auch Weisungen der Landesregierung unterworfen, aber dass Parteipolitik im Vordergrund gestanden hat, kann ich nicht sagen.“

Im Netzwerk am Rad der Region drehen

II. 3.1.2 Der Gestaltungsspielraum des Regierungspräsidenten

„Er ist nicht unpolitisch. Dass heißt nicht, dass er parteipolitisch arbeitet, aber landespolitisch.“ (Bernd Kummer; in: Darmstädter Echo, 17. August 1996)

In seiner Funktion als allgemeiner Vertreter der Landesregierung, insbesondere durch seine Rolle als Sachwalter regionaler Interessen, kommt dem Regierungspräsidenten ein gewisser gesellschaftspolitischer Gestaltungsspielraum zu, wie auch Dr. Neusel oben beschreibt. Ferdinand Friedensburg, letzter Kasseler Regierungspräsident der Weimarer Republik, lässt den Gestaltungsspielraum bei Dülfer anklingen: „Ein verantwortungsvoller Regierungspräsident wird [...] leicht geneigt sein, seine Weisungsbefugnis [...] etwas weiter aufzufassen [...]. Auch ist er als Unbeteiligter eher zu sachlichem Urteil befähigt.“ (Friedensburg, in: Dülfer, S. 431).

Der Grad des politischen Engagements des Regierungspräsidenten ist dabei äußerst schmal, wenn er nicht parteipolitisch wirken soll und nicht den Weisungen der Landesregierung zuwiderlaufen darf. Auch sind die Möglichkeiten des Regierungspräsidenten dadurch begrenzt, dass er weder direkt noch indirekt vom Volk gewählt ist und er sich für die Umsetzung seiner Ideen und Vorschläge stets einen Partner – entweder die Landesregierung oder die kommunale Selbstverwaltung oder auch andere Interessengruppen, im besten Falle alle zusammen – mit ins Boot holen muss. Dennoch hat der Regierungspräsident Gestaltungsmöglichkeiten, wie Dr. Neusel beschreibt:

„Anstöße für die Regionalentwicklung zu geben, die Region nach vorne zu bringen, dazu ist der Regierungspräsident ganz sicher da. Anregungen zu geben, Anregungen aufzugreifen von anderen, Ideen zu entwickeln, auch Visionen zu entwickeln für die Region, das ist eine zentrale Aufgabe auch des Regierungspräsidenten selbst. [...] Es wäre falsch, wenn er seine Rolle nur als eine Art Vollstrecker ansehen würde.“

Für den ehemaligen Regierungsvizepräsidenten Herbert Schestag hängt es vom Gewicht der Persönlichkeit des jeweiligen Behördenleiters ab, „ob er beim Ministerpräsidenten und den Ministern Gehör findet und damit auf die politische Gestaltung Einfluss nimmt.“ Regierungspräsident a.D. Dr. Burghard Vilmar bestätigt, dass der Regierungspräsident als Repräsentant der Landeregierung zwar an deren Vorgaben gebunden sei, er „im Rahmen der Loyalität“ aber versuchen könne, „eigene Marken zu setzen“ und eigene Initiativen zu ergreifen. Seine Funktion als Vertreter der Region gegenüber der Landeregierung ermöglichen dem Regierungspräsidenten Initiativen und Spielräume. Für Lutz Klein hat der Regierungspräsident nicht die Möglichkeiten des Ministerpräsidenten oder eines Fachministers, „[...] aber er kann wichtige Hinweise zu Dingen geben, die er bei seiner Arbeit bemerkt. [...] Er hilft mit seiner ganzen Büromannschaft oder durch seine Person mit, in die Speichen des Rades zu greifen, damit es ein wenig schneller geht.“

Wichtig sei, so Dr. Neusel, dass der Behördenleiter die Region gut kenne und wisse, wo bei Gemeinden, Bevölkerung, Wirtschaft und Verbänden „der Schuh drückt.“ Für Regierungspräsident Lutz Klein sind regelmäßige Kreisbereisungen daher besonders wichtig. Wenn bei diesen Reisen Probleme geschildert werden, werde zunächst im Hause nachgefragt, „und dann wird das Thema aufgegriffen und es wird nachgehakt“, sagt Klein.

Dr. Neusel sieht den Regierungspräsidenten als „Teil eines modernen Netzwerkes“, auch in Abstimmung mit umliegenden Regionen. Einen typischen Fall des Gestaltungsspielraumes des Regierungspräsidenten macht Dr. Neusel in der von Dr. Vilmar initiierten Nordhessenrunde aus: Es gehe „ganz wesentlich“ um die Zusammenführung der verschiedenen Interessengruppen der Region, darum, die Meinungen der relevanten Gruppen zu erörtern, „und dann gemeinsam den Weg nach vorne zu suchen.“ In diesem Sinne habe das Regierungspräsidium Kassel mit seinen Regierungspräsidenten viele Initiativen entwickelt und „sehr stark gestaltend auf manche Bereiche eingewirkt“, sagt auch Dr. Wilke, „davon ist auch Einiges übrig geblieben; das kann man schon wahrnehmen.“ Allerdings zählt der ehemalige Regierungspräsident auch die Grenze des Gestaltungsspielraumes an einem Beispiel aus der Landesplanung auf:

Unter Ministerpräsident Wallmann sei der Weiterbau der Autobahn 49 von Kassel nach Schwalmstadt im Regierungspräsidium Kassel stark vorangetrieben worden. Nach dem Regierungswechsel 1991 (rot-grüne Koalition) seien die Planungen aber eingestellt worden, da die Grünen gegen einen Weiterbau waren. „Das ist politische Einflussnahme, obwohl wir rein sachlich eigentlich diese Planung hätten weiter vorantreiben sollen,“ ist Dr. Wilkes Einschätzung.

Kleine und große Initiativen

Beispiele für den Gestaltungsspielraum des Regierungspräsidenten

Der Regierungspräsident in Kassel ergreife dann die Initiative, „wenn ein Thema aufkommt, das Bezug zur Region hat oder von dem die Region betroffen sein könnte“, berichtet der RP-Pressesprecher Michael Conrad. Eine Möglichkeit sei zum Beispiel die Durchführung von Veranstaltungen. Einige Beispiele sollen aufzeigen, wie sich der Regierungspräsident aktuell und kurzfristig in die öffentliche Diskussion einschalten und auf kleine und große regionale Probleme eingehen kann.

Die Bundeswehr

In Nordhessen sollen nach dem Stationierungskonzept des Bundes acht Standorte der Bundeswehr aufgegeben werden. Dies wurde im November 2004 durch den Bundesverteidigungsminister bekannt gegeben. Gleich nach der Bekanntgabe ergriff nach Auskunft von Pressesprecher Michael Conrad der Regierungspräsident die Initiative, innerhalb einer Woche gründete sich ein Arbeitskreis der betroffenen Bürgermeister und Landräte und weiterer öffentlicher Vertreter auf Einladung des Regierungspräsidenten und des Wirtschaftsministers. Ein Konversationsbeauftragter wurde benannt, das Regierungspräsidium Kassel übernahm die landesweite Einrichtung und Koordination des Arbeitskreises, der die Nachnutzung der Bundeswehrflächen beraten soll. Durch die Schließung der Kasernen werden 6.400 Arbeitsplätze im Regierungsbezirk wegfallen, dazu kommt der Verlust von ca. 1.000 indirekt betroffenen Stellen und der Leerstand von 340 Hektar Kasernenfläche (vgl. auch Report 2006, S. 20).

Die Autobahn

Den Lückenschluss der Autobahn A4 zwischen Hessen und Nordrhein-Westfalen als wichtige Ost-West-Verbindung brachte Regierungspräsident Klein wieder ins Gespräch: „Die Autobahn geht von Görlitz an der Neiße bis Kirchheim und sie geht von der belgischen Kanalküste bis Krombach im Siegerland, und dazwischen ist eine Lücke“, berichtet Klein. Nach der Wiedervereinigung habe diese Ost-West-Verbindung eine „ganz andere verkehrliche Bedeutung“ gewonnen, er habe das Thema Lückenschluss der A4 daher zusammen mit dem Siegener Landrat und Vertretern der Wirtschaft „wieder auf die Tagesordnung gebracht“, eine erste Machbarkeitsstudie liegt vor, derzeit beschäftigt sich der Bundesverkehrsminister mit dem Thema.

Die Bahnstrecke

Im Jahr 2007 entschied der Nordhessische Verkehrsverbund über die Möglichkeiten des Ausbaus oder der Ausdünnung des Bahnstreckennetzes im Bereich Waldeck-Frankenberg/Schwalm-Eder. Lutz Klein: „Da habe ich mich – obwohl ich nicht Aufsichtsratmitglied des NVV bin – in die Diskussion eingeschaltet [...] und habe sehr deutlich zum Ausdruck gebracht, [...] dass man die Strecke Wabern – Bad Wildungen nicht stilllegen kann [...], weil sie für den Kurort Bad Wildungen eine ganz große Bedeutung hat.“

Das Schild

Auf Autobahnen weisen braune Schilder als touristische Wegweiser die Autofahrer auf besonders sehenswerte Ziele in der Umgebung hin. Die Aufstellung solcher Schilder erscheint allerdings problematisch, denn z.B. entlang der A49 gab es im Regierungsbezirk Kassel sowohl Probleme, solche Hinweisschilder überhaupt zu bekommen und schließlich auch, sie an der nützlichsten Stelle (nämlich an der entsprechenden Autobahnausfahrt) aufzustellen. Regierungspräsident Klein kümmerte sich u.a. um das Hinweisschild für den Kellerwald:

„Als ich mich das erste Mal im Wirtschaftsministerium meldete, bekam ich die erstaunte Antwort des Abteilungsleiters: ‚seit wann kümmert sich denn ein Regierungspräsident um touristische Hinweisschilder an der Autobahn, Herr Präsident?‘ Und da habe ich ihm gesagt: Herr Abteilungsleiter, wenn ich angeprochen werde, dann kümmere ich mich darum. – Ja, aber das wäre doch Sache der Straßenbauverwaltung. – Da habe ich gesagt: Nein, jetzt ist es meine Sache. [...] Und inzwischen steht das Schild da.“

Aber nicht nur die Region, auch die Gesetzgebung und die Aufgabenwahrnehmung der Behörde kann durch die Initiative des Regierungspräsidenten verbessert werden – die Stellungnahme zu Gesetzen und die ständige Verbesserung der Verwaltungsarbeit gehören sowieso zu den Aufgaben des Regierungspräsidiums (s. a. Kapitel I. 1 „Definition“; Geschäftsordnung § 13). Regierungspräsident Klein:

„Wenn wir heute – inzwischen vom Bund beschlossen – ein Gesetz haben, das zur Beschleunigung von Planvorhaben dient, von großen Infrastrukturmaßnahmen, und im Moment im hessischen Landtag das entsprechende Gesetz eingebracht worden ist, dann – das sage ich ganz bescheiden – hat dieses Haus erstens mit den Anstoß dazu gegeben und zweitens haben die drei hessischen Regierungspräsidenten mit Vertretern der Straßenbauverwaltung eigene Vorschläge unterbreitet – dem Wirtschaftsminister und der Staatskanzlei – wie aus unserer Sicht wichtige Planfeststellungsverfahren schneller abgewickelt werden können.“

Andere Gestaltungsmöglichkeiten des Regierungspräsidenten liegen in der Öffentlichkeitsarbeit bzw. in der Kontaktpflege zu den Vertretern des öffentlichen Lebens im Bezirk. Dazu wurden von den Regierungspräsidenten in den vergangenen Jahren verschiedene Veranstaltungen auf den Weg gebracht, durch die sowohl das Regierungspräsidium als Behörde für die Region als auch der Regierungsbezirk als Ganzes gestärkt werden sollen.

Die Präsidentenwanderung

„Was kann das Regierungspräsidium als gesellschaftliche Einladung einführen?“, diese Frage stellte sich Regierungspräsident Dr. Burghard Vilmar zu Beginn seiner ersten Amtszeit. Bundeswehr und Staatstheater hatten z.B. Bälle, berichtet er, und so kam Dr. Vilmar, der nach eigenen Angaben gerne wandert, die Idee: 1976 rief er die „Präsidentenwanderung“ ins Leben.

Eingeladen wurden die Spalten aus Politik, Wirtschaft, Behörden, Verbänden und Institutionen des Bezirks. Die Wanderung habe „großen Anklang“ gefunden, berichtet Dr. Vilmar, seither findet die Wanderung (seit 1979 im Wechsel mit der Handwerkskammer) jedes Jahr statt. Die dahinter stehende Idee fasst der ehemalige Regierungspräsident so zusammen: „Kommunikation zwischen den ‚wichtigen Leuten‘“, verbunden mit der „schönen nordhessischen Landschaft“, gleichzeitig „etwas für die Gesundheit tun“.

Das Parlamentarier-Treffen

Unter Regierungspräsident Klein eingeführt wurde ein jährliches Treffen der Abgeordneten des Regierungsbezirks im Regierungspräsidium Kassel. Einmal im Jahr werden nach Kleins Angaben alle Landes-, Bundes- und Europaparlamentarier des Bezirks eingeladen, um den Abgeordneten „einen Querschnitt“ darzustellen. „Meistens präsentieren wir ihnen Aufgaben, die ohnehin in der täglichen Arbeit eines Abgeordneten vorkommen“, berichtet der Regierungspräsident, beispielsweise den Flughafenausbau in Kassel-Calden oder die Autobahnprojekte A 4, A 44, A 49 und A 66, auf die „die Abgeordneten täglich, wenn sie in ihrem Wahlkreis unterwegs sind, natürlich angesprochen werden.“ Die Abgeordneten werden so über die neuesten Verfahrensstände informiert. „Dass die Abgeordneten von Jahr zu Jahr mehr geworden sind, spricht dafür, dass sie die Informationsveranstaltung sehr positiv beurteilen“, sagt Lutz Klein, bei der letzten Veranstaltung im Februar 2008 waren nach Angaben des Pressesprechers über 25 Abgeordnete nach Kassel gekommen, die sich „dankbar für die gute Informationsaufbereitung“ zeigten.

Das Parlamentarier-Treffen im Regierungspräsidium Kassel ist übrigens nicht neu. Im Zuge der Diskussion um eine mögliche Abschaffung in Hessen hatte Regierungspräsident Dr. Vilmar im Jahr 1975 erstmals ein solches Treffen veranstaltet „um ihnen am Beispiel zu zeigen, welche Aufgaben das Regierungspräsidium wahrnimmt und welche Bündelungsfunktion es hat“, so Dr. Vilmar.

Das „Forum RP“

Unter dem Titel „Forum RP“ wurde vor einigen Jahren eine Veranstaltungsreihe des Regierungspräsidiums ins Leben gerufen, die aktuelle Probleme der Region erörtern soll. „Wo immer das Regierungspräsidium Kassel innerhalb seines Wirkungsbereiches ein besonderes Informationsbedürfnis feststellt, wo es gilt, zwischen unterschiedlichen Interessen zu moderieren oder für wichtige Projekte zu werben, da ergreifen wir die Initiative“, heißt es dazu im Report 2005 (S. 12). Ziel sei es, die Chancen der Region zu ergreifen und „unerwünschte Entwicklungen“ durch Moderation und Vernetzungen abzuwenden (ebd.). Nach Angaben des Pressesprechers ist das „Forum RP“ eine Informationsveranstaltung und eine Diskussionsrunde. Referenten berichten zu den Schwerpunktthemen, die anschließend mit den Betroffenen aus der Region diskutiert werden. Themen waren u.a.: Der Edersee (Interessen des Tourismus vs. Interessen der Wasserwirtschaft), die demografische Entwicklung, die Windenergie und die Anbindung Nordhessens im Rahmen „50 Jahre Hessen“.

Neben diesen, vor allem an Entscheidungs- und Verantwortungsträger der Region gerichteten Veranstaltungen richtet sich das Regierungspräsidium Kassel auch an die Bevölkerung:

Das Sattelfest

1995 wurde von Regierungspräsidentin Inge Friedrich das „Sattelfest“ ins Leben gerufen, das seither jährlich stattfindet. Das Regierungspräsidium versteht sich damit als „Gastgeber der Region“ (Report 2005, S. 12). Zunächst zwischen Kassel und Hann. Münden, inzwischen sogar bis Oberweser werden die Bundesstraßen entlang der Fulda und Weser am ersten Juni-Sonntag auf nunmehr 50 Kilometern Länge gesperrt, um Radfahrern, Inlineskatern und anderen nicht motorisierten Gefährten den Vorrang zu geben. Unterstützt wird das Regierungspräsidium von nordhessischen Unternehmen, die das Sattelfest u.a. finanziell fördern. „Ein einziges großes rollendes Fest für die ganze Familie, bei dem – je nach Wetter – zwischen 15.000 und 40.000 Menschen mitmachen“ (Report 2005, S. 12).

Die Interventionen

Um das Regierungspräsidium auch jüngeren Menschen zu öffnen (vgl. Kapitel II. 4.5 „Die Öffentlichkeitsarbeit“), wurde im Regierungspräsidium Kassel interveniert. Unter dem Titel „Interventionen“ werden einmal im Jahr junge Künstler in das Regierungspräsidium eingeladen, um ihre Werke dort auszustellen. Schon die Einladung ist dabei etwas Besonderes, wie Pressesprecher Michael Conrad berichtet, denn die Mitarbeiter des Regierungspräsidiums wählen beim jährlichen „Rundgang“ (Ausstellung der Studierenden) der Kunsthochschule Kassel die Kunstwerke aus, die sie gerne im Regierungspräsidium sehen würden. Die Kunstobjekte werden für vier bis sechs Wochen im Hause ausgestellt, der Titel der Ausstellung „Interventionen“ sei wörtlich zu nehmen, „das Kennenlernen der Lebens- und Arbeitswelt ‚Regierungspräsidium‘ und die Auseinandersetzung mit ihr sind sehr erwünscht“ (Report 2005, S. 49).

Zuletzt sollen zwei Initiativen des Kasseler Regierungspräsidenten dargestellt werden, die durch ihre Weiterentwicklung für die Region Nordhessen eine besondere Bedeutung erlangt haben:

Die Nordhessenkonferenz

In seiner zweiten Amtszeit wurde von Regierungspräsident Dr. Burghard Vilmar im Jahr 1985 die „Nordhessenkonferenz“ (später: Nordhessenrunde) ins Leben gerufen. Den Hintergrund dieser Initiative schildert der ehemalige Regierungspräsident. In Nordhessen sei der Wunsch aufgekommen, „eine gemeinsame Standortbestimmung“ zu erhalten und die Stärken und Schwächen der Region herauszuarbeiten. Ziel war es, eine „gemeinsame Initiative ‚Nordhessenprogramm‘“ zu entwickeln (Protokoll der Nordhessenrunde vom 17. 7. 1985; vgl. Ordner 40/1 710 06). Bis 1985 habe „jeder als Einzelkämpfer gearbeitet“, es gab keine umfassende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Interessengruppen der Region. Er habe daher die Initiative für die Nordhessenrunde ergriffen, sagt Dr. Vilmar, da für diese Aufgabe „niemand besser geeignet“ sei, als „der neutrale Regierungspräsident“. Die Landkreise und kreisfreien Städte des Regierungsbezirks erarbeiteten, koordiniert vom Regierungspräsidium Kassel, ein „Initiativprogramm für Nordhessen“, das im Oktober 1985 nach mehreren Treffen auf Einladung des Regierungspräsidenten vorgestellt wurde. Zu dem Initiativprogramm wurden außerdem vom Regierungspräsidium die Stellungnahmen wichtiger Interessengruppen des Bezirks eingeholt, etwa der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern, der Gewerkschaften und der Universitäten in Kassel, Marburg und der FH Fulda. Bereits vor der Herausgabe des Initiativprogramms hatte sich die

Nordhessenrunde außerdem dafür ausgesprochen, den bisherigen Teilnehmerkreis aus kommunalen Vertretern und Regierungspräsidien auszuweiten auf die „gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Institutionen des Bezirks“ (Protokoll, 17. 7. 1985). In ihrer Stellungnahme vom 30. Dezember 1985 (vgl. Ordner 40/1 710 06) begrüßt die IHK Kassel dann auch die Initiative, da „es erstmals gelungen ist, seitens der nordhessischen kommunalen Gebietskörperschaften ‚mit einer Stimme‘ zu sprechen.“ Mit erweitertem Teilnehmerkreis tagte die Nordhessenrunde schließlich in den folgenden Jahren mehrmals und griff dabei jeweils spezielle Themen und Schwerpunkte auf, die die Region voran bringen sollten, 1988 z.B. die Förderung der Informations- und Kommunikationstechnik in Nordhessen. Handlungsfelder waren auch: die Verkehrs- anbindung, die Bereitstellung von Gewerbeplänen, die Förderung des Tourismus, die Nutzung ehemaliger Militärgelände, Bildung, Forschung, Entwicklung und Universitäten oder die Finanzausstattung der Kommunen (vgl. Archivordner „Nordhessenrunde“). Mehrere Resolutionen wurden verfasst und einige Projekte auf den Weg gebracht: das Güterverkehrszentrum in Kassel, der Nordhessische Verkehrsverbund, der Ausbau der Universität Kassel, die touristische Vermarktung der Region (vgl. ebd.). Unter anderem wurden auch Fachkonferenzen durchgeführt (z.B. 1992 auf Einladung des Regierungspräsidenten zum Thema Personennahverkehr). 1988 präsentierten sich das RP und die Universität Kassel gemeinsam auf der Hannover-Messe zum Thema „Regionalisierung der Technologie- und Innovationsberatung.“ An dieser Stelle kann nur ein kleiner Einblick in Arbeit und Erfolge der Nordhessenrunde gegeben werden, die von Regierungspräsident Dr. Vilmar ins Leben gerufen und von Dr. Wilke, der den besonderen Aspekt der Wiedervereinigung betonte und die Runde teilweise auf die umliegenden Regionen ausweitete, fortgeführt wurde. Regierungspräsidentin Inge Friedrich nahm nach zweijähriger Pause den Faden 1994 wieder auf, da sie die Aufgabe des Regierungspräsidiums darin sah, „sich auch weiterhin für die Fortentwicklung der Region einzusetzen“ (Protokoll der Nordhessenrunde vom 1. 10. 1992 zum 125-jährigen Bestehen des Regierungspräsidiums Kassel; vgl. Archivordner Nordhessenrunde). Die Regierungspräsidentin machte bereits eine Tendenz zur Formalisierung der Arbeit aus, die zu einer höheren Verbindlichkeit führe (Adressat der Nordhessenrunde seien „die Anwesenden selbst“, sie sollten die Runde als Arbeitsauftrag begreifen; vgl. ebd.). Ende der 90er Jahre lief die Nordhessenrunde dann aus – aber nicht, weil sie keinen Erfolg hatte, sondern weil sie zu einem Erfolg führte: Ebenfalls 1985 hatte die IHK Kassel die Aktion „pro Nordhessen“ gegründet, die später zur Gründung des Vereins „pro Nordhessen e.V.“ führte (vgl. Ordner 40/1 71c 06). „Pro Nordhessen“ sieht sich als Förderverein und Botschafter der Region, der Verein hat über 300 Mitglieder aus Bürgern, Institutionen und Unternehmen aus Nordhessen.

sen, „die sich der Region auf besondere Weise verpflichtet fühlen“ (vgl. Internetdarstellung pro Nordhessen). Aus dem Verein und der Nordhessenrunde ging schließlich im Jahr 2000 das Regionalmanagement Nordhessen hervor. In dessen Internetauftritt heißt es:

„Im November 2000 wurden mit den nordhessischen Wirtschaftsförderern unter Leitung und Federführung der Fördergesellschaft Nordhessen, den nordhessischen Kammern, der Universität Kassel, dem Regierungspräsidium und dem Verein Pro Nordhessen die Kernelemente einer regionalen Entwicklungskonzeption für die Region herausgearbeitet. [...] Die Idee zur Gründung eines Regionalmanagements war geboren.“

Im Januar 2001 wurde schließlich der Gesellschaftervertrag (Gebietskörperschaften und Wirtschaftsvertreter) unterzeichnet. Unter anderem verfolgt das Regionalmanagement die Ziele einer Stärkung und Förderung der nordhessischen Wirtschaft sowie einer Koordination und Ausweitung der Kooperation der verschiedenen Interessengruppen und Wissenscluster (vgl. Internetdarstellung). Die Initiative des Regierungspräsidenten und der IHK hat sich damit institutionalisiert.

Der damalige hessische Wirtschaftsminister Lothar Klemm bezeichnete die Nordhessenrunde in einer Rede im Dezember 1994 als „ganz wichtiges regionalpolitisches Instrument“ zum Meinungsaustausch, zum „Ausloten konsensfähiger Positionen“ bis hin zur Umsetzung gemeinsamer Projekte. Die Nordhessenrunde trage dazu bei, das Regionalbewusstsein zu kräftigen, aber auch die Aktivitäten des Landes zu erleichtern (vgl. Archivordner Nordhessenrunde).

Für Dr. Burghard Vilmar ist die Nordhessenkonferenz ein „wichtiger Schritt“ für eine gemeinsame Standortbestimmung Nord Hessens und „für das Nordhessengefühl“ gewesen. Es sei zwar leichter, Ziele zu formulieren, als sie anschließend umzusetzen, so Dr. Vilmar, doch trotz aller Schwierigkeiten habe die Nordhessenrunde „eine wichtige Vorarbeit“ für das Entstehen des Regionalmanagements geleistet (vgl. auch Report 2007, S. 10). Auch die derzeit diskutierte Fusion von Landkreis und Stadt Kassel habe ihre Anfänge in der Nordhessenrunde genommen. Dr. Vilmar hätte sich zwar eine „zügigere Umsetzung“ der Ergebnisse gewünscht, jetzt würde es aber die ersten Schritte geben. Die Zusammenarbeit unter den Teilnehmern sei „zunächst verhalten“ gewesen, erinnert sich der Initiator der Runde, die Landkreise hätten Vorbehalte gegen das Oberzentrum Kassel gehabt. Mit der Zeit habe sich dieses Verhältnis aber verbessert, alle Teilnehmer hätten ein starkes Interesse daran gehabt, eine „gemeinsame Position für Nordhessen“ zu vertreten. Einen weiteren Erfolg sieht Dr. Vilmar in der „Signalwirkung“ der Nordhessenkonferenz, das Modell sei vom RP Gießen aufgegrif-

fen worden, wo eine Mittelhessenrunde eingerichtet wurde. Die Rolle des Regierungspräsidenten beschreibt Dr. Vilmar als „ganz wichtig“, da die Nordhessenkonferenz vom Regierungspräsidenten koordiniert wurde. Die Landkreise und die Stadt Kassel hätten die übergreifende gemeinsame Initiative nicht leisten können (u.a. auch wegen der damaligen Vorbehalte der Landkreise gegenüber der kreisfreien Stadt).

Der Kultursommer Nordhessen

Eine Folge der Arbeit der Nordhessenrunde war die Etablierung des „Kultursommers Nordhessen“ in der Amtszeit von Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke. Die Sonderakte „wichtige Ereignisse“ (Band III) hält die Gründung des Kultursommers fest. Die Abteilung II (Kultus) berichtet, dass Mitarbeiter der Abteilung im Jahr 1988 die Gründung eines Kulturförderkreises Nordhessen e.V. und die Durchführung des ersten „Kultursommers in Nordhessen“ für das Jahr 1989 vorbereiteten. Damit sollten die Zielsetzungen der ersten Nordhessenrunde erreicht werden: stärkere Kulturförderung, bessere Darstellung der Region nach innen und außen, Aufwertung der Kultur als Standortfaktor sowie Unterstützung des Fremdenverkehrs.

„Nachdem eine Realisierung dieser Initiative wegen fehlender finanzieller Mittel zunächst nicht möglich war, gab Regierungspräsident Dr. Wilke in der Konferenz der Landräte und Oberbürgermeister am 20. 04. 1988 die Zusage, dass der RP die Koordination der geplanten Initiative übernehmen werde.“ (wichtige Ereignisse, Band III)

Ein Studienrat wurde als künstlerischer Berater für jeweils zwei Wochentage zum RP abgeordnet; es konstituierte sich eine Arbeitsgruppe aus drei Mitarbeitern der Abteilung II, einer Mitarbeiterin der Pressestelle und zwei Mitarbeitern der HLT-Gesellschaft für Forschung und Planung (Wiesbaden). Bei den Gesprächen mit örtlichen Kulturträgern sei deutlich geworden, „dass es im Regierungsbezirk Kassel vielfältige kulturelle Aktivitäten von z.T. beachtlichem Niveau gibt, die jedoch in der Region besser bekannt gemacht werden müssen“, heißt es in der Akte.

Am 1. Dezember 1988 wurde der Kulturförderkreis Nordhessen e.V. im RP Kassel gegründet, erster Vorsitzender wurde Dr. Joachim Schnell (Melsungen), sein Stellvertreter Regierungspräsident Dr. Wilke.

„Prominente Gründungsmitglieder sind das Schriftstellerehepaar Christine Brückner und Otto Heinrich Kühner. Der Verein wird von allen nordhessischen Kreisen und den Städten Kassel und Fulda unterstützt. Seine Aufgabe sieht er vordringlich in der Unterstützung bestehender und der Förderung neuer kultureller Veranstaltungen.“ (wichtige Ereignisse, Band III)

Am 10. Oktober 1988 stellte Regierungspräsident Dr. Wilke das Konzept für einen Kultursommer 1989 in Korbach vor:

„Für 1989 ist die Durchführung des ersten „Kultursommers in Nordhessen in der Zeit vom 14. 05. bis zum 20. 08. 1989 geplant. Bis zu diesem Zeitpunkt wird eine wesentliche Aufgabe des RP erfüllt sein, Hilfestellung in der Startphase dieser kulturellen Initiative für Nordhessen zu geben. Danach muss diese Arbeit voll vom Kulturförderkreis Nordhessen mit Unterstützung der Kommunen geleistet werden.“ (wichtige Ereignisse, Band III)

Der Kultursommer Nordhessen ist seit dem Startschuss durch das Regierungspräsidium in Nordhessen eine „fest etablierte traditionelle Kultureinrichtung“ (www.kultur-hessen.de). Träger des Kultursommers ist ein Verein, ihm gehören u.a. die sechs Landkreise des Regierungsbezirks und die Stadt Kassel an. Finanziert wird der Kultursommer „etwa zu gleichen Teilen aus öffentlichen Mitteln und Unterstützungen seitens der Wirtschaft“ (ebd.). Zwischen Juni und September findet ein vielfältiges Programm aus Musik, Theater und Kunst in unterschiedlichen Orten der Region statt. Im Jahr 2007 gab es 63 Veranstaltungen an 45 Spielorten (vgl. Pressemitteilung Mai 2007).

Für Dr. Wilke ist der Kultursommer ein Beispiel, wie der Regierungspräsident auf die Region einwirken kann und welche Freiheiten er bei der Ausübung seiner Tätigkeit hat – vom Wirtschaftsministerium habe es damals eine Finanzspritze gegeben, alles andere sei Sache des Regierungspräsidenten gewesen. „Eine Landschaft, eine Region definiert sich immer auch über die Kultur“, sagt Dr. Wilke, er habe den Kultursommer eingeführt nach dem Motto „der Staat selbst soll keine Kultur machen, aber mit Kultur lässt sich sehr wohl Staat machen.“

Kontinuität in Innern

II. 3.1.3 Der Regierungsvizepräsident

Der Regierungsvizepräsident ist der ranghöchste Laufbahn-Beamte des Regierungspräsidiums, er ist kein politischer Beamter wie der Regierungspräsident und vor allem für den Innenbereich der Behörde zuständig. „Mit Fug und Recht kann der Regierungsvizepräsident als die tragende Säule im behördlichen Bereich bezeichnet werden“, schreibt Hillmann (S. 198/199). Das unterstreicht auch den Ausspruch eines ehemaligen Kasseler Vizepräsidenten, der seine Stellung als die eines „Schmiermaxe“ bezeichnet haben soll, der mit der Ölkanne in der Hand dafür Sorge trägt, dass die Behörde einwandfrei funktioniert. Die Anforderungen an den „Schmiermaxe“ sind allerdings hoch: Die Geschäftsordnung (vgl. § 8, Absatz 4) schreibt den hessischen

Regierungsvizepräsidenten drei Aufgabenbereiche zu:

- er ist ständiger Vertreter des Regierungspräsidenten,
- unterstützt den Regierungspräsidenten bei Leitung des Hauses und bei der Vertretung nach außen
- und leitet eine Abteilung.

Auch Fonk beschreibt diese „dreifache Rolle“ des Vizepräsidenten und die damit verbundenen Aufgaben und Anforderungen, die fließend ineinander übergehen, Hillmann hebt die „herausragende Stellung“ des Vertreters des Regierungspräsidenten hervor (vgl. Fonk, S. 207 – 210; Hillmann, S. 197/198):

Die Funktion des ständigen Vertreters des Regierungspräsidenten habe der Vizepräsident andauernd und nicht nur bei Abwesenheit des Präsidenten ohne zeitliche und sachliche Einschränkung inne (es sei denn, die Funktion werde ausdrücklich beschränkt). Der Vizepräsident sei damit „alter ego des Chefs“ (Fonk, S. 208) und „tritt für den Behördenleiter ein, der von seinen Befugnissen keinen Gebrauch macht“ (Fonk, S. 213). Er kann dessen Stellung als Behördenleiter aber nur dann wahrnehmen, wenn der Regierungspräsident tatsächlich verhindert ist.

Damit dient der Vizepräsident der Entlastung des Behördenleiters, sodass sich dieser auf seine extern orientierten Aufgaben konzentrieren kann. Der Vizepräsident unterrichtet z.B. den Regierungspräsidenten und entscheidet über Vorgänge, die dem Behördenleiter vorgelegt werden sollen. Als Mitlenker der Behörde im Innenbereich koordiniert der Vizepräsident abteilungsübergreifende Aufgaben und den inneren Geschäftsbetrieb, er ist z.B. Vorgesetzter der Abteilungsleiter und aller Bediensteten sowie für den Haushalt und das Personal verantwortlich. Als Abteilungsleiter leitet der Regierungsvizepräsident i.d.R. die Präsidial- bzw. Zentralabteilung, deren Aufgaben eng mit den genannten Leitungsaufgaben des Vizepräsidenten verbunden sind.

Aus diesen Zuständigkeiten ergibt sich für Hillmann die Anforderung, dass der Regierungsvizepräsident ein hochqualifizierter Verwaltungsfachmann sein müsse, insbesondere dann, wenn der Regierungspräsident über keine Verwaltungserfahrung verfügt. Ein ebenfalls wichtiger Aspekt bei der Betrachtung der Rolle des Regierungsvizepräsidenten dürfte sein, dass dieser für eine gewisse Kontinuität innerhalb der Behörde sorgt: Als politischer Beamter wechselt die Person des Regierungspräsidenten in der Regel öfter als die des Lebenszeitbeamten Regierungsvizepräsident. Dies zeigt auch ein Blick auf die Vizepräsidenten des Kassler Regierungspräsidiums.

Ein chronologischer Überblick

II. 3.1.4 Regierungspräsidenten und Vizepräsidenten in Kassel

Die Regierungspräsidenten seit 1867

Von der Gründung des Regierungspräsidiums Kassel im Jahr 1867 bis zum Jahr 1886 wurden das Amt des Oberpräsidenten und des Regierungspräsidenten in Kassel in Personalunion geführt, die Leitung des Regierungspräsidiums lag, „entsprechend den allgemeinen preußischen Vorschriften, in der Hand des in Kassel residierenden Oberpräsidenten der neu geschaffenen Provinz Hessen-Nassau“ (Dülfer, S. 224). Die Führung der Behörde des Regierungspräsidenten lag in den Händen des Vize(ober-)präsidenten, der in der Öffentlichkeit Dülfer zufolge als Regierungspräsident angesehen war und zum Teil auch den Rang (nicht aber Amtsbezeichnung/Stellung) trug (vgl. Dülfer, S. 227). 1886 wurden dann auf Grundlage des Landesverwaltungsgesetzes von 1883 die Ämter des Ober- und des Regierungspräsidenten getrennt (vgl. Dülfer, S. 227).

Das Amt des Regierungspräsidenten hatten inne

1867 – Dezember 1871 *Eduard von Moeller*; ehemaliger Reichstagsabgeordneter und Regierungspräsident in Köln; nach 1871 Verwalter von Elsaß-Lothringen; Ehrenbürger von Kassel.

Januar 1872 – 1875 *Ludwig von Bodelschwingh*, ehemaliger Regierungspräsident in Minden.

17. Februar 1875 – August 1881 *August Freiherr von Ende*, erster in Kurhessen geborener Oberpräsident in Kassel, ehemaliger Reichstagsabgeordneter und Regierungspräsident in Düsseldorf.

17. August 1881 – Mai 1886 *Botho Graf zu Eulenburg*, ehemaliger preußischer Abgeordneter, Regierungspräsident in Wiesbaden und Oberpräsident in Hannover, preußischer Innenminister; ab 1892 preußischer Ministerpräsident und später wieder Innenminister.

Als Leiter des Kasseler Regierungspräsidiums (Vizepräsidenten) fungierten zwischen 1867 und 1886

1867 – 1876 *Hans Freiherr von Hardenberg*, ehemaliger Landrat (Mansfeld) und preußischer Kammerherr; im Rang des Regierungspräsidenten.

1. Juni 1876 – 1884 *Heinrich von Brauchitsch*, ehemaliger Richter und Landrat (Altmark), ab 1884 Regierungspräsident in Erfurt.

1884 – 1886 *Eduard Magdeburg*, ehemaliger vortragender Rat im Reichsrat des Innern.

Am 1. Juli 1886 wurde Eduard Magdeburg zum Regierungspräsidenten ernannt. Mit der Beförderung war auch die Leitungsbefugnis des Oberpräsidenten aufgehoben, so dass Magdeburg der erste selbstständige Leiter des Regierungspräsidiums Kassel wurde (vgl. Dülfer, S. 229).

Regierungspräsidenten in Kassel

1886 (Juni bis Dezember) *Eduard Magdeburg*; ab Dezember 1886 Unterstaatssekretär im Ministerium für Handel und Gewerbe und später Oberpräsident der Provinz Hessen-Nassau.

11. März 1887 – 17. Juli 1893 *Anton Rothe*, ehemaliger Regierungspräsident in Danzig; später Direktor des Reichsamtes des Innern.

18. August 1893 – 28. Januar 1899 *Maximilian Graf Clairon d'Haussonville*, ehemaliger Regierungspräsident in Koeslin und Mitglied des Abgeordnetenhauses; er starb während seiner Amtszeit.

18. Februar 1899 – 1905 *August von Trott zu Solz*. Nach Freiherr von Ende erst der zweite Behördenleiter, der aus dem „heimatlichen Bezirk“ (Dülfer, S. 230) stammte; ehemaliger Landrat in Höchst (Main) und Marburg, preußischer Abgeordneter, Regierungsrat im Innenministerium; ab 1905 Oberpräsident in Brandenburg, später Kultusminister, 1917 – 1919 Oberpräsident in Kassel.

2. Juni 1905 bis September 1919 *Percy Graf von Bernstorff*, ehemaliger Landrat (Ostprignitz) und preußischer Abgeordneter, Polizeipräsident in Potsdam; verließ 1919 den Staatsdienst.

11. Oktober 1919 – Januar 1929 *Gustav Springorum*, ehemaliger Landrat in Waldbroel und Fulda, Leiter des Obersicherungsamtes und Stellvertreter des Regierungspräsidenten in Wiesbaden; am 31. Januar 1929 pensioniert.

1. Mai 1926 – Februar 1927 *Dr. Otto Stoelzel*, in Kassel geboren, Richter und Leiter einer Unterabteilung beim Ministerium des Innern; später Professor für Verwaltungsrecht in Marburg.

16. März 1927 – 24. Februar 1933 *Dr. Ferdinand Friedensburg*, ehemaliger Landrat in Rosenberg, Polizeivizepräsident in Berlin; wurde wegen seines Eintretens für republikanische Parteien und Verbände 1933 seines Amtes enthoben und kam in Gestapo-Haft; 1946 – 1951 Bürgermeister von Groß-Berlin, später Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und Mitglied des Bundestages.

3. März 1933 – 30. Juni 1944 *Kurt von Monbart*, ehemaliger Landrat in Züllichau; später bis zum Zusammenbruch des Nazi-Regimes Generaldirektor der Landeskreditkasse; er beging Selbstmord.

1944 wurden die Ämter des Ober- und des Regierungspräsidenten wieder zusammengelegt (vgl. Dülfer, S. 236). Als bisheriger Vertreter des Kasseler Oberpräsidenten übernahm vom

1. Juli 1944 bis zum Zusammenbruch der Nazi-Diktatur Regierungspräsident (Rang) *Dr. Ernst Beckmann* die Leitung der Behörde; nach 1945 gelangte er nicht mehr in den Staatsdienst.

Die Zusammenlegung von Ober- und Regierungspräsident blieb nach dem Ende des Krieges unter amerikanischer Besatzung zunächst bestehen. Am 10. Mai 1945 wurde „der kommissarische Ober- und Regierungspräsident“ in Kassel bestellt. Nach der Gründung des Landes Hessen entstanden am 14. Januar 1946 per Erlass die drei hessischen Regierungspräsidien in Kassel, Wiesbaden und Darmstadt.

Die Regierungspräsidenten nach 1945

10. Mai 1945 – 1. November 1961: *Dr. Fritz Hoch (SPD)*

Dr. Fritz Hoch, damaliger Oberregierungsrat in Kassel, wurde am 10. Mai 1945 von der amerikanischen Besatzungsmacht zum kommissarischen Ober- und Regierungspräsidenten bestellt. Dr. Hoch blieb bis zu seinem Ausscheiden in den Ruhestand Regierungspräsident. Er wurde 1896 in Zürich als Sohn des sozialdemokratischen Reichstagsabgeordneten Gustav Hoch geboren, studierte Rechtswissenschaften, promovierte in Frankfurt/Main und arbeitete zunächst als Rechtsreferendar im Regierungspräsidium Kassel, später u.a. als Polizeidezernent der Regierung in Liegnitz, ab 1926 im Preußischen Innenministerium in Berlin. Aus politischen Gründen wurde er nach dem Sturz der preußischen Regierung 1932 zur Regierung in Kassel versetzt, wo er u.a. bis 1945 für die Kommunal- und Sparkassenaufsicht zuständig war. „Mehrmals leiteten die nationalsozialistischen Gewalthaber politische Maßnahmen gegen ihn ein“ (vgl. Schneider, S. 97), sein Vater und sein Bruder starben in Konzentrationslagern.

Dr. Fritz Hoch war über Nordhessen hinaus als Regierungspräsident sehr angesehen, „unvergessen bleiben seine erfolgreichen Bemühungen, das Leben der Bevölkerung unmittelbar nach dem Zusammenbruch zu modernisieren“ (Schneider, S. 97). Er gehörte dem Parlamentarischen Rat in Bonn 1948/49, der Kommission zur Vorbereitung der Hessischen Verfassung 1946 und der Kabinettskommission zur Verwaltungs-

reform in Hessen 1948 und nach seiner Pensionierung dem Hessischen Staatsgerichtshof an. Auch für sein großes ehrenamtliches Engagement wurde Dr. Fritz Hoch u.a. mit dem Großen Verdienstkreuz des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland, der Freiherr-vom-Stein-Plakette und der Ehrenplakette der Stadt Kassel ausgezeichnet. Er war Ehrensenator der Universität Marburg, das Gebäude des Regierungspräsidiums Kassel im Steinweg trägt heute seinen Namen. Dr. Hoch starb am 20. Oktober 1984 in Kassel.

11. Januar 1962 – 31. August 1975: Alfred Schneider (SPD)

Am 11. Januar 1962 wurde Alfred Schneider, bis dahin Regierungsvizepräsident in Kassel, zum Regierungspräsidenten berufen. Geboren 1911 in Berlin, studierte er Rechts-, Staats- und Wirtschaftswissenschaften. Bis zu seiner Einberufung im August 1939 war er in verschiedenen Behörden in Kassel tätig, 1953 wurde er aus russischer Kriegsgefangenschaft schwer kriegsbeschädigt entlassen und zum Regierungsrat beim Regierungspräsidenten in Kassel berufen, wo er am 1. Januar 1956 zum Regierungsvizepräsidenten befördert wurde. Er war Mitglied der Sachverständigenkommission für die Verwaltungsreform in Hessen und setzte sich stark für den Erhalt des Regierungspräsidiums während der Verwaltungsreform in den 1970er Jahren ein. Schneider ging 1975 auf eigenen Wunsch in Ruhestand, er starb am 16. Juni 1998.

1. September 1975 – März 1979: Dr. Burghard Vilmar (SPD)

Der ehemalige Marburger Landrat Dr. Burghard Vilmar trat auf Wunsch von Alfred Schneider am 1. September 1975 Schneiders Nachfolge an. Dr. Burghard Vilmar wurde im Juni 1933 in Kassel geboren und studierte Jura, ehe er als Assessor zum Regierungspräsidium Kassel kam. 1965 wechselte er als Rechtsberater in die Marburger Kreisverwaltung, wo er nur ein Jahr später zum Landrat gewählt wurde. Im Januar 1975 wurde Dr. Vilmar vom Marburger Kreistag abgewählt, da die Kommunalwahlen CDU und FWG eine Mehrheit beschert hatten. 1979 wechselte Dr. Vilmar als Staatssekretär in das Hessische Kultusministerium. Während seiner ersten Amtszeit führte Dr. Vilmar den Kampf seines Vorgängers für den Erhalt der Behörde erfolgreich fort.

Als erster und bisher einziger Regierungspräsident in Kassel wurde Dr. Vilmar zweimal zum Regierungspräsidenten in Kassel berufen. 1984 trat er die Nachfolge seines Nachfolgers Heinz Fröbel an und initiierte unter anderem die Nordhessenkonferenz. Nach nur drei Amtsjahren musste Dr. Vilmar das Amt des Regierungspräsidenten mit dem Regierungswechsel von 1987 abgeben, er war anschließend als Rechtsanwalt tätig.

15. März 1979 – 1984: Heinz Fröbel (FDP)

Heinz Fröbel war der erste Kasseler Regierungspräsident der Nachkriegszeit, der nicht der SPD angehörte und außerdem als „Quereinsteiger“ ohne Behördenerfahrung das Regierungspräsidium leitete. Im Dezember 1921 geboren, studierte er nach amerikanischer Kriegsgefangenschaft Volkswirtschaftslehre und wurde 1952 persönlicher Referent des Hauptgeschäftsführers der Industrie- und Handelskammer in Kassel, wo er ab 1960 Mitglied der Geschäftsführung, zuletzt selbst Geschäftsführer, war. Ab 1968 war Heinz Fröbel Fraktionsvorsitzender der FDP-Stadtverordnetenfraktion in Kassel und später auch in der Regionalen Planungsversammlung. In Fröbels Amtszeit fällt die Angliederung der Planungsversammlung an bzw. die Eingliederung der Planungsgemeinschaften in das Regierungspräsidium. 1984 wurde er – nun regierte die erste rot-grüne Koalition in Hessen – von seinem Vorgänger Dr. Burghard Vilmar abgelöst und in den Ruhestand versetzt.

16. August 1984 – Juni 1987: Dr. Burghard Vilmar (SPD)

Zweite Amtszeit.

15. Juni 1987 – Februar 1992: Dr. Ernst Wilke (FDP)

Dr. Ernst Wilke wurde nach dem Regierungswechsel von 1987 neuer Regierungspräsident in Kassel. Dr. Wilke, der im Mai 1930 geboren wurde, studierte in Gießen Landwirtschaft und promovierte dort im Jahr 1960 in der Fachrichtung Betriebswirtschaft zum Agrarökonom. Er war zunächst u.a. Dozent des landwirtschaftlichen Beraterseminars und wechselte 1969 als Referent für Beratung und Erwachsenenfortbildung an das Hessische Landwirtschaftsministerium. Von 1970 bis 1975 war er stellvertretender Leiter des Landesamtes für Landwirtschaft in Kassel, von 1975 bis 1977 stellvertretender Abteilungsleiter im Landwirtschaftsministerium. Ab 1977 leitete er als Präsident das neu gegründete Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung in Kassel. In seiner Amtszeit als Regierungspräsident setzte Dr. Wilke die Nordhessenkonferenz fort und wurde schließlich von der deutschen Wiedervereinigung geprägt. Nicht nur das Regierungspräsidium, auch der Regierungspräsident leistete Aufbauhilfe im neuen Bundesland Thüringen. Von Dezember 1991 bis Januar 1992 war Dr. Wilke als Kasseler Regierungspräsident an das Thüringer Landesverwaltungsamts abgeordnet, das er zunächst kommissarisch leitete. Am 1. Februar 1992 wurde er schließlich nach Thüringen versetzt und wurde Präsident des Landesverwaltungsamtes. Bereits Ende des Monats wurde Dr. Wilke als Staatssekretär in das Erfurter Umweltministerium berufen, im Oktober 1994 trat er in dieser Position auf eigenen Wunsch in den Ruhestand und kehrte nach Nordhessen zurück.

31. Januar 1992 – Juni 1993: Ilse Stiewitt (SPD)

Erstmals in der Geschichte des Regierungspräsidiums übernahm 1992 mit Ilse Stiewitt eine Frau die Leitung der Kasseler Behörde. Ilse Stiewitt wurde im März 1943 in Schöningen (Niedersachsen) geboren und war damit ebenfalls die erste Behördleiterin nach 1945, die nicht aus Nordhessen stammte. Von 1966 bis 1971 war Frau Stiewitt als Diplom-Sozialwirtin in Göttingen tätig, 1972 wurde sie Referentin des Oberbürgermeisters in Duisburg und später Amtsleiterin. 1984 wechselte sie als Referentin in das nordrhein-westfälische Umweltministerium, 1987 wurde sie Beigeordnete für Schule, Kultur und Sport der Stadt Herne. Aus diesem Amt heraus wurde sie 1992 zur Kasseler Regierungspräsidentin berufen, schon im Juni 1993 trat sie dann aber die Nachfolge von Heide Pfarr als Ministerin für Frauen, Arbeit und Sozialordnung in der hessischen Landesregierung unter Ministerpräsident Hans Eichel an. Seit April 1995 bis zum Jahr 2003 war Ilse Stiewitt Mitglied des Hessischen Landtages und des Landesvorstandes der hessischen SPD.

5. Juli 1993 – Juni 1996: Inge Friedrich (SPD)

Nachfolgerin von Ilse Stiewitt wurde ebenfalls wieder eine Frau: Inge Friedrich, seit 1986 Abteilungsleiterin im Hessischen Umweltministerium, wurde 1996 zur zweiten Regierungspräsidentin in Kassel berufen. 1941 in Gütersloh geboren, studierte sie Medizin und Jura und war anschließend als Richterin und Staatsanwältin in Baden-Württemberg tätig. 1973 wurde Inge Friedrich Justiziarin der Fachhochschule Essen, 1977 Kanzlerin der FH Dortmund. Unter Regierungspräsidentin Friedrich wurde der Verwaltungsreformprozess im Regierungspräsidium Kassel angestoßen, das Sattelfest eingeführt und die Nordhessenkonferenz noch einmal wiederbelebt. Sie wechselte 1996 als Leiterin der Zentralabteilung in das Hessische Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung.

1. Juli 1996 – Mai 1999: Bertram Hilgen (SPD)

Nach zwei Frauen, die nicht aus der Region stammten, wurde 1996 mit Bertram Hilgen wieder ein Mann aus dem Regierungsbezirk Regierungspräsident in Kassel. Hilgen, 1954 in Tann/Rhön geboren, studierte Jura und war ab 1980 Referent des Oberbürgermeisters der Stadt Kassel, Hans Eichel. 1986 wurde Hilgen Leiter des Rechtsamtes der Stadt Kassel, 1991 wechselte er mit dem Wahlsieg Eichels in die Hessische Staatskanzlei als Leiter des persönlichen Büros des Ministerpräsidenten. 1995 wurde Hilgen Leiter der Abteilung für Landespolitik der Staatskanzlei, am 1. Juli 1996 dann Regierungspräsident in Kassel. Hier setzte er den von seiner Vorgängerin angestoßenen Verwaltungsreformprozess in Gang, in seine Amtszeit fiel der erneute Kampf gegen

die Abschaffung der Behörde. Nach drei Jahren schied Hilgen nach dem Regierungswechsel 1999 aus dem Amt des Regierungspräsidenten aus, er war von 1999 bis 2005 Leiter des Kommunalen Gebietsrechenzentrums in Kassel. 2005 wurde Bertram Hilgen zum Oberbürgermeister der Stadt Kassel gewählt.

1999 – Mai 2003: Oda Scheibelhuber (CDU)

Nachfolger von Bertram Hilgen wurde wieder ein Frau, und wieder stammte diese nicht aus Hessen: Oda Scheibelhuber wurde im November 1951 in Triftern (Bayern) geboren und war die erste CDU-Politikerin, die nach 1945 das Amt des Regierungspräsidenten in Kassel innehatte. Sie studierte Jura und Psychologie und war von 1980 bis 1983 wissenschaftliche Assistentin an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, anschließend bis 1985 Referentin im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Von 1985 bis 1989 arbeitete sie im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, zunächst als Pressesprecherin, dann als Ägyptenreferentin. 1989 wurde sie persönliche Referentin des CDU-Fraktionsvorsitzenden im Bundestag und ehemaligen Fuldaer Oberbürgermeisters Dr. Alfred Dregger, als dessen Büroleiterin sie später fungierte. 1996 wurde Oda Scheibelhuber Bürgermeisterin der Stadt Fulda (für Wirtschaft und Soziales; ab 1998 für Schule und Soziales). Im Mai 2003 wechselte Oda Scheibelhuber als Staatssekretärin in das Hessische Ministerium des Innern und für Sport.

Seit 30. April 2003: Lutz Klein (CDU)

Der amtierende Regierungspräsident, 1943 in Breitscheid (Nordrhein-Westfalen) geboren, absolvierte zunächst eine Feinmechanikerlehre bei der AEG in Heiligenhaus. 1963 trat Lutz Klein als Polizeivollzugsbeamter in den Bundesgrenzschutz in Eschwege ein und besuchte die Grenzschutzfachschule in Kassel. 1970 begann er im Regierungspräsidium Kassel eine Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst und arbeitete bis 1975 im Verkehrsdezernat. Im selben Jahr wurde er zum Bürgermeister der Stadt Battenberg (Eder) gewählt, dieses Amt übte Lutz Klein bis 1996 aus, dann wurde er zum Kämmerer und Ersten Beigeordneten des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen mit Sitz in Kassel gewählt. Von 1988 bis 2003 war Lutz Klein Kreisvorsitzender der CDU Waldeck-Frankenberg, seit 2000 ist er Mitglied der Diözesanversammlung des Bistums Limburg.

Die ständigen Vertreter des Regierungspräsidenten in Kassel nach 1945

Während – insbesondere nach 1975 und den beiden langen Amtszeiten von Dr. Fritz Hoch und Alfred Schneider – die Regierungspräsidenten in Kassel relativ häufig wech-

selten, sorgten die Regierungsvizepräsidenten seither für eine gewisse Kontinuität in der Behörde.

Nach preußischer Regelung war es im Regierungspräsidium Kassel bis 1947 üblich, dass der Leiter der Abteilung I gleichzeitig die ständige Vertretung des Regierungspräsidenten innehatte und die Amtsbezeichnung „Regierungsvizepräsident“ führte (vgl. Schneider, S. 27). 1947 übernahm Regierungsvizepräsident Dr. Wiechens „endgültig“ die ständige Vertretung des Regierungspräsidenten (vgl. Schneider, S. 27) und gab die Leitung der Abteilung I auf (ob er eine andere Abteilung leitete, war nicht in Erfahrung zu bringen). 1949 übernahm Regierungsdirektor Ratjen als Leiter der Abteilung III die ständige Vertretung des Regierungspräsidenten, allerdings ohne den Titel eines Regierungsvizepräsidenten. Das Amt des Regierungsvizepräsidenten sei „offensichtlich wegen der damaligen Diskussion über eine Neugestaltung [...] der Mittelstufe“ nicht wieder neu besetzt worden, schreibt Schneider (ebd.). 1952 wurde Ratjen dann die Leitung der Präsidialabteilung übertragen (die bisher dem Regierungspräsidenten selbst unterstand), „mit der Stärkung der staatlichen Mittelinstantz durch die Gesetzgebung des Jahres 1953 wurde auch die preußische Amtsbezeichnung des Regierungsvizepräsidenten wieder eingeführt“ (ebd.). Im Juli 1954 wurde Ratjens Nachfolger, Regierungsdirektor Strack, der seit August 1953 ständiger Vertreter des Regierungspräsidenten (und seit Oktober Leiter der Präsidialabteilung) war, die Amtsbezeichnung „Regierungsvizepräsident“ verliehen (vgl. Schneider, S. 27/29). Seither tragen die ständigen Vertreter des Regierungspräsidenten wieder die Bezeichnung Regierungsvizepräsident, außerdem leiten sie seither in Kassel die Präsidialabteilung, die seit 1997 wieder als Abteilung I geführt wird.

Ständige Vertreter des Regierungspräsidenten nach 1945

1945 bis 1949:	Regierungsvizepräsident Dr. Wiechens
1949 bis 1953:	Regierungsdirektor Ratjen
1953 bis September 1954:	Regierungsvizepräsident Strack
Oktober bis Dezember 1954:	Regierungsvizepräsident Ratjen
1955 bis 1962:	Regierungsvizepräsident Alfred Schneider
1962 bis 1968:	Regierungsvizepräsident Radermacher
1969 bis 1984:	Regierungsvizepräsident Dr. Friedrich Krug
1984 bis 1989:	Regierungsvizepräsident Hans-Friedrich Schott
1991 bis 1997:	Regierungsvizepräsident Herbert Schestag
Seit Dezember 1997:	Regierungsvizepräsident Dr. Werner Neusel.

Gesetzlich verankert

II. 3.2 Der Personalrat

Mit dem Inkrafttreten des Hessischen Personalvertretungsgesetzes (HPVG) im Jahr 1950 wurde nach Angaben des Personalrates des Regierungspräsidiums Kassel auch im RP Kassel eine Personalvertretung eingeführt. Der Kasseler Personalrat sieht sich als Interessenvertretung aller Beschäftigten. Daher werde er auch nach dem HPVG durch Personalratswahlen von den Beschäftigten gewählt. Die Mitglieder des Personalrats werden nach Listenwahl gewählt, die Listen werden entweder durch Gewerkschaften oder durch nicht gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte eingereicht. Der Personalrat des Regierungspräsidiums Kassel ist als örtlicher Personalrat für die gesamte Behörde zuständig. Darüber gibt es einen Hauptpersonalrat beim hessischen Innenministerium, der für die grundsätzliche Arbeit „für den Geschäftsbereich mehrstufiger Verwaltungen“ (§ 50 HPVG), also in diesem Falle aller zum Innenressort zählenden Behörden, zuständig ist („Stufenvertretung“).

Die Größe des Personalrats hängt von der Behördengröße ab und ist in § 13 des HPVG geregelt. Der Personalrat im Regierungspräsidium Kassel besteht daher derzeit aus 13 ordentlichen Mitgliedern (vgl. § 13 HPVG), die ein Stimmrecht besitzen, sowie jeweils einem Vertreter für Schwerbehinderte, Jugendliche und Auszubildende und je einem Gewerkschaftsvertreter der im Personalrat vertretenen Gewerkschaften. Die Mitglieder des Personalrats führen ihr Amt ehrenamtlich aus, drei Personalräte (u.a. die Vorsitzende) sind für ihre Tätigkeit im Personalrat von ihrem normalen Dienst freigestellt, wie es § 40 HPVG regelt. Die regelmäßige Amtszeit des Personalrats beträgt vier Jahre (vgl. § 23 HPVG). Der aus der Mitte des Personalrats gewählte Vorsitzende führt die laufenden Geschäfte.

Anhörung, Mitwirkung, Mitbestimmung **Aufgaben und Rechte des Personalrats**

Mindestens einmal jährlich muss der Personalrat den Beschäftigten gegenüber einen Tätigkeitsbericht erstatten (vgl. § 45 HPVG). Dies geschieht im Regierungspräsidium Kassel in der Regel in Personalversammlungen, die zu Anfang oder gegen Ende eines Jahres stattfinden. Im Tätigkeitsbericht dürfen aufgrund des Datenschutzes keine einzelnen Personalmaßnahmen vorgetragen werden, so der Personalrat, sondern nur allgemeine Themenkomplexe behandelt werden, die alle Beschäftigten des Regierungspräsidiums Kassel betreffen.

Die Aufgaben des Personalrats sind im Hessischen Personalvertretungsgesetz

genau beschrieben (§§ 60 ff) und werden vom Personalrat so zusammengefasst:

- vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Dienststelle und Gewerkschaften zum Wohle der Beschäftigten;
- Überwachung, dass alle Beschäftigten „nach Recht und Billigkeit behandelt werden“;
- Beantragung von Maßnahmen, die allen Beschäftigten dienen;
- Überwachung der Einhaltung geltender Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen;
- Förderung und Schutz von Schwerbehinderten, Frauen, Jugendlichen und Auszubildenden.

Zur Durchsetzung seiner Aufgaben billigt das HPVG dem Personalrat Anhörungs-, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte zu.

Die Anhörung bezeichnet der Personalrat als „schwächstes Recht“:

„Hierbei wird der Personalrat von der Behördenleitung nur umfassend informiert und angehört. Die Behördenleitung muss der Auffassung des Personalrates nicht Folge leisten. Dies trifft bei allem zu, das nicht explizit im Rahmen der Mitwirkung oder Mitbestimmung im HPVG aufgeführt ist (z.B. fristlose Entlassung, außerordentliche Kündigung).“

Das Mitwirkungsrecht ist nach Auskunft des Personalrates „etwas schwächer als das Mitbestimmungsrecht“. Beim Mitwirkungsrecht kann der Personalrat des Regierungspräsidiums an Verfahren zwar mitwirken, eine Entscheidung trifft aber die oberste Dienststellenleitung (also das Ministerium) nach Verhandlung mit dem zuständigen Hauptpersonalrat. Betroffen sind nach Angaben des Personalrats Bereiche wie der Erlass von Verwaltungsanordnungen für die innerdienstlichen sozialen und personellen Angelegenheiten oder die Versagung der Genehmigung einer Nebentätigkeit. In den letzten Jahren wurden die Mitbestimmungsrechte des Personalrats außerdem beschnitten, wie die Kasseler Personalvertretung kritisiert. Im Rahmen der Paragrafen 81 und 81a des HPVG wird geregelt, dass der Personalrat bei der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung und der damit zusammenhängenden technischen Verfahren und bei der Mitsprache über die Personalvermittlungsstelle (PVS; s. Kapitel II. 4.1 „Die Operation Sichere Zukunft“) nur noch ein bloßes Mitwirkungsrecht hat und das Mitbestimmungsrecht zurücktritt. Beschnitten wurden die Aufgaben des Personalrats auch durch das Gesetz zur Kommunalisierung im Jahr 2005, da der Personalrat auch für die nachgeordneten Behörden zuständig war, die es nun nicht mehr gibt.

Bei Angelegenheiten, die der Mitbestimmung des Personalrats unterliegen, muss der Personalrat einer Maßnahme zustimmen, damit sie in der Behörde umgesetzt werden

kann. Als Beispiele nennen die Kasseler Personalvertreter die Beteiligung an sozialen Angelegenheiten (Abschluss von Dienstvereinbarungen, Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit, Gestaltung der Arbeitsplätze, Einführung bzw. Änderung von technischen Einrichtungen, Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen, Einführung neuer Entlohnungsgrundsätze, Aufstellung von Sozialplänen) und die Beteiligung an Personalangelegenheiten der Beamten, Angestellten und Arbeiter (Einstellungen, Beförderungen/Höhergruppierungen, Abordnungen und Versetzungen zu anderen Dienststellen, ordentliche Kündigungen).

Zur Erfüllung seiner Aufgaben bietet der Personalrat neben den Personalversammlungen den Beschäftigten der Behörde Informations- und Beratungsmöglichkeiten in regelmäßigen Sprechstunden in Kassel und in den Außenstellen an, um auf die individuellen Probleme und Interessen der Mitarbeiter einzugehen und Lösungen zu finden. Es gebe viele individuelle Probleme, die nur auf den Einzelnen abgestimmt behoben werden können, so der Personalrat.

Auch die Organisation der jährlich stattfindenden Betriebsausflüge gehört zu den Aufgaben des Kasseler RP-Personalrats.

Im Interesse der Jugend
Jugend- und Auszubildendenvertretung

Um auch den Interessen der Jugendlichen und Auszubildenden der Behörde Gehör zu verschaffen, ist im HPVG auch eine Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV) vorgesehen, die daher auch im Regierungspräsidium Kassel installiert wurde:

„Beschäftigte, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder als Beamtenanwärter oder Auszubildende für einen Beruf ausgebildet werden, wählen in Dienststellen mit mindestens fünf Jugendlichen [...] eine Jugend- und Auszubildendenvertretung.“ (§ 54 HPVG).

Die Amtszeit der Mitglieder der JAV beträgt zwei Jahre, ihre Aufgaben sind in § 55 des HPVG festgelegt und entsprechen in etwa denen des Personalrats, allerdings mit dem Bezug auf die Belange der Jugendlichen und der Berufsausbildung. Maßnahmen müssen beim Personalrat beantragt werden, die JAV hat die Aufgabe, beim Personalrat auf deren Erledigung hinzuwirken. Einmal jährlich findet auch eine Jugend- und Auszubildendenversammlung statt, ein Vertreter der JAV nimmt an allen Sitzungen des Personalrats mit beratender Stimme teil (vgl. § 31 HPVG).

Handlungsspielraum eingeschränkt, Schutzrechte verschlechtert

Die Beschniedung der Beteiligungsrechte des Personalrats

Das Hessische Personalvertretungsgesetz bezeichnet die Beschäftigtenvertretung als „das Werkzeug des Personalrates.“ Im Laufe der Jahre sei dieses Werkzeug allerdings vor allem in den Mitbestimmungstatbeständen beschnitten worden. „Der letzte enorme Einschnitt“ seien die Veränderungen im Bereich der Mitbestimmungstatbestände und Auflösung des Gesamtpersonalrats beim RP Kassel sowie des Bezirkspersonalrats für den Regierungsbezirk Kassel im Jahr 2005 gewesen. Hintergründe hierfür waren die *Operation Sichere Zukunft* mit dem Zukunftssicherungsgesetz und dem Gesetz zur Kommunalisierung. Die verbliebenen Aufgaben und Zuständigkeiten der Gesamt- und der Bezirkspersonalräte seien dem örtlichen Personalrat beim Regierungspräsidium Kassel übertragen worden, ohne einen Ausgleich durch eine Erhöhung der Mitgliederzahl und Freistellungen vorzunehmen, bemängelt der Personalrat des Regierungspräsidiums. Durch die Beschniedung seiner Rechte im HPVG werde der Personalrat „immer stärker rechtlich eingeschränkt.“ Die bisherigen Mitbestimmungs- und Schutzrechte der Beschäftigten seien mit den Gesetzesänderungen erheblich verschlechtert worden.

Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Behördenleitung erhalte daher „ein immer stärkeres Gewicht, in deren Rahmen der Personalrat durch konstruktive Argumente, Überzeugungsarbeit und Verhandlungen Kompromisse erreichen kann“, obwohl entsprechende Beteiligungsrechte reduziert worden seien. Ein Beispiel dafür ist die *Operation Sichere Zukunft* (s. Kapitel II. 4.1).

Im Gesamtblick

Der Personalrat und das Regierungspräsidium Kassel

Nach Einschätzung des Personalrates wird die Beschäftigtenvertretung bei den Mitarbeitern der Behörde akzeptiert; als Gradmesser dient dem Personalrat die Beteiligung an Personalratswahlen und Betriebsausflügen, die eine „gewisse Zufriedenheit“ verdeutlichten. Mit der Behördenleitung gebe es eine „vertrauensvolle Zusammenarbeit“, in der Regel werde bei Problemen immer ein Kompromiss gefunden. Zwar müssten Personalrat und Behördenleitung unterschiedliche Interessen vertreten, beide Seiten hätten aber ein Ziel, nämlich das Beste für das Haus zu tun.

Der Ausgliederung von Aufgaben und Abteilungen habe bei den Beschäftigten immer zu Unruhe geführt, die Diskussion um die Zukunft der Regierungspräsidien sei dabei immer ein ständiger Begleiter gewesen. Eine Abschaffung des Regierungspräsidiums wäre in den Augen des Personalrats „unverantwortlich“, da das RP ein großer

Arbeitgeber und die einzige große Landesbehörde in einer wirtschaftlich geschwächten Region sei.

Insgesamt sei das Regierungspräsidium nach Einschätzung des Personalrats aber gestärkt aus den Reformen der vergangenen Jahre hervorgegangen, da durch die Eingliederung des Umwelt- und Arbeitsschutzes der Bündelungsgedanke gestärkt worden sei. Beim Regierungspräsidium Kassel hat sich nach Einschätzung des Personalrats zudem „ein gesundes Selbstbewusstsein entwickelt“, die Mitarbeiter seien von der Arbeit des Hauses überzeugt, das Regierungspräsidium genieße bei der Bevölkerung ein gutes Ansehen. Auch den inneren Wandel bewertet der Personalrat zusammengefasst als großen Schritt. Die Verwaltung sei offener und kundenfreundlicher geworden, mit Aktionen wie dem Sattelfest, Kunstaustellungen oder dem „Girls-Day“ habe sich das Regierungspräsidium nach außen geöffnet. Der Umgang zwischen Beschäftigten und Vorgesetzten habe sich verändert, die Hierarchien seien weniger ausgeprägt, der Umgang offener geworden. Auch die Arbeit des Regierungspräsidiums habe sich qualitativ verbessert; technische Neuerungen hätten zwar immer wieder zu Verunsicherung bei den Beschäftigten geführt, seien insgesamt aber zum Vorteil der Beschäftigten. Auch in Zukunft wolle sich der Personalrat gegenüber technischen Neuerungen nicht sperren, er müsse sich aber zuerst von ihnen überzeugen. Der Personalrat des Regierungspräsidiums Kassel habe diese Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte konstruktiv begleitet.

Doch trotz des positiven Fazits gibt es für den Personalrat weiterhin viel zu tun: Themen, die den Personalrat beschäftigen, sind der Erhalt der Behörde, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Neueinstellung von Personal. In diesem Bereich sieht der Personalrat vor allem bei der Einstellung und Übernahme von Auszubildenden Handlungsbedarf, sowohl bei der geringen Zahl der Auszubildenden als auch bei den nicht vorhandenen Übernahmemöglichkeiten (s. Kapitel II. 4.6 „Das Personal“).

Ein neuer Mitspieler

II. 3.3 Die Frauenbeauftragte

Noch relativ jung in der Geschichte des Regierungspräsidiums ist die Frauenbeauftragte: Im Jahr 1988/89 wurde nach Angaben der beiden Frauenbeauftragten des Regierungspräsidiums, Frau Schäfer und Frau Brasselmann, in Hessen ein Frauenförderplan auf Richtlinienbasis erlassen. Damit wurde auch im Kasseler RP eine Frauenbeauftragte installiert. Mit dem zum Jahreswechsel 1993/1994 in Kraft getretenen Hessischen Gleichberechtigungsgesetz (HGlG) wurde dann die Frauenbeauftragte in allen hessischen Behörden gesetzlich vorgeschrieben, seither sei deren Arbeit auch

hessenweit standardisiert. Die Frauenbeauftragte ist als Stabsstelle der Behördenleitung in den Geschäftsbetrieb integriert.

Die Aufgaben der Frauenbeauftragten ergeben sich aus dem Hessischen Gleichberechtigungsgesetz und umfassen auf der einen Seite die Beratung der Behördenleitung bei der Umsetzung des Gesetzes und auf der anderen Seite die Überwachung dieser Umsetzung im RP Kassel im Bereich aller organisatorischer, personeller und sozialer Maßnahmen, erläutern die beiden Frauenbeauftragten. Das Gesetz schreibt z.B. die Aufstellung von Frauenförderplänen vor. Damit sei ihre Aufgabe ein „ganz normaler Gesetzesvollzug“, das Gesetz seien die Frauenbeauftragten als „Minimalstandard“ an. Zusätzlich nahm das Regierungspräsidium Kassel daher seit 2001 an einer Experimentierklausel des HGIG teil, um mit einem Gender-Konzept die Stellung der Frauen in der Behörde zu verbessern (s. Kapitel II. 4.2). Mit der Experimentierklausel gebe das HGIG seit 2001 die Möglichkeit, das Gesetz behördenspezifisch und abseits der Standard-Vorschriften umzusetzen. Mit dem Gender-Konzept, das von den beiden Frauenbeauftragten erarbeitet wurde, nehme das Regierungspräsidium Kassel bundesweit eine Vorreiterrolle ein; die beiden Frauenbeauftragten stufen es als „sehr fortschrittlich“ ein. Es gebe ein großes Interesse anderer Behörden und viele Nachfragen von Frauenbeauftragten nach dem Konzept. Mit der Teilnahme an dieser Experimentierklausel hängt auch zusammen, dass es zwei Frauenbeauftragte im Regierungspräsidium gibt. Zur Umsetzung des Gender-Konzepts (Analysen, Controlling) wurde eine zweite volle Frauenbeauftragtenstelle als Sachbearbeiterstelle geschaffen. Durch die Teilnahme an der Experimentierklausel sei der Anspruch an die Arbeit der Frauenbeauftragten größer geworden, die Frauenbeauftragten trügen mehr Verantwortung und hätten mehr Zuständigkeiten, so Schäfer und Brasselmann.

Die Frauenbeauftragte und ihre Stellung in der Behörde

Das Gleichberechtigungsgesetz sei im Vergleich zu 140 Jahren Regierungspräsidium „immer noch ein ziemlich neues Gesetz“, so die beiden Frauenbeauftragten, die Funktion der Frauenbeauftragten sei nach ihrer Einschätzung daher in der Behörde noch immer „für einige Überraschungen gut.“ Insgesamt habe es bei der Implementierung des HGIG und der Frauenbeauftragten im Regierungspräsidium Kassel aber wenige Schwierigkeiten gegeben, der Prozess sei „ordnungsgemäß und reibungslos“ verlaufen, auch die Ausstattung mit Büro und Mitarbeitern. Die Männer in der Behörde hätten per se nicht gegen die Einrichtung der Frauenbeauftragten protestiert. Anlassbezogen habe es und gebe es zum Teil aber „Aufregung“.

Nach Angaben der beiden Frauenbeauftragten musste sich deren Funktion in der Behörde erst durchsetzen. Die Frauenbeauftragte sei keine Interessenvertretung wie der Personalrat, sondern habe einen dienstlichen Auftrag und eine dienstliche Aufgabe. Diese dienstliche Stellung sei zunächst eine „Störung im traditionellen Entscheidungsfindungsprozess“ gewesen, berichtet Frau Schäfer, da früher nur zwei Partner an diesem Prozess beteiligt gewesen seien: die Behördenleitung und der Personalrat. Seit 1988/1993 habe dann die Frauenbeauftragte mit am Tisch gesessen, was allerdings von der Behördenleitung und auch vom Personalrat (hier „nach anfänglichen Schwierigkeiten“) schnell akzeptiert worden sei; nach Angaben des Personalrats gibt es in der Zusammenarbeit mit der Frauenbeauftragten heute keine Probleme mehr. Trotz guter Zusammenarbeit und Teilnahme an der Experimentierklausel sei das Regierungspräsidium allerdings noch kein „Schlaraffenland der Chancengleichheit“, so Frau Schäfer (vgl. Beschäftigte/Kapitel II. 4.6 „Das Personal“ und Gender-Konzept/Kapitel II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“).

Arbeit im Haus und Vernetzung nach außen

Der gesetzliche Beratungsauftrag der Frauenbeauftragten für die Behördenleitung werde im Regierungspräsidium Kassel auch so verstanden, die Frauen in der Behörde individuell zu beraten. Ein enger Kontakt zur „Basis“ sei den beiden Frauenbeauftragten daher wichtig, die in der Behörde beschäftigten Frauen werden von den Frauenbeauftragten als Kundinnen gesehen. Neben den individuellen Beratungen (z.B. zum beruflichen Aufstieg) werden von der Frauenbeauftragten regelmäßig Frauen-dienstversammlungen durchgeführt (gesetzlich vorgeschrieben) und pro Jahr zwei Frauenseminare zu verschiedenen Themen angeboten. Die Beratungs- und Informationsangebote der Frauenbeauftragten würden von den Frauen „rege genutzt“, dabei gebe es sowohl bei den individuellen Gesprächen als auch bei den Veranstaltungen einen gegenseitigen Informationsaustausch, viele Probleme (z.B. zum Umgang zwischen Frauen und Männern) würden angesprochen.

Neben dieser innerbehördlichen Tätigkeit legen die Frauenbeauftragten auch Wert auf eine deutschlandweite Vernetzung, unter anderem mit den Frauenbeauftragten anderer Behörden, mit Vereinen und Arbeitskreisen. Beispielsweise gibt es seit Mai 2007 eine Bundeskonferenz der RP-Frauenbeauftragten, die vor allem dem Austausch der Frauenbeauftragten dient, in der aber auch der Strukturwandel der Regierungspräsidien diskutiert werde. Im Regierungspräsidium Kassel werde außerdem Wert auf eine enge Vernetzung mit Expertinnen z.B. aus der Wissenschaft gelegt. Die Vernetzung mit all diesen Bereichen sei wichtig, da es eine breite Auswahl an Handlungsfeldern

für die Frauenbeauftragte gebe und jeder unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte setze, da alle Handlungsmöglichkeiten in einer Behörde nicht abgedeckt werden könnten.

Veränderung im Innern

II. 4 Verwaltungsmodernisierung und Arbeitswandel

Nicht nur die Aufgaben des Regierungspräsidiums Kassel – und mit ihnen die Abteilungs- und Dezernatsstruktur, – auch die Organisation und die Arbeitsprozesse innerhalb der Behörde haben sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte teilweise radikal verändert. Die Veränderungsprozesse waren zum einen Bestandteil der Verwaltungsreformprozesse auf Landesebene – wie etwa der Verwaltungsreformprozess in den 70er/ 80er Jahren, den Koenig beschreibt –, sie gingen aber auch vom Regierungspräsidium Kassel selbst aus. Die Gründe für diese Optimierungsmaßnahmen sind vielfältig, und auch durch die zunehmende Technisierung der Verwaltungarbeit veränderten sich die Arbeitsabläufe der Behörde in einigen Bereichen sehr stark.

Die Einführung neuer Arbeitstechniken und Organisationsformen kann dabei nicht gegen den Willen der Mitarbeiter geschehen, wie in den Gesprächen im Regierungspräsidium verdeutlicht wurde. Beispielsweise die Einführung der Computertechnik – für Regierungspräsident Klein ist Verwaltung ohne diese „neuen, modernen Hilfsmittel gar nicht mehr vorstellbar“ – stieß im Kasseler RP zunächst auf Vorbehalte. Die EDV-Ausstattung sei am Anfang „sehr umstritten“ gewesen, wie der ehemalige Regierungsvizepräsident Herbert Schestag berichtet. Insbesondere der Personalrat hatte – wie auch im Gespräch mit dessen Vertretern im Rückblick zu hören war – große Vorbehalte gegen die neue Technologie. Denn die Einführung der EDV unterlag der Mitbestimmung, wie Regierungsvizepräsident Dr. Neusel erläutert. Der Personalrat befürchtete, dass mit der Einführung der Computertechnik Arbeitsplätze im Regierungspräsidium abgebaut werden könnten, da die Schreibkräfte wegfallen würden. „Wir hatten früher in einem Schreibrbüro eine große Anzahl von Mitarbeiterinnen, die Reinschriften von diktieren und handschriftlichen Entwürfen mit der Schreibmaschine fertigten“, berichtet Herbert Schestag. Mit der Einführung der EDV schrieben die Sachbearbeiter ihre Texte von nun an selbst, die Schreibrbüros wurden überflüssig. „Es begann ein schwieriger Prozess der Vermittlung“, erinnert sich Herbert Schestag, als Kompromiss habe man mit dem Personalrat vereinbart, dass die Computer nur zu Übungszwecken genutzt werden sollten, berichtet Dr. Neusel. „Dies war eine Einführung der EDV durch die Hintertür“, sagt der Vizepräsident heute. Die EDV konnte also Einzug halten, und auch die Schreibkräfte wurden nicht entlassen, sondern anderweitig eingesetzt, wie Herbert Schestag betont. Im Gegenteil konnte in der Regel die Arbeit der Schreib- und der Registraturkräfte durch die sogenannte Mischarbeit (heute: Fachassistenz) aufgewertet werden, indem die betroffenen Mitarbeiter weiterqualifiziert wurden und z.B. Sachbearbeitungsaufgaben übernahmen (vgl. Akte Mischarbeitsplätze; Gender-Konzept).

Die Wichtigkeit, bei den Veränderungsprozessen alle Mitarbeiter zu beteiligen, wurde von den Befragten immer wieder unterstrichen, insbesondere der Verwaltungsreformprozess und die selbstständige Erarbeitung von Computerprogrammen in Bußgeld- und Beihilfestelle beweisen dies. So kommen aus dem Kasseler Regierungspräsidium einige große und kleine Optimierungsvorschläge, die teilweise auch von der Landesregierung aufgegriffen wurden, worauf etwa Dr. Neusel mit Blick auf den Verwaltungsreformprozess hinweist. An aktuellen Beispielen – der *Operation Sichere Zukunft*, dem Verwaltungsreformprozess und der Beihilfe- und der Bußgeldstelle sowie der Öffentlichkeitsarbeit – sollen exemplarisch die Veränderungen der Organisation und der Arbeitsabläufe des Regierungspräsidiums Kassel verdeutlicht werden.

Zwei eher amüsante Beispiele seien an dieser Stelle ebenfalls vermerkt. Sie sind im Archivordner Verwaltungsreform 1979 – 1982 zu finden und beruhen auf Vorschlägen von Mitarbeitern der Landesverwaltung. Für erfolgreiche Verbesserungsvorschläge waren damals Prämien bis 4.000 DM eingeführt worden, um die Mitarbeiter der Verwaltung dazu zu animieren, „dass noch mehr geeignete Vorschläge zur Vereinfachung, Verbesserung oder wirtschaftlichen Gestaltung der Landesverwaltung“ eingereicht werden (Schreiben des HMdI im Juni 1981 zum Vorschlagswesen; in Archivordner Verwaltungsreform).

Um Haushaltsmittel einzusparen, war im Finanzministerium wohl der Vorschlag eingereicht worden, in Ämtern mit mehr als 150 Bediensteten einen öffentlichen Münzfernspredder aufzustellen. So sollten private Telefongespräche am Arbeitsplatz verhindert werden. Das Innenministerium bat im November 1978 das RP Kassel um eine Stellungnahme zu diesem Vorschlag, doch die Kasseler waren bereits weiter als das Finanzministerium: In der Stellungnahme hieß es, dass diese Praxis bereits seit Jahren im Regierungspräsidium eingeführt sei.

Öffentliche Gelder einsparen wollte auch ein nordhessischer Beamter im Jahr 1982: Er schlug vor, durch den täglichen Einsatz eines Linienbusses zwischen Wiesbaden und den nordhessischen Behörden die Reisekosten zu senken. Der Bus für ca. 20 Personen sollte vom Regierungspräsidium betreut werden und auch Post transportieren. Hintergrund war, dass nahezu täglich Post und Mitarbeiter aus unterschiedlichen nordhessischen Behörden nach Wiesbaden gefahren werden mussten, jeder aber jeweils im eigenen Dienstwagen.

Die Stellungnahme des Regierungspräsidenten war allerdings eher ernüchternd: Man könne den Vorschlag nicht ohne weiteres beurteilen, da ermittelt

werden müsse, wie viele Personen aus Nordhessen täglich zu Dienstreisen nach Wiesbaden unterwegs sind. Eine Schwierigkeit sah das RP darin, dass die Termine in Wiesbaden nicht für alle immer zur gleichen Uhrzeit stattfinden. Außerdem würde neuer Verwaltungs- und Personalaufwand entstehen (Anmeldung zur Busfahrt, Koordinierung, Busfahrer). Und schlechte Erfahrungen hatten die Kasseler ebenfalls schon gemacht: Ein VW-Bus-Verkehr nach Wiesbaden wurde eingestellt, da der Bus nach Angaben der Mitfahrer zu unbequem war (unbeheizter Fahrgastrraum, laute Fahrgeräusche, schlechte Belüftung, schlechte Sitze), der VW wurde seither zum Akten- und Posttransport genutzt.

„Das größte Sparprogramm in der Geschichte des Bundeslandes Hessen“ (Mützlitz, S. 25)

II. 4.1 Die Operation Sichere Zukunft

Nicht nur das größte Sparprogramm, sondern auch die wohl bisher größte Organisationsveränderung im Regierungspräsidium Kassel nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Folgen der *Operation Sichere Zukunft* (OSZ). Denn auch die Regierungspräsidien waren von diesem Programm der hessischen CDU-Landesregierung unter Ministerpräsident Roland Koch betroffen, das unter dem Titel *Operation Sichere Zukunft* unter anderem die Kürzung von Personalausgaben zum Ziel hatte.

In die *Operation Sichere Zukunft* war die gesamte hessische Landesverwaltung einbezogen. Neben der Kürzung der Personalausgaben durch unbezahlte Arbeitszeitverlängerung, die Kürzung von Sonderzahlungen und Einsparung von Stellen durch „Verschlankung der Verwaltung“ (Mützlitz, S. 29), verbunden mit einem Einstellungsstopp ab dem 1. September 2003, umfasste die *Operation Sichere Zukunft* unter anderem auch die Erhöhung von Gebühren, die Veräußerung von Landeseigentum, die Kürzung freiwilliger Leistungen, die pauschale Kürzung der Sachkostenbudgets aller Verwaltungszweige und Investitionskürzungen (vgl. Mützlitz, S. 29ff).

Hintergrund für dieses weitreichende Sparprogramm war die enorme Verschuldung des Landes Hessen, die im Jahr 2003 einen Stand von über 28 Milliarden Euro (vgl. Mützlitz, S. 13) erreichte. Um den Einnahmeausfällen der hessischen Staatskasse zu begegnen und die verfassungsmäßige Regelgrenze der Neuverschuldung in Hessen einzuhalten, sei „[...] in den Chefgesprächen zwischen Ministerpräsident Koch und Finanzminister Weimar im Juli 2003 ein Sparpaket entworfen“ worden, „[...] das den Namen ‚Operation Sichere Zukunft‘ trug, und dessen Ziel es sein sollte, die ‚Kreditaufnahme innerhalb der Regelgrenze der Verschuldung‘ zu halten.“ (Mützlitz, 26 – 27)

„Ziel der *Operation Sichere Zukunft* war und ist, mit einem harten Schnitt die Grundlage für eine strukturelle Sanierung des Haushalts zu legen“ (Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2003 bis 2007, S. 22, zitiert nach Mütlitz, S. 27). Die *Operation Sichere Zukunft* war auf den Verlauf der gesamten Legislaturperiode bis 2008 angelegt, der Haushalt des Landes Hessen sollte allein im Jahr 2004 um 1,03 Milliarden Euro entlastet werden (vgl. Mütlitz, S. 28), tatsächlich wurden sogar 1,066 Milliarden Euro eingespart. Im Jahr 2005 habe die Entlastung allein bei den Personalausgaben 600 Millionen Euro betragen (vgl. Mütlitz, S. 83).

Die gesetzlichen Grundlagen für die *Operation Sichere Zukunft* finden sich im Haushaltsgesetz 2004, zusätzlich regeln aber auch das „Zukunftssicherungsgesetz“ und weitere Gesetze die Umsetzung der OSZ. Alle Gesetze wurden am 18. Dezember 2003 mit den Stimmen der CDU-Fraktion im hessischen Landtag angenommen und traten zum 1. Januar 2004 in Kraft (vgl. Mütlitz S. 39).

Ein gravierender Einschnitt

Die *Operation Sichere Zukunft* bei den hessischen Regierungspräsidien

Von der politischen Vorgabe der Haushaltskonsolidierung im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* waren auch die drei Regierungspräsidien in Hessen betroffen. Beim Regierungspräsidium Kassel führte die OSZ zu den wohl größten organisatorischen Veränderungen seit der Nachkriegszeit und zu einer tief greifenden Aufgabenkritik. Der Weg dorthin sei für die Regierungspräsidien in Hessen „völlig neu“ gewesen, berichtet der Organisationsdezernent des Kasseler Regierungspräsidiums, Winfried Hausmann. Personaleinsparungen seien vor dem Hintergrund der Haushaltssanierung „ein wichtiger Faktor“ gewesen, da mit Personaleinsparungen am schnellsten eine Wirkung erzielt werde. Auch Mütlitz stellt fest, dass in der theoretischen Diskussion die Kürzung der Personalausgaben „als wichtigstes Instrument“ angesehen werde, da sie etwa ein Drittel der Gesamtausgaben ausmachten (vgl. Mütlitz, S. 17). Insgesamt sollten in Hessen mit der *Operation Sichere Zukunft* laut Zukunftssicherungsgesetz 2.023 Stellen durch Arbeitszeitverlängerung und 5.711 Stellen durch „Rationalisierungspotenziale“ abgebaut werden. (vgl. ZSG, Art. 1, § 2)

„Ohne Denkverbote“ das Ruder selbst ergriffen

Konzeptions-Erarbeitung durch die Regierungspräsidien

Zielvorgabe der Landeregierung war es daher, in den hessischen Regierungspräsidien 908 Stellen einzusparen (vgl. Zukunftssicherungsgesetz, § 2), dazu kamen außerdem etwa 100 einzusparende Stellen durch die Arbeitszeiterhöhung der Beamten (vgl. Hessische Regierungspräsidien, S. 1). Beim Regierungspräsidium Kassel sollten davon nach Auskunft des Leiters des Personaldezernats, Gerhard Schneider, 213 Stellen eingespart werden: 195 durch den „Rationalisierungsgewinn“, also durch Stelleneinsparungen (vgl. Hessische Regierungspräsidien, S. 1), und weitere 18 durch den „Produktivitätsgewinn“, also durch die Erhöhung der Arbeitszeit.

Die Umsetzung dieser Ziele sollte von den Regierungspräsidien selbst erarbeitet werden, die Staatskanzlei hatte außer den einzusparenden Stellen nach Auskunft des Organisationsdezernenten keinerlei weitere Zielvorgaben gegeben und den Regierungspräsidien völlig freie Hand gelassen. Die Staatskanzlei habe deutlich gemacht, dass die Regierungspräsidien „ohne Denkverbote“ an die *Operation Sichere Zukunft* herangehen könnten, eigene Ideen seien zugelassen gewesen, so der Organisationsdezernent, die Regierungspräsidien sollten selbst Vorschläge zur Stelleneinsparung erarbeiten.

Bis hin zur Konzepterstellung ging die Umsetzung der *Operation Sichere Zukunft* daher „von der Staatskanzlei gewollt an den Ressorts vorbei“, berichtet Winfried Hausmann. Diese Herangehensweise sei vom hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch ausgegangen; der Grundgedanke sei gewesen, dass Ergebnisse nur dann erzielt werden könnten, wenn die Betroffenen selbst ein Konzept erarbeiteten. Diese Vorgehensweise bezeichnet der Organisationsdezernent als „absolutes Novum“. Die Ressorts hätten nur in der letzten Phase der *Operation Sichere Zukunft* die Möglichkeit zu Stellungnahmen gehabt, allerdings „in kurzen Fristen“. Am 3. November 2003 sei das Konzept der Staatskanzlei übergeben worden, am 22. Dezember trat es bereits „bis auf wenige Abstriche“ in Kraft. Die Ressorts hätten das Konzept „schlucken“ müssen, da innerhalb der kurzen Zeitspanne, die von der Staatskanzlei vorgegeben war, die Erstellung eigener Konzepte unmöglich gewesen sei. Von der Staatskanzlei habe es außerdem die Vorgabe gegeben, dass die Ressorts bei einer Ablehnung eines Vorschlags aus dem Konzeptpapier der Regierungspräsidien einen Kompensationsvorschlag liefern mussten, mit der dieselbe Stellenzahl eingespart würde. Gab es keinen Kompensationsvorschlag der Ministerien, blieb es beim Vorschlag der Regierungspräsidien. Die einzelnen Ressorts seien über diese Vorgehensweise „nicht erfreut“ gewesen, da sie als Fachaufsichtsbehörden akzeptieren mussten, was von den ihnen nachgeordneten Behörden

vorgelegt wurde. „Nur so war das Ziel umsetzbar“, sagt der Organisationsdezernent, „das übliche Verfahren von oben nach unten hätte länger gedauert.“ Ziel der Landesregierung war aber, dass die *Operation Sichere Zukunft* in den Regierungspräsidien noch innerhalb der Legislaturperiode bis 2008 umgesetzt wurde.

Regierungspräsident Lutz Klein bezeichnet vor diesem Hintergrund die *Operation Sichere Zukunft* im Interview zwar als gravierenden Einschnitt, man habe die OSZ aber im Kasseler Regierungspräsidium „nicht als ein Hindernis angesehen, wogegen man sich sträubt und bei dem man nicht mitmachen will.“ Nachdem der Ministerpräsident den drei Regierungspräsidenten und Regierungsvizepräsidenten in Hessen seine Absichten mitgeteilt hatte, „haben wir am nächsten Tag gleich eine Personalversammlung durchgeführt“, berichtet der Regierungspräsident. Dort habe er und der Vizepräsident die Direktive ausgegeben:

„Wir organisieren unser Haus und unsere Aufgabenwahrnehmung selbst und machen uns an die Arbeit. Denn Widerstand dagegen leisten bedeutet, dass das Haus dann von außen organisiert wird. Dann wird Wiesbaden sagen, was hier gemacht werden soll, [...] und das wäre mit Sicherheit nicht von Vorteil gewesen.“ (Lutz Klein)

Die gesamte Führungsmannschaft des Regierungspräsidiums Kassel habe sich daher auf den Weg gemacht, berichtet der Regierungspräsident, und „in einem relativ kurzen Zeitraum die neue Organisation einvernehmlich zu Papier gebracht.“ Hausmann erklärt, dass die Behördenleitung zur Umsetzung der *Operation Sichere Zukunft* den Abteilungsleitern aufgegeben habe, innerhalb einer Woche Vorschläge für verzichtbare Aufgaben und die damit verbundenen Stelleneinsparungen zu machen. Auf diese Weise waren die Mitarbeiter des Kasseler Regierungspräsidiums an der Aufgabenkritik beteiligt, soweit es die kurze Frist von nur einer Woche zuließ. Die Abteilungsleiter gaben die Aufforderung an die Dezernate weiter, wo es für die Dezernenten und Sachbearbeiter somit im unterschiedlichen Maße zumindest Möglichkeiten zur Beteiligung an der Aufgabenkritik gab.

Im Organisationsdezernat wurden die Vorschläge aus den einzelnen Abteilungen anschließend zusammengefasst und sortiert. Alles, „was als brauchbar angesehen wurde“, wurde unter Federführung des Organisationsdezernenten in einem Bericht zusammengefasst. Ähnlich gingen nach Auskunft des Dezernenten auch die Regierungspräsidien in Darmstadt und Gießen vor.

Die Berichte der drei hessischen Regierungspräsidien wurden bei zwei Treffen, an denen die Vizepräsidenten, die Organisations- und die Personaldezernenten der drei Regierungspräsidien teilnahmen, aufeinander abgestimmt und man hat sich in diesem

Kreis auf einheitliche Vorschläge geeinigt. Im Regierungspräsidium Kassel wurde daraufhin durch das Organisationsdezernat der Text für den „Vorschlag zur Neuordnung der drei hessischen Regierungspräsidien“ im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* erstellt, das Regierungspräsidium Darmstadt erstellte eine detaillierte Liste mit den verzichtbaren Aufgaben und den einzusparenden Stellen.

Ende Oktober 2003 wurde der Bericht fertiggestellt und in Kassel von den drei hessischen Regierungspräsidenten unterzeichnet. Anschließend wurde der Bericht von den Regierungspräsidenten Gerold Dieke (Darmstadt), Wilfried Schmied (Gießen) und Lutz Klein (Kassel) persönlich in Wiesbaden an Ministerpräsident Roland Koch übergeben.

Der „Vorschlag zur Neuordnung der drei hessischen Regierungspräsidien“ war laut Organisationsdezernent dann Grundlage der Staatskanzlei für die Besprechungen mit den Ressorts. An diesen Besprechungen nahmen Vertreter der Ministerien, der Staatskanzlei und der drei Regierungspräsidien teil. „Die Gespräche dauerten nur ca. drei bis vier Stunden je Ressort“, berichtet der Organisationsdezernent, dabei sei weitgehend „alles durchgegangen“. Das Wissenschaftsministerium habe nur durchgesetzt, dass Widersprüche im Bereich des BAföG zunächst nicht abgeschafft wurden. Gekippt wurde auch der Vorschlag des Regierungspräsidiums Kassel, den Standort Bad Hersfeld zu schließen, da parallel zur RP-Neuorganisation auch eine Standortstrukturreform der Landesbehörden stattfand und der Standort Bad Hersfeld aus strukturpolitischen Gründen erhalten bleiben sollte.

Das Konzept der Regierungspräsidien

Aufgabenwegfall und Personaleinsparungen

908 Stellen sollten im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* während der Legislaturperiode bis 2008 (ohne Stelleneinsparung durch Arbeitszeitverlängerung) in den drei hessischen Regierungspräsidien eingespart werden. Diese Einsparungen waren nur durch den Verzicht auf Aufgaben der Regierungspräsidien möglich:

„Das ehrgeizige Sparziel lässt sich nur erreichen, wenn neben organisatorischen Veränderungen Einschränkungen in der Aufgabenwahrnehmung vorgenommen werden“

erklären die drei hessischen Regierungspräsidenten in ihrem „Vorschlag zur Neuordnung“ der Regierungspräsidien (S. 4). In Darmstadt, Gießen und Kassel wurde daher ein Vorschlag zur Aufgabenreduzierung bei den Regierungspräsidien erarbeitet. Die Liste sieht vor (vgl. S. 4/5):

- den kompletten Wegfall von Aufgaben (Aufgabenverzicht);

- die Verlagerung von Aufgaben;
- die Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung.

Aufgabenverzicht

Abschaffung der Widerspruchsverfahren

Ein Kern der komplett weggefallenen Aufgaben ist die Abschaffung der Widerspruchsverfahren in mehreren Geschäftsbereichen der Regierungspräsidien. Bis zur *Operation Sichere Zukunft* hätten die Widerspruchsverfahren „eine tragende Säule“ der Aufsichtsfunktion des Regierungspräsidiums ausgemacht, sagt der Organisationsdezernent. Im „Vorschlag zur Neuordnung der drei hessischen Regierungspräsidien“ schlagen die Regierungspräsidenten die Abschaffung der Widerspruchsverfahren vor, da „durch einen generellen Verzicht auf das Vorverfahren“ auch „personalintensive Bereiche (Ausländerrecht, Baurecht, Gewerberecht) erfasst werden“ (S. 5). Bereits mit dem ersten Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 1. Juli 2002 waren einige Widerspruchsverfahren abgeschafft worden. Mit dem dritten Verwaltungsstrukturreformgesetz vom 17. Oktober 2005 entsprach das Land Hessen dann dem Katalog der Regierungspräsidien. In allen Fällen, in denen das Regierungspräsidium als entscheidende Behörde auftritt, wurde nach Auskunft des Organisationsdezernenten die Möglichkeit des Widerspruchs abgeschafft (z.B. Umwelt- und Arbeitsschutz), hier ist nur noch der Klageweg vor dem Verwaltungsgericht möglich. In Fällen, in denen das Regierungspräsidium Widerspruchsbehörde für eine nachgeordnete Behörde war, ist die nachgeordnete Behörde nun selbst Widerspruchsbehörde. Nur in Bereichen, die mit Personalentscheidungen zusammenhängen, bleibt das Regierungspräsidium weiterhin Widerspruchsinstantz.

Mit dem Abbau der Widerspruchsverfahren werde „der Aufwand der Verwaltung reduziert, sodass sich diese anderen Aufgaben effizienter widmen kann. Zudem werden die Verfahren beschleunigt [...]\“, da man nun schneller zu bestands- bzw. rechtskräftigen Entscheidungen komme, lobt die Imagebroschüre „Reformkurs Hessen“ der hessischen Staatskanzlei die Abschaffung der Widerspruchsverfahren (S. 18).

Auf die Bedeutung und Notwendigkeit der Widerspruchsverfahren für die Regierungspräsidien weist Hillmann (s. Kapitel I. 1 „Definition“) deutlich hin. In ihrem Gutachten zur Abschaffung der Regierungspräsidien in Niedersachsen und der damit ebenfalls verbundenen Abschaffung der Widerspruchsverfahren führen auch Bogumil/Kottmann unter Verweis auf den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg, Dr. Herwig van Nieuwland, einige Kritikpunkte an der Abschaffung der Widerspruchsmöglichkeiten an. Die Abschaffung der Widerspruchsverfahren „fühe

zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte und sei teuer und aufwendig“ und stelle „eine erhebliche Verkürzung des Rechtsschutzes für die Bürger dar“ (vgl. S. 70). Zudem weise van Nieuwland auf die „rechtspolitische Bedeutung des Widerspruchsverfahrens“ hin, wonach „die Qualität verwaltungsbehördlicher Entscheidungen durch das Vorhandensein einer verwaltungsinternen Prüfungsinstanz maßgeblich beeinflusst wird“ und die Widerspruchsbehörden, „insbesondere die Bezirksregierungen, aufgrund ihres spezialisierten Personals und ihres breiten Kenntnisstandes durchweg über eine höhere Fachkompetenz verfügen als die Ausgangsbehörden“ (S. 71). Tatsächlich sei es nach der Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte gekommen (vgl. S. 72).

Nach Auskunft des Organisationsdezernenten habe es nach der Abschaffung der Widerspruchsverfahren in Hessen nur im Versorgungsbereich einen „deutlichen Anstieg von Klagen“ gegeben, weitere negative Auswirkungen seien dem Regierungspräsidium nicht bekannt. Auch Regierungsvizepräsident Dr. Neusel schließt sich dieser Auffassung an. Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz sei der Wegfall der Widerspruchsverfahren eine sinnvolle Maßnahme gewesen, der Rechtsschutz des Bürgers werde nicht entscheidend negativ berührt. Nach Dr. Neusels Angaben seien die Widerspruchsverfahren vielfach „Doppelarbeiten“ gewesen, da oft der Ursprungsbescheid der unteren Instanz durch das Regierungspräsidium bestätigt worden sei. Auch die Klagen im Versorgungsbereich seien nach Auskunft von Herrn Hausmann oftmals unnötig gewesen, da es z.B. nur um Rechenfehler ging. Durch eine bessere Information der Antragssteller sollen diese Klagen in Zukunft verhindert und die Fehler durch bessere Kontakte mit der Verwaltung ausgeräumt werden. Auch die Informationsbroschüre der Staatskanzlei weist auf die Möglichkeit der Problemlösung ohne Verfahren hin:

„Für sie besteht vor Erhebung der Klage nach wie vor die Möglichkeit, mit der Verwaltung in Kontakt zu treten und um die Erörterung des nach ihrer Ansicht falschen Bescheides zu bitten. Dazu bedarf es keines formalisierten Verfahrens.“ (Reformkurs Hessen, S. 19).

Statt einer Klage setzt die Staatskanzlei darauf, dass mit dem Wegfall des Widerspruchsverfahrens die Chance bestehe, zu einer „einvernehmlichen Lösung“ zwischen Antragssteller und Verwaltung zu gelangen. Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens könne durch „eine intensive Anhörung der Betroffenen vor Erlass des Verwaltungsaktes kompensiert werden“ (Reformkurs Hessen, S. 19). Geht diese Rechnung auf, muss die Abschaffung der Widerspruchsverfahren nicht zu einem Qualitätsverlust bei den Verwaltungsverfahren führen, wie von van Nieuwland befürchtet, sondern

kann auch eine weitere Qualitätsverbesserung bewirken. Wie sich die Abschaffung der Widerspruchsverfahren im Land Hessen ausgewirkt hat, müsste also noch untersucht werden.

Wegfall weiterer Aufgaben

Neben den Widerspruchsverfahren fallen bei den drei hessischen Regierungspräsidien nach dem „Vorschlag zur Neuordnung“ weitere Aufgaben weg, die man in drei Gruppen einordnen kann:

- Abschaffung von Aufgaben, die sowieso durch andere Weisungen oder Fristen wegfallen würden (z.B. Wegfall von Förderaufgaben durch Streichung von Fördermitteln; Wegfall von Aufgaben durch die Kommunalisierung der staatlichen Landräte und durch die Beendigung/den Abschluss bestimmter Aufgaben [Grunddatenerhebung FFH- und Vogelschutzgebiete]);
- Abschaffung von freiwilligen Aufgaben (z.B. Abschaffung der staatlichen Büchereistelle als Berater kommunaler Büchereien);
- Abbau von Beteiligungen an Verfahren mit geringer Bedeutung (z.B. im Bereich Arbeitsschutz; „hier wird nur noch die untere Verwaltungs- bzw. Ordnungsbehörde tätig“ [vgl. S. 7]).

Aufgabenverlagerung

Der „Vorschlag zur Neuordnung der drei hessischen Regierungspräsidien“ sieht die Verlagerung von Aufgaben in unterschiedlichen Variationen vor: Aufgaben sollen auf andere Behörden übertragen werden, wenn die Aufgaben im Regierungspräsidium ressortfremd wahrgenommen werden; Aufgaben sollen auf Kammern, Verbände und private Dritte übertragen werden, wenn die Aufgaben auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden können. (vgl. S. 4). Beispiele für die Aufgabenverlagerung auf andere Behörden sind z.B. die Abgabe von Kultusaufgaben (Dienstunfälle von Lehrern) an die Schulämter, von Aufgaben aus dem Bereich des fiskalischen Erbrechts an die Finanzämter oder aus dem Bereich des Ladenschlussgesetzes an die Kommunen. Privatisiert bzw. außerhalb der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden sollen nach dem Wunsch der Regierungspräsidien beispielsweise Aufgaben des arbeitssicherheitstechnischen Dienstes (an Private), der Preisprüfung (an Private), der Landesprüfstelle Baustatik (an Private), des Arbeitsschutzes im öffentlichen Dienst (an die Unfallkasse Hessen) oder aus dem Bereich Linienverkehr (an die Verkehrsverbände).

Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung

„Die Personaleinsparung wird zu spürbaren Leistungseinschränkungen führen müssen, wobei die frist- und sachgerechte Erledigung von investitionsfördernden komplexen Genehmigungsverfahren als eine der Kernaufgaben der Regierungspräsidien unangetastet bleibt.“ (Hessische Regierungspräsidenten, S. 9)

Um das Einsparziel der vorgegebenen 908 Stellen zu erreichen, sahen es die drei hessischen Regierungspräsidien auch als erforderlich an, dass einige Aufgaben nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden können. Besonders betroffen von dieser Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung sind der Umwelt- und Arbeitsschutz-, aber auch der Veterinärbereich. Die bisherige regelmäßige und flächendeckende Überwachung von Betrieben und Anlagen werde „nicht mehr möglich sein“ (Hessische Regierungspräsidenten, S. 9). Statt einer Regelüberwachung wurde daher eine anlassbezogene Überwachung eingeführt, beispielsweise sollen im Bereich des Arbeitsschutzes „Schwerpunktaktionen“ mit wechselnden thematischen Schwerpunkten durchgeführt und vor allem in gefahrenträchtigen Branchen „problemorientiert informiert und kontrolliert“ werden, während „Branchen mit geringem Gefahrenpotenzial vollständig aus der Überwachung genommen“ werden sollen (vgl. Hessische Regierungspräsidenten, S. 10). „Im übrigen muss stärker auf das Element der Eigenkontrolle gesetzt werden“ (ebd.).

Maßgebend für die Reduzierung der Kontroll- und Überwachungsaufgaben müsse die Konzentration auf Gefahrenschwerpunkte sein, heißt es von Seiten der Regierungspräsidien (vgl. S. 10). In gefahrenträchtigen Bereichen wurde die Überwachung daher nicht reduziert; explizit genannt werden die Alarmorganisation für Störfälle, Hochwasser, radioaktive Funde, Verfolgung bekannter Rechtsverstöße, Störfallbereiche, Deiche und Talsperren.

Dass die Einschränkung der Kontroll- und Überwachungstätigkeiten gerade im Umwelt- und Arbeitsschutzbereich auch problematisch sein kann, wird von den drei Regierungspräsidien erkannt:

„Den Rückzug aus der Überwachung halten wir unter den veränderten Rahmenbedingungen zwar für nicht unproblematisch, allerdings fachlich vertretbar“ (S. 10). Die Erfahrungen der betroffenen Abteilungen auf dem Umweltsektor hätten gezeigt, dass die Anlagenbetreiber zuverlässig seien. Zur Kompensation der Reduzierung der Überwachungstätigkeit schlagen die Regierungspräsidien vor, den Dialog mit der Wirtschaft fortzusetzen und Überwachungsaufgaben auf private Sachverständige zu verlagern (vgl. S. 11).

In den Bereich der eingeschränkten Aufgabenwahrnehmung fällt auch die Reduzierung der Beratungsfunktion. So schlagen die Regierungspräsidien in ihrem Bericht vor,

die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange bei den Bauleitplanungsverfahren, die gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, einzustellen. „Mit dem Wegfall der Aufgabe könnte ein beachtliches Stellenpotenzial erschlossen werden“ (S. 11). Auch solle die Beteiligung von Beiräten und Verbänden nach dem Naturschutzrecht an den unterschiedlichen Verfahren (Genehmigungen, Planfeststellung, Anhörungen, Raumordnung etc.) abgeschafft oder eingeschränkt werden. Schließlich „liegt zumindest eine Reduzierung“ (vgl. S. 12) der Beratungstätigkeit der Regierungspräsidien gegenüber den Gebietskörperschaften nahe, da auch diese Leistung freiwillig und ohne gesetzliche Grundlage von den Regierungspräsidien angeboten wird, z.B. bei naturschutzrechtlichen Fragen oder in den Bereichen der Kommunal- und Bauaufsicht. Bei allen diesen gesetzlich nicht vorgeschriebenen Leistungen wandeln die Regierungspräsidien bei einer Einschränkung ihrer Leistungen allerdings auf einem schmalen Grat, worauf auch in dem Vorschlag zur Neuordnung der drei hessischen Regierungspräsidien eindeutig hingewiesen wird:

„Gleichwohl wird kein volliger Wegfall der TÖB-Beteiligung empfohlen, da ansonsten die Beratungsfunktion (Dienstleister) der Regierungspräsidien gegenüber den Kommunen zu sehr in Mitleidenschaft gezogen würde.“ (Hessische Regierungspräsidenten, S. 11)

Und weiter heißt es:

„Hierbei ist aber eine gesunde Balance einzuhalten, da zum einen das nicht zuletzt wegen der Ratgeberfunktion bei den Gebietskörperschaften erworbene Ansehen der Mittelbehörden untergraben werden darf, zum anderen vermieden werden muss, dass Kunden mangels Beratung zu (unnötiger) Antragsstellung veranlasst werden.“ (Hessische Regierungspräsidenten, S. 11)

Das bedeutet, dass bei einer zu starken Reduzierung der freiwilligen Beratungsfunktion auf der einen Seite, auf der anderen Seite mit einem Anstieg an dann gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zu rechnen ist. Denn durch die beratende Aufsicht der Regierungspräsidien konnten bisher Probleme bereits im Vorfeld geklärt werden, sodass fehlerhaften Verwaltungsentscheidungen auf den unteren Ebenen entgegengewirkt werden konnte und ein nachträgliches Eingreifen des Regierungspräsidiums damit oft nicht mehr notwendig war.

Neben der Reduzierung der Überwachungstätigkeit und der Beratungsfunktion soll ebenfalls in einigen Aufgabenbereichen die Bearbeitungstiefe verringert oder die Aufgabenwahrnehmung erleichtert werden, um Personal einzusparen. So soll beispielsweise die Beihilfebearbeitung durch das Projekt „virtuelle Beihilfe“ erleichtert (s. Kapitel

II. 4.4 „Die Beihilfe“) und durch „angemessene“ Bearbeitungsgebühren „unnötig häufige Antragsstellungen“ vermieden werden. Auch in den Bereichen Umwelt, Soziales und bei der Bearbeitung der Verkehrsordnungswidrigkeiten konnten zum Teil Aufgaben reduziert werden. Im Bereich der Regionalplanung wird u.a. eine Verlängerung der Laufzeit der Regionalpläne auf zehn Jahre (statt fünf Jahre) vorgeschlagen, womit der Bearbeitungszeitraum verlängert und somit ebenfalls Personal eingespart werden kann (s. Kapitel II. 2.7 „Die Abteilung für Regionalplanung“).

Negative Auswirkungen durch die Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung und der Überwachungsfunktion sind nach Auskunft des Organisationsdezernenten im Regierungspräsidium Kassel bisher nicht bekannt. Die Anlagenbetreiber seien „nicht unzufrieden“ damit, dass nun weniger überwacht werde. Im Gegenteil komme es den Anlagenbetreibern zugute, dass durch die neue Organisationsstruktur des Regierungspräsidiums die Überwachung nun gebündelt stattfinde und nicht mehr unterschiedliche Kontrolleure aus den einzelnen Bereichen an verschiedenen Tagen dieselbe Anlage kontrollieren.

Inwieweit die Einschränkung der Aufgabenwahrnehmung, der Überwachungs- und Kontrolltätigkeit und der Beratungsfunktion tatsächlich Auswirkungen auf die Qualität der Aufgabenwahrnehmung der hessischen Regierungspräsidien haben, müsste also ebenfalls noch untersucht werden.

Mehr Eigenständigkeit und Flexibilität **Änderung der Organisationsstruktur**

Neben den Personaleinsparungen durch die oben dargestellten Veränderungen im Aufgabenbereich sahen es die Regierungspräsidien ebenfalls als nötig an, die Organisationsstrukturen zu ändern. Mit der Aufgabenreduktion müssten organisatorische Veränderungen „zwingend flankierend ergriffen werden“ (Hessische Regierungspräsidenten, S. 16), da ansonsten die Personaleinsparziele nicht erreicht werden könnten. Dies beinhaltet auch die Schließung von Behördenstandorten, allerdings keine „weitere Konzentration von hessenweiten Aufgaben auf ein Regierungspräsidium“, da dieses kaum Einsparpotenziale biete (vgl. S. 16). Als Voraussetzung für diese organisatorischen Veränderungen und die Straffung der Behördenstruktur fordern die Regierungspräsidien von der hessischen Landesregierung mehr Flexibilität für die Behörde durch:

- die Einführung eines Gesamtbudgets für die Regierungspräsidien,
- die Abschaffung der Rahmenorganisationspläne,

- die Zusammenlegung der Umwelt- und Arbeitsschutzverwaltung
- sowie mehr Entscheidungskompetenzen im Personalbereich.

Weitere Stelleneinsparungen sollten durch den Einsatz von IT-Technik und die Optimierung der Ablauforganisation (z.B. e-Government, „Virtuelle Beihilfe“ und Bußgeldbereich) sowie eine Verringerung der Freistellung von Mitarbeitern für die Gremienarbeit (z.B. im Personalrat) erreicht werden (vgl. Hessische Regierungspräsidien, S. 23).

„Die Masse ist umgesetzt“

Realisierung der *Operation Sichere Zukunft*

Die von den hessischen Regierungspräsidien beschlossenen Maßnahmen der *Operation Sichere Zukunft* sind zu weiten Teilen bereits umgesetzt, dies geht aus der Controlling-Liste hervor, die seit Beginn der *Operation Sichere Zukunft* fortgeschrieben wird. Laut dieser Bilanz waren mit Stand Februar 2007 von 158 aufgelisteten Punkten 123 bereits umgesetzt, das entspricht ca. 78 Prozent. In sieben Bereichen war die Umsetzung eingeleitet (ca. vier Prozent), in 17 Bereichen die Umsetzung noch offen (ca. elf Prozent). Elf Punkte (ca. sieben Prozent) sollen nach der Controllingliste nicht umgesetzt werden. Damit wurde der weitaus größte Teil der Einsparvorschläge der Regierungspräsidien bereits realisiert.

Noch deutlicher wird dies auch beim Blick auf die einzusparenden Personalstellen. Von den 195 (ohne Stelleneinsparung durch Arbeitszeiterhöhung) einzusparenden Stellen beim Regierungspräsidium Kassel waren zum Februar 2007 laut Controllingliste 191 Stellen (davon 30 halbe Stellen) weggefallen. Nach Auskunft des Organisationsdezernenten Gerhard Schneider waren zum 1. Juli 2007 von den insgesamt 213 einzusparenden Stellen (inklusive „Produktivitätsgewinn“ aus Arbeitszeitverlängerung) 198 Stellen eingespart, 15 Mitarbeiter hätten damit noch einen nicht eingelösten PVS-Vermerk. Im Bereich der Aufgabenwahrnehmung wurde damit „die Masse umgesetzt“, so der Organisationsdezernent.

Die Organisationsveränderungen, die mit der *Operation Sichere Zukunft* einhergingen, wurden sogar komplett verwirklicht. Deutlich wird dies bei einem Vergleich der Organisationspläne des Regierungspräsidiums Kassel aus den Jahren 2003 und 2005 (s. Anhang): Gab es im Jahr 2003 noch sechs Abteilungen mit zusammen 54 Dezernaten, so waren es zum 1. Juni 2005 nur noch drei Abteilungen mit 26 Dezernaten. Das angestrehte Ziel, die Zahl der Abteilungen und Dezernate zu halbieren, wurde also erreicht.

Die bisherige Zentral- und Innenabteilung wurde mit der Sozialabteilung (mit Ausnahme des Verbraucher- und Arbeitsschutzes) zur neuen Abteilung I – Zentralabteilung, Inneres, Soziales – mit zehn Dezernaten zusammengelegt. In die neue Abteilung I wurde auch das bisherige Gewerbedezernat (ehemals Abteilung III) integriert. Das Justitiariat der Abteilung I ist außerdem nun für alle Abteilungen der Behörde zuständig. In der neuen Abteilung II wurden die bisherigen Abteilungen III (Wirtschaft, Regionalplanung, Bau, Verkehr) und IV (Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz) zusammengelegt, dazu kam außerdem das Dezernat für Verbraucherschutz. Die neue Abteilung II – Verkehr, Planung, ländlicher Raum, Verbraucherschutz – hat acht Dezernate. In ihr sind quasi alle Bündelungs- und Planungsaufgaben zusammengefasst. Die Aufgaben des Umwelt- und Arbeitsschutzes wurden in der neuen Abteilung III gebündelt, die aus den beiden Abteilungen „staatliches Umweltamt“ Kassel und Bad Hersfeld und den Arbeitsschutzdezernaten der Sozialabteilung hervorging. Der Standort Bad Hersfeld wurde beibehalten, ist aber nun keine eigene Abteilung mehr, der Standort Fulda (Arbeitsschutz) wurde aufgegeben, die Aufgaben werden jetzt in Bad Hersfeld und Kassel wahrgenommen. Dass die Organisationsveränderungen innerhalb von zwei Jahren komplett umgesetzt werden konnten, sei der neuen organisatorischen Freiheit der Regierungspräsidien zu verdanken, so der Organisationsdezernent, da im Unterschied zu den Aufgabenveränderungen „kein Dritter beteiligt werden musste“. Damit wurde eine weitere Forderung der Regierungspräsidien an die Landesregierung, nämlich bei der inneren Organisation größere Kompetenzen zu erhalten, erfüllt: Der Rahmenorganisationsplan, der seit Gründung des Regierungspräsidiums Gießen im Jahr 1981 für die hessischen Regierungspräsidien galt, wurde aufgehoben:

„Die Landesregierung hat am 22. Dezember 2004 beschlossen, dass ein Rahmenorganisationsplan für die Regierungspräsidien nicht mehr erlassen wird [...].“ (Staatsanzeiger Nr. 5/2004, S. 562, Art. 125: Innere Organisation der Regierungspräsidien; Erlass des Hessischen Innenministers vom 14. 01. 2004).

Ebenfalls erfüllt wurde nach Auskunft des Organisationsdezernenten die Forderung nach einem eigenen Gesamtbudget für die Regierungspräsidien (s.a. Kapitel II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“). Nicht umgesetzt wurde laut Organisationsdezernent die Bitte an die Landesregierung, weitere Personalentscheidungen auf die Regierungspräsidien zu übertragen (die Regierungspräsidien in Hessen dürfen weiterhin nur bis zur Besoldungsgruppe A 15 selbst entscheiden, bei allen darüber liegenden Besoldungsgruppen entscheidet das Ministerium mit) und die Kommunalaufsicht über die Städte Frankfurt/Main und Wiesbaden vom Innenministerium an das Regierungspräsidium Darmstadt abzugeben.

Vergleicht man die drei hessischen Regierungspräsidien nach der *Operation Sichere Zukunft* untereinander, so fallen zwei Unterschiede ins Auge: bei den Stelleneinsparungen und bei der Organisationsstruktur.

Von den 908 einzusparenden Stellen entfallen 355 auf das Regierungspräsidium Darmstadt, 358 auf das Regierungspräsidium Gießen und im Vergleich dazu „nur“ 195 auf das Regierungspräsidium Kassel. Dieser Unterschied ist zunächst auf die unterschiedliche Größe der Regierungspräsidien zurückzuführen: Das Regierungspräsidium Darmstadt hatte vor Beginn der *Operation Sichere Zukunft* im Jahr 2004 1.985 Planstellen bei 1.927 Beschäftigten, das Regierungspräsidium Gießen im selben Jahr 856 Planstellen und 911 Beschäftigte (Quelle: Personaldezernat RPKS). Beim Regierungspräsidium Kassel waren im Jahr 2004 1.049 Planstellen im Haushalt eingestellt (vgl. Landeshaushaltsplan 2004, Einzelplan 03, S. 132). Beim im Vergleich zum Kasseler Regierungspräsidium in etwa gleich großen Regierungspräsidium Gießen entfallen nur 163 der einzusparenden Stellen auf das Regierungspräsidium Gießen direkt, die weiteren 195 Stellen auf die dem Gießener RP nachgeordneten Ämter für Versorgung und Soziales. Ein weiterer Grund dafür, dass das RP Kassel bei der Stelleneinsparung „relativ gut weggekommen ist“, sei gewesen, dass durch die Zentralisierung der Beihilfe- und der Beamtenversorgung beim Kasseler Regierungspräsidium gleichzeitig neue Stellen geschaffen wurden, erklärt Personaldezernent Gerhard Schneider.

Wesentlich radikaler im Vergleich zu den beiden anderen hessischen Regierungspräsidien fielen die Organisationsveränderungen in Kassel aus. Dies wird bei einem Blick auf die drei Organisationspläne deutlich. Auch Koenig stellt fest, dass die drei hessischen Regierungspräsidien, vor allem Kassel und Gießen, „wegen ähnlicher Größe immer sehr ähnlich waren“, nach der *Operation Sichere Zukunft* „die Organigramme aber sehr unterschiedlich aussehen“; und dies trotz der weitgehend gleichen Aufgabenwahrnehmung (vgl. Koenig, S. 468).

Der letzte Rahmenorganisationsplan für die drei hessischen Regierungspräsidien aus dem Jahr 2002 (Staatsanzeiger Nr. 31, 5. August 2002) sah sechs Abteilungen bei den Regierungspräsidien vor, die in Darmstadt durch eine Abteilung Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik, in Gießen durch eine Abteilung „Hessisches Landesamt für Versorgung und Soziales“ ergänzt wurden. Der Rahmenorganisationsplan ließ bereits die Möglichkeit zu, die Abteilungen I (Zentralabteilung) und II (Inneres) zu einer Abteilung zusammenzulegen, was aber nur in Kassel verwirklicht wurde. Außerdem waren mehrere Abteilungen „staatliches Umweltamt“ zugelassen. Im Jahr 2003 bestand demnach das Regierungspräsidium Gießen aus acht Abteilungen (davon zwei Umweltabteilungen) mit 53 Dezernaten (vgl. Hessische Regierungspräsidenten, S. 20).

Das Regierungspräsidium Kassel bestand laut Organisationsplan 2003 aus sechs Abteilungen (davon zwei Umweltabteilungen) mit 54 Dezernaten (vgl. Organisationsplan 2003). Das Regierungspräsidium Darmstadt setzte sich 2003 aus zehn Abteilungen (davon vier Abteilungen „staatliches Umweltamt“) mit 92 Dezernaten zusammen (vgl. Hessische Regierungspräsidenten, S. 17).

Nach dem Organisationsplan vom 1. Mai 2007 hatte das Regierungspräsidium Gießen die Zahl seiner Abteilungen im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* von acht auf sechs Abteilungen mit 35 Dezernaten (und einer Stabsstelle) reduziert. Das Regierungspräsidium Darmstadt reduzierte die Zahl seiner Abteilungen von zehn auf sieben (davon drei Abteilungen für Umwelt- und Arbeitsschutz) mit 65 Dezernaten (vgl. Organisationsplan vom 1. Mai 2007). Das Regierungspräsidium Kassel bestand zum 1. März 2007 aus drei Abteilungen mit 29 Dezernaten (vgl. Organisationsplan 2007).

Ohne Organisationsveränderungen seien die Stelleneinsparungen nicht möglich gewesen, erklärt der Organisationsdezernent in Kassel die organisatorischen Veränderungen bei den Regierungspräsidien. Die Haltung des Kasseler Regierungspräsidiums sei dabei gewesen, dass eine Akzeptanz für Stelleneinsparungen nur zu bekommen sei, „wenn sie auf allen Ebenen geschieht; dies war für uns ein ganz wichtiger Gesichtspunkt.“ Von den anderen Regierungspräsidien sei dies nicht so konsequent umgesetzt worden. Damit erklärt der Organisationsdezernent die Unterschiede zwischen den drei hessischen Regierungspräsidien in der Organisationsstruktur.

In Darmstadt sei aufgrund der Größe des Regierungspräsidiums weiterhin zu erkennen, dass sich die Ressortstränge in den Abteilungen wie schon vor der *Operation Sichere Zukunft* widerspiegeln. Dies hätte auf Grund der kleineren Größe des Regierungspräsidiums in Kassel nicht funktioniert, so der Dezernent; einziger Maßstab in Kassel sei es gewesen, bei der Neuorganisation artverwandte Tätigkeiten miteinander zu verbinden und somit die Bündelung zu optimieren. In Gießen sei zum einen das Landesamt für Versorgung und Soziales in das Regierungspräsidium integriert worden, zum anderen sei man aber auch vor einem so starken Eingriff in die Organisationsstruktur wie in Kassel „zurückgeschreckt“.

Die Haltung des Regierungspräsidiums Kassel, auf allen Ebenen Stellen einzusparen, sei im Rückblick aufgegangen. Das Prinzip in Kassel, die Organisation „von oben nach unten schlanker zu machen“, habe Akzeptanz gefunden und sei „eine richtige Entscheidung“ gewesen, sagt der Organisationsdezernent, auch wenn die anderen hessischen Regierungspräsidien das RP Kassel mit dem Vorwurf, aus dem „gemeinsamen Konzert der hessischen Regierungspräsidien“ auszuscheren, „schräg angeguckt“ hätten.

Personalisierung wegfallender Stellen

Das PVS-Verfahren

Zur „Aufgabekritik“ und der damit verbundenen Stelleneinsparung gehört auch die Personalisierung der wegfallenden Aufgaben: Die Stellen, die durch die Aufgabenreduzierung eingespart werden sollen, müssen nach dem Zukunftssicherungsgesetz personalisiert werden. D.h., die betreffenden Mitarbeiter, deren Funktion durch den Aufgabenwegfall eingespart wird, werden namentlich einer Personalvermittlungsstelle genannt (vgl. Art. 1, § 3 ZSG). Die Ressorts sind nach diesem Paragrafen dazu verpflichtet, die Beschäftigten auszuwählen und deren Stelle mit einem personenbezogenen Wegfallvermerk für den nächsten Haushaltsplanentwurf zu versehen. Bis zur OSZ wurde der Wegfall von Stellen nach Angaben des Personalrates des Regierungspräsidiums Kassel durch einen „k.w.-Vermerk“ im Haushaltsplan ausgedrückt. „Der Haushaltsvermerk ‚künftig wegfallend‘ (k.w.) bedeutete, dass eine betreffende Planstelle (ohne Personenverbindung) wegfiel“, erklärt der Personalrat. In der *Operation Sichere Zukunft* müssen Personen nun namentlich benannt werden, die ausgewählten Beschäftigten waren der Personalvermittlungsstelle laut Personalrat bis zum 31. März 2004 zu melden.

Die Personalvermittlungsstelle (PVS) wurde im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* beim hessischen Finanzministerium eingerichtet. Die gesetzliche Grundlage dafür ist das Zukunftssicherungsgesetz vom 18. Dezember 2003. Artikel 1 (Gesetz über den Abbau von Stellen in der Landesverwaltung), Paragraf 1 beschreibt die Aufgabe der PVS:

„Aufgabe der Personalvermittlungsstelle ist es, die nach Maßgabe der §§ 2 und 3 dieses Gesetzes ausgewählten und gemeldeten Beschäftigten auf die von den Ressorts zu benennenden wiederbesetzbaren Stellen in der Landesverwaltung zu vermitteln.“

Die Personalvermittlungsstelle hat nach Angaben des Personalrates damit die Aufgabe der Personalunterbringungen des sogenannten „Überhangpersonal“ übernommen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sei die PVS gegenüber den Dienststellen im Einvernehmen mit dem jeweils zuständigen Ministerium weisungsbefugt und dazu berechtigt, die gemeldeten Beschäftigten als Vertretungs- und Aushilfskräfte sowie für befristete Sonderaufgaben und Projekte einzusetzen.

Ein Ziel der hessischen Landesregierung bei der *Operation Sichere Zukunft* war, „dass die notwendigen Reduzierungen der Personalausgaben möglichst ohne betriebsbedingte Kündigungen durchgeführt werden sollen“, so Gerhard Schneider. Mit der *Operation Sichere Zukunft* ging außerdem ein Einstellungsstopp in der hessischen Landes-

verwaltung ab dem 1. September 2003 einher (vgl. Mütlitz, S. 29). Etwa drei Prozent der Beschäftigten des Landes scheiden jährlich allerdings „aus Alters- oder sonstigen Gründen“ aus der Landesverwaltung aus, heißt es in der Eigendarstellung der PVS auf den Internetseiten der hessischen Staatskanzlei. Um diese frei werdenden Stellen und eventuelle neue Stellen zu besetzen und der Vorgabe, möglichst keine betriebsbedingten Kündigungen auszusprechen, Folge zu leisten, wurde die PVS eingerichtet. So können durch „verwaltungsinterne Umsetzungen“ (Internetdarstellung PVS) frei werdende Stellen mittels eines „internen Stellenmarktes“ wiederbesetzt werden. Die PVS sorgt außerdem für weitere Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. Internet) und kann laut Zukunftssicherungsgesetz den Wechsel in eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung vorbereiten und unterstützen (vgl. Art. 1, § 1). Bei dieser internen Vermittlung solle grundsätzlich sichergestellt werden, „dass Besoldung und Vergütung in bisheriger Höhe fortgezahlt werden“, heißt es auf der Internetseite der PVS:

„Beschäftigte des Landes Hessen, die durch die PVS auf einen neuen, geringer bezahlten Arbeitsplatz in der Landesverwaltung vermittelt werden, wird eine persönliche Zulage in Höhe der Differenz zwischen dem bisherigen und dem künftigen Verdienst gewährt.“

Im Zusammenhang mit der Einrichtung der Personalvermittlungsstelle sind zwei Punkte besonders erwähnenswert: Zum einen die personen- und damit namensbezogene Nennung wegfallender Arbeitsplätze statt der bisherigen Praxis, allein die Stellen wegfallen zu lassen. Zum anderen wurden die Mitbestimmungsrechte des Personalrats beim PVS-Verfahren eingeschränkt. Mit der *Operation Sichere Zukunft* und der Einführung der PVS tritt laut Paragraf 81a des Hessischen Personalvertretungsgesetzes das Mitbestimmungsrecht des Personalrats zurück, die Personalräte erhielten damit lediglich ein Mitwirkungsrecht am Konzept der Personalvermittlungsstelle. Die Mitbestimmung des Personalrates bei Umsetzungen, Abordnungen und Versetzungen von Beamten im Bereich der Landesverwaltung aufgrund des Zukunftssicherungsgesetzes wurde sogar vollends aufgehoben (vgl. Hessisches Personalvertretungsgesetz, Artikel § 81a). Nach Auskunft des Personalrates des Regierungspräsidiums Kassel seien damit die bisherigen Mitbestimmungs- und Schutzrechte der Beschäftigten erheblich verschlechtert worden. Für die Beschäftigten, die der PVS gemeldet worden sind, bedeute dies, dass der Personalrat bei Versetzung, Umsetzung oder gar Kündigung nicht mehr beteiligt werde und somit die Rechte der gemeldeten Mitarbeiter nicht mehr vertreten könne. Der Personalrat kann Versetzungen oder Kündigungen nicht mehr ablehnen und „für den betroffenen Beschäftigten nur noch in beratender Funktion tätig werden“, so der Personalrat. Für die Betroffenen gebe es damit ausschließlich die Möglichkeit einer individualrechtlichen Prüfung.

Die Einzelheiten zur Auswahl und Meldung des Überhangpersonals regelten die verbindlichen Auswahlrichtlinien als Anlage zur Kabinettvorlage, erklärt der Personalrat das Vorgehen zur Nennung des wegfallenden Personals. Abweichungen davon seien nur in besonderen Fallkonstellationen und im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zulässig, in Fällen von besonderer Bedeutung blieb die Entscheidung dem Kabinett vorbehalten. Grundgedanke der Personaleinsparungen bei der *Operation Sichere Zukunft* sei nach Auskunft des Personaldezernenten gewesen, dass diejenigen Mitarbeiter auf die PVS-Liste gesetzt werden, deren Funktion wegfällt. Dies hätte allerdings dazu geführt, dass Mitarbeiter auf die PVS-Liste gesetzt worden wären, „die man noch gebraucht hätte“, während Mitarbeiter, die kurz vor dem Ruhestand standen, im Regierungspräsidium geblieben wären und ihre Stelle in absehbarer Zeit wieder hätte besetzt werden müssen. „Die natürliche Fluktuation wäre nicht genutzt worden“, so Gerhard Schneider.

Ein Ziel der Umsetzung der *Operation Sichere Zukunft* im Regierungspräsidium Kassel sei es daher gewesen, das PVS-Verfahren „sozialverträglich“ zu gestalten. Da bis zum Ende der Legislaturperiode 2008 die *Operation Sichere Zukunft* umgesetzt werden sollte, wurden im RP Kassel auch diejenigen Mitarbeiter auf die PVS-Liste gesetzt, die bis zum Jahr 2008 sowieso aus dem Regierungspräsidium ausscheiden sollten. Diese Mitarbeiter mussten dann auch nicht mehr vermittelt werden. Allerdings deckten sich die Funktionen der nun auf der PVS-Liste gesetzten Mitarbeiter nicht mehr mit den Aufgaben- und organisatorischen Änderungen, sodass innerhalb des Regierungspräsidiums Kassel Stellenumsetzungen nötig waren. Dieses Konzept „ist aufgegangen“, sagt der Personaldezernent, da zwischen 2003 und 2008 viele Mitarbeiter des Regierungspräsidiums Kassel in Ruhestand oder in die Freistellungsphase der Altersteilzeit gingen. Nach Angaben des Personalrates waren von den 213 Stellen, die beim Regierungspräsidium Kassel wegfielen, ca. 225 Personen betroffen. Etwa 100 von ihnen wurden von der PVS als vermittelbar eingestuft, die restlichen betroffenen Mitarbeiter gingen bzw. gehen in Altersteilzeit, Vorruhestand oder Rente.

Für die etwa 100 Mitarbeiter, die schließlich noch vermittelt werden mussten, wurde schließlich versucht, innerhalb des Regierungspräsidiums eine neue Stelle zu finden. Dies war möglich, da durch die Zentralisierung von Beihilfe und Beamtenversorgung dem Regierungspräsidium Kassel neue Stellen zugesprochen wurden, allein in der Beihilfe beispielsweise 80 neue Stellen. Eine Vielzahl der Mitarbeiter mit PVS-Vermerk konnte so auf die zentralisierten Bereiche des Regierungspräsidiums Kassel umgesetzt und damit im eigenen Hause über die PVS-Liste vermittelt werden. Weiterhin habe der Personalrat die Behördenleitung gebeten, bei Projektarbeiten dem RP-eigenen Personal den Vorzug zu geben und Mitarbeiter entsprechend zu schulen.

Die Behördenleitung habe dem Personalrat daraufhin mitgeteilt, dass für genehmigte Projekte des Regierungspräsidiums Kassel der Personalbedarf vorrangig aus Mitarbeitern des Hauses gedeckt werde. Diese möglichst sozialverträgliche Gestaltung des PVS-Verfahrens im Regierungspräsidium Kassel durch die Einbeziehung der natürlichen Fluktuation und die Umsetzung auf neu zugewiesene Stellen sei zusammen ein „sehr entlastender Faktor gewesen“, so der Personaldezernent, obwohl 213 Stellen abgebaut werden sollten. Auf diese Weise sei verhindert worden, dass viele Mitarbeiter in andere Dienststellen versetzt werden mussten. Versetzungen waren somit nur in Einzelfällen notwendig und wurden oft auf eigenen Wunsch der Mitarbeiter (z.B. Wohnortnähe) vorgenommen, stellt Gerhard Schneider fest. „Die Personalisierung der Beschäftigten war für uns alle das schwierigste Problem.“

Proteste, aber ruhige Umsetzung

Reaktion der Beschäftigten

Die *Operation Sichere Zukunft* im Allgemeinen wurde von den drei Oppositionsparteien im hessischen Landtag – SPD, FDP und Grüne – „scharf angegriffen“ (Mützlitz, S. 41). Auch außerhalb des Parlamentes stieß das Sparprogramm auf eine breite Ablehnung, wie Henning Mützlitz beschreibt. Höhepunkt war ein „Tag des Widerstands“ am 18. November 2003 in Wiesbaden, der mit über 45.000 Teilnehmern zur „größten Demonstration in Hessen seit 1981“ wurde (vgl. Mützlitz, S. 76/77). Gewerkschaften, Personalräte, Kirchen, weitere soziale Vereinigungen, die Wohlfahrtsverbände, Studenten, Lehrer, der Landkreistag und viele weitere gesellschaftliche Gruppen protestierten gegen die Maßnahmen der *Operation Sichere Zukunft*, vor allem hatten sie dabei allerdings den Bereich der sozialen Kürzungen im Auge (vgl. Mützlitz: Kapitel 4 und 5).

Über Proteste in den Regierungspräsidien berichtet Mützlitz nur aus Darmstadt:

„Der Personalrat beim Regierungspräsidium Darmstadt warf der Landesregierung [...] „Einsparen ohne Konzept und nur mit dem großen Besen“ vor. Dadurch sei bis zum Jahr 2008 jede dritte Stelle in den hessischen Regierungspräsidien Kassel, Gießen und Darmstadt gefährdet.“ (61)

In Darmstadt veranstalteten die Gewerkschaften am 18. September 2003 eine Demonstration gegen die *Operation Sichere Zukunft*.

„Im Wesentlichen richtete sich dabei der Protest der Beamten und Angestellten gegen die Streichung von 450 der 1.800 Stellen im Regierungspräsidium Darmstadt [...]“ (61)

Auch unter den Mitarbeitern des Regierungspräsidiums Kassel sei von Beginn der *Operation Sichere Zukunft* an eine „gewisse Unruhe“ gewesen, berichten die beiden Dezerenten Hausmann und Schneider.

Nach Angaben des Personalrates seien durch die Informationspolitik der hessischen Landesregierung, mit der die betroffenen Beschäftigten mit ihren Personalräten weitestgehend im Unklaren gelassen worden seien, Verunsicherung geschürt und Ängste aufgebaut worden. Diese Verunsicherung konnte erst mit der letzten Vorlage zur PVS gemildert werden, in der nach Angaben des Personalrates das Ziel festgeschrieben war, nach Möglichkeit eine Vermittlung innerhalb der jeweiligen Region vorzunehmen. Mit den hessenweiten Protestaktionen zeigt sich der Personalrat solidarisch:

„Mit verschiedenen Protestaktionen, die auch große Aufmerksamkeit in der Presse erlangten, haben viele gegen die Sparvorschläge der Hessischen Landesregierung demonstriert. Diese Demos haben ein gutes Gefühl vermittelt. Es war beeindruckend, so viele Menschen zu sehen, die für ein gemeinsames Ziel kämpfen und vor allem – die Hoffnung noch nicht aufgegeben haben.“

Nach Bekanntwerden der OSZ habe es zur Information der Mitarbeiter mehrere Dienstversammlungen gegeben, bei denen die *Operation Sichere Zukunft* erläutert wurde, berichtet der Organisationsdezernent. Der „Vorschlag zur Neuordnung“ sei nach der Übergabe an den hessischen Ministerpräsidenten (bis dahin wurde der Bericht geheimgehalten) zusammen mit einer Konzeption des Weges zur Umsetzung innerhalb der Behörde veröffentlicht worden.

Die Umsetzung sei anschließend „erstaunlich ruhig“ vonstatten gegangen. Die Vorschläge zur organisatorische Neuordnung wurden akzeptiert; sie wurden in der Abteilungsleiterrunde, in der auch der Personalrat sitzt, beraten und umgesetzt, obwohl die Zahl der Dezernate und Abteilungen halbiert wurde. Darin hätte nach Einschätzung des Organisationsdezernenten ein größeres Konfliktpotenzial liegen können, denn die organisatorischen Änderungen hatten für viele Mitarbeiter eine Änderung ihrer Position zur Folge: Dezernatsleiter wurden nun zu Dezernenten zurückgestuft (nicht im Dienstgrad/Besoldung, aber in der Funktion); dies wurde aber weitgehend akzeptiert, es gab auch keinerlei Rechtsstreitverfahren.

Helfender Beobachter

Die Rolle des Personalrats

Wie oben beschrieben, hatte der Personalrat während der Ausarbeitung der *Operation Sichere Zukunft* sowie bei der Benennung der auf die PVS-Liste zu setzenden Mit-

arbeiter nach Einschätzung des Organisationsdezernenten „eine schwache Stellung“. Nur bei der Ausarbeitung der Richtlinien der PVS konnte der Hauptpersonalrat des Finanzministeriums, wo die PVS angesiedelt war, mitwirken. In Kassel habe man dennoch versucht, den Personalrat in die *Operation Sichere Zukunft* mit einzubeziehen und habe ihm jeden Schritt zugeleitet, so der Organisationsdezernent. Damit war die Rolle des Personalrats zunächst auf die eines Beobachter beschränkt. Der Personalrat hat sich aber auch in den Diskussionsprozess eingebracht, wie die Personalräte unterstreichen: Zu Beginn der Einrichtung der PVS wurde vom Personalrat eine Rechtsanwältin mit der Prüfung beauftragt, ob die Personalisierung zum Stichtag 1. April 2004 verhindert werden kann. „Damit sollte versucht werden, alle dem Personalrat zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen, um die Personalisierung von Beschäftigten zu stoppen. Leider ist diese Prüfung negativ ausgefallen“, berichtet der Personalrat. In der Folge hat sich die Beschäftigtenvertretung unter anderem dafür eingesetzt, dass vor allem Mitarbeiter, „die bis 2007 in die Freistellungsphase der Altersteilzeit oder in Ruhestand gehen“, an die PVS gemeldet werden, und dass bei Stellenneubesetzungen vor allem Mitarbeiter mit PVS-Vermerk aus der Behörde berücksichtigt werden. Wie der Personalrat mitteilt, habe er grundsätzlich die Einbeziehung sozialer Gesichtspunkte bei der Auswahl des „Überhangpersonals“ als sinnvoll betrachtet, wollte sich aber bei einer namentlichen Benennung nicht aktiv beteiligen, „weil der Personalrat der hessischen Landesregierung nicht als Handlanger für die Festlegung von Sozialkriterien dienen wollte.“ Der Personalrat habe grundsätzlich den von der Hessischen Landesregierung vorgegebenen Personalabbau abgelehnt. „Trotzdem war der Personalrat sich seiner Verantwortung bewusst und hat die betroffenen Beschäftigten nicht allein gelassen“, so die Personalvertretung. Fehlerhafte Meldungen und Versäumnisse, die dem Personalrat bekannt geworden sind, seien gegenüber den Beteiligten offen benannt worden, der Personalrat habe versucht, „für jeden individuell eine akzeptable Lösung zu finden“.

Personell beschnitten, funktionell gestärkt

Bewertung der *Operation Sichere Zukunft*

„Der Umbau des hessischen Verwaltungssystems ist seit 2003 konsequent fortgeführt worden. Die ‚Operation Sichere Zukunft‘ war nur der erste Baustein in einem Modernisierungsprozess, der ineffiziente Strukturen nach den Gesichtspunkten einer betriebswirtschaftlichen Kostenkalkulation beseitigt. Der Rückzug des Staates aus vielen Bereichen [...] geht dabei aber immer mehr zu Lasten derjenigen, die sich einen minimalistischen ‚Dienstleistungstaat‘ aufgrund eigener materieller und sonstiger Notlagen nicht leisten können.“ (109)

Betrachtet man die *Operation Sichere Zukunft* im Ganzen, so zieht Henning Mützlitz ein gespaltenes Fazit: Die Kürzungen im Personal- und Sachkostenbereich seien insgesamt als sinnvoll einzustufen, die Einsparungen im Sozialbereich allerdings fragwürdig (vgl. Mützlitz, S. 97). Vor diesem Hintergrund und dem Zitat oben scheint die *Operation Sichere Zukunft* in den Regierungspräsidien auf die „sinnvolle“, erfolgreiche Seite des Sparprogramms zu gehören. Dies wird auch grundsätzlich durch die Einschätzung innerhalb der Kasseler Behörde untermauert:

„Der Prozess ist insgesamt ganz gut bewältigt“, sagt Regierungsvizepräsident Dr. Neusel, insbesondere durch die Ansiedlung der Zentralaufgaben habe es keine sehr schmerzlichen Entscheidungen für die Bediensteten gegeben. Auch im Hinblick auf die neue Organisationsstruktur zieht Regierungspräsident Lutz Klein ein positives Fazit. Seit dem 1. Januar 2005 werde die neue Organisation gelebt, die überwiegende Mehrheit der Mitarbeiter sage, „dass es funktioniert.“

Für den Organisationsdezernenten ist auch nach dem Stellenverlust und dem damit verbundenen Aufgabenwegfall durch die *Operation Sichere Zukunft* eine „sinnvolle Aufgabenwahrnehmung auf jeden Fall weiterhin möglich.“ „An den Aufgaben, die eine Mittelbehörde ausmachen, wurde nicht gerüttelt“, so Hausmann; Bündelung, Koordinierung und Mittlerrolle zwischen Land und Kommunen „wurden nicht angetastet“, sondern nur die Aufgaben, die verzichtbar und ohne Bündelungsbedeutung waren und nicht zu diesen Kernaufgaben der Regierungspräsidien gehörten. Die *Operation Sichere Zukunft* habe daher zu einer „Stärkung der Bündelungsfunktion“ geführt, da die Aufgaben, die übrig blieben, echte Aufgaben einer Mittelbehörde seien.

Die Bewertung des Personalrats fällt vor allem hinsichtlich der mit der OSZ verbundenen Personaleinsparungen kritisch aus. Den Personalabbau mit seinen Folgen bezeichnet die Beschäftigtenvertretung als „größte negative Auswirkung.“ Es sei erschreckend gewesen, so der Personalrat, „wie die Hessische Landesregierung mit den ihr anvertrauten Beschäftigten, die letztendlich um ihren Arbeitsplatz fürchten, umgegangen ist.“ Gerade die Arbeitsweise der Personalvermittlungsstelle mit der namentlichen Nennung des wegfallenden Personals wird vom Personalrat kritisiert. In diesem Zusammenhang nennt der Personalrat ein Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes, wonach die Meldung zur PVS kein Verwaltungsakt sei, „ein sehr bedauerliches und, höflich ausgedrückt, ein Arbeitnehmer unfreundliches Urteil.“ Dennoch empfiehlt der Personalrat, die Erfolgsaussichten eines Widerspruchs im Einzelfall nochmals genau zu überprüfen. In der Praxis habe sich für den Personalrat bestätigt, dass es für Mitarbeiter mit PVS-Vermerk kaum adäquate und interessante freie Stellen in der Region Nordhessen gebe.

„Es bleibt ein ungutes Gefühl, weil immer noch nicht von der Landesregierung mitgeteilt wurde, was mit den PVS-gemeldeten und nicht vermittelten Kolleginnen und Kollegen passiert, wenn zum Ende der Legislaturperiode die PVS ausläuft.“

Daneben kritisiert der Personalrat die Auswirkungen der *Operation Sichere Zukunft* auf die Beschäftigungssituation insgesamt: Verträge befristet beschäftigter Mitarbeiter werden nicht verlängert, Auszubildende nach Beendigung der Ausbildung nicht übernommen, die Arbeitszeitverlängerung bedeute „einen Schritt zurück in die Vergangenheit“:

„Aus Sicht der Personalräte ist Arbeitszeitverlängerung und Stellenabbau nicht der richtige Weg. Es werden Arbeitsplätze dauerhaft zerstört, aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Katastrophe.“

Bereits bei der Erarbeitung ihrer Konzeption zur Neuorganisation der Regierungspräsidien waren sich die drei hessischen Regierungspräsidenten der negativen Auswirkungen im Personalbereich allerdings bewusst:

„Die geforderte massive Stellenkürzung wird trotz Aufgabenabbau und gestraffter Behördenorganisation nur aufzufangen sein, wenn in vielen Bereichen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutlich mehr belastet werden.“ (Hessische Regierungspräsidenten, S. 23)

„Dass die namentliche Nennung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Gefahr für die Motivation darstellt, haben wir bereits ausführlich vorgetragen.“ (ebd.)

Auch der Personaldezernent sieht im Personalbereich nun eine Grenze erreicht: „Man darf nicht noch weiter an der Personalschraube drehen“, ist Schneiders Einschätzung. Die einzelnen Bereiche seien inzwischen so ausgedünnt, „dass bei weiterer Personalreduktion die gesetzlichen Aufgaben leiden würden.“ Ein großer Teil der Personaleinsparungen sei bei der *Operation Sichere Zukunft* durch neue elektronische Arbeitstechniken aufgefangen worden. Aber auch hier sieht der Organisationsdezernent die Grenzen erreicht. Diese Arbeitsentlastung durch die Computertechnik dürfe „nie überschätzt“ werden, da auch die neue Technik wieder Personal benötige, das Personal sich also zum Teil nur verschiebe. Insgesamt habe laut Hausmann die höhere Technisierung den Prozess der *Operation Sichere Zukunft* aber unterstützt.

Auch die organisatorischen Änderungen werden vom Organisationsdezernenten positiv bewertet: Aufgabenbereiche, die bisher in unterschiedlichen Dezernaten und Abteilungen angesiedelt waren, seien nun in einem Dezernat bzw. in einer Abteilung

zusammengefasst. Damit seien „der Abstimmungsaufwand geringer“ und „die Entscheidungswege kürzer“ geworden. Dies sei eine gute Voraussetzung dafür, dass trotz der durch die Personalreduzierung verursachten erhöhten Arbeitsdichte für jeden Mitarbeiter auch künftige, neue Aufgaben von den Regierungspräsidien wahrgenommen werden könnten. „Mit der schlanken Organisationsstruktur fühlen wir uns für die Zukunft gut aufgestellt“, so der Organisationsdezernent. Die Regierungspräsidenten weisen jedoch auch darauf hin, dass „bei allen drei Regierungspräsidien [...] mit den vorgesehenen Organisationsänderungen allerdings bei den Abteilungs- und Dezernatsgrößen die Grenzen der Leitungsspannen erreicht“ werden (Hessische Regierungspräsidenten, S. 16).

Welche Auswirkungen die *Operation Sichere Zukunft* auf die Qualität der Aufgabenwahrnehmung des Regierungspräsidiums hatte, kann an dieser Stelle nicht untersucht werden. Wie bereits oben erwähnt, sind innerhalb der Behörde – außer im angesprochenen Bereich der Widerspruchsverfahren – keine negativen Auswirkungen durch die Aufgaben- und Personalreduzierung im Rahmen der OSZ bekannt. Die Kundenbefragung aus dem Jahr 2006 (s. Kapitel III.4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“) zeigt laut Organisationsdezernent keine schlechteren Ergebnisse als die Kundenbefragung vor der *Operation Sichere Zukunft*; sie sei im Gegenteil in einigen Bereichen sogar besser ausgefallen.

Zusammengefasst sind für Winfried Hausmann die drei hessischen Regierungspräsidien und das Regierungspräsidium Kassel „gestärkt aus der *Operation Sichere Zukunft* hervorgegangen“, da die Regierungspräsidien einen „erheblichen Beitrag zur Haushaltssanierung geleistet“ hätten, „ohne die Funktion als Mittelbehörde zu schmälern.“ Im Gegenteil sei es mit den Organisationsveränderungen gelungen, „den Blick verstärkt auf diese Aufgabe zu richten.“

Neben dieser Stärkung der Bündelungsfunktion im Rahmen der OSZ weisen der Regierungspräsident und der Vizepräsident darauf hin, dass das Regierungspräsidium Kassel auch durch die Entscheidung der Landesregierung, die Beihilfe und die Beamtenversorgung in Kassel zu zentralisieren, gestärkt worden sei. Dies spreche dafür, dass die Landesregierung hohes Vertrauen in die Mitarbeiter des Regierungspräsidiums Kassel setze und dass die Regierung „mit der Qualität unserer Arbeit in der Vergangenheit zufrieden war und uns zutraut, diese Aufgabe zu bewältigen“, sagt Lutz Klein. Nach Angaben des Regierungspräsidenten konnte dadurch eine Vielzahl an Mitarbeitern, deren Stellen durch die OSZ weggefallen wären, im Regierungspräsidium gehalten werden. Die Anzahl der Planstellen sei im Vergleich zu vor der OSZ

nicht wesentlich geschwächt worden, sondern fast gleich geblieben (s.a. Kapitel II. 4.6 „Das Personal“). Dies sei laut Klein „in einer Region, die Jahrzehntelang unter Strukturschwäche und Arbeitsplatzmangel gelitten hat, eine gute und positive Botschaft.“

Trotz der negativen Auswirkungen vor allem im Bereich des Personalabbaus scheint das Regierungspräsidium Kassel die *Operation Sichere Zukunft* damit für sich und die Zukunft der Behörde positiv genutzt zu haben.

Verwaltungsmodernisierung von Innen

II. 4.2 Der Verwaltungsreformprozess

1995 wurde unter Regierungspräsidentin Inge Friedrich der Verwaltungsreformprozess im Regierungspräsidium Kassel angestoßen, berichtet Brigitte Scheffel, die im Dezernat 11 die Organisationsentwicklung, Innovations- und Konfliktmanagement der Behörde betreut. Im Jahr 1996 wurde diese Idee dann von Regierungspräsident Bertram Hilgen aufgegriffen und der Verwaltungsreformprozess mit der Erstellung eines Leitbildes für die Behörde eingeleitet. Grundlage für den Prozess war das Leitbild der Hessischen Landesregierung „Hessische Landesverwaltung 2000“, das im Juni 1995 verabschiedet wurde. „In Anlehnung an das Handlungskonzept“ (Nutz, S. 103) und auf Grundlage der vom Hessischen Innenministerium daraus entwickelten Grundsätze über Zusammenarbeit und Führung (vgl. Bestandsaufnahme, S. 1) begann im Regierungspräsidium Kassel damit ein behördensinterner Reformprozess, der aus heutiger Sicht laut Frau Scheffel zwei Schwerpunkte hatte:

- die Verbesserung der Außenwirkung
- und eine Geschäftsoptimierung durch Arbeits-, Organisations- und Personalentwicklung.

Leitbild und Handlungskonzept

Die Anregung zur Erstellung eines Leitbildes für das RP sei „aus der Behörde“ gekommen, berichtet Frau Scheffel, der Auftrag zur Entwicklung des Leitbildes kam dann von der Behördenleitung. Eine Projektgruppe aus Mitarbeitern des Regierungspräsidiums erarbeitete anschließend die Leitsätze für das Regierungspräsidium „als Konkretisierung des Leitbildes ‚Hessische Landesverwaltung 2000‘“ (Bestandsaufnahme, S. 1). Der Entwurf des Leitbildes wurde den Mitarbeitern vorgestellt, deren Ergänzungen an die Projektgruppe zurückflossen. Durch ein externes Unternehmen wurde das Leitbild dann grafisch gestaltet und in einer Personalversammlung im April 1997 den Mitarbeitern vorgestellt und verteilt. Es umfasst „16 Punkte, die uns wichtig sind“ (s. Anhang). Dar-

in werden das Selbstverständnis der Behörde und die Grundsätze der Aufgabenwahrnehmung, der Zusammenarbeit untereinander und die Notwendigkeit eines ständigen Reformprozesses beschrieben. Aus dem Leitbild lassen sich laut Handlungskonzept für einen Verwaltungsreformprozess im Regierungspräsidium Kassel zwei grundsätzliche Ziele des Regierungspräsidiums ableiten: Die Verbesserung der Kundenorientierung und die Erhöhung der Leistungs- und Ergebnisorientierung (vgl. Handlungskonzept, S. 3). Das Leitbild sollte laut Frau Scheffel zur Orientierung von Bürgern und Mitarbeitern beitragen. Zur Umsetzung der Leitsätze wurde anschließend in einem Workshop mit Hilfe externer Berater des „Forum Ahlberg“ ein Handlungskonzept für den Verwaltungsreformprozess erarbeitet. Das Handlungskonzept beschreibt drei Phasen zur Erreichung der genannten Ziele Kundenorientierung und Leistungserhöhung.

In der ersten Phase („kurzfristige Ziele“) sollten zunächst die Kundenwünsche ermittelt und das Erscheinungsbild des Regierungspräsidiums „zeitgemäß“ gestaltet werden. Außerdem sollte „eine systematische Personalplanung und Personalentwicklung aufgebaut werden“ (Handlungskonzept, S. 4). Mittelfristig (auf drei bis fünf Jahre) sollte ein Qualitätsmanagement eingeführt, langfristig die Organisationskultur, Ablauf- und Aufbauorganisation der Behörde darauf angepasst werden (vgl. Handlungskonzept, S. 4). Die zweite und dritte Phase wurde allerdings nicht eingeführt, wie der Bestandsaufnahme zu entnehmen ist (vgl. Bestandsaufnahme S. 1). Als Grundsätze zur Erreichung der Ziele nennt das Handlungskonzept (vgl. S. 5):

- die Beteiligung der Mitarbeiter nach dem Top-down-Bottom-up-Prinzip, das bereits bei der Erstellung des Leitbildes umgesetzt wurde; nach Aussage von Frau Scheffel habe es von Anfang an einen großen Willen gegeben, alle Mitarbeiter in den Verwaltungsreformprozess einzubeziehen;
- das „Führen durch Ziele“ mittels Zielvorgaben und Zielvereinbarungen auf allen Ebenen (wurde eingeführt);
- der aktive Wille der Mitarbeiter zur Zusammenarbeit und Veränderung;
- eine Öffentlichkeitsarbeit nach innen (wurde umgesetzt);
- eine Prozessorientierung.

Umsetzung der Maßnahmen zur Verwaltungsreform

Bereich Kundenorientierung

Kundenbefragung

Nach der Bildung verschiedener Projektgruppen wurde als erste Maßnahme des Verwaltungsreformprozesses 1997 eine Kundenbefragung zur Ermittlung der

Kundenwünsche durchgeführt. Die Kundenbefragung wurde von einer behördeninternen Arbeitsgruppe übernommen und im Jahr 2006 wiederholt (s. dort).

Erscheinungsbild nach außen

Durch eine Projektgruppe und auf Abteilungsebene wurden verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung des Erscheinungsbildes des Regierungspräsidiums erarbeitet und umgesetzt:

- Leitsystem/Wegweiser zum Haus und im Haus,
- Umbau der Pforte zu einer „Servicestation“ als Anlaufstelle aller Besucher,
- Verbesserung der Erreichbarkeit durch ein Servicetelefon,
- Verbesserung des Schriftstils zur Vermeidung der „Behördensprache“ (ohne verpflichtende Verfahrensanordnung, sondern durch Tipps),
- Verbesserung des Gesamterscheinungsbildes (greift in alle Bereiche: wie sehen die Autos aus; wie treten die Mitarbeiter nach außen auf; wie sehen die Außenbereiche aus?),
- Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit (s.a. Kapitel II. 4.5 „Die Öffentlichkeitsarbeit“).

Nach der Umsetzung dieser Maßnahmen wurde dieser Teilprozess bis auf den Bereich Öffentlichkeitsarbeit ausgesetzt (vgl. Bestandsaufnahme, S. 3).

Um das Regierungspräsidium Kassel nach außen und innen besser darzustellen, wurde von der Pressestelle ein PR-Konzept erarbeitet. Ausgangspunkt dafür war unter anderem die Diskussion um die Regierungspräsidien im Vorfeld der Landtagswahl 1999 (s. auch Kapitel II. 4.5 „Die Öffentlichkeitsarbeit“ und Kapitel III. 7 „Das Problem der fehlenden Legitimation“).

Im PR-Konzept werden folgende Probleme aufgeführt:

- Aufgabenvielfalt/Unübersichtlichkeit: Arbeit, Aufgaben und Leistungen des Regierungspräsidiums seien weniger bekannt und vorstellbar als die Aufgaben von Spezialbehörden;
- die Mittellage: Sie mache es den oberen und unteren Verwaltungsebenen und der Öffentlichkeit leicht, eventuelle Kritik von sich auf das RP zu lenken, insbesondere im Vollzugsbereich (Kommunalaufsicht, Bußgeldstelle);
- das innere Selbstverständnis: Bedienstete aus vollziehenden und anordnenden Bereichen des Regierungspräsidiums hätten „ein völlig anderes Verhältnis zu den Kunden als ihre dienstleistenden“ Kollegen: „Ein reines Selbstverständnis des Regierungspräsidiums als Dienstleistungsunternehmen lässt sich deshalb schwer durchsetzen.“

Das PR-Konzept nennt aber auch die Stärken des Regierungspräsidiums:

- das RP sei beliebt, „wenn es im Behördenschubel nicht weiter geht“; auf Kompetenz und Hilfsbereitschaft des Regierungspräsidiums werde vertraut;
- nach außen habe das Regierungspräsidium Kassel eine große Tradition als „Regierung“ in Kassel, es werde insbesondere von den Älteren respektiert;
- das RP habe über den Bezirk hinaus den Ruf einer besonders leistungsstarken Behörde;
- die Aufgaben des Regierungspräsidiums beherbergten „eine unübertroffene Vielseitigkeit“ und ein „Netz von Kompetenzen und Kenntnissen.“

Das Fazit des PR-Konzeptes: Das Regierungspräsidium Kassel müsse als Mittelbehörde, Dienstleister und Bündelungsinstanz für die Region deutlich positioniert werden, „um die groben Unschärfen in der öffentlichen Wahrnehmung auszugleichen“:

„Je klarer das Bild des RP wird, desto akzeptierter seine Arbeit. Je akzeptierter die Arbeit, desto leichter der Umgang mit den Kunden. Gute PR-Arbeit ist gut für die RP-Arbeit.“

Die Zielgruppe der PR-Arbeit wurde sowohl im Innern des Hauses (Mitarbeiter), als auch außen (Bürger, Politiker, Institutionen etc.) ausgemacht. Nach außen solle die Arbeit des Regierungspräsidiums unter Betonung des Servicegedankens dargestellt und somit die Notwendigkeit der Behörde in der Region verankert werden. Insbesondere die Menschen unter 45 Jahren, bei denen der Begriff „Regierung“ bzw. das RP Kassel nicht so fest verankert scheint, sollen stärker angesprochen werden. Nach innen hat das PR-Konzept das Ziel, die Mitarbeiter stärker mit der Behörde zu identifizieren, denn „die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind die 1.000 wichtigsten Träger der Öffentlichkeitsarbeit des Regierungspräsidiums Kassel.“

Allerdings weist das Konzept auch darauf hin, dass das Regierungspräsidium nicht mit einem Unternehmen verglichen werden und nicht wie ein Unternehmen werben könne.

Die Maßnahmen zur Stärkung der „Marke Regierungspräsidium“:

- einheitliches „Corporate Design“ (Gestaltung von Briefköpfen, Internetseiten etc.); dieser Bereich lässt durch das einheitliche Hessen-Design inzwischen kaum noch eigene Spielräume;

- Veranstaltungen: Fortführung der vorhandenen Veranstaltungen (Sattelfest, Vortragsreihen, Tagungen etc.) und Aufnahme neuer Veranstaltungen, die insbesondere die jüngere Generation ansprechen sollen: Kunstausstellung Interventionen (s. Kapitel II. 4.5 „Die Öffentlichkeitsarbeit“); Kooperation mit Schulen (konnte nicht durchgeführt werden, da nach der *Operation Sichere Zukunft* nicht genügend Personal dafür zur Verfügung stand);
- Veröffentlichungen: Internetseite (mittlerweile Teil des einheitlichen Hessen-Auftritts), vermehrte Pressegespräche und -veröffentlichungen; Broschüren und Tätigkeitsberichte (z.B. der Report [seit 2005]);
- Gebäudegestaltung (umgesetzt; z.B. Kunstausstellungen im Gebäude und auf den Freiflächen).

Erhöhung der Leistungs-Ergebnisorientierung

„Der weitere OE-Prozess [Organisationsentwicklungsprozess, d. Verf.] stellt insbesondere den Auftrag des Regierungspräsidiums, Koordinierungs- und Bündelungsbehörde zu sein, in den Mittelpunkt. Er betrachtet die Aspekte Führung, Organisation und Personalentwicklung und setzt damit bei der Organisationskultur an.“ (Nutz, S. 104)

Zieleprozess

Der Zieleprozess als ein Baustein des Verwaltungsreformprozesses legt neben dem Leitbild die Ziele der Behörde fest und ist durch ein Controlling des Erreichungsgrades ein Führungsinstrument. Auch die Erarbeitung der Ziele erfolgt nach dem Top-down-Bottom-up-Prinzip, sodass die Mitarbeiter bei der Formulierung neuer Ziele beteiligt sind. Ein solcher Zielfindungsprozess soll i.d.R. jährlich stattfinden. Unterschieden werden im Regierungspräsidium Kassel verschiedene Zielebenen:

- Behördenziele als langfristige Leitziele: Nach Aussage von Frau Scheffel haben die Behördenziele langfristigen Bestand und spiegeln den politischen Willen des Hauses (unter Berücksichtigung des politischen Willens der Landesregierung) wider. Sie werden jährlich auf Veränderungen geprüft und nötigenfalls ergänzt/angepasst. Das Regierungspräsidium Kassel hat sich vier Behördenziele gegeben, die die Moderatorenfunktion und Interessenvertretung für Nord- und Osthessen, den Ausbau der Bündelungsfunktion, die Orientierung als kundenorientierte Dienstleistungsbehörde zur Schaffung und Sicherung der nord- und osthessischen Infrastruktur und die Fortführung des Verwaltungsreformprozesses zum Ziel haben (s. Anhang);

- unterhalb der Behördenziele sind die Schwerpunktziele der Behörde ange- siedelt. Dabei handelt es sich um strategische Ziele der Behördenleitung, die für ein Jahr gelten und für deren Durchsetzung ein Prozessverantwortlicher benannt wird. Teilweise handelt es sich bei den Schwerpunktzielen um Aufgaben, die aber politisch im Mittelpunkt stehen und daher von der Behördenleitung als Schwerpunktziel ausgelegt wurden (z.B. ein Schwerpunktziel für 2007: Abschluss des Planfeststellungsverfahrens zum Flughafen Kassel-Calden bis 31.12.2007);
- Behörden- und Schwerpunktziele wurden nach Auskunft von Frau Scheffel von der Behördenleitung und den Abteilungsleitern vorgegeben und in den Abteilungen bekannt gemacht. Auf ihrer Grundlage haben die Abteilungen und Dezernate den Auftrag, in moderierten Sitzungen konkrete Abteilungs- und Dezernatsziele zu entwickeln.

Zur Umsetzung der Ziele als Führungsinstrument wurde 2003 ein striktes Ziel-Controlling aufgebaut, das dreimal jährlich durchgeführt wird. Bei der Entwicklung des Controllings stand im Vordergrund, dass das Verfahren leicht verständlich und einfach umzusetzen ist. Dazu gibt es elektronische Vordrucke, mit deren Hilfe die Dezernatsleiter die Dezernatsziele überwachen können. Gleichermaßen gilt für die Abteilungsziele. Die Verantwortung für das Controlling der Dezernats- und Abteilungsziele liegt bei den einzelnen Abteilungen. Für das Controlling der Schwerpunktziele sind die jeweiligen Prozessverantwortlichen zuständig. Die Behördenziele werden durch einen Abgleich mit den Schwerpunkt-, Abteilungs- und Dezernatszielen und die Kundenbefragungen durch die Behördenleitung überwacht.

Erfahrungen mit dem Zieleprozess

Der Zieleprozess wurde im Jahr 2000/2001 ausgesetzt, Grund war laut Statusbericht II unter anderem das fehlende Controlling und eine „allgemeine Unsicherheit im Umgang mit Zielen“ (S. 6). 2002 wurde der Zieleprozess neu initiiert, die Behördenziele festgelegt, ein Prozessverantwortlicher benannt und das Controlling eingeführt. Laut Statusbericht III ist seither die „allgemeine Struktur“ praxisfähig, der Zieleprozess allerdings „noch nicht verankert, noch nicht selbstverständlich“ (Statusbericht III, 2.3). Auch nach Auskunft von Frau Scheffel sei der Zieleprozess „noch nicht bei allen Mitarbeitern angekommen“, die Gründe dafür seien nach einer Bewertung im Jahr 2007, dass viele Ziele gleichzeitig Aufgaben seien, die Steuerungsfunktion der Ziele nicht überall konsequent eingefordert wurde

und parallel der landesweite NVS-Prozess laufe. Die Neue Verwaltungssteuerung beinhaltet auch ein Kontraktmanagement, das ab 2008 flächendeckend eingeführt werden soll. Aus diesem Grund soll 2008 der Zielprozess neu ausgerichtet werden, um Ziele und Kontrakte aufeinander abzustimmen/zu ergänzen.

Dennoch mache sich der Zieleprozess insgesamt in der Behörde bemerkbar, so Frau Scheffel. Insbesondere die Schwerpunktziele würden durch das Controlling umgesetzt; positiv sei für die Umsetzung auch, dass die Mitarbeiter die Ziele selbst mit vereinbart haben und die Behördenleitung die Umsetzung so einfacher einfordern kann.

Personalentwicklung

„Mit zunehmender Technisierung und Budgetsteuerung ist das Personal ein nicht zu vernachlässigender Faktor, welcher die Arbeitsqualität und damit das Ansehen der Behörde entscheidend beeinflusst. Personalentwicklung sollte daher mit Nachdruck forcierter werden.“ (Statusbericht II, S. 9)

Ein Schwerpunkt des Verwaltungsreformprozess liegt im Regierungspräsidium Kassel bei der Umsetzung eines Personalentwicklungskonzeptes. 1997 wurde dazu eine Projektgruppe gebildet, die mehrere Instrumente zur Personalentwicklung erarbeitete. Die Instrumente wurden eingeführt, die Projektgruppe 2001 aufgelöst und die Betreuung der Personalentwicklung durch ein behördeninternes „Expertenteam“ übernommen (vgl. Statusbericht III, 2.4). Mit seinem Personalentwicklungsconcept war das Kasseler Regierungspräsidium nach den Worten von Frau Scheffel „Vorreiter in Hessen.“ Die in Kassel entwickelten bzw. eingesetzten Instrumente wurden später im Personalentwicklungsconcept des Landes Hessen aufgenommen. Das Instrument des Vorgesetztenfeedback wurde im Regierungspräsidium Kassel erstmals im Jahr 2001 als Pilotprojekt durchgeführt, bis dahin gab es dieses Instrument nach Auskunft von Frau Scheffel weder in der Bundes- noch in der Landesverwaltung, sondern nur in der freien Wirtschaft. Zu dem Projekt wurden nach der Einführung Mitarbeiter und Vorgesetzte befragt und ein Erfahrungsbericht verfasst; danach waren sowohl Mitarbeiter als auch Vorgesetzte der Ansicht, „dass das Vorgesetzten-Feedback [...] eine wertvolle Erfahrung war und ein geeignetes Instrument ist, um die Gesprächsatmosphäre in den Einheiten positiv zu beeinflussen“ (Erfahrungsbericht, S. 2). Bei der Vorgesetztenrückmeldung bewerten die Mitarbeiter zunächst ihre jeweiligen Vorgesetzten (Dezernatsleiter, Abteilungsleiter, etc.). Anschließend sollten die Ergebnisse den Mitarbeitern durch die Vorgesetzten präsentiert werden und Gespräche mit

den Mitarbeitern geführt werden. Ziel des Vorgesetztenfeedback ist eine „klare Rückmeldung“ der Mitarbeiter an die Vorgesetzten über deren Führungsverhalten. So können den Vorgesetzten Veränderungsmöglichkeiten eröffnet werden, die Behördenleitung erhält eine Information zum „Klima in der Behörde“ und kann nötigenfalls steuernd eingreifen, die Motivation der Mitarbeiter wird durch größere Zufriedenheit gefördert (vgl. Erfahrungsbericht, S. 12). Das Vorgesetztenfeedback soll seither im dreijährigen Rhythmus durchgeführt werden.

Das Rahmenkonzept zur Personalentwicklung umfasst mit dem Vorgesetztenfeedback insgesamt 26 Personalentwicklungsmaßnahmen und -instrumente. Die Personalentwicklung wurde von der Projektgruppe von Beginn an als „langfristig angelegter Prozess“ zur „Ermittlung, Erhaltung und Förderung des Leistungs- und Lernpotenzials“ der Mitarbeiter gesehen (Rahmenkonzept PE, S. 3). Die zwölf Ziele, die das Konzept mit der Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen verfolgte, fasste die Projektgruppe mit dem Satz zusammen: „Die richtige Mitarbeiterin und der richtige Mitarbeiter zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Arbeitsplatz“ (Rahmenkonzept PE, S. 4). Die Instrumente reichten von der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter über Beratungs- und Förderungsmaßnahmen bis zur Beurteilung der Leistung der Mitarbeiter und auch der Führungskräfte. Unter anderem gibt es Führungsgrundsätze, Jahresgespräche der Mitarbeiter mit dem unmittelbaren Vorgesetzten und ein Programm zur Suchtprävention und Gesundheitsförderung. Die Maßnahmen und Instrumente wurden umgesetzt und werden – soweit sie nicht durch das hessische Personalentwicklungskonzept überlagert werden – fortgesetzt.

Das Gender-Konzept

Als ein Teil des Personalentwicklungsconceptes des Regierungspräsidiums Kassel kann das Gender-Konzept verstanden werden, das als Teil der Experimentierklausel des Hessischen Gleichberechtigungsgesetzes (s. auch Kapitel II. 3.3 „Die Frauenbeauftragte“) von den beiden Frauenbeauftragten des Regierungspräsidiums entwickelt wurde. Mit dem Gender-Konzept nimmt nach Aussage der Frauenbeauftragten das RP Kassel eine bundesweite Vorreiterrolle ein. Es wurde im Jahr 2001 eingeführt und versucht, die Chancengleichheit für Männer und Frauen nicht wie üblich per Stellen, sondern durch eine Gender-Budgetierung durchzusetzen. Das Controlling dieses Prozesses inklusive der Analyse wird von einer der beiden Frauenbeauftragten (der für die Teilnahme an der Experimentierklausel eine eigene Stelle eingerichtet wurde) übernommen. Der Bericht zum Gender-Konzept („Bericht zum Modellprojekt Chancengleichheit“) wird jährlich fortgeschrieben.

Ziel ist es, nicht nur nach Anzahl der Stellen, sondern auch in den verschiedenen Hierarchiestufen eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Geschlechter zu erreichen (durch Einstellungen, Beförderungen etc.). Zwar setzte u.a. die *Operation Sichere Zukunft* (Einstellungsstopp, Personalabbau, Reduzierung der Abteilungen und Dezernate und damit der Führungsebenen) dem Konzept auch einige Probleme entgegen, doch zeigen die Zahlen erste Erfolge (Quelle: Bericht zum Modellprojekt Chancengleichheit des Regierungspräsidiums Kassel):

Lag der Anteil der Frauen bei den Beförderungen etc. im Jahr 2002 mit 43,6 Prozent noch unter dem der Männer (56,4 %), so zeigte sich die Situation im Jahr 2006 genau umgekehrt (57,9 % Frauenanteil/41,1 % Männer). Bei den Einstellungen lag der Frauenanteil im Jahr 2002 bereits bei 68,9 Prozent (Männer 31,1 %), im Jahr 2006 gar bei 100 Prozent, da alle 13 Neueingestellten Frauen waren. Auch bei den Auszubildenden überwiegt in allen Berichtsjahren der Frauenanteil, bei den reformbedingten Versetzungen allerdings meist der Anteil der Männer. Der Stellenanteil der Frauen lag im Jahr 2001 bei 48,6 Prozent (51,4 % Männer), im Jahr 2006 lag der Stellenanteil der Frauen bei 50,3 Prozent (Männer 49,7 %). Der Einkommensanteil der Frauen, der nach dem Gender-Konzept insbesondere gefördert werden soll, lag im Jahr 2001 im Vergleich zum Stellenanteil (48,6 %) bei nur 40,7 Prozent, die Männer, die fast gleichstark am Stellenanteil vertreten waren, verdienten 59,3 Prozent des Gesamteinkommens im RP Kassel. Diese Differenz von fast 20 Prozent konnte aber – trotz der *Operation Sichere Zukunft* – bis zum Jahr 2006 um fast die Hälfte abgebaut werden: Die Frauen verdienten demnach 44,6 Prozent des Gesamteinkommens, die Männer 55,4 Prozent.

Organisationsentwicklung

Unter der Überschrift „Organisationsentwicklung“ fasst Frau Scheffel zwei weitere Bausteine des hausinternen Verwaltungsreformprozesses am Regierungspräsidium Kassel zusammen. Im Unterschied zum Personalentwicklungsprozess werden diese Maßnahmen nicht zentral gesteuert, sondern liegen hauptsächlich in der Verantwortung der einzelnen Abteilungen. Ansatzpunkt ist das im Handlungskonzept 1997 vorgeschlagene Qualitätsmanagement, das allerdings nicht als solches im Regierungspräsidium aufgebaut wurde, sondern nur in Teilen eingeführt wird:

- **Verfahrensmanagement**

Im Mai 2000 wurde beschlossen, eine Projektgruppe des Regierungspräsidiums mit dem Aufbau eines Verfahrensmanagements zu betrauen (vgl.

Statusbericht II, S. 14). Ziel war es, Optimierung, Transparenz und Berechenbarkeit der Verfahrensabläufe bei allen wesentlichen Zulassungs- und Rechtsetzungsverfahren als Selbstverpflichtung der Behörde zu erreichen (vgl. Verfahrensmanagement, S. 2). Dazu wurde von der Projektgruppe zunächst der Ist-Zustand ermittelt, um aufgrund möglicher Schwachstellen Verbesserungsmaßnahmen vorzuschlagen. Die Projektgruppe kam dabei zu dem Ergebnis, „dass die Verfahren mit Bündelungscharakter im Regierungspräsidium Kassel zur Zeit geordnet und planvoll durchgeführt werden“ (Verfahrensmanagement, S. 8). Bei dem Verfahren wurden auch die Industrie- und Handelskammern aus Kassel und Fulda beteiligt, die beide interessanterweise „sehr zufrieden mit der Art und Weise der Verfahrensdurchführung“ waren und darauf hinwiesen, dass einheitliche verbindliche Schemata bei der Bearbeitung eher hinderlich seien (vgl. Verfahrensmanagement, S. 7). Die Projektgruppe entschied daher, nur solche Maßnahmen einzuführen, die den Status Quo halten oder verbessern würden. Die eingeführten Regelstandards fanden bereits in den verschiedenen Abteilungen Anwendung. Zusätzlich wurde vorgeschlagen, Verfahrensbücher und Verfahrenskonten zur Transparenz und zur Dokumentation des Verfahrensablaufes nach innen und außen einzuführen und ein Controlling sicherzustellen (vgl. Verfahrensmanagement, S. 9ff). Eine zentrale Steuerung oder Verpflichtung zur Einführung besteht nicht, die Dezernate und Abteilungen können die Instrumente nach dem Prinzip der Freiwilligkeit nutzen, erklärt Frau Scheffel. Damit sind die Abteilungen für Umsetzung und Controlling des Verfahrensmanagements selbst verantwortlich.

- **Qualitätsberatung/Moderation**

Im engen Zusammenhang mit dem Verfahrensmanagement stehen die Instrumente Qualitätsberatung/Moderation. 1998 wurden 15 Qualitätsberater extern ausgebildet, deren Auftrag es war, den Qualitätsgedanken in den Abteilungen zu implementieren und Maßnahmen zur Qualitätssicherung durchzuführen (vgl. Bestandsaufnahme, S. 9). Die Qualitätsberater gingen auf Anfrage der Dezernate oder Abteilungen in die betroffenen Bereiche, um gemeinsam mit den dortigen Mitarbeitern Stärken und Schwächen zu ermitteln und Verbesserungsvorschläge zu erstellen. Wie bereits beim Verfahrensmanagement erläutert, war der Bedarf an einer solchen Optimierung des Geschäftsprozesses gering, sodass im Jahr 2003/2004 keine Qualitätsberatungen durchgeführt werden mussten (vgl. Statusbericht III, 2.5). Die Qualitätsberatung wurde

daher ohne zentrale Standards ebenfalls auf die einzelnen Abteilungen übertragen.

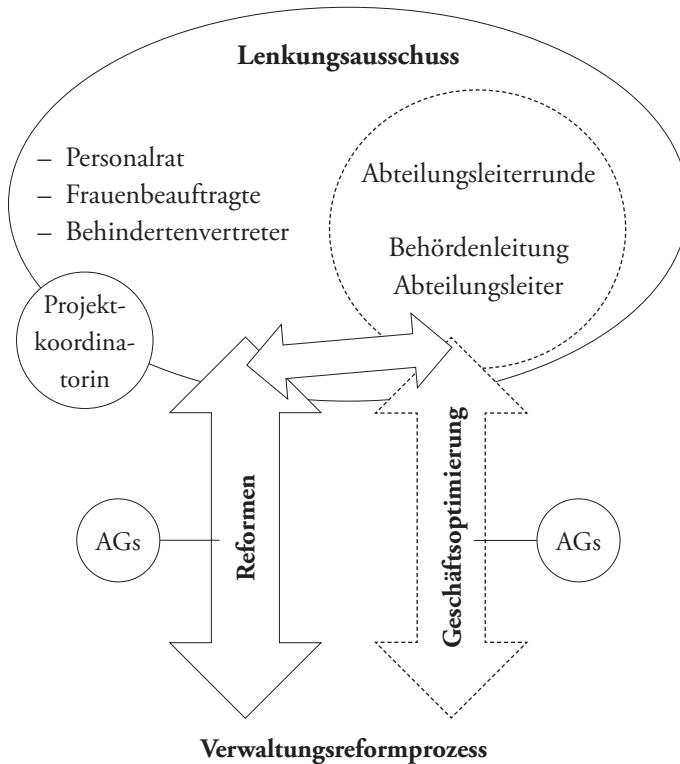
Zum Konfliktmanagement wurde ein Moderatorenpool eingeführt, der aus zwölf Mitarbeitern des Regierungspräsidiums besteht (vgl. Statusbericht III, 2.5) und die Moderation als „Serviceleistung“ für alle Bereiche anbietet (vgl. Bestandsaufnahme, S. 8). Die Moderatoren können bei Konflikten aus den Dezernaten/Abteilungen angefordert werden und wurden bisher vor allem im Rahmen des Zieleprozesses und der Vorgesetztenrückmeldung eingesetzt. Die Moderation sollte zunächst nur zur Unterstützung des Reformprozesses dienen (vgl. Bestandsaufnahme, S. 8). Ein Konfliktmanagement/Mediation befindet sich aus einer Eigeninitiative heraus seit Juli 2002 im Aufbau, hier kooperiert das Regierungspräsidium mit Stadt und Landkreis Kassel in einem „behördenübergreifenden Netzwerk“ (Scheffel), sodass die Mediatoren in Konfliktfällen gegenseitig eingesetzt werden können und nicht innerhalb der eigenen Behörde vermitteln müssen.

Beteiligte/Gremien

Zur Umsetzung des Verwaltungsreformprozesses wurde zunächst eine Koordinierungsgruppe gegründet. Nach der Anfangsphase übernahm ein Lenkungsausschuss die Koordination des Verwaltungsreformprozesses am Regierungspräsidium Kassel. Dieser Ausschuss bestand aus den Mitgliedern der Behördenleitung und der Abteilungsleitung, den Interessenvertretern (Betriebsrat, Frauen, Behinderte) und der Projektkoordinatorin. Wie Frau Scheffel berichtet, zeichnete sich aber ab, dass durch die große Anzahl der verschiedenen Prozesse der Lenkungsausschuss „nur halbverantwortlich“ war. Daher wurden im Lenkungsausschuss einzelne Abteilungsleiter zu Prozessverantwortlichen benannt. Eine Person war damit für einen bestimmten Prozess verantwortlich, was die Durchsetzung der Maßnahmen erleichterte. Die Koordination lag bei der Projektkoordinatorin, deren Stelle Frau Scheffel innehatte. Die Projektkoordinatorin wurde zunächst als Stabsstelle eingerichtet, dann aber in das Dezernat II (Organisationsdezernat) überführt. Scheffel wertet dies als ein äußeres Zeichen dafür, dass der Reformprozess in die Linie überführt und aus der Reform damit nun ein Organisationsentwicklungsprozess wird (s. a. nachfolgende Abb.). Neben dem Lenkungsausschuss wurde eine Arbeitsgemeinschaft „Status“ als Controllinginstanz eingerichtet, die einen jährlichen Controllingbericht/Statusbericht über den Stand der Reformmaßnahmen vorlegt. Der Geschäftsoptimierungsprozess lief laut Frau Scheffel

am Lenkungsausschuss vorbei, wenn es um das Tagesgeschäft bzw. um fachliche Belange ging. Hier waren die Abteilungsleiter zuständig; die Verknüpfung mit dem Lenkungsausschuss war dadurch gegeben, dass die Abteilungsleiterrunde „quasi deckungsgleich“ mit dem Lenkungsausschuss ist. Die einzelnen Reformmaßnahmen/Instrumente wurden in moderierten Arbeitsgruppen erarbeitet.

Abb. 2: Verwaltungsreformprozess im Regierungspräsidium Kassel



Verwaltungsreformprozess der Hessischen Landesverwaltung

Parallel zum beschriebenen internen Verwaltungsreformprozess im Regierungspräsidium Kassel fand im gleichen Zeitraum ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre auch im gesamten Land Hessen ein Verwaltungsreformprozess statt, der sich ebenfalls auf das

Regierungspräsidium Kassel auswirkte. Teilweise ergänzen sich die behördinternen und die hessenweiten Prozesse, zum Teil war – wie bereits angesprochen – das Kasseler Regierungspräsidium auch Ideengeber für die später in ganz Hessen umgesetzten Maßnahmen.

Überblick über den Verwaltungsreformprozess in Hessen

Begonnen wurde der Verwaltungsreformprozess der hessischen Landesregierung bereits unter der rot-grünen Koalition von Ministerpräsident Hans Eichel im Jahr 1995. In einem Kabinettsbeschluss vom 17. Januar 1995 wurden die Eckpunkte für die „Hessische Landesverwaltung 2000“ als Ziele einer Verwaltungsreform verabschiedet. Darin ist enthalten, dass sich die Landesverwaltung als kunden- und ergebnisorientiertes Dienstleistungsunternehmen verstehen solle. Insbesondere die Bereiche Aufgabekritik/Privatisierung, Personalentwicklung und Neue Verwaltungssteuerung wurden darin bereits angesprochen (vgl. Kabinettsbeschluss 1995). Die neue hessische Landesregierung unter Ministerpräsident Roland Koch (CDU) setzte den begonnenen Verwaltungsreformprozess (ab 1999 zunächst in Koalition mit der FDP, seit 2003 in Alleinregierung mit absoluter CDU-Mehrheit) verstärkt fort. Die meisten Projekte werden, folgt man den verschiedenen Internetdarstellungen der Landesregierung, bis zum Ende der Legislaturperiode 2008 umgesetzt sein.

Nach einer Darstellung der Landesregierung auf den Internetseiten des Landesportals Hessen verfolgt der derzeitige Verwaltungsreformprozess der hessischen Landesregierung zwei Hauptziele: die Verminderung von Personal- und Sachkosten zur Konsolidierung des Landshaushalts sowie eine schnellere und einfache Erbringung der Verwaltungsdienstleistungen für Bürger und Wirtschaft (vgl. Landesportal Hessen). Erreicht werden sollen diese Ziele durch sieben Maßnahmenbündel, die auf den Internetseiten der Hessischen Staatskanzlei vorgestellt werden:

1. Aufgabenabbau und Privatisierung

Alle staatlichen Leistungen sollen auf ihre Notwendigkeit und auf die Möglichkeit, sie zu privatisieren, untersucht werden. Insbesondere von der Privatisierung betroffen sind auch „allgemeine Verwaltungs- und Servicedienste“ wie Druckereien, Werkstätten, Boten- und Fahrdienste etc. der Behörden. Das Überprüfungsverfahren ist laut Internetdarstellung noch nicht abgeschlossen. Im Bereich der hessischen Regierungspräsidien wurden entsprechende Maßnahmen bereits im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* durchgeführt (s. dort).

2. Neue Landesbetriebe

Mit den neuen Landesbetrieben sollen bestimmte Aufgaben möglichst mit „Gewinnerzielung“ oder möglichst hoher Kostendeckung erledigt werden (vgl. Staatskanzlei). Folgende Landesbetriebe wurden aus der Verwaltung ausgegliedert:

Hessisches Immobilienmanagement, HessenForst, Landgestüt Dillenburg, Hessisches Baumanagement, Hessenlabor, Landwirtschaft Hessen (vgl. Reformkurs Hessen, S. 7). Die Regierungspräsidien waren insbesondere durch die Schaffung der Landesbetriebe Immobilienmanagement (s. Kapitel II. 5.2 „Standorte“), HessenForst (s. Kapitel II. 2.6 „Die Abteilung für Forsten und Naturschutz“), Landwirtschaft und Baumanagement davon betroffen und mussten entsprechende Aufgaben abgeben.

3. Verfahrensbeschleunigung, Vorschriften- und Subventionsabbau

Maßnahmen sind die Befristung von Gesetzen und Verordnungen (umgesetzt; die Regierungspräsidien sind nicht direkt betroffen, da die Befristung durch den Gesetzgeber erfolgt) und deren Abbau, die Reduzierung der Widerspruchsverfahren (im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* von den Regierungspräsidien umgesetzt), und die Befristung und der Abbau von Förderprogrammen des Landes und teilweise Übertragung auf die Investitionsbank Hessen/die Landestreuhandstelle Hessen (auch hier sind die Regierungspräsidien betroffen, da die Befristung bzw. Aufgabenübertragung z.T. zu einem Aufgabenverlust im Förderbereich führt [s. auch Kapitel II. 2.3.3 „Das Gesundheits- und Sozialwesen“]).

4. E-Government

Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsabläufen durch elektronische Medien nach einem Masterplan; dabei werden die Bereiche der elektronischen Datenverarbeitung der Landesverwaltung standardisiert. Auch die Regierungspräsidien nehmen an diesem Prozess teil. Unter anderem mit den Projekten eBeihilfe (Beihilfestelle) und Owi 21 (Bußgeldstelle) ist das RP Kassel auch aktiv an dem Aufbau des E-Government-Systems beteiligt.

5. Bündelung und Delegation (Strukturreform)

Die Maßnahmen wurden bereits in den vorherigen Kapiteln zum Teil angesprochen; sie beinhalten die Delegation von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene (umgesetzt mit dem Gesetz zur Kommunalisierung 2005), die „Konzentration und Aufgabenentlastung bei den Regierungspräsidenten“ (umgesetzt mit der *Operation Sichere Zukunft* und dem ersten und dritten Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform in Hessen; u.a. Eingliederung von Sonderbehörden [Arbeitsschutz], Abbau von Widerspruchsverfahren).

Nur teilweise betroffen waren die Regierungspräsidien von einer Standortstrukturreform (zweites Verwaltungsstrukturreformgesetz); geplant ist eine länderübergreifende Kooperation in bestimmten Verwaltungsbereichen (Projekte in Bearbeitung).

Die beiden letzten Maßnahmenbündel – Neue Verwaltungssteuerung (NVS) und Personalmanagement – sollen im Folgenden ausführlicher behandelt werden, da sie im engen Zusammenhang mit dem internen Verwaltungsreformprozess des Regierungspräsidiums Kassel stehen. Zunächst zum Personal.

6. Personalmanagement

Ziele des Personalmanagements der Landesregierung sind die Einsparung von Personalkosten, die Steigerung von Mobilität und Leistungsorientierung der Mitarbeiter und damit das Erreichen von „mehr Arbeitszufriedenheit durch flexiblen Arbeitseinsatz und bessere Ausschöpfung der persönlichen Fähigkeiten“ (vgl. Internetseite der Staatskanzlei). Um diese Ziele zu erreichen, trat im Jahr 2003 ein ressortübergreifendes „Rahmenkonzept zur Personalentwicklung in der hessischen Landesverwaltung“ für Ministerien, Landesbehörden und Landesbetriebe in Kraft. Auch dieses Rahmenkonzept beruht auf den Zielen des Verwaltungsreformprozesses, die 1995 festgelegt wurden (vgl. Rahmenkonzept PE Hessen, S. 4). Die darin enthaltenen Maßnahmen wurden teilweise im Regierungspräsidium Kassel bereits durchgeführt oder sogar aus dem Personalentwicklungskonzept des Regierungspräsidiums übernommen (z.B. Jahresgespräche) oder ergänzen das PE-Konzept in Kassel. Das hessische Rahmenkonzept umfasst u.a. die Personalgewinnung, die Fort- und Ausbildung, die Arbeitsorganisation, die Führungskräfte sowie das Thema Gesundheit am Arbeitsplatz. Nach Auskunft von Frau Scheffel widersprechen sich die beiden Konzepte nicht, die landesweite Vorgabe lasse außerdem ausreichend Spielraum für eigene Bedürfnisse des Regierungspräsidiums.

Neben dem Personalentwicklungsconcept wurden hessenweit ein EDV-gestütztes Personal- und Stellenbewirtschaftungssystem eingeführt (Software SAP R/3 R; s.a. NVS) sowie die Führungsgrundsätze neu gefasst. Hier floss auch das im Regierungspräsidium Kassel entwickelte Vorgesetztenfeedback ein, das nun hessenweit eingeführt werden soll (vgl. Internetseite Staatskanzlei). Zum Personalmanagement zählt außerdem die Erprobung einer Leistungsprämie / variabler Gehaltsbestandteile in bestimmten hessischen Behörden.

7. Neue Verwaltungssteuerung (NVS)

Die Neue Verwaltungssteuerung (NVS) soll nach Angaben des hessischen Finanzministeriums, das diesen Prozess betreut, bis zum Jahr 2008 flächendeckend in Hessen

eingeführt werden (angestoßen wurde der Prozess noch von der alten rot-grünen Landesregierung; s. Kabinettsbeschluss von 1998). Der Hintergrund für die Einführung der neuen Steuerungstechniken ist ein möglichst effizienter Mitteleinsatz, um bei knapper werdenden Ressourcen die wachsenden Anforderungen an die Verwaltung weiterhin wahrnehmen zu können, heißt es auf der Internetdarstellung der NVS beim Hessischen Finanzministerium. Der Kernpunkt der NVS ist die Umstellung des bisherigen, kameralen öffentlichen Haushaltswesens (inklusive Personal- und Rechnungswesen) in Hessen auf eine betriebswirtschaftliche Buchführung (genannt: Doppik = Kunstwort für kaufmännische doppelte Buchführung).

Im Zuge der NVS wird der bisherige Haushaltsplan des Regierungspräsidiums (und der gesamten hessischen Landesverwaltung) bis zum Jahr 2008 durch einen sogenannten Produkthaushalt ersetzt (vgl. Internetdarstellung NVS und Landesverwaltung Hessen 2000):

Die einzelnen Ressorts definieren – ähnlich wie für das RP Kassel beschrieben – unter Bezug auf das Regierungsprogramm verschiedene Kategorien von Zielen, die sie erreichen wollen. Zur Umsetzung dieser Ziele bedienen sich die Ressorts bestimmter Produkte, die von der Verwaltung erstellt werden. Das Produkt ist also „das Arbeitsergebnis der Landesverwaltung“ (Hessen 2000, S. 20). Die Produkte setzen sich schließlich wiederum aus verschiedenen Leistungen zusammen (z.B. Beratung, Bescheid, etc.). Die Produkte bzw. Leistungen müssen sich die unterschiedlichen Verwaltungsebenen/-behörden sozusagen bei den unterschiedlichen Verwaltungen „erkaufen“, dies geschieht über ein schriftliches Kontraktmanagement, das gleichsam als Steuerungsmittel dient. Für die Erstellung der Produkte/Leistungen stellen die Behörden also eine Rechnung für den Auftraggeber aus, den Verwaltungen werden somit leistungs- bzw. produktbezogen Budgets zugewiesen. Es gibt also keine globalen Haushaltsmittel für Stellen oder Sachmittel mehr, sondern produkt-/leistungsbezogene Budgets. Die Gelder müssen begründet der Erstellung eines bestimmten Produktes dienen. Neu daran ist auch, dass nicht verbrauchte Mittel nach Angaben des Finanzministeriums als Gewinn bei den Verwaltungseinheiten verbucht werden können. Der Produkthaushalt regelt also letztlich, „welche Art, Menge und Qualität von Produkten die jeweilige Organisationseinheit mit ihrem Budget erbringen soll“ (Internetdarstellung).

Zur Umsetzung des Produkthaushaltes wurde in ganz Hessen ein spezielles Computerprogramm der Firma SAP eingeführt, mit dem in sogenannten Modulen der Produkthaushalt, das Personalwesen und das Beschaffungswesen verwaltet werden können. Ziel ist es, im Jahr 2008 den gesamten Landeshaushalt vollständig auf den Produkthaushalt umzustellen. Mit Hilfe dieses Computersystems

soll außerdem ein Controlling des Produkthaushaltes ermöglicht werden, das Controlling soll als Entscheidungs-, Steuerungs- und Führungsinstrument dienen und jederzeit einen Einblick in die Daten des Produkthaushaltes liefern (wieviel Geld wurde bereits ausgegeben, wurden die Ziele erreicht, etc.).

Die Landesregierung erhofft sich mit diesem System eine effizientere und kostengünstigere Verwaltungsarbeit sowie mehr Transparenz des Verwaltungshandlens für Bürger, Regierung und Parlament. Schließlich soll durch mehr Eigenverantwortlichkeit die Motivation und Verantwortung der Beschäftigten gestärkt werden.

Auch im Regierungspräsidium Kassel mussten diese Vorgaben umgesetzt werden. Die für die NVS zuständige Controllerin des Regierungspräsidiums Kassel, Petra Kühle, berichtet über den NVS-Prozess in Kassel. Nach dem Kabinettsbeschluss von 1998 sei die Neue Verwaltungssteuerung „häppchenweise“ auf die Landesbehörden übertragen worden, so die Controllerin. Im RP Kassel begann der NVS-Prozess ab dem Jahr 2000 (Frau Kühle wurde eigens dafür angestellt) zunächst mit einer Vorbereitungsphase. Ab dem Jahr 2002 begann dann die Projektphase. In einer Projektgruppe aus 15–16 Mitarbeitern aus den verschiedenen betroffenen Bereichen der Behörde wurden nach Angaben von Frau Kühle die einzelnen SAP-Module bearbeitet (Datenerfassung etc.), dabei gab es auch externe Unterstützung. Zum 1. Januar 2004 wurde die Neue Verwaltungssteuerung bzw. das SAP-Programm dann offiziell eingeführt, seither wurde das Programm schrittweise um weitere Module erweitert (Human Ressources im Jahr 2006 für die Personalverwaltung; ab 2008 Produkthaushalt). Das tägliche Geschäft läuft seit dem Jahr 2004 damit über das SAP-Programm, die Haushaltsplanungen sind allerdings weiterhin kameral, was den Abgleich der Daten erschwere. Ab dem 1. Januar 2008 sollen nach dem „Ist“ dann auch die Planungen auf die kaufmännische Buchführung (Doppik) umgestellt werden, damit könne man laut Frau Kühle ab dem nächsten Jahr die Zahlen im System richtig gegenüberstellen.

Besonderheiten bei der Einführung der NVS im Regierungspräsidium Kassel

Im Unterschied zu den Ressorts und anderen Behörden haben die hessischen Regierungspräsidien keine eigenen Produkte, da sie hauptsächlich vier Ressorts (Inneres, Umwelt, Wirtschaft, Soziales) dienen. Nach Angaben von Frau Kühle konnten sich die Ressorts nicht auf Produkte der Regierungspräsidien einigen. Die Regierungspräsidien schließen sich den Produkten der Ressorts an und erstellen für die Ministerien Dienstleistungen, die von den Ressorts vergütet werden. Die Regierungspräsidien seien damit Dienstleister für die Ressorts, sagt die Controllerin. Die Neue Verwaltungssteuerung

bringt damit verschiedene Veränderungen im Regierungspräsidium Kassel mit sich:

- **Auswirkungen auf die Mitarbeiter**

Die Beschäftigten des Regierungspräsidiums Kassel müssen – um die Kontrolle und Abrechnung der Leistungen zu gewährleisten – regelmäßig ihre Arbeitszeit („wofür arbeite ich wie lange?“) und die Mengen (z.B. Zahl der Besichtigungen, etc.) online in das SAP-Programm eintragen.

- **Auswirkungen auf die Führungskräfte**

Die Dezernats- und Abteilungsleiter werden mehr in die Haushaltsplanung involviert, da sie monatlich Auswertungen und Dokumentation vornehmen müssen. Dadurch werden die Kosten nach Angaben von Frau Kühle besser durch die Führungskräfte gemanagt. Durch den Programmzugriff gibt es bessere Kosten- und Haushaltsinformationen (wie viel Geld wurde schon verbraucht? Wie viel ist noch da?), damit sei auch eine bessere Steuerung von unten möglich, ebenfalls eine besser fundamentierte Rückmeldung nach oben.

- **Veränderung der Arbeitsabläufe**

Vor Handlungen müssen sich die Betroffenen rückversichern, ob die notwendigen Mittel dafür im Budget noch vorhanden sind (z.B. für Dienstreisen, Fortbildungen etc.). Dies war unter dem kamerale System nur schwer möglich.

Im Regierungspräsidium entstanden mit der Einführung des NVS neue Arbeitsbereiche wie die Finanzbuchhaltung, ein neues Beschaffungswesen und das aus fünf Personen bestehende Controllingteam. Insbesondere das Controlling sei ein völlig neues Arbeitsfeld am RP Kassel, so Frau Kühle, durch die Kosten-Leistungsrechnung der kaufmännischen Buchführung ist nun jederzeit eine Kontrolle und ein steuerndes Eingreifen in den Haushalt möglich. Das Controlling ist derzeit noch im Dezernat II (Organisation/Haushalt) angesiedelt, nach Einschätzung der Controllerin wäre es aber wünschenswert, das Controlling als behördenübergreifende Stabsstelle einzurichten.

- **Auswirkungen auf den Haushalt**

Der Haushalt des Regierungspräsidiums wurde bzw. wird bis 1. Januar 2008 vollständig von der kamerale Buchführung auf die kaufmännische Buchführung „Doppik“ umgestellt. Ein Unterschied ist, dass der kamerale Haushalt nach den Worten von Frau Kühle in „gröbere Päckchen“ aufgeteilt war, während der Produkthaushalt detaillierter ausfällt. Ein weiterer Unterschied: Der kamerale Haushalt enthielt die Sachkosten und Investitionen, für das Personal gab es den Stel-

lenplan, es musste im Haushalt nicht extra beplant werden. Die Personalkosten sind ab 2008 Teil des Budgets, dass dem RP für die jeweiligen Dienstleistungen zugewiesen wird.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen kameralem und Doppik-System ist, dass der alte Haushalt nur „auf Papier“ bestand, wie Frau Kühle erläutert und es damit keine aktuellen Zugriffsmöglichkeiten auf den Haushaltsstand gab, wie heute mittels des SAP-Programms. Damit veränderten sich auch die Planungen für den Haushalt des Regierungspräsidiums: Bisher wurde am Anfang eines Jahres für das nächste Haushaltsjahr geplant, wie Herr Hausmann, Beauftragter für den Haushalt des Regierungspräsidiums, erklärt, die verschiedenen Abteilungen mussten dazu ihre eigenen Haushaltsplanungen einreichen. Etwa im März wurde dann der Haushalt voranschlag erstellt. Der Haushalt wurde schließlich beim Ministerium eingereicht, so Frau Kühle, und gegen Ende des Jahres gab es eine Rückmeldung. Durch die Planung per SAP und dessen Vernetzung auch mit dem Ministerium wird zwar auch zwischen Dezember und März geplant, aber es gibt nun während des Haushaltaufstellungsprozesses bereits Rückmeldungen „von oben“, sodass der Planungsprozess das ganze Jahr über dauere (die Einstellung von Veränderungen sind nur im RP selbst möglich). Hier werde das SAP-Programm auch zum Problem, da darin „bis zum letzten Hosenknopf“, also bis ins kleinste Detail, der Haushalt aufgestellt werde, berichtet Frau Kühle. Gibt nämlich das Ministerium bestimmte Einsparungen vor, können diese nicht mehr wie im kameralen System an einer Stelle eingespart, sondern müssen in die Detailaufstellungen umgesetzt werden (ein Beispiel: wurden früher 1.000 Euro gekürzt, wurden diese aus der betreffenden Haushaltsstelle gestrichen; heute müssen diese 1.000 Euro z.B. in einzelne Büroausstattungsgegenstände, Personalanteil etc. umgerechnet werden).

Gestaltungsspielraum bei der Haushaltserstellung

Die Vorgabe für die Umstellung des kameralen Haushalts auf einen kaufmännischen waren die Ist-Werte des Regierungspräsidiums aus dem Jahr 2006, berichtet Frau Kühle. Diese Werte dienten als Basis, dazu kamen neue gesetzlichen (Aufgaben-)Veränderungen und ihre Auswirkungen. Eine weitere Vorgabe bei der Haushaltserstellung ist ein Eckwert des hessischen Finanzministeriums. Der Finanzminister stellt dem Regierungspräsidium eine Gesamtsumme zur Verfügung, die nicht überschritten werden darf. Ansonsten sei die Gestaltung des Haushalts frei, sagt Frau Kühle, allerdings ist der Haushalt abteilungs- und ressortgebunden, was z.B. Mitarbeiterumschichtungen schwierig mache. Die derzeitige Zwischenphase der Umstellung vom kameralen auf das doppelische System wird von Winfried Hausmann übrigens als vorteilhaft einge-

schätzt. Durch ein im Rahmen der *Operation Sichere Zukunft* für die Regierungspräsidien erreichtes Globalbudget sei „fast alles“ deckungsfähig, da die Gelder innerhalb des Budgetrahmens verschoben werden könnten, z.B. aus dem Personalkosten- in den Sachkostenbereich oder umgekehrt. Dies war bei der kameralistischen Haushaltsführung nicht möglich. In der derzeitigen Zwischenphase könnten innerhalb der Budgets Prioritäten gesetzt und die Mittel flexibel eingesetzt werden. Früher waren für solche Umschichtungen Genehmigungen des Ministeriums notwendig, berichtet Herr Hausmann, im Moment sei man im Haushalt „relativ flexibel“.

Für den künftigen Produkthaushalt hat der Organisationsdezernent die Befürchtung, dass dieser Spielraum wieder enger werde, da das Geld im Produkthaushalt für bestimmte Leistungen/Produkte zur Verfügung gestellt werde. Prioritäten könnten dann nur noch innerhalb dieser Leistungen gesetzt und Gelder entsprechend verschoben werden.

Als weiteres Problem sieht Frau Kühle die weitere Bindung des Haushalts an die vier Ressorts, die ebenfalls Umschichtungen innerhalb der Behörde erschwere. Ein Gesamthaushalt bzw. Globalbudget für das Regierungspräsidium wäre in ihren Augen auch unter Geltung des Produkthaushaltes wünschenswert und „nutzbringend.“ Dies sei im Konzept der Staatskanzlei zunächst auch angedacht gewesen, berichtet Frau Kühle. Die Regierungspräsidien sollten als Dienstleistungsbehörden mit Globalbudget für die Ministerien zur Verfügung stehen. Dies hätte allerdings bedeutet, dass die einzelnen Ressorts Geld (und damit Macht) hätten abgeben müssen, somit sei die Idee an den Ressorts gescheitert. Der Dienstleistungscharakter der Regierungspräsidien blieb zwar erhalten, die Dienstleistungen werden nun aber quasi beim jeweiligen Ressort im Rahmen deren Budgets in Rechnung gestellt.

Vom System der Neuen Verwaltungssteuerung und deren Vorteilen ist Frau Kühle überzeugt, sie nennt aber auch Nachteile:

- die zentrale Steuerung: Die Controller können nicht frei agieren, die Vorgaben blenden z.T. die Details aus;
- das Regierungspräsidium bleibt weiterhin „Diener vierer Herren mit vier Töpfen“;
- das Computerprogramm benötige sehr viel Input.

Zudem sei das „Denken“ in den neuen Haushaltsstrukturen in der Behörde noch nicht überall vorhanden.

Bewertung

Der interne Verwaltungsreformprozess des Regierungspräsidiums Kassel wurde durch den parallel laufenden Verwaltungsreformprozess der hessischen Landesverwaltung

– insbesondere mit der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung – und durch die *Operation Sichere Zukunft* beeinflusst. Während der Verwaltungsreformprozess auf Landesebene eher als Ergänzung zum behördeninternen Optimierungsprozess angesehen wird (zum Teil beruhen die Landesvorgaben ja auch auf Ideen aus Kassel), so stellte die *Operation Sichere Zukunft* den behördeninternen Verwaltungsreformprozess vor neue Herausforderungen. Der Prozess wurde „erheblich beeinträchtigt und erhielt eine andere Ausrichtung“, ist das Fazit der Bestandsaufnahme des Verwaltungsreformprozesses im RP Kassel aus dem Jahr 2006 (S. 11). Es ist daher vorgesehen, in den kommenden Jahren den Verwaltungsreformprozess neu auszurichten und insbesondere an die *Operation Sichere Zukunft* und die Neue Verwaltungssteuerung, die beide mit dem Ablauf dieser Legislaturperiode umgesetzt sein sollen, anzupassen.

Ein weiteres Ziel ist es, den Verwaltungsreformprozess „in die Linie“ zu überführen, aus dem Reform-Projekt also eine andauernde Aufgabe der Weiterentwicklung zu machen. Die Stelle der Projektkoordinatorin (als Stabsstelle) wurde bereits in das Organisationsdezernat überführt. Der Reformprozess soll in eine Organisationsentwicklung überführt werden, die als Dienstleister im Regierungspräsidium die Behördenleitung unterstützen, den Organisationsentwicklungsprozess führen und Geschäftsoptimierungen steuern und initiieren soll (vgl. Organisationsentwicklung, S. 4). Dieses Konzept stehe kurz vor der Umsetzung, berichtet Frau Scheffel.

Der bisherige Verlauf des Verwaltungsreformprozesses wird im Regierungspräsidium Kassel als erfolgreich betrachtet. Auch wenn manchmal „vielleicht des Guten zu viel gemacht worden“ sei, so haben die verschiedenen Maßnahmen „der Kultur des Hauses sehr gut getan“, ist die Einschätzung des Vizepräsidenten. Die Maßnahmen des Verwaltungsreformprozesses seien „inzwischen Selbstverständlichkeit geworden“, sagt Regierungspräsident Klein, der Prozess sei von Anfang an im Hause positiv vorangetrieben worden.

Insbesondere für die Mitarbeiter der Behörde hat der Verwaltungsreformprozess aber auch viele Umstellungen gefordert. Nach Angaben von Frau Scheffel haben sie sich „vom dienenden zum wertschöpfenden Mitarbeiter“ entwickelt. Daher wurden die Beschäftigten im Regierungspräsidium Kassel auch von Anfang an in den Verwaltungsreformprozess mit eingebunden, was Regierungspräsident Klein und Vizepräsident Dr. Neusel als Erfolg bewerten:

Am Anfang sei der Prozess „ziemlich kritisch“ gesehen worden, sagt Dr. Neusel, „es waren sicherlich nur wenige, die diesen Dingen zunächst einmal sehr offen gegenüber standen.“ Doch einen solchen Prozess könne man nicht gegen die Mitarbeiter führen, unterstreicht Regierungspräsident Klein, man müsse sie „[...] von der ersten Minute an mit ins Boot holen, einbinden und ihnen Aufgaben übertragen, denn mit

bloßem Verordnen gibt es nur Probleme. Man muss sie überzeugen, dass der Weg so begangen werden muss. Und dann gehen sie auch mit.“

Diese Einbindung scheint im RP Kassel funktioniert zu haben:

„Dieser Prozess hat sich selbst getragen, und nach einiger Zeit hat die ganz überwiegende Zahl der Beschäftigten das nicht nur akzeptiert, sondern auch aktiv teilgenommen. Da war schon eine gewisse Aufbruchstimmung“,

sagt Dr. Neusel. Dass der Verwaltungsreformprozess weitestgehend so reibungslos funktioniert habe, „ist darin begründet, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter so eingebunden waren“, ist auch die Einschätzung des Regierungspräsidenten.

Vom Papierberg zur elektronischen Akte

II. 4.3 Die Bußgeldstelle

Das Dezernat 24 – Verkehrsordnungswidrigkeiten – ist heute mit 167 Beschäftigten das größte Dezernat des Regierungspräsidiums Kassel. Hinter der Dezernatsbezeichnung „Verkehrsordnungswidrigkeiten“ versteckt sich die zentrale Bußgeldstelle des Landes Hessen. Untergebracht ist die Bußgeldstelle nicht im Hauptgebäude im Steinweg, sondern in der Oberen Königsstraße 3. Am Beispiel dieses Dezernats lässt sich der mit der Einführung der EDV verbundene Wandel in der Bearbeitung der Aufgaben des Regierungspräsidiums verfolgen.

Aufgabenentwicklung

Die Bußgeldstelle war das erste Dezernat des Regierungspräsidiums Kassel, das Aufgaben zentral für das gesamte Land Hessen wahrnahm. Mit Erlass des hessischen Innenministers vom 19. Dezember 1973 wurde die „zentrale Verwarnungsgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten“ des Regierungspräsidiums Kassel (zunächst allerdings nur im Bereich der Autobahnen) für ganz Hessen zuständig (vgl. wichtige Ereignisse, Band II). Der heutige Regierungsvizepräsident, Dr. Werner Neusel, war damals als Dezernatsleiter mit dem Aufbau der zentralen Bußgeldstelle beauftragt worden. Die Zentralisierung beim Regierungspräsidium Kassel sei nach seiner Auskunft eine strukturpolitische Maßnahme gewesen, um mehr Arbeitsplätze in Kassel anzusiedeln.

Eingerichtet wurde die Bußgeldstelle zum 1. Januar 1969 in der Wirtschaftsabteilung (Abteilung III) als Dezernat III/4c (4a, b: Verkehrsdezernate). Das Regierungspräsidium wurde damit zuständige Verwaltungsbehörde für Verkehrsordnungswidrigkeiten auf den Bundesautobahnen des Bezirks, im ersten Jahr wurden 13.787 Verfahren

bearbeitet (vgl. wichtige Ereignisse, Band I). Die Zunahme der Aufgaben und der Verfahren führte in den folgenden Jahren zu einem starken Anstieg der Mitarbeiter und damit auch zu einem größeren Raumbedarf, sodass die Einrichtung der Bußgeldstelle mit ein Auslöser dafür war, neue Räumlichkeiten außerhalb des Hauptgebäudes suchen zu müssen (s.a. Kapitel II. 5.2 „Standorte“). So machte der wachsende Arbeitsanfall der zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle deren Auslagerung in Räume in der Friedrichstraße 18 und in die Fünffensterstraße 8/10 notwendig. 1977 zog die komplette Bußgeldstelle dann in der Oberen Königsstraße 3 ein. 1985 musste ein Teil der nun 230 Mitarbeiter in der Unteren Königsstraße 78 – 82 untergebracht werden (vgl. wichtige Ereignisse, Band II). 2006 konnte die Liegenschaft in der Unteren Königsstraße aufgegeben werden, seither sitzt das komplette Dezernat in der Oberen Königsstraße.

Zum 1. Juli 1977 übernahm die Bußgeldstelle nach den Autobahnen auch die Bußgeldverfahren im Straßenverkehr der nordhessischen Landkreise. Ab dem 1. Oktober 1977 kamen auch die südhessischen Landkreise, ein Jahr später dann die kreisfreien Städte mit Ausnahme von Frankfurt/Main hinzu. Verkehrsordnungswidrigkeiten in der Stadt Frankfurt werden bis heute aus politischen Gründen nicht im Regierungspräsidium Kassel bearbeitet, sagt die Dezernatsleiterin, Gabriele Dombois.

1978 stellten 180 Mitarbeiter 393.013 schriftliche Verwarnungen bei einem Bußgeldaufkommen von 15.881.574,43 DM aus, hält die Sonderakte „wichtige Ereignisse“ (Band II) in jenem Jahr fest. Seit 1981 betreut die Bußgeldstelle auch die Blitzanlage am Elzer Berg (A 3 bei Limburg) sowie Verstöße gegen die Rundfunkgebührenpflicht. 1985 wurden laut Akte „wichtige Ereignisse“ schon 1,2 Millionen Anzeigen bearbeitet, das Personal wurde auf 230 Mitarbeiter aufgestockt. 1987 wurde das Aufgabengebiet erneut vergrößert, da Falschparken nun auch zu den Verkehrsordnungswidrigkeiten zählt; außerdem übernimmt die Bußgeldstelle die Zuständigkeit bei Ordnungswidrigkeiten bei Volkszählungen.

Zuständigkeiten heute

Rechtsbasis für die Aufgabenwahrnehmung der Bußgeldstelle sind das Straßenverkehrs- und das Ordnungswidrigkeitenrecht, erklärt Frau Dombois. Damit ist für Rechtsstreitverfahren das Amts- und nicht (wie in den anderen Aufgabenfeldern des Regierungspräsidiums) das Verwaltungsgericht zuständig. Im Falle von Straftaten im Straßenverkehr geht die Zuständigkeit an die Staatsanwaltschaft über.

Neben den Verkehrsordnungswidrigkeiten nach Straßenverkehrsgesetz ist die zentrale Bußgeldstelle hessenweit auch zuständig für die Ahndung von Verstößen gegen das Bundesstatistikgesetz, den Rundfunkgebührenstaatsvertrag, das Ordnungs-

widrigkeitengesetz, das Gefahrgutbeförderungsgesetz und das Urheberrechtsgesetz. Diese Verfahren machen gegenüber dem Verkehr aber „nur unter einem Prozent“ der Gesamtverfahren aus, berichtet der Büroleiter der Bußgeldstelle, Herr Steinbach. Jährlich gibt es nach seinen Angaben circa 1,3 Millionen Ordnungswidrigkeitenverfahren in der Bußgeldstelle, dabei werden pro Jahr etwa 25.000 Fahrverbote erlassen und zwischen 30 und 40 Millionen Euro eingenommen. Für 2007 werde laut Vizepräsident mit einem neuen Einnahmerekord von 42 Millionen Euro gerechnet. Die Ordnungsbehörden der Städte und Gemeinden können die Ahndung ihrer Verwarnungsgelder (z.B. Falschparker) selbstständig abwickeln oder ebenfalls an das RP abgeben; bei schweren Fällen (z.B. Personen, die nicht zahlen oder Personen mit 200 bis 300 Verfahren pro Jahr) und Bußgeldern ist die Bußgeldstelle dann automatisch zuständig. Daher gebe es eine enge Zusammenarbeit mit den Kommunen, den Ordnungsbehörden und der Polizei. Durch ein unterschiedlich hohes Anzeigenaufkommen und verbesserte Erfassungstechnik (allein eine „Dauerblitzstelle“ in Darmstadt liefert alle zwei bis drei Tage ca. 2.000 digitale Fotos) kann es zu Höchstzeiten trotz Computertechnik zu einem Bearbeitungsüberhang kommen.

Organisatorische Veränderungen

Nachdem die Bußgeldstelle als eines der Verkehrsdezernate bei der für den Verkehr zuständigen Wirtschaftsabteilung angesiedelt war, wechselte sie mit dem neuen Geschäftsverteilungsplan 1995 in die Präsidialabteilung (als Dezernat 7 bzw. mit Umbenennung der Präsidialabteilung in Abteilung I ab 1998 als Dezernat 17). Schon 2001 wurde die Bußgeldstelle wieder einer anderen Abteilung unterstellt, nun kam sie in die Abteilung II (Hoheitsverwaltung) als Dezernat 24. Mit der Zusammenlegung der Abteilungen I und II gehörte die Bußgeldstelle ab 2003 wieder zur Abteilung I (Zentrales, Inneres). Seit der *Operation Sichere Zukunft* ist sie als Dezernat 24 in der Abteilung II angesiedelt, zu der auch das Verkehrsdezernat (22) gehört.

Die Bußgeldstelle

Vorreiter in Sachen EDV

In den Jahren 1973/74 wurde aufgrund der mit der Zentralisierung verbundenen hohen Zahl der zu bearbeitenden Fälle (102.000 Anzeigen) in der Bußgeldstelle die elektronische Datenverarbeitung eingeführt. Die Sonderakte „wichtige Ereignisse“ (Band II) vermerkt stolz, dass das Dezernat III/4c „erstes und einziges Dezernat“ des Regierungspräsidiums sei, dessen Aufgaben mit Hilfe der automatischen Datenerfassung erledigt werden. Zuvor hatten „sieben, acht Leute“ die Bußgeldbescheide per Hand

ausgefüllt, erinnert sich Dr. Neusel; mit der Übernahme der hessenweiten Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten auf den Autobahnen „kam die EDV und wir benötigten auf einem Schlag 30 bis 35 Mitarbeiter“. Die Bescheide wurden zentral im Kommunalen Gebietsrechenzentrum in Frankfurt/Main ausgedruckt (vgl. wichtige Ereignisse, Band I). Damit war die Bußgeldstelle im Regierungspräsidium Kassel Pionier auf dem Gebiet einer vollständigen Umstellung der Arbeit auf die elektronische Datenverarbeitung und nahm diese Rolle des technischen Vorreiters auch weiterhin bis heute ein:

„Wegen des für die Postsendung umfangreichen Schriftgutes beim Dezernat III/4c (Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle) wurde eine Adressier- und Postbearbeitungsanlage (Adrema Piney Bowes) angeschafft. Die Anschaffungskosten betrugen 39.090,87 DM. Die Anlage ist seit dem 5.1.1977 in Betrieb.“ (wichtige Ereignisse, Band II)

Ebenfalls 1977 wurde in der Bußgeldstelle die EDV auf neue Datenerfassungsgeräte mit Bildschirm, „System IBM 3740“, umgestellt. Die Geräte wurden gemietet, es gab eine „Datenstation“, zwei „Tandemplätze“ sowie eine „Datenfernübertragung“ zwischen den Arbeitsplätzen. 1979 wurden für die Datenerfassung neue Bildschirmgeräte beschafft und für 350.000 DM eine neue Fernsprechanlage eingerichtet. Im Jahr 1983 wird die EDV-Ausstattung der Bußgeldstelle erneuert und „on-line“ an das KGRZ in Frankfurt/Main angeschlossen (vgl. wichtige Ereignisse, Band II).

Programm „OWI 21“

Einen weiteren Meilenstein in der technischen Entwicklung setzte die Bußgeldstelle im Jahr 2004. In diesem Jahr stellte das Dezernat seine EDV auf das Computerprogramm „OWI 21“ um. Bis dahin wurde das von Anfang an in der Bußgeldstelle verwendete Programm HESOWI benutzt (vgl. www.rp-kassel.de). Das Besondere an dem neuen Computerprogramm ist, dass es von den Mitarbeitern der Bußgeldstelle gemeinsam mit der ekom21 GmbH entwickelt wurde. Die ekom21 GmbH ist ein Gemeinschaftsunternehmen des Kommunalen Gebietsrechenzentrums Kassel und der Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen und übernimmt die gewerblichen Tätigkeiten des KGRZ (vgl. www.ekom21.de).

Während die technische Abwicklung/Programmierung von den ekom21-Mitarbeitern betreut wurde, übernahmen die Mitarbeiter der Bußgeldstelle durch ihre tägliche Erfahrung die Programmgestaltung von OWI 21. Dieser ständige Entwicklungsprozess mache die Qualität des Programms aus, berichtet Dezernatsleiterin Dombois. Durch den engen Dialog von Computerspezialisten und Mitarbeitern konnten Programm und Arbeitsprozesse optimal aufeinander abgestimmt werden. OWI 21 wird

mittlerweile von ekom21 öffentlich vermarktet und bereits auch in Thüringen und Baden-Württemberg eingesetzt (vgl. www.owi21.de).

Mit der Einführung von OWI 21 ist in der Bußgeldstelle eine nahezu papierlose Bearbeitung der Fälle möglich. Produzierte die Bußgeldstelle früher „jährlich etwa einen Kilometer Akten“ (Report 05, S. 38), so werden heute nur noch elektronische Dokumente erstellt. Akten, die früher archiviert werden mussten, werden nun nur noch elektronisch archiviert. Jeder Mitarbeiter hat an seinem Arbeitsplatz Zugriff auf sämtliche benötigten Daten und kann sie über verschiedene Suchmasken aufrufen. Durch bestimmte Zugriffsrechte ist dabei sichergestellt, dass jeder Mitarbeiter nur das Material einsehen kann, für das er auch die Zugriffsrechte besitzt. Einzig die Postein- und Ausgänge werden noch in Papierform abgewickelt, aber auch hier hat bereits ein Wandel eingesetzt. Sowohl Anzeigen als auch Radarfotos werden zunehmend elektronisch geliefert. Papierfotos und -anzeigen werden durch einen Hochleistungsscanner in das Computerprogramm eingespeist. Der Bußgeldbescheid selbst geht weiterhin in Papierform auf dem Postweg zu den Empfängern. Auf dem Briefkopf trägt er allerdings ein Scannfeld (enthält Aktenzeichen und Art des Schreibens), sodass Rücksendungen nach dem Einscannen sofort vom Computer dem richtigen Vorgang zugeordnet werden können.

Der Datenaustausch mit dem Kraftfahrtbundesamt in Flensburg läuft bereits elektronisch. Im Rahmen des Projektes „Elektronischer Rechtsverkehr in Ordnungswidrigkeiten“ (ERV OWI) soll auch die Justiz in Hessen in Zukunft an das System angeschlossen werden (vgl. E-Government, S. 17). Dann soll auch die Aktenweitergabe an die Gerichte und Einspruchsinstanzen elektronisch erfolgen, so Dombois. Bisher geschieht dies auf dem herkömmlichen Papierweg, dadurch sei die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bestimmt „durch eine Mehrfacherfassung von Personen- und Verfahrensdaten“ bei Polizei-, Verwaltungs- und Justizbehörden (E-Government, S. 17). In das Pilotprojekt sind nach Angaben aus der E-Government-Broschüre neben dem Kasseler Regierungspräsidium die Staatsanwaltschaft und das Amtsgericht in Kassel eingebunden. Der Prototyp des Programmes wurde im Jahr 2006 auf der Computermesse CeBIT in Hannover von der ekom21 GmbH und dem Land Hessen gemeinsam präsentiert (vgl. www.owi21.de).

Umstellung für die Mitarbeiter

Die Umstellung auf das Programm OWI 21 und die fast völlig papierlose Arbeit sei ein „großer Umbruch“ gewesen, sagt Dombois. Mit der Einführung von OWI 21 gibt es in der Bußgeldstelle die bisherige Trennung in Sachbearbeiter und Registratur- bzw. Schreibkräfte nicht mehr. Fast alle Mitarbeiter sind nun Sachbearbeiter, „jeder macht

alles“, so die Dezernatsleiterin. Die Sachbearbeitung, die Erstellung der Schreiben und die Archivierung erfolgen vom Bildschirmarbeitsplatz aus. Die Zuweisung der Fälle erfolgt nach Schwierigkeit zu den jeweils entsprechend ausgebildeten Sachbearbeitern.

Seitens der Dezernatsleitung habe man daher viel Überzeugungsarbeit leisten müssen, erklärt Büroleiter Steinbach, da es nun nur noch Bildschirmarbeitsplätze in der Bußgeldstelle gibt. Einige Mitarbeiter wollten aus unterschiedlichen (z.T. gesundheitlichen) Gründen nicht an einem reinen Bildschirmarbeitsplatz arbeiten. Neben der für sie neuen Sachbearbeitung hätten sich die bisherigen Registratur- und Schreibkräfte auch auf den Umgang mit „schwierigen Personen“ am Telefon einstellen müssen.

Als großen Vorteil des neuen Computerprogramms nennt die Dezernatsleiterin die Effizienzsteigerung: An den Zahlen werde „erheblich sichtbar“, dass die Bußgeldstelle eine „hochgradige Effizienz“ erreicht habe, die Kosten geringer und der Ertrag höher geworden seien.

Als Nachteil bezeichnet Dombois die Abhängigkeit von der Elektronik – was passiert, wenn der Zentralcomputer einmal ausfällt? Laut Frau Scheffel sei dies aber kein neues Problem, sondern habe es vielmehr auch in diesem Bereich einen Wandel gegeben: Früher sei das „Backup“ durch das Personal im Regierungspräsidium gewährleistet gewesen (bzw.: war der Mitarbeiter nicht da, z.B. krank, konnte auch der Fall nicht bearbeitet werden). Mit der vollständigen Umstellung auf Computer wurde das Backup nach außen, auf das Rechenzentrum verlagert (ist ein Mitarbeiter nicht da, können andere auf die Daten zugreifen).

Die Reduzierung der Beschäftigtenzahl (derzeit 167; die Höchstzahl lag bei etwa 250) sei nur zum Teil auf die Umstellung auf das Computerprogramm und hauptsächlich auf die *Operation Sichere Zukunft* zurückzuführen, so Büroleiter Steinbach.

„Post aus Kassel“

Die Rolle der Bußgeldstelle für das Regierungspräsidium

„Unter den meisten motorisierten Verkehrsteilnehmern in Hessen und unter sehr vielen in Deutschland und Europa ist sie bekannt, aber wenig beliebt“, beschreibt der „Report 05“ (S. 38) die Bußgeldstelle. Hessen liegt seit der Wende „im Fadenkreuz Deutschlands“, so der Vizepräsident, Autobahnen aus allen Richtungen durchqueren das Land. „Post aus Kassel“ wird damit immer häufiger verschickt und dürfte für viele Autofahrer einen negativen Beigeschmack haben – ein negativer Beigeschmack auch für das Regierungspräsidium Kassel?

Nach innen bestätigt Gabriele Dombois, dass „der Umgang mit Konflikten“ das Dezernat präge. Bei der Vielzahl an Verfahren gebe es viele Beschwerden und viele

Querulanen, oft unter Betroffenen von Fahrverboten oder bei Alkoholdelikten. Allerdings bekräftigt Frau Scheffel auch, dass nicht nur die Mitarbeiter der Bußgeldstelle, sondern sämtliche Mitarbeiter der Behörde mit Konflikten umgehen müssten und es daher in allen Dezernaten ein Konfliktmanagement gebe. Besonders stark betroffen sei neben der Bußgeldstelle durch seine Aufgaben auch der Bereich Ausländerrecht, wo die Mitarbeiter teilweise sogar geschützt werden müssen.

Man sei durch die Wahrnehmung seiner Aufgaben „nicht die allseits Geliebten“, berichtet Herr Steinbach; die Mitarbeiter sagten öffentlich oft nicht, wo sie arbeiten, „weil es dann eine Standard-Reaktion“ gebe. Auch die Behördenleitung wird nach Steinbachs Angaben fast täglich mit „schwierigen Fällen“ und Beschwerdebriefen aus der Bußgeldstelle konfrontiert. Das Dezernat sei daher einerseits für das RP „nicht Renommee steigernd.“

Auf der anderen Seite erwirtschaftete die Bußgeldstelle nach Angaben der Dezernatsleiterin allerdings auch erhebliche Einnahmen, was gerade auch unter dem Aspekt der Neuen Verwaltungssteuerung positiv für das Regierungspräsidium Kassel sei.

Auch Regierungsvizepräsident Dr. Neusel sieht in der Ansiedlung der Bußgeldstelle beim RP Kassel keine Nachteile. Die Entscheidung, die Bußgeldstelle in Kassel anzusiedeln, sei „goldrichtig“ gewesen, so Dr. Neusel, das Dezernat habe sich in den letzten 30 Jahren „sehr positiv entwickelt“ und laufe durch seine innovativen Mitarbeiter hervorragend. Es sei nun einmal so, dass andere „uns als Straßenräuber“ bezeichnen, doch Verkehrsrecht sei auch Ordnungsrecht. Es sei nicht das Ziel der Bußgeldstelle, so viel wie möglich einzunehmen, sondern auch zur Verkehrserziehung beizutragen.

Zentral und elektronisch

II. 4.4 Die Beihilfe

Zu den Aufgaben des Regierungspräsidiums Kassel, die sich nur auf den Innenbereich der Landesverwaltung auswirken, gehört auch die Gewährung der Beihilfe (Versorgungsleistungen für Beamte im Krankheitsfall; Beamte sind von der Krankenversicherungspflicht befreit; vgl. Eichhorn, S. 107). Zunächst war das Regierungspräsidium hauptsächlich für die Bearbeitung der Beihilfeanträge der Beamten des Hauses und der nachgeordneten Behörden des Regierungsbezirks zuständig. Die Beihilfe war damit ein Teil der Personalführungsfunktion des Regierungspräsidiums.

Im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses der 1970er Jahre wurde in Hessen auch die Beihilfeverwaltung auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht, im Dezember 1980 legte dann der Hessische Rechnungshof einen Bericht zur Organisation der Beihilfeverwaltung vor (vgl. laufende Akte: Innerer Aufbau der Behörde). Für das Jahr

1978 zählt der Bericht über 80 Behörden, die in Hessen mit der Gewährung von Beihilfen befasst waren. In einem in der Akte abgehefteten Schreiben vom 23. Oktober 1981 wird dies vom Innenministerium bestätigt und mit Zahlen untermauert.

Danach wurden im Jahr 1980:

- 157.000 Beihilfeanträge (= 63%) in den beiden Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel,
- 21.000 Beihilfeanträge (= 9%) beim Oberlandesgericht Frankfurt,
- 17.700 Beihilfeanträge (= 7%) beim Finanzamt Michelstadt,
- 12.200 Beihilfeanträge (= 5%) bei der hessischen Polizei
- sowie 35.000 Beihilfeanträge (= 15%) bei den verbleibenden 76 Beihilfestellen bearbeitet.

Der Rechnungshof kommt in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass dadurch Mängel u.a. in der Qualität der Arbeit, bei Fragen der Zuständigkeit und im Arbeitsablauf entstehen. Sie empfehlen daher eine stärkere Zentralisierung der Beihilfebearbeitung, um unter anderem:

- die Arbeitsabläufe (und damit die Verfahren) zu vereinheitlichen
- und die Arbeit durch Spezialisierung zu rationalisieren.

Als Vorteile der Zentralisierung werden genannt: mehr Praxis für die Sachbearbeiter, eine Steigerung der Arbeitsleistung, bessere Qualität, Erfahrungsaustausch und Vertretungsmöglichkeiten, eine bessere Bewältigung von Arbeitsspitzen und einheitliche Grundsätze der Bearbeitung (an dieser Stelle sei angemerkt, dass die Beihilfebearbeitung – bis heute – starken Schwankungen unterworfen ist und daher auch die Bearbeitungszeiten der Anträge stark schwanken können – von sofortiger Erledigung bis [damals] mehrwöchigen Wartezeiten. Insbesondere im Sommer sind die Beihilfestellen überlastet, da nach Auskunft der verschiedenen Gesprächspartner vor allem die Lehrer während der Ferien ihre Anträge einreichen).

Der Rechnungshof schlägt zwei Zentralisierungsmöglichkeiten vor:

- eine zentrale ressortübergreifende Beihilfestelle für das ganze Land Hessen
- oder regionale ressortübergreifende Beihilfestellen.

Das Schreiben des Innenministeriums spricht sich für die zweite Variante aus; die Beihilfebearbeitung soll vermehrt von den Regierungspräsidien wahrgenommen werden, um diese und die Regionen zu stärken.

In der Folge wurde die Beihilfeverwaltung mehrmals reformiert. Vor dem Jahr 2003 gab es in Hessen schließlich noch 14 Beihilfestellen, davon sechs große (Hünfeld, Frankfurt, Wiesbaden und die Regierungspräsidien Kassel, Darmstadt und Gießen) und acht kleine (vgl. eBeihilfe, S. 18). Zeitgleich mit der *Operation Sichere Zukunft*

wurde der Vorschlag des Hessischen Rechnungshofes von 1980, eine zentrale ressortübergreifende Beihilfestelle für ganz Hessen zu schaffen, umgesetzt. Seit dem Jahr 2006 ist das Regierungspräsidium Kassel als zentrale Beihilfestelle für die Beihilfe aller hessischen Beamten zuständig, damit konnten „deutliche Synergieeffekte erzielt und Ressourcen eingespart werden“ (eBeihilfe, S. 18). Heute sind mit der Bearbeitung der Beihilfe im RP Kassel etwa 150 Mitarbeiter beschäftigt, vor der Zentralisierung waren es in den 14 hessenweiten Beihilfestellen nach Angaben von Herrn Moors, Produktkoordinator im RP Kassel, über 190 Mitarbeiter. Die zentrale Ansiedlung der Beihilfestelle in Kassel – wie auch die der Beamtenversorgung und der Bußgeldstelle – hatte vor allem strukturpolitische Gründe, wie Regierungspräsident Klein und Regierungsvicepräsident Dr. Neusel betonen. Die Arbeitsmarktsituation in Nordhessen sollte damit gestärkt werden, für den Regierungspräsidenten „spricht es sicherlich auch für die Qualität der Arbeit dieses Hauses, wenn die Landesregierung sagt, wir konzentrieren die Arbeit in Kassel und in Hünfeld.“

Für die Bearbeitung der Beihilfe ist mittlerweile – seit Sommer 2007 – nur noch ein Dezernat im RP Kassel zuständig, die Beihilfestelle sitzt im EAM-Hochhaus am Scheidemannplatz. Allerdings gibt es für die Beihilfebearbeitung eine weitere Außenstelle (mit Bestandsgarantie) in Hünfeld (s. Kapitel II. 5.2 „Standorte“). Die Außenstelle in Hünfeld war vor ihrer Eingliederung in das RP Kassel für die Beihilfe der hessischen Justizbeamten (ab 1973 für das ganze Land) zuständig, wie deren Leiter, Herr Eck, berichtet. Organisatorisch gehörte die Hünfelder Beihilfestelle zum Oberlandesgericht Frankfurt/Main, die Ansiedlung in Hünfeld hatte nach Ecks Angaben damals strukturpolitische Gründe. Hünfeld lag im Zonenrandgebiet und hatte durch die Gebietsreform den Status als Kreisstadt verloren. Zum 1. Juli 2004 wechselten die Beschäftigten der Beihilfestelle dann vom Justiz- zum Innenressort, neben der Beihilfebearbeitung für die Justiz kamen auch die Universitäten und Fachhochschulen des Landes zu den Aufgaben der Hünfelder Beihilfestelle hinzu. Bis Juli 2007 wurde die Beihilfestelle als eigenes Dezernat (Beihilfen/Hünfeld) geführt, seither ist sie mit dem Kasseler Beihilfendezernat zu einem Dezernat zusammengeschlossen. Das Dezernat habe eben zwei Standorte, so Herr Eck, man sehe sich aber als „ein Regierungspräsidium“.

Akte ade

Das Computersystem eBeihilfe

Aber nicht nur die Zentralisierung der Beihilfestelle in Kassel (und Hünfeld) hat zu einer Optimierung der Beihilfebearbeitung in Hessen beigetragen, sondern auch eine

radikale Veränderung des Arbeitsprozesses. Nach der Bußgeldstelle ist das Beihilfedezernat des Regierungspräsidiums Kassel das zweite Großdezernat, das heute (nahezu) völlig ohne Papier und Akten auskommt. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde im Jahr 2003 das Projekt „eBeihilfe“ gestartet, das heute nach Angaben von Herrn Moors als bundesweit führend gilt. Im Unterschied zur Bußgeldstelle, die bereits zentralisiert war und wo das Computerprogramm während des laufenden Betriebes entwickelt wurde, fanden in der Beihilfestelle die Zentralisierung und der Aufbau des Computerprogramms gleichzeitig und kurzfristig statt, die technischen Entwickler des Programms waren nach Angaben von Frau Scheffel ebenfalls direkt vor Ort.

Mit der Einführung von „eBeihilfe“ sei die Dienststelle „komplett auf den Kopf gestellt worden“, berichtet der Produktkoordinator. Ähnlich wie in der Bußgeldstelle fallen heute keine Akten mehr an, die gelagert werden müssen, das gesamte Verfahren läuft elektronisch. Wie umfangreich das Aktenmaterial früher war, wird z.B. in einem Bericht aus der Sonderakte „wichtige Ereignisse“ (Band II) von 1977 deutlich, als für die – damals nur für den Regierungsbezirk zuständige – Beihilfestelle neue Räume angemietet werden sollten. Eine geplante Verlagerung in die Fünffensterstraße war nicht möglich, da in diesen als Wohnhäuser errichteten Gebäuden „bei dem großen Gewicht der Aktenschränke“ eine Unterbringung „nach Einschaltung des Staatsbauamtes“ aus statischen Gründen nicht möglich war.

Die Beihilfeverfahren werden arbeitsteilig in Kassel und Hünfeld bearbeitet.

Auch wenn die Beihilfestelle auf zwei Standorte verteilt ist, so gibt es nur eine Postadresse für die Beihilfekunden. Der Posteingang wurde zentral in Hünfeld eingerichtet, d.h. sämtliche Schriftstücke (Belege, Anträge, etc.), die den Bereich Beihilfe betreffen, gehen hier ein – nach Auskunft der Hünfelder Mitarbeiter ca. 2.000 bis 3.000 Schreiben täglich. In der Poststelle des Dezernats werden die Schreiben automatisch aufgeschlitzt, dann werden sie zur Scannstelle gebracht.

Erst in der Scannstelle werden die Briefe geöffnet, hier erfolgt eine wichtige Grundlage für die papierlose Arbeit: Sämtliche Schriftstücke – von einer einfachen Aktennotiz bis zu umfangreichen Belegen etc. werden hier eingescannt und digitalisiert. Diese Arbeit erfordert von den 13 bis 14 Mitarbeitern in Post- und Scannstelle höchste Konzentration, da die Belege den richtigen Personen zugeordnet werden müssen. Die Schriftstücke werden scannfertig gemacht (müssen z.T. kopiert, zerschnitten oder zusammengeklebt werden – ein Dokument bekommt eine Seite), alle Dokumente werden dann einem Antrag zugeordnet, die Anträge durch Deckblätter getrennt und in Zehnerpacks eingescannt und fortlaufend nummeriert. Der Hochleistungsscanner (Kosten: zwischen 70.000 und 80.000 Euro) kann dabei Vorder- und Rückseite

gleichzeitig einscannen. Anschließend wird das eingescannte Material für drei Monate im Beleglager archiviert und anschließend vernichtet (um zu Dämmstoffen verarbeitet zu werden).

Der tägliche Posteingang schwankt – im Jahr 2007 bis August zwischen 1.000 Eingängen im März und 2.700 Eingängen pro Tag im Juli, sodass die Arbeitsbelastung sehr unterschiedlich ist. Allerdings ist es Ziel der RP-Mitarbeiter, die Bearbeitungsfristen für alle Antragssteller gleich einzuhalten.

Die eingescannte Schriftstücke werden in das Computersystem eBeihilfe eingespeist und automatisch klassifiziert (z.B. nach Antrag und Beleg sowie Belegarten). Dokumente, die vom System nicht zugeordnet werden können, werden in Kassel in der Datenkorrektur am PC manuell ergänzt bzw. bearbeitet, die Schriftstücke also in die richtige Kategorie eingeordnet oder Daten nachgepflegt (unleserliche Schrift, etc.). Auch diese bearbeiteten elektronischen Dokumente werden anschließend dem Computersystem zur Verfügung gestellt. Die einzelnen Anträge werden den Sachbearbeitergruppen in Kassel und Hünfeld zugeordnet und können dann von den Sachbearbeitern bearbeitet werden. Diese Sachbearbeitung geschieht in einem Fachanwendungsprogramm („Elba“; vgl. eBeihilfe, S. 7). Den Sachbearbeitern stehen zwei Bildschirme zur Verfügung, auf denen sie das Programm und die eingescannten Belege gleichzeitig aufrufen können. Ein Fachanwendungsprogramm wurde bereits vor der Einführung der eBeihilfe genutzt, allerdings bedeutete die Bearbeitung nach Aussagen einer Mitarbeiterin früher „Aktenberge ohne Ende“, da man Anträge und Belege neben sich liegen hatte. Heute könnte man sie am Bildschirm aufrufen. Die Sachbearbeitung selbst konnte z.B. durch Textbausteine und die automatische Berechnung der einzelnen Beträge ebenfalls erleichtert und damit beschleunigt werden. Am Schluss wird automatisch der Bescheid für den Empfänger erstellt (ausgedruckt wird in Wiesbaden) und ebenso automatisch der Auftrag zur Anweisung an die Landesbank Hessen-Thüringen gegeben. Diese Anordnung erfolgt durch den Gruppenleiter, wodurch die Arbeit der Sachbearbeiter noch einmal kontrolliert wird.

Die Papierakten wurden damit durch „elektronische“ Akten ersetzt, im System eBeihilfe werden für jeden hessischen Beihilfeempfänger die persönlichen Daten und aller Schriftverkehr, Belege, Bescheinigungen etc. gespeichert. Damit stehen jedem Sachbearbeiter sämtliche Daten per Mausklick zur Verfügung, ohne dass die Papierakten lange aufbewahrt und in ihnen lange nach den relevanten Daten gesucht werden muss. Nach Aussage von Herrn Moors und den Mitarbeitern der Beihilfestelle arbeitet man damit kunden- und mitarbeiterfreundlicher, da jeder Sachbearbeiter Zugriff auf sämtliche Daten hat und somit jederzeit Kunden gegenüber voll auskunftsfähig ist. Auch die gegenseitige Hilfe wird dadurch erleichtert, schließlich auch die Vertretung

im Krankheits- oder Urlaubsfall, da jeder die „Akten“ auf seinem Computer bearbeiten kann. Als negativ wurde von einer Mitarbeiterin eingeschätzt, dass die Sachbearbeiter nun allerdings nicht mehr wie früher für eine bestimmten Personengruppe zuständig sind, es für den Antragssteller also keinen festen Ansprechpartner mehr gebe.

In eBeihilfe (S. 2/S. 19) werden weitere Vorteile des Systems aufgeführt:

- Senkung der Personal- und Sachkosten,
 - Reduzierung der Bearbeitungszeiten durch effizienteren Arbeitsprozess,
 - Steigerung der Qualität der Arbeit durch automatische Korrekturen und
- Bündelung aller Informationen in der elektronischen Akte.

Die Idee zu dieser Modernisierung der Beihilfe entstand in der Behörde, berichtet Produktkoordinator Moors. Die Verbesserungsvorschläge wurden seinen Angaben zufolge dem Innenministerium vorgeschlagen, der Staatssekretär habe daraufhin mitgeteilt, dass das Regierungspräsidium Kassel den Vorschlag umsetzen könne. Das Programm wurde daraufhin im RP Kassel mit Unterstützung externer Spezialisten entwickelt und wird heute vom Land Hessen bundesweit beworben. Auch auf der Computermesse CeBit wurde eBeihilfe in allen Einzelheiten vorgestellt. Nach Angaben von Herrn Moors sei eBeihilfe bundesweit führend, auch andere Bundesländer hätten sich in Kassel bereits informiert. Das Programm wurde außerdem z.B. mit dem Preis „Anwender des Jahres“ ausgezeichnet (vgl. www.computerwoche.de: „Kleine Revolution in der Behörde“).

Wie im Bußgeldbereich führte die Einführung der elektronischen Akte dazu, dass z.B. Registraturarbeiten nicht mehr anfallen und die Registraturkräfte nun andere Aufgaben (z.B. Scannstelle, Datenkorrektur, Sachbearbeitung) mit übernehmen. Da es bereits zuvor in der Beihilfestelle Bildschirmarbeit gab (Fachanwendungsprogramm), sei die komplette Umstellung auf elektronische Arbeit von den Mitarbeitern ohne große Probleme umgesetzt worden.

Damit ist in der Beihilfe nach Angaben von Herrn Moors ein fast papierloses Büro entstanden, nur bei Rückfragen und Widersprüchen/Gerichtsverfahren werde noch Papier produziert. Die Bearbeitung gehe schneller, allerdings gibt es durch den ungleichmäßigen Arbeitseingang weiterhin Liegezeiten, da das Personal so bemessen sei, dass die durchschnittliche Jahresarbeitsmenge abgedeckt wird. Pro Jahr werden seit der Zentralisierung ca. 400.000 Anträge bearbeitet. Mögliche Weiterentwicklungs-chancen bietet das Programm z.B. bei der geplanten Einführung der elektronischen Gesundheitskarte oder durch die Abwicklung des Schriftverkehrs mit den Antragsstel-lern per E-Mail.

II. 4.5 Die Öffentlichkeitsarbeit

Mitverantwortlich für die Diskussion um den Erhalt der Regierungspräsidien in Deutschland ist auch die Unbekanntheit der Mittelinstanz und ihrer Aufgaben in der Öffentlichkeit (s. auch Kapitel III. 7 „Das Problem der fehlenden Legitimation“). Vor diesem Hintergrund scheint Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige Funktion zu sein, um den Erhalt der Regierungspräsidien zu sichern. Im Regierungspräsidium Kassel wird seit dem Neuanfang 1945 auch Öffentlichkeitsarbeit geleistet. In einem Gespräch am 21. August 2007 begründete der Pressesprecher des Regierungspräsidiums Kassel die Notwendigkeit einer eigenen Pressearbeit durch das RP.

Dass das Regierungspräsidium Kassel Öffentlichkeitsarbeit betreibe, hänge „mit der Situation des Regierungspräsidiums als Mittelbehörde zusammen“, so Conrad. Zum einen sei das Regierungspräsidium durch die der Behörde zugewiesenen Aufgaben „ziemlich weit weg vom Bürger“, gleichzeitig aber „nah genug an den Bürgern, um zu wissen, dass das Regierungspräsidium da ist.“ Daraus ergebe sich in der Öffentlichkeit ein „unscharfes Bild“ von den Regierungspräsidien. Die möglichen Folgen dieses „unscharfen Bildes“ sind laut Conrad, dass es für Landräte und Bürgermeister damit leichter werde, von der eigenen Verantwortung abzulenken und „auf das RP einzuschlagen.“ Eine in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannte Mittelinstanz erleichtere außerdem der Landespolitik, die Abschaffung der Regierungspräsidien zu fordern. Zusammengefasst führe ein „unscharfes Bild“ von den Regierungspräsidien in der Öffentlichkeit zur leichteren Bildung von Vorurteilen. Damit bestätigt Conrad die These Kilians, dass die Unbekanntheit der Regierungspräsidien mit zur Diskussion um ihren Erhalt beitrage.

Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit des Regierungspräsidiums muss es also sein, das eigene Bild in der Öffentlichkeit zu schärfen. Für den Pressesprecher ist dazu ein Spagat notwendig: „Je positiver und schärfer das RP-Bild in der Öffentlichkeit und je positiver und schärfer das RP-Bild bei der Landesregierung, desto besser für das RP.“ Dabei dürfte auch ein Zusammenhang zwischen Öffentlichkeit und Landesregierung bestehen: Eine in der Öffentlichkeit bekannte und akzeptierte Behörde dürfte von einer Landesregierung weitaus schwieriger abzuschaffen sein, als eine Behörde, bei der mit keinem Widerstand gegen ihre Auflösung zu rechnen ist (s.a. Kapitel III. 6 „Die besondere Stellung des Regierungspräsidiums Kassel“).

Wie der Pressesprecher bereits anklingen lässt, kommt es bei der Öffentlichkeitsarbeit auch auf ein positives Bild der Behörde nach außen an. Man wolle in die Öffentlichkeit das Bild transportieren: „wir wissen, wie es geht“, sagt der Pressespre-

cher, warnt aber gleichzeitig vor einer zu übertriebenen positiven Darstellung. Die Pressearbeit müsse immer berücksichtigen, dass das RP auch Vollzugsbehörde sei (z.B. Ausländerrecht, Bußgeldstelle), „sonst macht man sich lächerlich.“

Die Pressestelle des Regierungspräsidiums Kassel

Beim Regierungspräsidium Kassel war zunächst ein Dezernat („Pressedezernat“ bzw. Bücherei) für die Pressearbeit zuständig. Mit Wirkung vom 1. Januar 1966 wurde dann eine eigenständige Pressestelle als direkt dem Regierungspräsidenten angegliederte Stabsstelle beim Regierungspräsidium eingerichtet (vgl. wichtige Ereignisse, Band I). Allerdings war sie zunächst nur mit geringer personeller Ressource besetzt; d.h. ein Dezernent des Hauses nahm gleichzeitig die Funktion des Pressesprechers wahr. Erst seit dem Jahr 1987 ist die Pressestelle nach Auskunft des jetzigen Pressesprechers als eigener (Stabs-)Bereich ausgebildet, heute gehören zur Pressestelle drei Angestellte (darunter der Pressesprecher).

Aufgaben der Pressestelle

Die Aufgaben der Pressestelle kann man, fasst man die ihr zugeschriebenen Bereiche aus dem Geschäftsverteilungsplan zusammen, in nach außen gerichtete und nach innen gerichtete Aufgabengebiete unterscheiden.

Nach außen gerichtete Aufgaben sind laut Geschäftsverteilungsplan von 2005 (S. 10) und nach Auskunft des Pressesprechers Michael Conrad die Darstellung des Regierungspräsidiums nach außen, die Information der Öffentlichkeit über öffentlichkeitsrelevante Entscheidungen, die konzeptionelle Arbeit an Veranstaltungen und Veröffentlichungen des Regierungspräsidiums sowie die Internetdarstellung, die sich seit Mitte 2007 im einheitlichen „Landesportal Hessen“ befindet.

Nach innen übernimmt die Pressestelle die Medienauswertung und -archivierung, die Mitarbeiterinformation durch Pflege des Intranet, E-Mail-Dienst und eine Mitarbeiterzeitung, die Vorbereitung und Organisation von Veranstaltungen sowie die Themenrecherche.

Die Pressearbeit nach außen

Pressesprecher Michal Conrad zeigt vier Wege auf, wie sich der Regierungspräsidium Kassel an die Öffentlichkeit wenden kann:

- durch Pressemitteilungen, Interviews und Gespräche in Presse, Fernsehen und Radio,
- durch eigene Veröffentlichungen,

- durch das Internet,
- sowie durch Veranstaltungen.

Diese Pressearbeit findet nach Auskunft des Pressesprechers zumeist anlassbezogen statt (z.B. 140 Jahre Regierungspräsidium, bestimmte Projekte, etc.). Aufgabe des Pressesprechers sei es dabei, die Anlässe herzustellen. Insbesondere in der seit 2005 jährlichen Herausgabe des „Report“, der beispielhaft die Aufgaben des Regierungspräsidiums und wichtige Ereignisse des Jahres beschreibt, sieht der Pressesprecher einen „Steinbruch“ für die Medien und eine Information für die Bürgermeister, Abgeordneten und Landräte des Bezirks.

Zur Öffentlichkeitsarbeit zählt Conrad auch die unterschiedlichen Initiativen, die durch das Regierungspräsidium bzw. den Regierungspräsidenten für die Region ins Leben gerufen werden (s. Kapitel II. 3.1.2 „Der Gestaltungsspielraum des Regierungspräsidenten“). Mit einem gemeinsamen Messestand – der übrigens in Kassel entwickelt wurde – treten die drei hessischen Regierungspräsidien ebenfalls an die Öffentlichkeit, beispielsweise zum jährlichen Hessentag.

Das Medieninteresse an der Arbeit des Regierungspräsidiums bezeichnet der Pressesprecher als groß. Er bemerkt dies an der Anzahl der Pressemitteilungen, die tatsächlich gedruckt werden bzw. in den Medien erscheinen.

Neben der aktiven Öffentlichkeitsarbeit der Pressestelle nach außen bedienen sich auch die Medien der Pressestelle des Regierungspräsidiums. Pro Tag gebe es im Durchschnitt zwei bis drei Presseanfragen, berichtet Conrad. „Wir werden sehr oft gefragt“, sagt der Pressesprecher, und zwar auch zu Dingen, die nicht zum Aufgabenbereich des Regierungspräsidiums Kassel gehören – an dieser Stelle wird die Funktion des Regierungspräsidiums als Behörde der allgemeinen Landesverwaltung und Vertretung staatlicher und regionaler Interessen sichtbar. Die Presse wisse, „das Regierungspräsidium weiß Bescheid“, sagt Conrad, der den Medien die Garantie gibt, zu jeder Anfrage eine Auskunft zu bekommen. Der Vorteil des Regierungspräsidiums sei, dass es auch über seinen eigentlichen Aufgaben hinaus „in jede Richtung“ Verbindungen habe und Ansprechpartner kenne. Die Pressestelle könne damit zu jeder Anfrage zumindest eine Auskunft oder eine Orientierungshilfe geben, um dem Ziel näher zu kommen. Auf diesen „guten Draht“ in alle Richtungen führt Conrad auch zurück, dass die Behörde (z.B. bei aktuellen Problemen oder im Rahmen von Initiativen wie bei der Schließung der Bundeswehrstandorte) schnell handeln könne. Durch die konkrete Arbeit der Behörde, das überschaubare Gebiet des Regierungsbezirks und die damit verbundenen

direkten Einflussmöglichkeiten ohne „Kirchturmdenken“ können Conrad zufolge das Regierungspräsidium bzw. der Regierungspräsident gut auf alle Zielgruppen zugehen.

Auf eine Einschätzung, wie die Öffentlichkeitsarbeit von außen wahrgenommen werde, muss der Pressesprecher verzichten. Ein Parameter könnte der Pressespiegel sein, so Conrad, der immer dicker werde. Auch mit seinen Behördenleitern und mit deren Ausstrahlung nach außen habe das Regierungspräsidium „großes Glück“ gehabt. Wichtig für eine gute Außenwahrnehmung sei außerdem, die Presse nie zu belügen. Insgesamt sieht der Pressesprecher die Öffentlichkeitsarbeit des Hauses daher als „erfolgreich“ an.

Als einen Erfolg der Öffentlichkeitsarbeit des Regierungspräsidiums bewertet Frau Scheffel (im Zusammenhang mit dem Verwaltungsreformprozess) das Eintreten der Bevölkerung für das Regierungspräsidium im Jahr 1999. Damals war von der CDU im Wahlkampf die Abschaffung des Regierungspräsidiums gefordert worden. Zwei „Tage der offenen Tür“ in den Jahren zuvor, die das Ziel hatten, die Bevölkerung an das RP zu binden, seien dem Regierungspräsidium dabei zugute gekommen.

Bedeutungszuwachs

Dass die Öffentlichkeitsarbeit des Regierungspräsidiums in den vergangenen Jahrzehnten einen Bedeutungswandel vollzogen hat, wird schon allein daran deutlich, dass die Pressestelle als Stabsstelle dem Regierungspräsidenten direkt zugeordnet wurde und dass nicht mehr ein Mitarbeiter des Regierungspräsidiums „nebenamtlich“ als Pressesprecher fungiert, sondern heute ein Journalist und zwei weitere Mitarbeiter die Öffentlichkeitsarbeit leisten. Auch das PR-Konzept (s. Kapitel II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“) und beispielsweise die Herausgabe des „Report“ belegen, dass sich die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert und professionalisiert hat.

Nach Einschätzung von Regierungsvizepräsident Dr. Neusel, der einst neben seiner Dezernententätigkeit auch Pressesprecher des Regierungspräsidiums war, hat sich die Öffentlichkeitsarbeit „wahnsinnig intensiviert.“ Durch die Zunahme des medialen Interesses habe die Pressearbeit „eine weitaus wichtigere Bedeutung als früher“, so Dr. Neusel. Pressearbeit habe früher vielfach aus Berichten über Aufgabenerledigungen bestanden, sagt der Regierungsvizepräsident. So berichtet auch die Akte „wichtige Ereignisse“ über die Aufgaben der Pressestelle aus dem ersten Jahr ihres Bestehens: „1966 wurden in 9 Pressekonferenzen 15 Themen behandelt. Im Übrigen sind 1966 23 Pressemitteilungen herausgegeben worden.“ Auch Pressesprecher Michael Conrad beschreibt, dass Pressearbeit früher langsamer und behäbiger gewesen sei. Heute gebe es mehr Anfragen, die Erledigung sei schneller geworden, die Medien „wollen Infor-

mationen sofort haben“, so Conrad. Insbesondere bei Problemen oder Krisen stehe das Regierungspräsidium unter einem starken Druck der Medien. Man sei mittlerweile dazu übergegangen, „sich dem medialen Zeitalter vollständig anzupassen“, ist auch Dr. Neusels Einschätzung.

„Die Öffentlichkeitsarbeit hat inzwischen einen ganz hohen Stellenwert“, unterstreicht Regierungspräsident Klein vor diesem Hintergrund diese Aufgabe. Er und Regierungsvizepräsident Dr. Neusel stimmen darin überein, dass Öffentlichkeitsarbeit eine Daueraufgabe des Regierungspräsidiums ist, um „das Haus noch bekannter zu machen und auch deutlich zu machen, was hier im Hause geschieht“ (Dr. Neusel). Das RP sei zwar eine „alteingesessene Behörde“ (Regierungspräsident Klein) und in Nordhessen „eine bekannte und feste Größe“ (Dr. Neusel), aber sowohl der Regierungspräsident als auch der Vizepräsident weisen darauf hin, dass nur die Wenigsten wissen, „was genau hinter diesen Mauern gemacht wird“ (Klein), „welche Aufgaben hier erledigt werden“ (Dr. Neusel). Ein Beleg dafür seien die Reaktionen auf den seit dem Jahr 2005 herausgegebenen „Report“, berichtet der Regierungspräsident:

„Viele Menschen, die uns antworten, sagen: ‚Das haben wir gar nicht gewusst, dass das auch bei Ihnen gemacht wird.‘ Oder sie sagen: ‚Jetzt wird uns bewusster und klarer, wie wichtig die Behörde ist.‘“

Bestätigt werden die Veränderungen der Pressearbeit auch von außen. Im Rahmen der Befragung der nordhessischen Institutionen gab der Leiter des Kasseler RTL-Studios, Michael Jonke, im Telefongespräch dazu Auskunft. Seit der Aufnahme seiner Tätigkeit in Kassel im Jahr 1994 habe er „zwei Schichten“ der Öffentlichkeitsarbeit des Regierungspräsidiums erlebt. Bis zum Jahr 2002 sei vom Regierungspräsidium eine „eher zurückhaltende Pressearbeit“ gemacht worden, die Medien hätten auf das RP zugehen müssen. Seither sei die Pressearbeit offensiver geworden, die Presse werde vom RP informiert, zu Terminen eingeladen etc., die Zusammenarbeit wurde „intensiviert“. Ebenfalls ist die Zahl der Veröffentlichungen des Regierungspräsidiums/über das RP nach Jonkes Einschätzung in allen Medien (Zeitungen, Rundfunk, Fernsehen) gestiegen. Auch die Zusammenarbeit zwischen Regierungspräsidium und Presse habe sich gewandelt und sei insgesamt besser geworden.

Breites Berufsspektrum

II. 4.6 Das Personal

Die Aufgaben des Regierungspräsidiums Kassel erledigen sich nicht von selbst – die Behörde braucht zur Wahrnehmung ihrer umfangreichen Aufgaben auch die entspre-

chenden Mitarbeiter. Auch im Beschäftigtenbereich wird den Regierungspräsidien aufgrund ihrer Mittelstellung und ihrer Funktionen eine besondere Rolle zugewiesen, wie u.a. Hillmann (vgl. S. 234/236) beschreibt. Die Regierungspräsidien seien durch ihre Vielfalt die „Domäne“ des staatlichen Berufsbeamtentums:

- als institutionelles Hemmnis gegen die Entstehung eines Ressortbeamtentums (Wagner weist allerdings gleichzeitig auf die Gefahr der Entstehung solcher „vertikalen Fachbruderschaften“ hin; vgl. Kapitel I: Die Regierungspräsidien);
- als Rekrutierungsbehörde für die Ministerialbürokratie;
- als Ausbildungsbehörde für vielfach verwendbare Kräfte.

Im Regierungspräsidium Kassel waren im Jahr 2007 insgesamt 1.133 Menschen beschäftigt. Das entsprach einer Anzahl von 1.027 Stellen (Stand: 1. September 2007). Im Vergleich: Vor der *Operation Sichere Zukunft* waren dem Regierungspräsidium 1.049 Planstellen zugewiesen (Haushaltsplan 2004). Die Zahl der Beschäftigten ist also trotz der *Operation Sichere Zukunft* und dem damit verbundenen Stellenabbau nur unwesentlich gesunken. Der Grund dafür ist (wie bereits in Kapitel II. 4.1 „Die *Operation Sichere Zukunft*“ beschrieben), dass dem Regierungspräsidium durch die Zentralisierung der Beihilfe und der Beamtenversorgung neue Stellen zugewiesen wurden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Zahl der Beschäftigten beim Regierungspräsidium Kassel zwischen 1967 und 1978 von 661 Mitarbeitern auf 950 Mitarbeiter kontinuierlich angestiegen ist und dann zunächst auf etwa diesem Niveau verharrte. 1986/87 wurde dann die 1.000-Mitarbeiter-Grenze überschritten, 1989 waren es bereits 1.150 Beschäftigte. Im Anschluss fiel die Zahl der Beschäftigten zwar wieder um etwa 100 in den Bereich um 1.000, insbesondere durch die Zentralisierung in den vergangenen Jahren hat die Zahl der Beschäftigten heute aber wieder den Bereich um den damaligen Höchststand von etwa 1.150 Mitarbeitern erreicht. Zu erklären ist der Anstieg (bzw. zwischenzeitliche Verlust) der Mitarbeiterzahlen durch den in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Aufgabenwandel. Insbesondere durch die Großdezernate Bußgeldstelle, Beihilfe und Beamtenversorgung, die mittlerweile hessenweite „Massengeschäfte“ erledigen, stieg die Zahl der Beschäftigten an. Durch die Ausgliederungen von Schulabteilung, Polizei und Forstbetrieb ging die Beschäftigtenzahl zwar in den späten 90er Jahren/Anfang 2000er wieder zurück, allerdings wurde dies letztendlich durch die Eingliederung des Umwelt- und Arbeitsschutzes wieder kompensiert.

Verschoben hat sich in den vergangenen Jahrzehnten der prozentuale Anteil der Beamten, Angestellten und Auszubildenden an den Gesamtbeschäftigten des Regierungspräsidiums.

1967 lag der Anteil der Auszubildenden (inkl. Beamtenanwärter und Referendare) noch bei knapp 14 Prozent, noch 1978 bei elf Prozent. Heute haben die Auszubildenden nur noch einen Anteil von rund drei Prozent an den Gesamtbeschäftigten. Die einstige Bedeutung der Regierungspräsidien als „Basis“ für die qualifizierte und übergreifende Ausbildung insbesondere von Beamten aller Laufbahnen (vgl. Kapitel I. 2 „Die Diskussion um die Regierungspräsidien“; vgl. auch Sachverständigenkommission 1968, S. 47) scheint damit verloren gegangen zu sein. Der Personalrat kritisiert daher auch die derzeitige Ausbildungssituation im Regierungspräsidium Kassel. Für die Größenordnung einer Behörde wie dem RP Kassel mit über 1.160 Beschäftigten sei eine Anzahl von rund 30 Auszubildenden „eine viel zu geringe Anzahl von Ausbildungsplätzen“, bemängelt der Personalrat. Aber nicht nur die geringe Zahl der Auszubildenden, auch die quasi nicht vorhandenen Möglichkeiten, nach der Ausbildung in die Behörde übernommen zu werden, wird vom Personalrat scharf kritisiert. Den Auszubildenden werde bereits bei der Einstellung „unmissverständlich mitgeteilt, dass keine Übernahme nach der Ausbildung möglich ist“, so der Personalrat. Voraussichtlich könne ihnen auch kein befristeter Arbeitsvertrag angeboten werden. „Es ist unfassbar, dass gut ausgebildete und leistungsfähige Beschäftigte dieser Behörde in die Arbeitslosigkeit entlassen werden müssen“, sagen die Mitglieder der Personalvertretung. Die Verantwortung für diese „aussichtslose Situation“ liegt nach Angaben des Personalrats aber nicht bei der Behördenleitung, sondern bei der hessischen Landesregierung, deren aktuelle Erlasslage keine Spielräume zulasse. Mit einer T-Shirt-Aktion im Jahr 2006 wiesen Jugendauszubildendenvertretung und Personalrat gemeinsam darauf hin, dass das „RP als Vorbild“ für Ausbildung und Übernahme dienen müsse. Im Ausbildungsbereich ist das RP Kassel also offensichtlich Opfer der *Operation Sichere Zukunft* bzw. der Maßnahmen, mittels Personaleinsparungen in der Verwaltung den Landeshaushalt zu konsolidieren, geworden. In Gesprächen innerhalb des Hauses klang an, dass mit diesem Vorgehen das Land zum einen seiner Vorbildposition nicht gerecht werde. Zum anderen könnten die kaum vorhandenen Übernahmehandchancen zu einer Überalterung der RP-Mitarbeiter und zu einer schlechteren Position des Regierungspräsidiums im Wettbewerb um gute Mitarbeiter mit der Wirtschaft führen.

Auch die Feststellung Hillmanns, die Regierungspräsidien seien eine Beamtendomäne, trifft mittlerweile nicht mehr voll zu. Der Anteil der Angestellten an den Gesamtbeschäftigten stieg seit Kriegsende kontinuierlich, was bereits Schneider (vgl. S. 33) vermerkt. Heute überwiegt die Zahl der Angestellten (561; das sind fast 50 Prozent der Beschäftigten) sogar die Zahl der Beamten (507; knapp 45 Prozent der Beschäftigten). Der Anteil der Arbeiter blieb hingegen mit rund 2,5 Prozent ungefähr konstant.

Tab. 6: Beschäftigte des Regierungspräsidiums Kassel

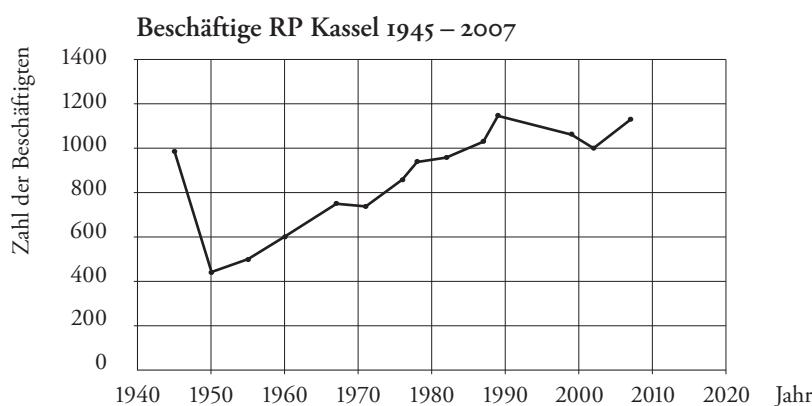
Beschäftigtengruppe	Anzahl 2007 ¹	Anzahl 1967	Anzahl 1971	Anzahl 1975	Anzahl 1978
Angestellte	561	261	266	278	391,5
Beamte	507	292	333	355	429
Arbeiter	30	16	16	28	25
Auszubildende	32	92 ²	872	117 ²	105 ²
Beamtenanwärter	3				
Gesamtzahl Beschäftigte/Stellen: ¹	1.133	661	702	778	950,5

¹ Für 2007: Gesamtbeschäftigte; für 1967 – 1978: Planstellen

² Beamtenanwärter, Auszubildende und Referendare werden 1967 – 1978 zusammengefasst.

Tab. 7 und Abb. 3: Anzahl der Beschäftigten im RP Kassel 1945 – 2007

Jahr	Anzahl der Beschäftigten			
1945	987	1978	942	
1950	442	1982	960	
1955	500	1987	1.033	
1960	602	1989	1.150	
1967	753	1999	1.067	
1971	740	2002	1.002	
1976	860	2007	1.133	



Interessant ist auch der Blick auf die Verteilung der Beschäftigten des Regierungspräsidiums Kassel auf die einzelnen Abteilungen und Dezernate. Die Abteilung I (Zentrales, Inneres, Soziales) beschäftigt fast die Hälfte (47,5%) der Mitarbeiter des Regierungspräsidiums, die beiden anderen Abteilungen jeweils etwa ein Viertel der Mitarbeiter (Abteilung II: 27,6%; Abteilung III: 24,9%). 493 der 1.133 Beschäftigten arbeiten in den vier größten Dezernaten der Behörde (Bußgeldstelle, Beihilfe, Beamtenversorgung, Organisation/Haushalt/Controlling). Damit sind 43,5% der Beschäftigten des Regierungspräsidiums mit der Wahrnehmung von zentralen bzw. Querschnittsaufgaben betraut.

Tab. 8 u. 9: Verteilung der Beschäftigten innerhalb der Behörde im Jahr 2007

Abteilungen	Anzahl
Abt. I: Zentrales, Inneres, Soziales	538
Abt. II: Verkehr, Planung, ländlicher Raum, Verbraucherschutz	313
Abt. III: Umwelt- und Arbeitsschutz	282
Summe	1.133

Großdezernate	Anzahl
Verkehrsordnungswidrigkeiten (Abt. II)	167
Beihilfe (Abt. I)	152
Organisation, Haushalt, Controlling, IT (Abt. I)	90
Beamtenversorgung (Abt. I)	84

Eine völlig andere Entwicklung als bei der Zahl der Beamten und Ausbildungsplätze nahm die Anzahl der weiblichen Beschäftigten. Im Jahr 1912 wurde in der Kasseler Regierung die erste Frau (als Kanzleihilfskraft) angestellt (vgl. Schneider, S. 32). Im Jahr 2007 waren 563 Frauen – das sind 49,7 Prozent aller Beschäftigten – im RP Kassel tätig. Wie Schneider bereits feststellt, haben die Frauen insbesondere nach 1945 „bisher ihren männlichen Kollegen vorbehaltene Tätigkeitsbereiche erschlossen“ (S. 32). Im Jahr 1967 zählte die Behörde 257 weibliche Beschäftigte, das entsprach einem Anteil von immerhin schon 38,9 Prozent. Die Gleichstellung von Frau und Mann wurde in den vergangenen zehn Jahren noch einmal durch die gesetzliche Installation der Frauenbeauftragten und der Teilnahme an der Experimentierklausel des Hessischen

Gleichberechtigungsgesetzes verbessert (s. Kapitel II. 3.3 „Die Frauenbeauftragte“ und II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“), sodass heute nicht nur in der Anzahl der Beschäftigten und der Anzahl der Stellen, sondern auch innerhalb der verschiedenen Laufbahnen der Anteil von Männern und Frauen sich immer weiter annähert. Am Schluss sei auch angemerkt, dass in der 140-jährigen Geschichte des Regierungspräsidiums zwar 125 Jahre durchgehend Männer die Behördenleitung inne hatten, in den vergangenen 15 Jahren aber drei Frauen als Regierungspräsidentin die Behörde leiteten.

Tab. 10: Anteil der Frauen an Beamten und Angestellten im Jahr 2007

	gesamt		davon Frauen		davon Männer		Frauen in % bezogen auf Stellen	Männer in % bezogen auf Stellen
	Personen	Stellen	Personen	Stellen	Personen	Stellen		
Beamte höherer Dienst	98	93,52	21	17,92	77	75,60	19,16%	80,84%
Beamte gehobener Dienst	387	346,68	155	119,35	232	227,33	34,43%	65,57%
Beamte mittlerer Dienst	19	16,84	8	5,84	11	11,00	34,68%	65,32%
Angestellte vgl. höh. Dienst	25	24,78	7	6,78	18	18,00	27,36%	72,64%
Angestellte vgl. geh. Dienst	122	109,10	52	39,27	70	69,83	35,99%	64,01%
Angestellte vgl. mittl. Dienst	416	317,16	356	257,16	60	60,00	81,08%	18,92%
Gesamtbeschäftigte	1.067	908,08	599	446,32	468	461,76	49,15%	50,85%
Statusgruppen:								
Beamte	504	457,04	184	143,11	320	313,93	31,31%	68,69%
Angestellte	563	451,04	415	303,21	148	147,83	67,22%	32,78%
Laufbahnen:								
Beamte + Angestellte höherer Dienst	123	118,30	28	24,70	95	93,60	20,88%	79,12%
Beamte + Angestellte gehobener Dienst	509	455,78	207	158,62	302	297,16	34,80%	65,20%
Beamte + Angestellte mittlerer Dienst	435	334,00	364	263,00	71	71,00	78,74%	21,26%

Vielfältig wie die Aufgaben, ist auch das Spektrum der Berufsgruppen, die im Regierungspräsidium Kassel beschäftigt sind. Fachwissen aus unterschiedlichen Berufssparten ist in der Behörde versammelt, das Regierungspräsidium ist damit alles andere als ein Hort von Verwaltungsbeamten und Juristen. Durch die Eingliederung des Arbeits- und Umweltschutzes kamen in den vergangenen Jahren zudem neue Berufsgruppen hinzu, „was für das Innenleben des Hauses gut ist“, wie Regierungspräsident Klein bemerkt. „Die vielen technischen Berufe, die hereingekommen sind, haben das Ganze auch ein wenig belebt. Weil Ingenieure und Techniker an die Aufgabenlösung anders herangehen als Verwaltungsbeamte und Juristen.“ Diese Vielzahl der unterschiedlichen Berufe (und Menschen) trägt also mit dazu bei, dass die Behörde so vielseitig reagieren kann. „Wir im Hause haben Juristen, Techniker und Verwaltungsfachleute zusammengebracht, um gemeinsame, tragfähige Lösungen zu finden“, sagt Abteilungsleiter Ernst Bergbauer. Auch dessen Vorgänger Günter Pletsch lobt in Rückblick auf seine Arbeitszeit im Regierungspräsidium das vorhandene große Reservoir an Detailwissen: „In diesem Hause finden Sie alles“, sagt Pletsch, man könne jedes Thema ansprechen, auch ohne dass diese Aufgabe zum Regierungspräsidium gehöre. Die Einschätzung wird auch von Pressesprecher Michael Conrad geteilt (s. Kapitel II. 4.5 „Die Öffentlichkeitsarbeit“), der den Medien die Garantie gegeben hat, zu jeder Anfrage eine geeignete Auskunft erteilen zu können, auch wenn das Thema gar nicht zum Aufgabenbestand des Kasseler Regierungspräsidium gehöre.

Nicht nur die Berufsgruppen, auch die Ausbildung der Mitarbeiter ist unterschiedlich und damit ein weiterer Faktor für die Qualität der Bearbeitung der Aufgaben. So gehören die Dezernenten dem Höheren Dienst (bzw. einer vergleichbaren Angestelltengruppe) an. Regierungsvizepräsident Dr. Werner Neusel lobt sowohl die hohe Qualität der Arbeit als auch die Loyalität der RP-Mitarbeiter, die er als „sehr loyal“ erlebt habe:

„Die Spezialisten in den einzelnen Bereichen sind wirklich ausgeprägt. Und zwar auf allen Ebenen, ob im Höheren Dienst oder insbesondere auch im Gehobenen Dienst. Die Qualität der Bediensteten hier im Hause ist wirklich sehr gut. Es gibt natürlich auch Randbereiche – wir sind ein Teil der Gesellschaft. Aber im Prinzip ist die Fachlichkeit hier im Hause, die Qualität der Arbeit, ausgezeichnet.“

Dr. Neusels Vorgänger, Herbert Schestag, verdeutlicht allerdings auch die Anforderungen, die insbesondere der Bündelungsauftrag der Regierungspräsidien an die Mitarbeiter des Hauses stellt – und unterstreicht damit, wie stark die Wahrnehmung der Bündelungsfunktion von den Beschäftigten des Regierungspräsidiums abhängig ist. Bündelung, sagt der ehemalige Vizepräsident, finde auf allen hierarchischen Ebenen

statt, „[...] idealerweise auf der Ebene der Dezernate. Die Dezernenten, die gut miteinander zusammenarbeiten, arrangieren sich bei widerstreitenden Interessen. Es ist nicht opportun, dafür die höhere Ebene anzurufen. Die Mitarbeiter in den Regierungspräsidien werden von Anfang an zur Toleranz erzogen, damit sie ihre Aufgaben nicht scheuklappenhaft wahrnehmen.“

Aufgabe der Abteilungsleiter ist es laut Schestag, die Zusammenarbeit aller Dezernate in ihrer Abteilung zu gewährleisten, „die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aufeinander angewiesen sind.“ Im Nichteinigungsfall müssten die Abteilungsleiter die unterschiedlichen Interessen zusammenführen. „Je höher eine Führungskraft in der Hierarchie des Regierungspräsidiums angesiedelt ist, umso größer muss seine Fähigkeit zur Überschau sein“, nennt Schestag eine Anforderung an die Leitungstätigkeit. Der Behördenleiter könnte sich nicht mit allen Aufgabenbereichen beschäftigen, er sei auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit seinen Mitarbeitern angewiesen. Für Schestag sind daher die Abteilungsleiter „die engsten Vertrauenspersonen für den Behördenleiter.“ Da der Regierungspräsident nicht mit jedem einzelnen Dezernenten sprechen könne, sei die Kommunikation der verschiedenen Ebenen besonders wichtig, was auch in der regelmäßig tagenden Abteilungsleiterkonferenz mit der Behördenleitung zum Ausdruck kommt.

Die folgenden Auflistungen des Personaldezernats geben Auskunft über die unterschiedlichen Berufs- und Statusgruppen, die beim Regierungspräsidium Kassel zurzeit tätig sind, sowie über die Ausbildungsberufe im RP Kassel:

Tab. II: Berufsgruppen im Regierungspräsidium Kassel 2007

Berufsgruppen

Architekten	Elektroingenieure
Arzt	Fachangestellte für Bürokommunikation
Bauingenieure	Fachinformatiker
Bautechniker	Fachkräfte für Wasserwirtschaft
Bergbauingenieure	Feuerwehrmann
Betriebswirtschaftler	Forstwirte (FH, Uni)
Biologen	Geologen
Chemiker	Ingenieure für Medizintechnik
Chemisch-Technische-Assistenten	Juristen
Diplom-Verwaltungswirke (FH)	Kartografen

KFZ-Techniker	Schreiner
Landschaftspfleger	Tierärzte
Landschaftsplaner	Verwaltungsfachangestellte
Landwirte (Uni)	Verwaltungsfachwirte
Maschinenbauingenieure	

Tab. 12: Statusgruppen der Beschäftigten des Regierungspräsidiums Kassel im Jahr 2006

	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Gesamt
Höherer Dienst oder vergleichbar	86 Stellen (A 13 bis B 7)	21 Stellen (Ia bis IIa)	–	107 Stellen (11,75 %)
Gehobener Dienst oder vergleichbar	317 Stellen (A 9 bis A 13 Z)	98 Stellen (III bis Vb)	–	415 Stellen (45,55 %)
Mittlerer/Einfacher Dienst oder vergleichbar	36 Stellen (A 5 E bis A 9 Z)	337 Stellen (Vc bis VIII)	16 (Ia-IV P)	389 Stellen (42,7 %)
Gesamt	439 Stellen	456 Stellen	16 Stellen	911 Stellen

(Stellenzahl gerundet)

Tab. 13: Ausbildungsberufe und Zahl der Auszubildenden im RP Kassel im Jahr 2007

Ausbildungsberuf	Anzahl
Fachangestellte für Bürokommunikation	27
Fachangestellte für Wasserwirtschaft	4
Fachinformatiker	1
Inspektoranwärter	3
Technische Oberinspektoranwärter	–
Summe	35

Teams

Neben Abteilungen und Dezernaten zeichnet sich das Regierungspräsidium Kassel seit der *Operation Sichere Zukunft* durch eine neue Form der Zusammenarbeit aus. In den Dezernaten (und teilweise auch dezerntals- und abteilungsübergreifend zur Bear-

beitung bestimmter Projekte, z.B. des Flughafens Kassel-Calden) wurden sogenannte Teams gebildet, die sich mit der Bearbeitung eines bestimmten Sachgebietes befassen. Nach Angaben von Organisationsdezernent Winfried Hausmann waren als Folge der Zusammenlegung der Abteilungen und Dezernate die Mitarbeiterzahlen pro Organisationseinheit bzw. Leitungsebene stark angestiegen. Zur Entlastung der Dezernatsleiter wurde daher zum einen die ständige Vertretung auf Dezernatsebene eingeführt. Der ständige Vertreter ist – ähnlich wie der Regierungsvizepräsident – nicht nur Abwesenheitsvertreter des Dezernatsleiters, sondern übernimmt auch bestimmte Bereiche des Führungsgeschäfts und entlastet damit den Dezernatsleiter in seinen Führungsaufgaben. Mit dieser Maßnahme sollte außerdem nach Angaben von Herrn Hausmann der Frauenanteil in Führungspositionen beibehalten bzw. erhöht werden, da durch die Halbierung der Organisationseinheiten die Frauenquote in Führungspositionen sank.

Daneben bildeten sich in einigen Dezernaten Teams aus Arbeitsbereichen, die früher eigene Dezernate waren. Die Teams sind allerdings keine eigenständigen Organisationseinheiten, wie Herr Hausmann betont. Für die Teams und die Teamleitung gibt es keine hausinternen Vorgaben, die Bildung ist den Dezernaten überlassen. Die Teamleiter kommen je nach Aufgabengebiet aus dem gehobenen oder höheren Dienst, sie haben aber nur fachliche Weisungsbefugnisse, die personellen und organisatorischen Befugnisse und das fachliche Letztentscheidungsrecht liegen weiterhin beim Dezernatsleiter.

Arbeitszeit

Die Arbeitszeit der Beamten im Regierungspräsidium veränderte sich nach den Vorgaben der Hessischen Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten. Sie wurde ab 1959 (45 Stunden/Woche) schrittweise abgesenkt auf 38,5 Stunden/Woche im Jahr 2000. Mit der Hessischen Arbeitszeitverordnung vom 13. Dezember 2003 wurde die Arbeitszeit (für Beamte bis zum 50. Lebensjahr) allerdings wieder auf 42 Stunden angehoben, auch dies war eine Folge des Zukunftssicherungsgesetzes zur Einsparung von Personal und damit Personalkosten. War in der Verordnung von 1964 noch festgelegt, dass der Dienst der Beamten täglich um 7.30 Uhr zu beginnen und um 17.15 Uhr zu enden habe (dazwischen eine einstündige Mittagspause), so wurde ab 1976 die Möglichkeit gegeben, „Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit in gewissen Grenzen selbst zu bestimmen (gleitende Arbeitszeit“ (Arbeitszeitverordnung 1976, § 3). Im Regierungspräsidium Kassel wurde laut den festgehaltenen „wichtigen Ereignissen“ im gleichen Jahr die Gleitzeit auf Dauer eingeführt, nachdem diese vorher bereits im Probebetrieb in der Behörde getestet worden war. Als „Kernzeit“ (Anwesenheitspflicht) wurden die

Zeiträume von 8.30 Uhr bis 12 Uhr und von 13.30 Uhr bis 15.30 Uhr festgelegt (vgl. wichtige Ereignisse, Band II). Für die Überwachung der Arbeitszeit war laut Gesetz eine automatische Arbeitszeiterfassung – mit der „Stechuhr“ – erforderlich. Als nach Angaben von Mitarbeitern des Regierungspräsidiums letzte große Behörde in Hessen endete die Stechuhr-Ära im Regierungspräsidium Kassel erst im Sommer 2007 mit der Umstellung auf eine digitale Arbeitszeiterfassung.

(Quellen für die Beschäftigtenzahlen: Personaldezernat des Regierungspräsidiums Kassel; Archivakten „wichtige Ereignisse“ [Bände 1 – 3]; Frauenbeauftragte des Regierungspräsidiums Kassel.)

II. 5 Die Behörde im Wandel

Von der Grenze geprägt

II. 5.1 Zonenrandlage und Wiedervereinigung

„Im Land Hessen hat nur der Regierungsbezirk Kassel Berührung mit Mitteldeutschland, und zwar auf einer Länge von 268 km, die etwa 20% der insgesamt rd. 1.400 km langen Zonengrenze der Bundesrepublik ausmacht.“ (Schneider, S. 12)

Das Regierungspräsidium und der Regierungsbezirk Kassel wurden in seiner Geschichte nach 1945 wesentlich von der innerdeutschen Grenze geprägt. Wie bei Schneider beschrieben, verlief der hessische Teil der Grenze zur DDR ausnahmslos entlang der Grenze des Regierungsbezirks Kassel. „Durch die Teilung Deutschlands grenzt fast der gesamte Ostteil des Regierungsbezirks Kassel an die sowjetische Besatzungszone“, heißt es bei Schneider weiter. Neun der damals 15 Landkreise sowie zwei der drei ehemals kreisfreien Städte zählten 1967 zum „Zonenrandgebiet“, das entsprach mit 4.820 Quadratkilometern bzw. 52,4 Prozent etwas mehr als der Hälfte der gesamten Bezirksfläche (vgl. Schneider, S. 12). Die Auswirkungen der Zonengrenze beschreibt Schneider unter dem Punkt „Industrieentwicklung“: Sei Nordhessen bereits durch den Zweiten Weltkrieg und die weitgehende Zerstörung Kassels als „industriellen Schwerpunkt des Regierungsbezirks“ zurückgeworfen worden, „[...] so wirkte sich die Zonengrenze und die mit ihr verbundene Abschnürung des mitteldeutschen Raumes für die Wirtschaft Nordhessens noch unheilvoller aus. Die Demarkationslinie zerschnitt im Jahre 1945 schlagartig einen in Jahrhunderten zusammengewachsenen Wirtschaftsraum.“ (Schneider, S. 13)

Die Sonderakte „wichtige Ereignisse“ vermerkt sporadisch einige alltägliche Probleme und Aufgaben, die das Regierungspräsidium Kassel mit Bezug auf die innerdeutsche Grenze bewältigen musste. So hält beispielsweise das Polizeidezernat für das Jahr 1966 fest, dass es „mehrere Zwischenfälle“ entlang der Demarkationslinie gegeben habe. Im Mai 1970 fand in Kassel das „Deutschlandtreffen“ zwischen dem DDR-Staatsratsvorsitzenden Stoph und Bundeskanzler Brandt statt – die Schutzpolizei des Regierungspräsidiums sicherte das Treffen mit zwei Hundertschaften, zehn Beamten mit Diensthunden, zwei Wasserwerfern und weiteren Beamten zum Schutz der Bahnstrecke (vgl. Band I). Und für 1984 wurde in Band II der Sonderakte niedergeschrieben, dass der Zustrom legaler Umsiedler aus der DDR „alles bisher Dagewesene übertraf.“ Die Grenze zur DDR spielte also auch im täglichen Geschäftsbetrieb des Regierungspräsi-

diums eine Rolle. Und durch seine Lage als einziger an die DDR angrenzender Regierungsbezirk Hessens kam dem Regierungspräsidium auch eine besondere Bedeutung für die hessische Landesregierung zu.

Am 21. Dezember 1972 wurde der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der damaligen DDR abgeschlossen (vgl. Grenzlandmuseum, S. 168). Der Grundlagenvertrag beinhaltete auch ein Zusatzprotokoll, in dem unter anderem festgelegt wurde, dass lokale Grenzprobleme durch die Zusammenarbeit der Behörden und Organe der beiden deutschen Staaten gelöst werden sollten. Angesprochen wurden Bereiche wie Wasserwirtschaft, Luftverschmutzung, Versorgung (Strom, Gas, Wasser), Brandbekämpfung, Tierseuchen, Grundstücksnutzung (Landwirtschaft), Flurschäden und andere Sonderprobleme. Außerdem sollten der Grenzverlauf und seine Festsetzung geregelt werden (vgl. Akte Problemkatalog). Im Vorfeld des Grundlagenvertrages übertrug daher der Hessische Ministerpräsident die Aufgabe, den hessischen Katalog der „regelungsbedürftigen Probleme“ zu erstellen, auf das Kasseler Regierungspräsidium. Der Hintergrund dafür war, dass – wie bereits geschildert – die hessische Grenze zur DDR ausschließlich im Regierungsbezirk Kassel verlief (s.a. Schreiben von 1974, unten). Damit nahm das Regierungspräsidium Kassel durch seine Ortsnähe eine Aufgabe für das ganze Land Hessen wahr.

In dem Schreiben des Hessischen Ministerpräsidenten vom 6. Dezember 1972 heißt es:

[...] „Es ist daran gedacht, einen Katalog regelungsbedürftiger Probleme im Bereich der hessischen Grenze zur DDR zusammenzustellen, um für die künftigen Verhandlungen mit der DDR nach Unterzeichnung des Grundvertrages die hessischen Wünsche und Vorschläge in die Beratungen der zuständigen „gemischten Kommission“ rechtzeitig einbringen zu können. [...] Ich bitte Sie, gegebenenfalls im Einvernehmen mit den in Frage kommenden Landkreisen, analog des Landes Niedersachsen [eine Pressemitteilung dazu war dem Schreiben beigeheftet, d. Verf.] aus hessischer Sicht einen solchen Katalog zusammenzustellen, um damit die Voraussetzungen zu schaffen, entsprechende Kontakte zu dem Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen von hier aus herstellen zu können.“ (zitiert aus: Akte Problemkatalog)

Verfolgt man die Dokumentation in der Problemkatalog-Akte weiter, so forderte der Kasseler Regierungspräsident mit Schreiben vom 15. Dezember entsprechende Berichte der Zonenrand-Landkreise Eschwege, Fulda, Hersfeld und Witzenhausen an. Aus diesen in der Akte enthaltenen Berichten wurde im Regierungspräsidium der gewünschte Problemkatalog erstellt und am 9. März 1973 mit einem Begleitschreiben

des Regierungspräsidenten nach Wiesbaden geschickt. Das Schreiben skizziert unter anderem noch einmal die Probleme:

„Der Katalog umfasst überwiegend lokale Grenzprobleme, die im beiderseitigen Einvernehmen zwischen den beteiligten Behörden der DDR und BRD gelöst werden sollten. Herausragend sind dabei insbesondere die Fragen der Wasserwirtschaft einschließlich des Umweltschutzes, des Verkehrs, der Grenzmarkierung, aber auch des Gesundheitswesens und des Brand- und Katastrophenschutzes im unmittelbaren Grenzbereich. Als ein übergeordnetes Problem stellt sich darüber hinaus die Kaliversalzung der Werra dar, insbesondere im Hinblick auf die nachteiligen Folgen für die Trinkwasserversorgung der Stadt Bremen. Überregionale Bedeutung haben weiterhin die Fragen der Wiedereröffnung von Eisenbahnstrecken, so z.B. zwischen Eichenberg – Halle/Saale – Berlin oder der Strecke zwischen Eschwege über Treffurt nach Mühlhausen. [...] Als besonders bedeutsam und darüber hinaus auch als vordringlich erscheint die Frage einer eindeutigen Markierung des Grenzverlaufs zwischen den beiden Staaten. Für den Bereich des gesamten Grenzverlaufs der ehemaligen hessisch-thüringischen Grenze ist festzustellen, dass gerade dieses Problem in den vergangenen Jahren zu Schwierigkeiten geführt hat, weil es des Öfteren zu unbeabsichtigten Grenzverstößen gekommen ist [...]. In dieser Angelegenheit besteht seit Jahren enger Kontakt meiner Behörde zum Grenzschutzkommando des BGS in Kassel [...].“ (zitiert aus: Akte Problemkatalog)

Ein Wunsch des Regierungspräsidenten war es, dass der Katalog laufend ergänzt werden solle:

„Nachdem über viele Jahre hindurch keine Möglichkeiten bestanden, die durch diese unglückliche Grenzziehung in vielen Bereichen eingetretenen Nachteile zu überbrücken, ist eine große Zahl, besonders der lokalen Grenzprobleme, aus einer gewissen Resignation heraus nicht weiter verfolgt worden. Der Grundsatzvertrag eröffnet nunmehr erstmalig konkrete Möglichkeiten, Vereinbarungen zu treffen, die zu Erleichterungen im zwischenmenschlichen Bereich führen können [...].“ (zitiert aus: Akte Problemkatalog)

Der Problemkatalog des Landes Hessen war schließlich, einem Kommentar des Dezernates P/I vom Juli 1975 zufolge, „nahezu identisch mit dem von der hiesigen Behörde aufgestellten Katalog“ (zitiert aus: Akte Problemkatalog). Der Katalog enthielt die jeweils örtlichen Probleme und Lösungsvorschläge der hessischen Seite aus den Bereichen Wasserwirtschaft, Verkehr, Grundstücksnutzung (Einzelfälle), polizeiliche Angelegenheiten, Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Schäden durch DDR-Maßnahmen, und Sonstiges. Auch die Hessische Allgemeine merkt in einem Zeitungsbericht am 24. Juli 1973 die Bedeutung des Kasseler

Regierungspräsidiums für die Erstellung des Problemkataloges an:

„Bei ihren Verhandlungen stützen sich die bundesdeutschen Beamten im hessischen Bereich vorwiegend auf den vom Kasseler Regierungspräsidenten Alfred Schneider erarbeiteten Problemkatalog. [...] Folglich enthält der Kasseler Problemkatalog ‚Dinge, die uns und der Bevölkerung auf den Nägeln brennen‘“ betont Regierungspräsident Schneider in Kassel.“ (zitiert aus: Akte Problemkatalog)

Aus einer Pressemitteilung von Ministerpräsident Osswald ist zu entnehmen, dass im Frühjahr 1974 in Eschwege das erste Treffen der auf Grundlage des Zusatzprotokolls entstandenen Grenzkommission in Hessen vorgesehen war (vgl. Akte Problemkatalog). Bereits 1973 wurden in einer der Akte beigehefteten Vereinbarung zwischen DDR und BRD Grundsätze für die Schadensbekämpfung an der Grenze geregelt. „Im gegenseitigen Einvernehmen“ konnten die Hilfsdienste nun auf der jeweils anderen Seite der Grenze Hilfe leisten – allerdings nur, wenn es dringend geboten war (vgl. Akte Problemkatalog). Nach und nach wurden durch die Grenzkommission so einige Probleme geregelt. Die Koordination der einzelnen Aufgabenbereiche wurde in einem Schreiben des Kasseler Regierungspräsidenten an das Dezernat 3 (Polizeirecht) der Abteilung I übertragen, Grundlage war ein Erlass des hessischen Innenministeriums vom Dezember 1973:

[...] „Im Land Hessen verläuft die 268 km lange hessisch-thüringische Grenze ausschließlich im Bereich des Regierungsbezirks Kassel. Die künftigen Regelungen in den erwähnten Bereichen werden für die hiesige Behörde aller Voraussicht nach zusätzliche Aufgaben mit sich bringen, die von verschiedenen Dezernaten jeweils für ihren Fachbereich wahrzunehmen sind. Wegen der Vielfalt der Aufgaben bedarf es jedoch einer Koordinierung [...] in einem federführenden Dezernat. Diese Aufgabe wird Ihnen hiermit ab sofort übertragen.“ (zitiert aus: Akte Problemkatalog)

Die Wende

„Nach mehr als 40-jähriger Teilung Deutschlands öffnete sich in der Nacht vom 9. zum 10. November 1989 der ‚Eiserne Vorhang‘. Die Freude war überschwänglich [...]“ (Grenzlandmuseum, S. 3)

40 Jahre lang war auch der Regierungsbezirk Kassel, seine Gemeinden und Kreise und vor allem die Bevölkerung von dieser Grenze mitten durch Deutschland geprägt worden. Diese Grenze der DDR, „die von Beginn an gegen die eigene Bevölkerung gerichtet war, wurde schließlich von Bürgern und Bürgerinnen der DDR 1989 auf

friedliche Weise zu Fall gebracht.“ (Grenzlandmuseum, S. 42). Ein Jahr später trat die DDR der Bundesrepublik Deutschland bei.

Kein anderes Ereignis als die Wende, die Grenzöffnung zwischen Hessen und Thüringen und der anschließende Aufbau in den neuen Bundesländern hat das Regierungspräsidium Kassel und seine Mitarbeiter in seiner jüngeren Geschichte wohl mehr geprägt. Dies wurde im Gespräch mit allen Interviewpartnern deutlich. „Die immer vermisste notwendige grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarregionen wurde von heute auf morgen möglich“, beschreibt der damalige Leiter der Regionalplanung, Helmut Bauknecht, den plötzlichen Wandel, den die Grenzöffnung für die Aufgabenwahrnehmung des Regierungspräsidiums mit sich brachte. Der Regierungsbezirk liegt seit der Wende wieder in der Mitte Deutschlands. „Aus dieser neuen Gemeinschaft“ ergaben sich für das Regierungspräsidium Kassel „neue Aufgaben, Pflichten und Herausforderungen“, schreibt Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke im Vorwort der „Informationen Nr. 16/1990“ (vgl. wichtige Ereignisse, Band II). Die neuen Aufgaben des Regierungspräsidiums betrafen vor allem die Bereiche Wirtschaft und Verkehr, wo es galt, an alte Beziehungen zwischen Ost und West wieder anzuknüpfen und den Eisernen Vorhang damit zu überwinden. Beispiele dafür sind die Bahnstrecken, Bundesstraßen und Autobahnen, die Nordhessen und Thüringen heute wieder verbinden bzw. in Zukunft (A 44) verbinden sollen. Auch im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes wird – wie in anderen Bereichen auch und wie mit anderen Behörden in den „alten“ Bundesländern schon vor der Wende üblich – heute wieder alltäglich zusammengearbeitet, als Beispiel mag hier die Verbesserung der Wasserqualität der Werra dienen. Die Grenzöffnung hat in der Bundesrepublik aber auch zu einem Zustrom von deutschen Aussiedlern aus der DDR und den anderen Ostblockstaaten geführt, der von den Mitarbeitern des Regierungspräsidiums bewältigt werden musste, wie Winfried Hausmann berichtet. Die Sonderakte „wichtige Ereignisse“ vermerkt beispielsweise bereits für das Jahr 1989, dass die Schulabteilung zunehmend damit beschäftigt war, die Kinder der Aus- und Übersiedler auf die Schulen zu verteilen und die damit verbundenen Sprach- und Integrationsprobleme zu bewältigen. Das Medizinaldezernat hatte nach der Wende durch den Aus- und Übersiedlerstrom mit einer steigenden Zahl an Anträgen zur Anerkennung von Menschen zu tun, die in Gesundheitsfachberufen arbeiten wollten (vgl. wichtige Ereignisse, Band III).

Vor besondere Herausforderungen wurde das Regierungspräsidium aber vor allem durch die Grenzöffnung selbst gestellt: „Die Verwaltung wurde mit Aufgaben konfrontiert, die mit herkömmlichen Arbeitsabläufen nicht zu bewältigen waren“, erinnert sich Winfried Hausmann. Flexibilität sei nach der Grenzöffnung gefragt gewesen,

teilweise mussten die Mitarbeiter des Regierungspräsidiums geltenden rechtlichen Regelungen widersprechen. In der Akte „wichtige Ereignisse“ beschreibt Herr Dörsing vom Zivilschutz-Dezernat (14b) die Tage der Grenzöffnung und die damit zunächst für das Regierungspräsidium verbundenen Tätigkeiten:

„Die Nacht vom 9. auf den 10. November und die folgenden Wochen bis kurz vor Weihnachten 1989 waren im Dezernat 14b durch Sonderaufgaben geprägt, entstanden auf Grund der Öffnung der Grenze zur DDR und anderen Ostblockstaaten.“

Übersiedler und Besucher aus der DDR mussten untergebracht, verpflegt und betreut werden. Hierfür mussten u.a. Betten, Matratzen und Wolldecken aus dem Hilfskrankenhaus Hessische Landesfeuerwehrschule Kassel sowie der Katastrophenschutz-Zentralwerkstatt Fritzlar zum Landrat des Werra-Meißner-Kreises und zum Oberbürgermeister der Stadt Kassel – Brandschutzamt – ausgelagert werden. Mit den Betten wurden im Werra-Meißner-Kreis Turnhallen und Klassenräume [...] und in der Stadt Kassel der Hochbunker am Marienkrankenhaus ausgestattet.

Die Mitarbeiter des Dezernates koordinierten überörtlich im Schichtbetrieb und später durch Rufbereitschaft die ungewohnte Situation, um die anfallenden Aufgaben zu meistern und mitzuhelfen, das Los der DDR-Übersiedler sowie der DDR-Besucher zu erleichtern.

Insgesamt sind dem Dezernat vom BGS und anderen Dienststellen [...] in der Zeit vom 10. II. – 30. II. 1989 = 1.479.700 und in der Zeit vom 1. 12. – 31. 12. 1989 = 1.450.841 Einreisen von DDR-Bewohnern über die Grenzübergangsstellen im Reg. Bez. Kassel [...] gemeldet worden.

Es war für das Dezernat eine angenehme Aufgabe, den Übersiedlern und Besuchern aus der DDR indirekt helfen zu können.“

Herbert Schestag, damals Leiter der Abteilung I, hatte am Tage der Grenzöffnung – es war ein Samstag – auf Bitten von Regierungspräsident Dr. Wilke im Regierungspräsidium Dienst verrichtet, „um zur Beantwortung auftretender Fragen präsent zu sein“, berichtet Schestag. Am Samstagnachmittag erhielt Schestag einen Anruf des Landratsamtes in Eschwege: Tausende DDR-Bürger seien in Eschwege unterwegs, um westliche Waren, vor allem Obst, einzukaufen. „Da es Samstagnachmittag war und die Geschäfte bereits geschlossen hatten, gab es Unmut bei den DDR-Bürgern“, so Schestag. Die Geschäfte waren an die Ladenöffnungszeiten gebunden, rechtlich gab es keinen Grund für eine Ausnahmegenehmigung. „Der Landrat und ich kamen schnell überein, dass wir in dieser besonderen Ausnahmesituation die Öffnung der Geschäfte zulassen mussten, um die Menschen nicht zu enttäuschen“, erinnert sich der ehemalige Vizepräsident. In Eschwege seien nach dieser Entscheidung die Geschäfte gestürmt worden, berichtet Schestag, vor allem Bananen und Obst wurden gekauft. Dieses Er-

eignis habe ihn zu der Erkenntnis gebracht, „dass in besonderen Ausnahmesituationen formale Regeln überschritten werden dürfen.“

Regierungsvizepräsident Dr. Werner Neusel war damals Pressesprecher und musste plötzlich „Anrufe aus der ganzen Welt“ beantworten, welche Grenzübergänge beispielsweise geöffnet seien. „Ich kannte mich in der DDR damals nicht aus, ich war nie dort gewesen“, erläutert Dr. Neusel eines jener Probleme, die sich für viele Menschen im Westen auftaten. Dem Pressesprecher blieb nichts anderes übrig, als mehrere Tage mit einer Karte in der Hand die Anfragen zu beantworten und die betreffenden Orte in der ehemaligen DDR herauszusuchen.

Das Kasseler Regierungspräsidium musste sich aber nicht nur bei seiner Aufgabenwahrnehmung im Regierungsbezirk spontan auf die neue Situation einstellen. Aktiv wirkte das RP mit seinen Mitarbeitern in den folgenden Jahren auch beim Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen vor allem in Thüringen mit. Damit kam dem Regierungspräsidium Kassel durch seine Nähe zur ehemaligen DDR auch nach der Wende im Land Hessen erneut eine besondere Rolle zu.

Nach der Grenzöffnung wurde der damalige Regierungspräsident Dr. Wilke zur Kabinettsitzung nach Wiesbaden eingeladen, erinnert sich Dr. Wilke im Interview. Das Land Hessen hatte 250 Millionen DM (vgl. Abendroth, S. 156) zum Aufbau Thüringens zur Verfügung gestellt. In der Sitzung habe Ministerpräsident Dr. Walter Wallmann den Kasseler Regierungspräsidenten dann „praktisch zum Beauftragten Hessens“ für die Übergangszeit in Thüringen gemacht, berichtet Dr. Wilke. „De jure“ habe zwar das Ministerium noch darüber gestanden; da der Kasseler RP aber am Nächsten am Geschehen gewesen sei, war „de facto“ das Regierungspräsidium beauftragt, „diese Übergangszeit in Thüringen zu gestalten und die Probleme zu lösen.“ Das Regierungspräsidium Kassel hat nach Auskunft von Dr. Wilke über einen Zeitraum von drei Jahren die Fördergelder in Thüringen verteilt und Personal nach Thüringen abgeordnet. Mitarbeiter des Regierungspräsidiums waren „fast täglich in einem der fünf östlichen Bundesländer tätig, um dort praktische Hilfe in der Verwaltung und beim Aufbau der Ministerien zu leisten.“ (Vorwort Inf. 16) Wie berichtet wird, hatten sich die Mitarbeiter – darunter auch einige Pensionäre des Regierungspräsidiums – freiwillig zu dieser Aufbauhilfe beworben. Auch Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke fand seine neue Aufgabe in der Hilfe für das Nachbarbundesland: Am 1. Dezember 1991 wurde Dr. Wilke kommissarischer Leiter der thüringischen Mittelinstanz, des Landesverwaltungsamtes in Weimar. Am 1. Februar 1992 wechselte er dann komplett nach Thüringen und wurde zunächst Präsident des Landesverwaltungsamtes, einen Monat später dann Staatssekretär im thüringischen Umweltministerium.

Alle Abteilungen des Kasseler Regierungspräsidiums waren am „Aufbau Ost“ beteiligt. „Das war eine großartige Aufgabe, die mit Begeisterung wahrgenommen wurde“, erinnert sich beispielsweise Dr. Klaus Ruppert an die Verwaltungshilfe für Thüringen. Die anfängliche Unselbstständigkeit der fachlich hervorragenden Kollegen in der ehemaligen DDR ist ihm in Erinnerung geblieben – „das System hat sie geprägt“, so Dr. Ruppert. Das Regierungspräsidium Kassel übernahm daher auch teilweise die Ausbildung von Verwaltungsbeamten und Juristen aus den neuen Ländern. Wie Günter Pletsch berichtet, habe man beispielsweise „Crashkurse“ angeboten, um Juristen das zweite Staatsexamen zu ermöglichen. Viele „banale Dinge“ hätten damals geregelt werden müssen, erinnert sich Pletsch, von der Abrechnung der Reisekosten für die nach Thüringen abgeordneten Mitarbeiter bis hin zur Anerkennung der Ausbildung der Juristen aus der DDR. Als „sehr bewegende Zeit“ sind Pletsch die Jahre nach der Wende in Erinnerung. Pletsch war damals Justitiar und wurde in der Wendezzeit „Verbindungsman“ des Regierungspräsidiums zur Landesregierung. Über den Zeitraum von fünf Jahren sei der Verwaltungsvollzug im Regierungspräsidium Kassel von der Aufbauhilfe in den neuen Bundesländern bestimmt gewesen.

Natürlich führte die personelle Unterstützung in den neuen Bundesländern auch dazu, dass plötzlich „eine fühlbare Menge an Mitarbeitern“ im Regierungspräsidium fehlte, berichtet Günter Pletsch. Die abgeordneten Mitarbeiter hinterließen „empfindliche Lücken im täglichen Dienstbetrieb“ (Informationen 16/1990). Doch wie ein Bericht in der Akte Wichtige Ereignisse veranschaulicht, wurde dieses Problem von den verbliebenen Mitarbeitern in Kassel geschultert und der Situation viel Verständnis entgegengebracht: In der „Information Nr. 17/1991“ (Wichtige Ereignisse, Band III), berichtet Christiane Geisler über die „Verwaltungshilfe für Thüringen – Bericht eines Rückkehrers“:

„Mit der Bildung des Landes Thüringen im Herbst 1990 begann eine intensive hessisch-thüringische Verwaltungshilfe. Das Regierungspräsidium Kassel war und ist noch heute von den drei RPs am stärksten beteiligt. So wurden im Oktober/November vergangenen Jahres 16 Mitarbeiter für ca. ½ Jahr zum Aufbau der Landesministerien in Erfurt abgeordnet. Ein Ausfall so vieler Mitarbeiter ist auch für ein Haus unserer Größenordnung nicht problemlos zu verkraften. Das Regierungspräsidium Kassel hat damals wieder einmal bewiesen, dass es eine leistungsfähige und vernünftige Behörde ist. Alle Beteiligten: Die abgeordneten Kollegen, die Zurückgebliebenen, Personalverwaltung und Personalrat haben erkannt, dass die Prioritäten in dieser einmaligen Aufbauzeit auf Seiten der Thüringen-Hilfe lagen [...].“

In Kassel und der Region

II. 5.2 Standorte

„Regierungspräsidium“ ist nicht nur der Name für eine Behörde mit vielfältigen Aufgaben und seine Mitarbeiter. „Regierungspräsidium“ ist auch der Name eines Gebäudes. Der Kasseler Sitz des Regierungspräsidenten knüpft dabei – wie die gesamte Behörde – an alte kurhessische Traditionen an. Von dem Ort, an dem heute „die Regierung“ Nordhessen verwaltet und gestaltet, wurde schon seit Jahrhunderten die Region regiert. Wie die Behörde, so hat sich aber in den letzten Jahrzehnten auch die Unterbringungssituation gewandelt. Das Hauptgebäude im Steinweg – das Dr.-Fritz-Hoch-Haus – reichte schon wenige Jahre nach seinem Bezug nicht mehr für alle Mitarbeiter aus. Und neuerdings ist der Regierungspräsident auch nicht mehr Hausherr in seinen ehemals eigenen „vier Wänden“.

Königshof, Chattenburg, Verwaltungshochhaus

Ein kurzer Überblick über die Geschichte der Regierungsgebäude

Eine ausführliche Darstellung über die Kasseler Regierungsbauten zwischen 1381 und 1960 gibt Dülfer, auf die traditionsreiche Geschichte des Regierungsgeländes gehen die Inspektoranwärter des Kasseler RP in ihrem Jubiläumsband „Geschichte und Geschichten zum 25. Geburtstag unseres Regierungsgebäudes“ im Jahr 1984 ein. Kurz soll dennoch die Bedeutung des Ortes, an dem heute das Regierungspräsidium seinen Hauptsitz hat, und die Entwicklung dorthin aufgezeigt werden.

Eine lange Regierungs- und Verwaltungstradition hat der Ort, auf dem noch heute das Hauptgebäude des Kasseler Regierungspräsidiums steht. Auf dem Gelände im Steinweg soll schon der Königshof König Konrads gestanden haben, von dem die Stadtgründung Kassels ausging (vgl. Geschichte und Geschichten, S. 7/8). Belegt ist, dass hier ab 1227 Heinrich I. eine Burg bauen ließ, 1557 bis 1562 entstand an gleicher Stelle dann das Landgrafenschloss, das „250 Jahre hindurch dem hessischen Fürstenhaus als Residenz diente“ (Geschichte und Geschichten, S. 13) und 1811 abbrannte. Kurfürst Wilhelm I. plante anschließend den Neubau eines Schlosses, der „Chattenburg“; mit dem Tode des Kurfürsten und den hohen Baukosten des „riesenhaften Schlosses“ (Geschichte und Geschichten, S. 18) scheiterte das Vorhaben allerdings. „Als die kurhessische Verwaltung im Oktober 1867 ihr Ende fand“ (Dülfer, S. 367), wurde die neu geschaffene Kasseler Regierung am Königsplatz untergebracht: Hier hatten 1767 die Landgrafen von Rotenburg ein Palais errichten lassen. Von vornherein sei aber klar gewesen, dass diese Unterbringung nicht endgültig sei, schreibt Dülfer, denn schon im Juni 1868 bezeichnete man die Geschäftsräume der Regierung im

Rotenburgschen Palais als völlig unzureichend (vgl. Dülfer, S. 368). Im Mai 1869 ergriff daher Oberpräsident von Möller die Initiative, um auf historischem Boden wieder ein Regierungsgebäude errichten zu lassen. Dülfer zitiert aus dem Schreiben an den preußischen Finanzminister:

„Ich hatte beiläufig ins Auge gefasst, dass dort [auf der Kattenburg, Dülfer] ein Gebäude für alle Dicasterien errichtet werden könnte. Es mangelt hier hauptsächlich an Gerichtsgebäuden, aber auch die Regierung hat ein unzureichendes Lokal.“
(zitiert nach Dülfer, S. 372).

In Berlin gab es aber auch Bedenken gegen den Neubau an historischer Stelle, da die Besitzverhältnisse zwischen dem Königreich Preußen und dem ehemaligen eigenständigen Kurfürstentum noch nicht geklärt waren (vgl. Dülfer, S. 375). Der Nachfolger von Möllers, Oberpräsident von Bodelschwingh, ließ diese Bedenken jedoch nicht gelten und sah in einem Neubau an alter Stelle „die beste Gewähr für ein Stärkung der preußischen Position in Hessen“ (Dülfer, S. 375). Das Projekt verzögerte sich aber weiterhin, erst 1877 wurde mit dem Bau begonnen (vgl. Dülfer, S. 381). 1881 bezog dann die Justiz, 1882 auch die Regierung das Gebäude (vgl. Dülfer, S. 386) und behielt ihren Dienstsitz am Schlossplatz bis zur Zerstörung Kassels im Oktober 1943 (vgl. Schneider, S. 36). In den letzten Kriegsmonaten wurde der Regierungspräsident angewiesen, Kassel komplett zu verlassen (vgl. Dülfer, S. 388), teilweise setzte sich die Regierung daher nach Eschwege ab, während andere Teile bereits zuvor in Ausweichquartiere in und um Kassel eingezogen waren (vgl. Dülfer, S. 388/389; Schneider, S. 36).

Was nach 1943 folgte, waren 17 Jahre provisorischer Unterbringung an allerlei Orten.

„Bis zum Jahre 1960 war die Behörde des Regierungspräsidenten behelfsmäßig in Notunterkünften untergebracht. [...] Dies erschwerte die Arbeit der Behörde und ihrer Bediensteten erheblich“ (Schneider, S. 36).

Ab 1945 residierte der Kasseler Regierungspräsident in einem Schloss: Die Militärregierung brachte Teile der Behörde, darunter die Präsidialabteilung, in einem Teil des Schlosses Wilhelmshöhe unter. Weitere Teile der Behörde wurden in angrenzenden Baracken und Nebengebäuden behelfsmäßig untergebracht. Die aus Kassel ausgelagerten Dezernate zogen nach und nach an verschiedene Plätze in Kassel zurück. Noch am 7. November 1953 heißt es in einem in den „Hessischen Nachrichten“ erschienenen Zeitungsartikel unter der Überschrift „100 km täglich mit Akten unterwegs“:

„Kein Zweifel: Kassel modernisiert sich [...]. Nur bei der höchsten Instanz, dem Regierungspräsidium, ist die Zeit stehen geblieben. „Hier ist die Regierung?“ fragte fassungslos ein auswärtiger Besucher [...].“

Täglich musste der Aktenwagen innerhalb Kassels 100 Kilometer zurücklegen, um sämtliche Außenstellen miteinander zu verbinden, zwei Dutzend Boten „eilen ebenfalls von einer Dienststelle zur anderen“ (Hessische Nachrichten, 7. II. 1953). Daneben wurden die Bediensteten von maroden Gebäuden, Holzwürmern, andauernden Umzügen und kalten Wintern gequält (vgl. Hessische Nachrichten; Schneider, S. 37) – „Die Angehörigen der Behörde mussten anfangs neben allgemeinen Aufräumungsarbeiten in den Wintermonaten bei Dienstbeginn zunächst Holz zerleinern, um die Kanonenöfen beheizen zu können“ (Schneider, S. 37).

Noch für 1958 listet Dülfer die verschiedenen Standorte auf (vgl. S. 389):

- Präsidialabteilung und Teile der Abteilungen I und III: Schloss und Schlossbereich Wilhelmshöhe;
- Pensionen (zu Präsidialabteilung) und Teile der Abteilungen I, II, III:
Baracken am Walter-Schücking-Platz;
- Teile der Abteilung I: ehemalige Jägerkaserne;
- Staatliche Büchereistelle und Landesjugendamt:
ehemalige Polizeikaserne (Bodelschwinghstraße);
- Abteilung IV: Panoramaweg.

Ein Neubau für das Regierungspräsidium war also dringend geboten, und schon der Zeitungsbericht von 1953 beschreibt, dass unter dem Dach des Rathauses bereits ein Modell für den Regierungsneubau bereitstehe. Jedoch:

„Trotz der schwierigen räumlichen Verhältnisse [...] zögerte der Regierungspräsident lange, bis er sich entschloss, den Neubau eines Dienstgebäudes zu betreiben.“ (Schneider, 37). Regierungspräsident Dr. Fritz Hoch und seine Mitarbeiter traten freiwillig zugunsten anderer öffentlicher Bauten, die sie als wichtiger erachteten, von einem Neubau zurück, wie die Hessischen Nachrichten auflisten: Zunächst zugunsten des Friedrichs-Gymnasiums, dann zugunsten der Gartenbauausstellung („Eine Sache von großer Bedeutung für Stadt und Staat“, Hessische Nachrichten, 7. II. 1953), schließlich zugunsten des Theater-Neubaus. „Eine Behörde, die ‚an der Quelle sitzt‘ und sich nicht zuerst bedient, verdient uneingeschränktes Lob“, findet daher der Autor des Zeitungsartikels, fordert aber auch, unter anderem aus Kostengründen, dem Provisorium ein Ende zu machen und mit einem Neubau zu beginnen. 1957 war dann endlich Baubeginn – erneut an historischer Stelle, wo einst das Landgrafenschloss und das ehemalige Regierungsgebäude standen. 1958 wurde Richtfest gefeiert, 1960 das Gebäude im Steinweg bezogen und am 5. Januar 1961 schließlich von Ministerpräsident Dr. Georg-August Zinn offiziell übergeben. Erstmals bekam das Regierungspräsidium Kassel damit ein eigenes, für das Regierungs-

präsidium gebautes und nur von der Behörde genutztes Gebäude (vgl. Dülfer, S. 390). Geplant wurde das Hochhaus für 600 Bedienstete (vgl. Schneider, 38), heute trägt es den Namen des ersten Kasseler Nachkriegsregierungspräsidenten: Dr.-Fritz-Hoch-Haus.

Der Neubau wird zu eng Außenstellen nach 1960

Bereits im Jahr 1969 wurde in der Sonderakte „Festhalten von wichtigen Ereignissen“ vermerkt, dass „nach der inzwischen zehnjährigen Nutzung des Hauses laufend größere Schäden auftreten, die oft nur mit großem Kostenaufwand beseitigt werden können.“ Das Dach im Haupttrakt und die Außenfassade seien schadhaft und wurden repariert, der Tankstellentank hatte Lochfraß, die Fahrstuhlanlage benötigte in allen vier Schächten Puffer, „nachdem im Frühjahr 1969 zwei Mal Fahrkörbe im Kellergeschoss aufgefahren waren“ – zum Glück ohne Personenschaden. Ab dem Jahr 1973 wurde es im Dr.-Fritz-Hoch-Haus dann auch zu eng, im Anschluss mussten nahezu jährlich zusätzliche Räume innerhalb Kassels bezogen werden:

1973 berichtet die Sonderakte „Wichtige Ereignisse“, dass erstmals seit Bezug des Hauses wieder außerhalb liegende Einrichtungen angemietet werden mussten. Grund war eine Vergrößerung der Polizeiabteilung, die Dezernate III/1 und III/7 (Gewerberecht und Preisüberwachung) mussten in angemietete Räume der Fünffensterstraße 10 in Kassel umziehen. Und auch die bauliche Situation des Hauptgebäudes schien noch nicht wesentlich verbessert. Durch die „schwierige Haushaltslage des Landes Hessen“, verbunden mit einer Kürzung der Haushaltsmittel um 20 Prozent, hätten notwendige Instandsetzungsarbeiten zurückgestellt werden müssen.

Nachdem die zentrale Verwarnungsstelle für Ordnungswidrigkeiten Ende 1973 die Zuständigkeit für ganz Hessen übertragen bekommen hatte und das Polizeidezernat weiter wuchs, wurden laut Sonderakte im Jahr 1974 weitere Räumlichkeiten in der Fünffensterstraße 9, in der Friedrichsstraße 18 und in der „Kaufhalle“ in der Oberen Königsstraße (für Pensionen Bund und Lastenausgleich) angemietet. Ein Jahr später wurden in diesen Liegenschaften durch den wachsenden Arbeitsanfall der Bußgeldstelle weitere Räume bezogen, außerdem wurden die Dezernate III/1 und III/7 nun in die Untere Königsstraße 81 ausgelagert. 1976 ging es weiter: Weitere Räume in der Fünffensterstraße mussten für die Bußgeldstelle gemietet werden. Da die räumliche Unterbringung an so vielen Außenstandorten „mannigfache organisatorische Probleme“ aufwarf, wurde laut Sonderakte „wichtige Ereignisse“ darüber nachgedacht, ab 1977 alle Außenstellen in einem Gebäude (Obere Königsstraße 3; Viktoria-Versicherung)

unterzubringen. Doch 1977 vermerkt die Akte: „Die Absicht, evtl. alle in Außenstellen untergebrachten Dezernate im Hause Obere Königsstraße 3 zusammenzufassen, hat sich nicht verwirklichen lassen“ (wichtige Ereignisse, Band II). Der Grund dafür wird nicht genannt, im Jahr 1977 setzte aber ein reger Umzugsverkehr ein: Die Unterkunft in der Friedrichsstraße wurde aufgegeben und die Bußgeldstelle (nach der Anmietung weiterer Räume) nun komplett in der Oberen Königsstraße 3 untergebracht. Kurzfristig umziehen mussten Teile des Schreibdienstes und der Zentralkanzlei. Ursprünglich sollten Pensions- und Beihilfedezernate in die Fünffensterstraße 8 und 10 verlegt werden. „Bei dem großen Gewicht der Aktenschränke“ sei deren Unterbringung in den Wohnhäusern „nach Einschaltung des Staatsbauamtes“ aus statischen Gründen aber nicht möglich (vgl. wichtige Ereignisse, Band II). Die Räume in der Kaufhalle (Obere Königsstraße 43) wurden von der Vermieterin gekündigt, die dort untergebrachten Dezernate zogen in die ehemaligen Räume der Zentralkanzlei im Steinweg. Damit gab es im Jahr 1977 Außenstellen des Regierungspräsidiums in der Oberen Königsstraße 3 (Dezernat III/4c [Bußgeldstelle]), in der Unteren Königsstraße 81 (Dezernate III/1 und III/7) und in der Fünffensterstraße 8/10 (Teilkanzlei). „Die angemietete Gesamtfläche beläuft sich auf 2.278,34qm. Die Jahresmiete (ohne Nebenkosten) beträgt 191.376 DM“ (wichtige Ereignisse, Band II).

In den folgenden Jahren mussten immer mehr Räume in der Oberen Königsstraße für die Bußgeldstelle angemietet werden, da deren Aufgabenvolumen und somit die Zahl der Mitarbeiter ständig wuchs. 1979 kam auch ein Archivraum für die Bußgeldstelle in der Fünffensterstraße 4 hinzu, 1986/87 neue Räume in der Unteren Königsstraße 78 – 82.

Die Regionalplanung wurde mit ihrer Eingliederung 1981 in den Räumen der bisherigen Regionalen Planungsgemeinschaft Nordhessen in der Reuterstraße untergebracht. 1983 konnte zunächst die Untere Königsstraße 81 aufgegeben werden, da durch den Auszug der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz im Steinweg nun Räume frei wurden. 1985 gab auch die Regionalplanung die Räume in der Reuterstraße auf und zog in die ehemaligen BFN-Räume im Steinweg. Nach der Wiedereingliederung der BFN war die Abteilung Forsten/Naturschutz 1989 zunächst in der Wilhelmshöher Allee untergebracht, ehe sie wieder in den Steinweg zurückkehrte. Bis zur Anmietung des EAM-Hochhauses Mitte der 1990er gehörten auch Liegenschaften in der Karthäuser- (u.a. Büchereistelle, Preisüberwachung) und in der Friedrich-Ebert-Straße (Arbeitssicherheitstechnischer Dienst) zum Regierungspräsidium.

Kein Platz, kein Geld, kein Neubau

Die Entwürfe für den Erweiterungsbau von 1989

In der „Information“ Nr. 15/1989 kündigte Regierungspräsident Dr. Wilke an, dass das Hauptgebäude im Steinweg ab 1991 renoviert werden solle und ein daran anschließender Neubau geplant sei, um endlich alle Mitarbeiter wieder unter einem Dach zu haben. Von 1.150 Beschäftigten arbeiteten danach 770 im für nur 600 Mitarbeiter konzipierten Gebäude im Steinweg, die anderen 380 in fünf angemieteten Liegenschaften innerhalb Kassels (vgl. wichtige Ereignisse, Band III).

Wie Dr. Wilke im Interview berichtet, war 1988 mit den Erweiterungsplanungen begonnen worden. Auch ein Architektenwettbewerb hatte stattgefunden, der am 1. Dezember 1989 entschieden wurde (vgl. Noll, S. 63). Den ersten Preis erhielt das Architekturbüro Bieling und Bieling (Kassel). Der Entwurf sah vor, entlang des Steinwegs eine Art Riegel bis zum Ottoneum mit Anbindung an das Schauspielhaus zu schaffen. Noll kritisiert den Entwurf in der „Bauwelt“ als „elend langen Riegel“ und fragt, ob daraus „ein Schloss für den Regierungspräsidenten mit eigenem Schauspielhaus“ werden solle (Noll, S. 63). Auch Regierungspräsident Dr. Wilke war von dem Entwurf nicht überzeugt. Die Jury habe gegen seinen Wunsch den erstplatzierten Entwurf nach vorn gestellt, sagt er im Interview. Dr. Wilke hatte das Bestreben, das Regierungspräsidium zu einem „offenen Haus“ werden zu lassen. Einerseits durch die Verwaltungsarbeit der Mitarbeiter im Innern, andererseits auch durch das Erscheinungsbild nach außen:

„Dieses offene Haus wird natürlich auch durch die Gebäude dargestellt. Andere wollten ein burgähnliches Verlies mit vielen Sicherheitsvorkehrungen. Ich bin überhaupt kein Mensch, der sich verkriecht und die Sicherheit über alles stellt. Denn das stößt den Bürger ab. Es muss ein offenes Haus sein, kein öffentliches, aber ein offenes.“

Der von Dr. Wilke favorisierte Vorschlag (Gerber und Partner, Dortmund) landete auf Platz zwei und sah einen offener wirkenden, schräg vom Fritz-Hoch-Haus bis zum Steinweg verlaufenden Neubau vor. Auf den dritten Platz kam ein von Peter Scheele (Dortmund) entworfener Dreiecksbau, der den Nordflügel des Regierungspräsidiums umschließen sollte. Über das Entwurfsstadium kamen die Neubauvorschläge allerdings nie hinaus. Die Pläne seien mit der Wende erledigt gewesen, so Dr. Wilke, das Land Hessen hatte keine Mittel mehr, den Neubau zu finanzieren. Allerdings wurde von 1992 bis 2002 das Hauptgebäude des Regierungspräsidiums von innen und außen renoviert. Insgesamt hat diese Grundsanierung inklusive der kompletten EDV-Verkaublung, Modernisierung der Büroräume, Installation von Brandschutzeinrichtungen

und Dach- und Fassadensanierung umgerechnet ca. 15 Millionen Euro gekostet (vgl. www.rp-kassel.de).

Kassel, Bad Hersfeld, Hünfeld

Die Außenstellen heute

Nach den gescheiterten Neubauplänen ist das Regierungspräsidium heute weiterhin auf Außenstellen angewiesen. 2007 war die Behörde an acht Standorten (sechs davon in Kassel) untergebracht: im Hauptgebäude im Steinweg, im EAM-Gebäude am Scheidemannplatz, in zwei Gebäuden in der Kurt-Schumacher-Straße, in der ehemaligen Jägerkaserne und in der Königsstraße. Dazu kamen die Standorte Bad Hersfeld und Hünfeld.

Mitte der 90er Jahre (erstmals erwähnt im Geschäftsverteilungsplan von 1995) wurde das EAM-Hochhaus am Scheidemannplatz (Scheidemannplatz 1) angemietet. Hier waren zunächst die Kultusabteilung, Besoldung, Beihilfe und Pensionen, der arbeits-sicherheitstechnische Dienst, die Wirtschaftsförderung, der Lastenausgleich sowie der Hauptpersonalrat untergebracht. Im Jahr 2007 wurde das typische 50er-Jahre-Gebäude, das den Scheidemannplatz und die anschließende Treppenstraße und damit das Kasseler Stadtbild entscheidend mit prägt und sich im Eigentum der E.ON befindet, fast ausschließlich von der Beihilfestelle genutzt. Daneben sind hier weiterhin die Dezernate Hoheitsverwaltung/Gewerbe, Wirtschaftsförderung und der Hauptpersonalrat zu finden.

Auch die Bußgeldstelle sitzt weiterhin in der Oberen Königsstraße 3 und nutzt hier mittlerweile sieben Etagen. Die Räume der Bußgeldstelle in der Unteren Königsstraße konnten inzwischen aufgegeben werden. Seit dem Jahr 2004 sind die Beamtenversorgung sowie die zentrale Ausländerbehörde in der Kurt-Schumacher-Straße 25 bzw. 31 angesiedelt, der Mietvertrag läuft hier nach Auskunft von Herrn Hausmann noch bis 2013. Mit der Eingliederung der Umwelt- und Arbeitsschutzverwaltung kamen schließlich auch Räume in der Otto-Hahn-Straße und das Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe in der Ludwig-Mond-Straße 33 und 43 zum Regierungs-präsidium. Während der Immissionsschutz im Steinweg integriert wurde, scheidet ein Umzug des Fachzentrums aus den Räumen in der ehemaligen Jägerkaserne in der Ludwig-Mond-Straße in Richtung Steinweg aufgrund der benötigten Laborräume mit ihrer speziellen Infrastruktur auch auf längere Sicht aus.

Mit der Eingliederung des staatlichen Umweltamtes 1997 erhielt das Regierungs-präsidium Kassel erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg auch wieder eine Außenstelle

außerhalb Kassels. Da die staatlichen Umweltämter ursprünglich als eigenständige Behörden konzipiert waren (s. Kapitel II. 2.8 „Die Abteilung für Umwelt und Arbeitsschutz“), die auf acht Standorte in Hessen verteilt werden sollten, wurde das staatliche Umweltamt Bad Hersfeld 1997 zur Außenstelle des Regierungspräsidiums. Eine von den Regierungspräsidien vorgeschlagene Auflösung im Zuge der *Operation Sichere Zukunft* wurde aus strukturpolitischen Gründen von der Landesregierung nicht umgesetzt (s. Kapitel II. 4.1 „Die *Operation Sichere Zukunft*“). Die Räume in Bad Hersfeld sind ebenfalls angemietet, der Mietvertrag läuft nach Angaben von Herrn Hausmann demnächst aus. Beim Hessischen Immobilienmanagement sei daher im Gespräch, die Außenstelle in einer anderen landeseigenen Liegenschaft in Bad Hersfeld unterzubringen.

Wie die Außenstelle in Bad Hersfeld, so ist auch die Beihilfestelle Hünfeld in ihrem Bestand gesichert. Die Beihilfestelle wurde – zunächst dem Oberlandesgericht Frankfurt/Main zugeordnet und ab 1973 für die Beihilfe der Justizbeamten in ganz Hessen zuständig – aus strukturpolitischen Gründen in Hünfeld angesiedelt. Die Gründe dafür waren nach Auskunft von Herrn Eck die Lage im Zonenrandgebiet und die Zusammenlegung der Kreise Hünfeld und Fulda, mit der Hünfeld den Status als Kreisstadt verlor. Als 2004 die Beihilfestelle in das Regierungspräsidium Kassel eingegliedert wurde (s. Kapitel II. 4.4 „Die Beihilfe“) blieb die Außenstelle in Hünfeld erhalten, da deren Fortbestand der Stadt Hünfeld durch das Land Hessen vertraglich zugesichert ist. Nach Angaben von Herrn Eck zeigte sich Ende der 90er Jahre keine Gemeinde in Hessen bereit, Standort einer neuen Justizvollzugsanstalt zu werden. Die Stadt Hünfeld stimmte schließlich dem Bau einer Justizvollzugsanstalt zu, da sie von der Landesregierung unter anderem die Zusicherung erhielt, dass alle Landesbehörden in Hünfeld (Amtsgericht und Beihilfestelle) bestehen bleiben sollten. Die Beihilfestelle Hünfeld bleibt daher auch nach der *Operation Sichere Zukunft* erhalten. Im November 2005 zog die Beihilfestelle in Hünfeld zudem in ein neues Gebäude ein, das wohl derzeit als schönster Dienstsitz des Regierungspräsidiums Kassel bezeichnet werden kann: Die Beihilfestelle sitzt in der ehemaligen Likörfabrik „Aha“. Das Gebäude von 1827 (vgl. Fuldaer Zeitung, 13. April 2005) war laut Herrn Eck „fast dem Abriss geweiht“ und wurde von einem privaten Investor renoviert und restauriert. Das Regierungspräsidium Kassel ist für zwanzig Jahre Mieter in dem Gebäude und konnte daher bereits während der Bauphase Einfluss auf die Raumplanung nehmen, sodass die Räume nach Aussage von Herrn Eck nun für den Arbeitsgang optimal angeordnet sind. Wäre das Regierungspräsidium nicht als Hauptmieter in die ehemalige Likörfabrik eingezogen, wäre das Gebäude wohl nicht umgebaut worden, ist Ecks Einschätzung, da in Hünfeld kein weiterer Bedarf an Bürofläche besteht. Neben dem RP sind in dem

„Aha“-Haus ein Restaurant, Büroräume und Wohnungen untergebracht. Überall im Gebäude sind noch Hinweise auf dessen Ursprung zu finden, so windet sich beispielsweise das Treppenhaus am alten Fabrikschornstein entlang und außen prangt noch der Schriftzug „Likörfabrik“ am Gebäude. Das Brandrecht des ehemals weltbekannten „Aha Magenkräuter Elixier“ (vgl. 125 Jahre Aha) liegt allerdings nicht in den Händen des Regierungspräsidiums, sondern wurde nach Auskunft des Hülfelder Dezernenten an die landeseigene Domäne in Schlitz und von dort an die Städte Schlitz und Hülfeld verkauft, die mit „Aha“ bis heute für ihre Region werben.

Weitere Außenstellen außerhalb Kassels wurden in den vergangenen zehn Jahren allerdings aufgegeben: Kurzzeitig gehörte die Verwaltungsstelle des Biosphärenreservats Rhön dazu (s. Kapitel II. 2.6 „Die Abteilung für Forsten und Naturschutz“), die zunächst in Ehrenberg-Wüstensachsen, dann in Gersfeld saß. Die mit der Eingliederung des Arbeitsschutzes in Fulda entstandenen Dezerne blieben ebenfalls nur kurzzeitig in Fulda (vgl. Kapitel II. 2.8 „Die Abteilung für Umwelt und Arbeitsschutz“) und wurden mit der *Operation Sichere Zukunft* nach Bad Hersfeld und Kassel verlegt.

Vom Eigentümer zum Mieter

Das Regierungspräsidium als Kunde des Hessischen Immobilienmanagements

Die Anmietung von Büroräumen für die Außenstellen des Kasseler Regierungspräsidiums ist nichts Ungewöhnliches; vor allem durch die Aufgabenzunahme und -abnahme müssen flexibel und schnell neue Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen oder ungenutzte Räume wieder abgegeben werden. Im Hauptgebäude, dem „Regierungspräsidium“ an sich, spielte dies bisher keine Rolle. Das Gebäude wurde für das Regierungspräsidium gebaut, vom Regierungspräsidium genutzt und der Regierungspräsident war Hausherr im Steinweg. Ende des Jahres 2005 änderte sich diese Situation. Zur Haushaltskonsolidierung verkaufte das Land Hessen nach Angaben von Herrn Hausmann mehrere Gebäude des Landes an ein Bankenkonsortium, der Erlös soll laut Organisationsdezernent bei ca. einer Milliarde Euro gelegen haben. Auch das Dr.-Fritz-Hoch-Haus gehörte zu den landeseigenen Gebäuden, die damals veräußert wurden. Der Regierungspräsident und seine Mitarbeiter sind seither Mieter im ehemals (landes-) eigenen Gebäude, denn die vom Land verkauften Immobilien wurden vom neuen Eigentümer langfristig zurückgemietet.

Mit dem Verkauf des Regierungspräsidiums im Steinweg wechselte auch die Zuständigkeit für das Gebäudemanagement: nicht mehr das Regierungspräsidium, sondern der Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement hat heute das Letztent-

scheidungsrecht über die Gebäudenutzung. Dem Regierungspräsidium wurde damit die Eigenverantwortung für seine räumliche Unterbringung genommen.

Das Hessische Immobilienmanagement wurde am 1. Oktober 2000 als Landesbetrieb gegründet und gehört zum Geschäftsbereich des hessischen Finanzministeriums. In das Immobilienmanagement gingen die Liegenschaftsstellen der Finanzämter über. Sitz des Hessischen Immobilienmanagements ist Wiesbaden, zusätzlich gibt es sechs regionale Niederlassungen – eine davon in Kassel. Das Hessische Immobilienmanagement ist laut Internetdarstellung ein kaufmännisch orientierter Landesbetrieb und „Komplettanbieter für alle Dienstleistungen des Gebäude- und Standortmanagements“ in der hessischen Landesverwaltung (vgl. Internetdarstellung Hessisches Immobilienmanagement). Nach dem Mieter-Vermieter-Modell müssen Behörden „*in den vom HI bewirtschafteten Liegenschaften Miete und Mietnebenkosten zahlen. [...] Die so gewonnene Kostentransparenz soll auch zu einem sparsameren Umgang mit der Fläche führen.*“ (Internetdarstellung Hessisches Immobilienmanagement)

Dies beinhaltet auch eine bessere wirtschaftliche Nutzung der landeseigenen Gebäude und Flächen, die vom HI koordiniert wird und sich beispielsweise in den Umzugsplänen der RP-Außenstelle in Bad Hersfeld und der Großdezernate in Kassel (Nutzung von bestehenden Landesgebäuden) zeigt. Auch die technische Betreuung der Gebäude (Hausmeisterdienste, Instandhaltung etc.) wurde an das Hessische Immobilienmanagement abgegeben. Damit ist das Regierungspräsidium Kassel seit dem Jahr 2006 in allen Fragen der räumlichen Unterbringung im Hauptgebäude und in den Außenstellen auf das Hessische Immobilienmanagement angewiesen.

Synergien bündeln

Neue Perspektiven für die Großdezernate

Mitte des Jahres 2007 wurde eine neue Perspektive für die Unterbringung der im Bereich der Stadt Kassel ausgelagerten Dezernate ins Gespräch gebracht. Durch den Bau des neuen Finanzzentrums am Altmarkt wird das landeseigene Gebäude des Finanzamtes in der Goethestraße frei. Da es Anliegen des Hessischen Immobilienmanagements ist, die landeseigenen Liegenschaften bestmöglich auszunutzen, wurde das Regierungspräsidium Kassel als Nachmieter für das frei werdende Gebäude ins Gespräch gebracht, berichtet der Organisationsdezernent. Er sieht darin die Chance, die beiden Großdezernate (Beihilfestelle und Bußgeldstelle) zusammenzulegen und in einem Gebäude unterzubringen, da eine Zusammenlegung „viele Möglichkeiten für Synergien“ böte, etwa in den Bereichen Pforte, Posteingang, Scanning und Datenkor-

rektur. Die Standorte Scheidemannplatz und Königsstraße könnten dann aufgegeben werden, eine Verwirklichung des Umzuges wäre laut Herrn Hausmann im Jahr 2009 möglich.

Geschichte und Geschichten

II. 5.3 Wichtige Ereignisse

Am 1. Oktober 1967 jährte sich zum 100. Mal die Gründung des Regierungspräsidiums Kassel. Bereit sieben Jahre zuvor war Kurt Dülfers „Die Regierung in Kassel“ erschienen. Zum Jubiläum 1967 erschien die vom Regierungspräsidium herausgegebene „Er-gänzungsschrift“ (vgl. „wichtige Ereignisse“, Band I) „Brücke und Mittler.“

Aus Anlass des 100. RP-Jubiläums begann 1967 auch die Aufzeichnung wichtiger Ereignisse, die das Regierungspräsidium Kassel betrafen. Diese Aufzeichnung wurde von Regierungspräsident Alfred Schneider veranlasst (ebd.). Die Erstellung der beiden oben genannten Werke habe zu Schwierigkeiten geführt, da wichtige Ereignisse nach 1945 nicht archiviert worden seien. Daher sollten ab Januar 1967 – nachträglich beginnend mit dem Jahr 1966 „alle Ereignisse von besonderer Bedeutung schriftlich festgehalten“ (ebd.) und zum 1. Februar des Folgejahres vorgelegt und in einer fortlaufenden Sammlung erhalten werden. Diese Aktensammlung war zunächst sehr umfangreich und enthält sozusagen Geschäftsberichte der einzelnen Abteilungen. Im Laufe der Jahre nahmen Anzahl und Umfang der Berichte allerdings ab; zur Wendezzeit 1989/90 nahm die Zahl der Berichte noch einmal zu, um die historische Situation zu beschreiben. 1994 wurde die Sonderakte eingestellt, der letzte Eintrag stammt von 1992. Die Akten werden heute im Staatsarchiv in Marburg aufbewahrt.

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick ausgewählter „wichtiger Ereignisse“ aus den Jahren 1966 bis 1992 gegeben werden. Nicht vollständig, aber einzelne Daten und Ereignisse, die für das Regierungspräsidium von großer oder auch nur kleiner Bedeutung waren, vielleicht auch zum Schmunzeln anregen, aber in den vorangegangenen Kapiteln nicht berücksichtigt wurden.

1966 Das Institut für Regionalplanung (ifas) hat erstmals eine „Strukturanalyse für den Raum Kassel“ vorgelegt (Regionalplanung).

Als „größte Industrieansiedlung“ nach dem Zweiten Weltkrieg (mit Ausnahme des VW-Werkes Kassel in Baunatal) entsteht in Bad Hersfeld ein Werk der „Farbwerke Höchst“ mit 300 Mitarbeitern, betreut vom Dezernat Wirtschaftsförderung des Kasseler RP.

- 1967 Das Regierungspräsidium Kassel feiert sein 100-jähriges Bestehen. „Das Jahr 1967 hatte für die Behörde des Regierungspräsidenten in Kassel besondere Bedeutung“ (wichtige Ereignisse, Band I). Trotz des großen Jubiläums gibt es auf Wunsch des Regierungspräsidenten nur eine kleine Feier – für die Mitarbeiter. Diese und die Bevölkerung können sich im Eingangsbereich des Regierungspräsidiums eine Ausstellung zu Gründung und Entwicklung des Regierungsbezirks ansehen, die laut Sonderakte „großes Interesse“ fand. „Das Jubiläum wurde nicht zuletzt auch zum Anlass genommen, in der Presse auf die Notwendigkeit des Bestehens einer Mittelbehörde hinzuweisen“ (ebd.). Kurz nach dem Jubiläum erscheint das Buch „Brücke und Mittler“. 1968 vermerkt dazu die Sonderakte, dass alle 1.000 Exemplare „weg“ seien:

„In den vielen Dankschreiben [...] kommt immer wieder zum Ausdruck, wieviel Interesse den Problemen des Regierungsbezirks Kassel entgegengebracht wird. [...] Erfreulich war auch die Feststellung, dass gerade die Behörde des Regierungspräsidenten in Kassel in vielen Kreisen und insbesondere auch bei anderen Verwaltungen hohes Ansehen genießt.“

- 1969 Zum 10-jährigen Bestehen des Dr.-Fritz-Hoch-Hauses im Steinweg gibt es im Foyer eine Ausstellung. Ministerpräsident Osswald besucht zum ersten Mal die Behörde und verleiht der Kasseler Landgerichtsdirektorin a.D. Nora Platiel und dem ehemaligen Regierungspräsidenten Dr. Fritz Hoch die Wilhelm-Leuschner-Medaille. Die Kantine hat im Jahr 1969 240.085 Mittagessen ausgegeben. Und der heiße Sommer brachte die Angestellten ins Schwitzen:

„Nicht unerwähnt kann der im Jahre 1969 besonders heiße Sommer bleiben, der den auf der Südseite des Gebäudes sitzenden Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen schwer zu schaffen machte. Um Ausfälle durch die starke Hitze zu vermeiden, wurde zur Aufrechterhaltung des geregelten Dienstbetriebes schwarzer Tee ausgegeben.“ (wichtige Ereignisse, Band I)

- 1971 Am 14. September 1971 konstituiert sich in Kassel die regionale Planungsgemeinschaft Nordhessen, der die Stadt Kassel und die Kreise: Eschwege, Frankenberg, Fritzlar-Homberg, Hofgeismar, Kassel, Melsungen, Rotenburg, Waldeck, Witzenhausen, Wolfhagen und Ziegenhain angehören. Bei der Schutzpolizei wird um den Wanderpreis des Regierungspräsidenten im Faustball gespielt.

Eine Delegation der Grafschaftsverwaltung aus Nottingham (England) besucht den Regierungsbezirk.

Regierungspräsident Schneider erhält das Große Verdienstkreuz des Verdienstordens der BRD und 1972 die Freiherr-vom-Stein-Plakette.

- 1972 Die Gebietsreform wirkt sich „wesentlich“ auf den Regierungsbezirk Kassel aus. Nach den Gemeinden seien nun auch die Landkreise betroffen; zunächst sollen die Landkreise Fulda und Hünfeld zum Landkreis Fulda, die Kreise Hersfeld und Rotenburg zum Landkreis Hersfeld-Rotenburg sowie die Kreise Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen zum Landkreis Kassel zusammengelegt werden. Gab es im Jahr 1971 noch 508 Gemeinden im Regierungsbezirk, so waren es im Jahr 1972 nur noch 307; die Zahl der Landkreise/kreisfreien Städte sank von 15 auf 11 (vgl. wichtige Ereignisse, Band II). Die Regionale Planungsversammlung verabschiedet ihren ersten Raumordnungsbericht, der 1973 vom Regierungspräsidium genehmigt wird. Eine Abordnung des Regierungspräsidiums stattet der Grafschaftsverwaltung in Nottingham einen Gegenbesuch ab.
- 1973 Die Ölkrise im Herbst 1973 führt „auch bei der Verwaltung zu wesentlichen Einsparungsmaßnahmen:“ Regierungsdirektor Trinkaus wird beim Regierungspräsidium Kassel zum „Beauftragten für die Einsparung von Energie“ bestellt; um Benzin und Öl zu sparen, werden Geschwindigkeitsbeschränkungen für Dienstwagen erlassen, Dienstfahrten zusammengelegt, Dienstreisen per Pkw eingeschränkt. Die Beheizung des Gebäudes wird gedrosselt, Elektrizität gespart. Die Sparmaßnahmen „wurden von den Angehörigen der Behörde mit Verständnis aufgenommen, sodass die schwierige Zeit ohne besondere Probleme überbrückt werden konnte.“ Auf Einladung des Regierungspräsidenten fand ein Orientierungsgespräch zur Energielage in Nordhessen mit Vertretern aus Behörden und Wirtschaft statt. Vereinbart wurde laut Sonderakte (Band II), eine Arbeitsgruppe einzurichten. Diese sollte „erste Lehren“ ziehen, erarbeiten, wie zukünftig ähnlichen Situationen zu begegnen sei und erörtern, welche Möglichkeiten zur langfristig ausreichenden Energieversorgung Nordhessens bestehen. 35 Jahre später sind diese Themen in Nordhessen – wenn auch bei anderer Ausgangslage – wieder hochaktuell. Ebenfalls heute nicht unbekannt ist die „schwierige Haushaltslage des Landes Hessen“ (wichtige Ereignisse, Band II), die zu einer zwanzigprozentigen

Kürzung der Haushaltsmittel des Regierungspräsidiums führt. Notwendige Instandsetzungsarbeiten müssen zurückgestellt werden.

Die Gebietsreform wird fortgesetzt. Die Kreise Eschwege und Witzenhausen bilden nun den Werra-Meißner-Kreis, Fritzlar-Homberg, Melsungen und Ziegenhain werden zum Schwalm-Eder-Kreis zusammengefasst, die Kreise Frankenberg und Waldeck zum Kreis Waldeck-Frankenberg. Auch die Zahl der Gemeinden sinkt durch die Zusammenschlüsse weiter. Gab es 1966 noch 1.202 kreisangehörige Gemeinden sind es zum 1. Januar 1974 nur 199. Dazu kommen die drei kreisfreien Städte Marburg, Fulda und Kassel und nunmehr 7 statt 15 Landkreise (vgl. wichtige Ereignisse, Band II).

- 1974 Im öffentlichen Dienst wird gestreikt: Die Wasserversorgung für das Regierungspräsidium wird gesperrt.
Die Gebietsreform ist abgeschlossen. Die Landkreise Marburg und Biedenkopf werden zum Landkreis Marburg-Biedenkopf zusammengelegt; die kreisfreien Städte Marburg und Fulda in die Landkreise integriert. Damit umfasst der Regierungsbezirk nun die Landkreise Fulda, Hersfeld-Rotenburg, Kassel, Marburg-Biedenkopf, Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner sowie die kreisfreie Stadt Kassel.
Der Olympiastaffellauf zu den Olympischen Spielen in München führt am 29. August durch den Regierungsbezirk. Das Feuer wird in Motten aus Bayern übernommen und in Wilhelmshausen an Niedersachsen übergeben.
Zu den Olympischen Spielen werden Polizeibeamte des Regierungspräsidiums nach München abgeordnet.
- 1976 Im Regierungspräsidium war die Ausstellung „Die US-Streitkräfte in Hessen“ zu sehen.
Die „Gewalttaten extremer Kreise“ geben Anlass, das Regierungspräsidium, insbesondere den Nordflügel (hier sitzen die Einsatzleitungen der Schutz- und der Kriminalpolizei) besser zu sichern. Gemeinsam mit dem Landeskriminalamt wird ein Katalog erarbeitet. Es entstehen eine „Fernsehbeobachtungsanlage“ mit drei Kameras, Vergitterungen der Einstiege auf dem Flachdach, Trennung des Durchgangs vom zweiten Obergeschoss zum Hauptgebäude („geschlossene Sicherheitstür“, Zugang nur noch von Ebene eins), beschuss-sichere Außenwände und Panzerglasfenster. Die Fernmeldezentrale der Polizei wird ebenfalls in den Nordflügel verlegt, die Waffenkammern von Kripo und Schutzpolizei besonders gesichert. Die Kosten in Höhe von 200.000 DM trägt der Polizeihaushalt.

Die Gleitzeitarbeit (zunächst probeweise) wird auf Dauer eingeführt. Kernarbeitszeit (Anwesenheitspflicht) ist von 8.30 Uhr bis 12 Uhr und von 13.30 Uhr bis 15.30 Uhr.

Die Gesamtschulentwicklung ist abgeschlossen. Es gibt 44 Gesamtschulen im Bezirk.

1977 Eine Abordnung des Regierungspräsidiums besucht General von Westermann vom Kommando der 2. Jägerdivision in Kassel.

Die bisher als Sonderverwaltung organisierten staatlichen Veterinärämter werden in die allgemeine Landesverwaltung bei den Landräten/Oberbürgermeistern eingegliedert.

Die Polizei des Regierungspräsidiums nutzt die erste rechnergesteuerte Fernschreibvermittlung in Nordhessen.

1978 Die Autobahn A 49 ist bis Borken fertiggestellt. Das Planfeststellungsverfahren für den Abschnitt bis Kirchhain wird eingeleitet – und beschäftigt das Regierungspräsidium noch 30 Jahre später.

Gegenbesuch von General von Westermann im Regierungspräsidium.

Nachdem aus Haushaltsgründen einige Arbeiten lange aufgeschoben wurden, entstehen 1978 eine Rampe für Schwerbehinderte am Haupteingang sowie der Notausgang für das Treppenhaus West. Außerdem wird in der Fünfensterstraße ein Unterrichtsraum für Stenokontoristinnen geschaffen, die Kosten betragen 130.000 DM.

1979 „Nach einer von der Deutschen Bundespost vorgenommenen Messung ist die Fernsprechanlage im Regierungspräsidium in unzulässigem Maße überlastet,“ vermerkt die Sonderakte. Für die Bußgeldstelle wird daher für 350.000 DM eine neue Fernsprechanlage eingerichtet. Ob damit eine Erweiterung der Fernsprechanlage Steinweg unterbleiben kann, ist nicht sicher, die Post wird noch einmal messen.

Der Hessische Minister der Finanzen hat einheitliche Richtlinien zur Reinigung von Dienstgebäuden herausgegeben, „nach diesen Richtlinien ist grundsätzlich die Fremdreinigung vorgesehen.“ Dies ist im Regierungspräsidium Kassel schon seit Jahren der Fall, alle Verträge müssen dennoch gekündigt und neu ausgeschrieben werden.

Seit 1952 wurden durch das Regierungspräsidium die Verleihung von 1.892 Verdienstorden bewilligt.

- 1980 Der Berichterstatter für das Jahr 1980 kommt zu dem Schluss, dass „ohne automatische Datenverarbeitung“ die Beamtenversorgung nicht mehr durchzuführen ist.
- 1981 Ab 1981 werden die wichtigen Ereignisse nicht mehr von der Präsidialabteilung zusammengefasst, sondern nur noch einzelne Berichte wiedergegeben. Seit dem 1. Januar besteht das Regierungspräsidium Gießen, zu dem nun auch der Landkreis Marburg-Biedenkopf gehört. Damit erhält der Regierungsbezirk Kassel seine heutige Größe. Zum Ausgleich für 65 abgegebene Stellen erhält das Kasseler Regierungspräsidium neue Aufgaben, u.a. die Pensionsregelung für den Regierungsbezirk Gießen.
Gleichzeitig gehen die Regionalen Planungsgemeinschaften Ost- und Nordhessen auf das Regierungspräsidium Kassel über. Im Juni 1981 konstituiert sich die Regionale Planungsversammlung. Der Fuldaer Landrat Fritz Kramer (CDU) wird zu deren Vorsitzenden gewählt.
- 1984 kommt es zu einem Anschlag auf das Regierungspräsidium, wie in „Geschichte und Geschichten“ berichtet wird. In der Nacht vom 13. auf den 14 April 1984 detoniert gegen 1 Uhr vor der Glasfront der Kantine ein mit Sprengstoff gefüllter Feuerlöscher. An Fensterfront und Außenverkleidung entsteht ein Schaden in Höhe von ungefähr 25.000 DM. „Über die Täter sowie deren Motive herrscht bis heute Unklarheit“ (Geschichte und Geschichten, S. 28). Im Jahr 2007 ist das Regierungspräsidium – allerdings nur indirekt – ein weiteres Mal von einem Anschlag betroffen. In der Nacht zum 22. Juni verübten Unbekannte vermutlich mit linksextremistischen Hintergrund einen Brandanschlag auf das gemeinsame Ausländeramt von Stadt und Landkreis Kassel in der Kurt-Schumacher-Straße 31 in Kassel. In dem Gebäude ist auch das Ausländerrechtsdezernat des Regierungspräsidiums untergebracht, es entstand ein Sachschaden in Höhe von ca. 15.000 Euro (vgl. HNA, 24. Juni 2007).
- 1986 wird die Broschüre „Initiativprogramm Nordhessen“ als Ergebnis der ersten Nordhessenrunde unter Regierungspräsident Dr. Vilmar herausgegeben.
- 1988 Das Veterinärdezernat nutzt einen „Personal Computer“, der in erster Linie zur Verbesserung der Kommunikation und Information in der Veterinärverwaltung dienen soll.

Mitarbeiter der Abteilung II (Kultus) bereiten den ersten Kultursommer in Nordhessen vor.

- 1989 Die Berichterstattung ist 1989/1990 von der Öffnung der Grenze zur DDR geprägt.
Der Altbau soll ab 1991 saniert werden, ein Neubau im Steinweg ist geplant, um alle Mitarbeiter wieder unter einem Dach unterbringen zu können. Pläne und Modelle eines Architektenwettbewerbes liegen vor.
Die Einführung der EDV schreitet voran; die Dezernate für Abfall und Wasser erhalten je drei Bildschirmarbeitsplätze.
- 1990 In der Forst-/Naturschutzabteilung laufen für den Regierungsbezirk die Planungen für ein Naturschutzgebiet auf dem ehemaligen Grenzstreifen („grünes Band durch Deutschland“).
Es gibt jetzt 104 Bildschirmarbeitsplätze im Regierungspräsidium Kassel.
- 1991 Die Zentralkanzlei wird im Dezember 1991 aufgelöst. Die Abteilungsleiter können entscheiden, ob sie eine Abteilungskanzlei einrichten oder die Schreibkräfte den Dezernaten zuordnen.
Mit 157 Naturschutzgebieten (Gesamtgröße: 8.920 ha) steht erstmals mehr als ein Prozent der Regierungsbezirksfläche unter Naturschutz. Höhepunkt der Naturschutzarbeit ist die Anerkennung des Biosphärenreservats Rhön durch die UNESCO.
Es werden 60 neue PC angeschafft.
- 1992 Für Lehrerinnen gibt es eine Frauenbeauftragte im Regierungsbezirk.



teil III
bewertung



Vorteil Bündelungsbehörde

III. 1 Bündelung in der Praxis

Beispiele für die Bündelungsfunktion

III. 1.1 Großprojekte

Im Jubiläumsjahr 2007 beschäftigten sich die Mitarbeiter des Regierungspräsidiums Kassel in den verschiedenen Abteilungen und Dezernaten mit einer ungewöhnlich großen Anzahl von Großprojekten, an deren praktischen Beispiel die Vorteile der Regierungspräsidien als Bündelungsinstanz, aber auch die Aufgaben und Arbeitsweise der betroffenen Dezernate verdeutlicht werden können.

Paradebeispiele für die Bündelungsfunktion

III. 1.1.1 Verkehrsprojekte

Der Flughafen Kassel-Calden

Zur wirtschaftlichen Stärkung der Region Nordhessen hat die hessische Landesregierung unter Ministerpräsident Roland Koch verstärkt den Ausbau des Verkehrslandeplatzes Kassel-Calden zu einem Regionalflughafen vorangetrieben (vgl. Broschüre „Erfolgsregion Nordhessen“). Der Ausbau zum Regionalflughafen wurde im Jahr 2000 sowohl im Landesentwicklungs-, als auch Regionalplan festgeschrieben (vgl. Flughafen-Homepage). Die Landesregierung erhofft sich aus dem Ausbau die Schaffung von bis zu 2.000 neuen, dauerhaften Arbeitsplätzen sowie eine Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Region sowohl im Bereich der gewerblichen Wirtschaft als auch im Tourismus (vgl. Erfolgsregion Nordhessen). „Nach Überzeugung von CDU, SPD und FDP wäre die Alternative zum Ausbau auf Dauer die Schließung gewesen“, heißt es in einem Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (Internetversion).

Auf dem bisherigen, 1970 in Betrieb gegangenen Verkehrslandeplatz in Calden war es bisher nur unter starken Reglementierungen möglich, dass auch größere Flugzeuge den Landeplatz anfliegen konnten, berichtet Stefan Steinmetz (Leiter des Verkehrsdezernats). Gründe hierfür waren bei Anflug und Start die natürlichen Hindernisse Dörnberg und Schreckensberg sowie die nur 1.500 Meter lange Landebahn. Im Januar 2000 beschloss daher die Flughafen GmbH Kassel, die den Verkehrslandeplatz betreibt und deren Gesellschafter das Land Hessen, Stadt und Landkreis Kassel sowie die Gemeinde Calden sind, ein Raumordnungsverfahren für einen möglichen Ausbau durchführen zu lassen (vgl. Flughafen-Internetseite). Bei diesem Raumordnungs-

verfahren, das bereits vom Regierungspräsidium Kassel durchgeführt wurde, wurden nach Auskunft von Herrn Steinmetz drei Ausbauvarianten geprüft (zwei Varianten für den Neubau einer Landebahn sowie die Möglichkeit, die bestehende Landebahn zu verlängern). Das Raumordnungsverfahren kam zu dem Schluss, dass die dritte Variante, die den Bau einer 2.500 Meter langen Landebahn mit der dazugehörigen Infrastruktur vorsieht, „unter Berücksichtigung aller Aspekte“ die günstigste Ausbaumöglichkeit sei, so Steinmetz; damit können Flugzeuge der Größenklasse Boing 737/Airbus A 320 den Flughafen anfliegen. Im Mai 2005 beantragte die Flughafen GmbH auf dieser Grundlage das Planfeststellungsverfahren beim Regierungspräsidium Kassel.

In einem Planfeststellungsverfahren legt der Antragssteller zunächst einen Planentwurf seines Vorhabens bei der zuständigen Behörde, hier also dem Regierungspräsidium, vor. Der Planentwurf wird von der Behörde dann öffentlich ausgelegt, sodass „jedermann, dessen Belange durch den Plan berührt werden, von dem Vorhaben Kenntnis erlangen und sich hierzu durch Einwendungen äußern kann“ (Eichhorn, S. 808). Dazu werden auch Erörterungstermine anberaumt, dieses Verfahren schaffe laut Eichhorn die Voraussetzung für die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Wird der Plan aufgrund der Einwendungen geändert, muss ein erneutes Auslegungs-/Anhörungsverfahren stattfinden. Der Planfeststellungsbeschluss (als die Entscheidung am Ende des Verfahrens) hat „Ersetzungswirkung“, so Eichhorn, der Beschluss ersetzt alle anderen notwendigen Genehmigungen, Erlaubnisse und Zustimmungen, die im Einzelfall einzuholen wären (zum Planfeststellungsverfahren vgl. Eichhorn, S. 807/808). Ein Planfeststellungsverfahren sei bei größeren Projekten mit umfangreichen Problemlagen gesetzlich vorgeschrieben, alle notwendigen öffentlich-rechtlichen Einzelgenehmigungen, die der Antragssteller benötigt, werden in einem Verfahren bearbeitet und in einem umfassenden Werk konzentriert, erklärt der Dezernatsleiter. Das Planfeststellungsverfahren sei damit ein „Paradebeispiel“ dafür, wie das Regierungspräsidium unterschiedliche Interessen zusammenführen, konzentrieren, bündeln und dann in einer Hand entscheiden könne.

Das Planfeststellungsverfahren für den Flughafen Kassel-Calden, das nach zwei Jahren Bearbeitungszeit im Juli 2007 abgeschlossen wurde, war nach Aussage von Herrn Steinmetz im Regierungspräsidium „das größte Verkehrsprojekt der vergangenen Jahre.“ Das Verfahren beinhaltete unter anderem die Genehmigung für (vgl. Flughafen-Internetseite; Planfeststellungsbeschluss):

- den Flughafenbau an sich (Bau einer Start- und Landebahn 2.500 Meter mit dazugehörigen Rollwegen; Flughafengebäude; technische Infrastruktur inklusive

- der notwendigen Schutzmaßnahmen [Lärmschutz, Brandschutz, etc.]),
- die Gewerbegebietsflächen innerhalb des Flughafengeländes,
 - die Verkehrsanbindung (u.a. Verlegung der Bundesstraße 7),
 - die Erweiterung der Kläranlage Calden,
 - Ausgleichsmaßnahmen für die Eingriffe in Natur und Landschaft,
 - und eine Umweltverträglichkeitsprüfung.

Damit waren im Regierungspräsidium Kassel neben dem Verkehrsdezernat unter anderem das Naturschutzdezernat (Landschaftsversiegelung, Ausgleichsmaßnahmen, etc.), das Forstdezernat (Waldabholzung und Ausgleich), das Landwirtschaftsdezernat (Flächen) und die Umweltabteilung (Regenrückhaltung, Bachläufe, Wasser-/Abfallentsorgung) sowie die Regionalplanung an dem Planfeststellungsbeschluss beteiligt. Die jeweiligen Fachthemen wurden von diesen Fachbehörden im Hause bearbeitet und dann vom Leiter des Verkehrsdezernats als Teamleiter für den Flughafenausbau unter Abwägung aller Belange entschieden, berichtet Steinmetz. Daneben wurden weitere Träger öffentlicher Belange (Gemeinden, Behörden, Verbände) befragt. Außerdem gab es die bisher größte bei einem Planfeststellungsverfahren des Kasseler Regierungspräsidiums erreichte Zahl an Einwendungen: Ungefähr 25.000 Einwender wendeten sich laut der Aussage von Herrn Steinmetz mit ca. 15.600 Einwendungen sowie weiteren rund 4.000 Einwendungen bei zwei Änderungsverfahren an das Regierungspräsidium. Der Ausbau des Flughafens Kassel-Calden ist in der Bevölkerung, aber auch bei den benachbarten Kommunen und vor allem in Umweltverbänden umstritten. Die Flughafengegner befürchten, dass der Flugbetrieb nicht wirtschaftlich genug sei, der Flughafen die Region dauerhaft finanziell belasten und die Umwelt schädigen werde (vgl. FAZ). Im Zeitraum September/Oktober 2006 fand ein 24-tägiger Erörterungstermin in der Stadthalle Vellmar statt, an dem nach Auskunft von Herrn Steinmetz ca. 250 Menschen täglich teilnahmen. Aufgrund der Erörterungen wurden weitere Planungsunterlagen nachgefordert, im Laufe des Verfahrens gab es außerdem zwei Planänderungsverfahren zu Teilespekten (vgl. Planfeststellungsbeschluss, S. 113 ff.). Im Juli 2007 wurde schließlich der Planfeststellungsbeschluss auf dem Flughafengelände in Calden von Regierungspräsident Lutz Klein im Beisein des Hessischen Ministers für Verkehr und des Hessischen Finanzministers unterzeichnet. Der Planfeststellungsbeschluss umfasst 577 gedruckte Seiten.

Das Planfeststellungsverfahren zum Flughafen Kassel-Calden „hätte keine andere Behörde als ein Regierungspräsidium in dieser Zeit vernünftig abgewogen“ entscheiden können, ist der Dezernatsleiter Verkehr überzeugt. Weder ein Ministerium durch seine

Ortsferne und fehlende Bündelungsfunktion, noch ein Landkreis/eine Stadt (aufgrund fehlenden „Know-hows“) würden für die Aufgabe infrage kommen. Der Vorteil des Regierungspräsidiums in diesem Verfahren sei die Konzentration aller Fachbelange in einem Hause gewesen. Während des Verfahrens sei es damit möglich gewesen, „im Ganzen“ zu denken. Die Kompromisssuche zwischen den Fachgebieten sei einfacher, als wenn andere Behörden beteiligt werden müssten; bei Konflikten konnte ebenfalls innerhalb des Hauses im Rahmen der Hierarchie entschieden werden (Teamleiter, Abteilungsleiter, Behördenleitung; z.B. Wald, Naturschutz). Grundsätzlich zeige dieses Beispiel, dass die Verfahrensdurchführung in nur einem Hause wesentlich einfacher sei, so Steinmetz.

Für den Dezernatsleiter ist das Planfeststellungsverfahren für das Regierungspräsidium Kassel als Raumordnungsbehörde ein Vorzeigeprojekt gewesen. Einige Flughafengegner – Bürgerinitiativen und Kommunen – haben bereits angekündigt, gegen den Planfeststellungsbeschluss vor dem zuständigen Verwaltungsgericht zu klagen (vgl. FAZ). Am 9. Oktober 2007 meldete die Hessisch-Niedersächsische Allgemeine, dass 115 Klagen gegen den Ausbau des Flughafens beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel eingereicht worden seien. Mit einer gerichtlichen Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses aufgrund einer schlechten Bearbeitung durch das Regierungspräsidium Kassel rechnet der Dezernatsleiter nicht. Eine Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes wird zur Jahresmitte 2008 erwartet.

Autobahnen

Auch bei der Autobahnplanung habe das Regierungspräsidium ähnliche Vorteile wie bei der Planung des Flughafens in Kassel-Calden, so Steinmetz. Allerdings ist beim Bau von Bundesfernstraßen das Regierungspräsidium nicht Raumordnungs- oder Genehmigungsbehörde, sondern nur Anhörungsbehörde. Damit werde zwar auch beim Regierungspräsidium gebündelt, aber nur ein Lagebericht erstellt, der an das hessische Wirtschaftsministerium (auch zuständig für den Verkehr) weitergeleitet wird. Das Wirtschaftsministerium muss schließlich den Planfeststellungsbeschluss erlassen.

Dieses Verfahren funktioniert nach der Einschätzung Steinmetz' zwar auch, „aber nicht so ideal“ wie z.B. beim Flughafenausbau, wo das Regierungspräsidium sowohl Raumordnungsbehörde, als auch Genehmigungsbehörde sei. Mit anderen Worten: Anders als beim Flughafenausbau sind beim Autobahn- bzw. Bundesfernstraßenbau nicht alle Entscheidungs- und Planungsträger „unter einem Dach“ versammelt. Als Bundesauftragsangelegenheit obliegt die Ausführung des Autobahnbaus zunächst den

Ländern, wie Herr Steinmetz berichtet. In Hessen sind dafür die Regierungspräsidien (als Anhörungsbehörde), das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen mit den regionalen Straßenbauämtern (als Fachbehörden) und das Wirtschaftsministerium als Planfeststellungsbehörde beteiligt. Steinmetz bezeichnet dies als keinen Idealzustand und verdeutlicht seine Einschätzung am Beispiel des Flughafenausbau. Dabei sei es ideal gewesen, dass das RP sowohl Anhörungs- als auch Planfeststellungsbehörde war. In dieser Eigenschaft konnte schon während des Anhörungsverfahrens in das weitere Verfahren steuernd eingegriffen werden. Zur Vorbereitung des Planfeststellungsbeschlusses müsse man sich von Anfang an durch die verschiedenen Gespräche und Anhörungsverfahren etc. „tasten“ und könne bereits in diesen Phasen bestimmte Entscheidungen treffen, so Steinmetz. Diese Entscheidungen könne aber nur die Planfeststellungsbehörde, nicht eine Anhörungsbehörde treffen, denn die Planfeststellungsbehörde müsste dazu von Anfang an mit am Tisch sitzen. So werden zwar beim Anhörungsverfahren alle Fachbelange gebündelt, der Beschluss muss aber in Wiesbaden gefasst werden. Zudem ist eine Abstimmung mit der Fachbehörde nötig. Dies sei „kein Idealzustand“, wenngleich das Verfahren und die Zusammenarbeit mit dem Ministerium mittlerweile optimiert seien.

Zur besseren Bündelung der Fachbelange schlägt Steinmetz vor, die Planungsabteilungen der Straßenbauämter ebenfalls in die Regierungspräsidien zu integrieren. Als Vorbild nennt er das Land Baden-Württemberg, wo dieses Modell funktioniere. Auch Regierungspräsident Lutz Klein, Vizepräsident Dr. Neusel und Innenminister Bouffier sprachen sich für diese Möglichkeit aus (s. Kapitel III. 8 „Abschlussbewertung“).

Alle Autobahnprojekte sind von großer Bedeutung für die Entwicklung des Regierungsbezirkes Kassel. Sie sollen die Chancen der Region, die sich aus ihrer Mittellage in Deutschland und Europa ergeben, verbessern und helfen, Nordhessen zu einem wichtigen Logistikstandort auszubauen (vgl. Report 05, S. 18). Bei allen drei Autobahnprojekten spielt nach Aussage des Verkehrsdezernatsleiters die Aufgabenbündelung eine große Rolle.

Autobahn 44 und Autobahn 49

Die Autobahn A 44 als Ost-West-Verbindung verläuft derzeit aus dem Ruhrgebiet kommend bis nach Kassel und mündet dort auf die A 7. Nach der Wiedervereinigung sollte diese Verbindung in Richtung Osten weitergeführt werden, um die Wirtschaftsräume in Sachsen und im Ruhrgebiet miteinander zu verbinden. Der Ost-West-Verkehr belastet zudem stark die Bundesstraßen und an den Straßen liegenden Wohnorte (vgl. Report 05, S. 18/19). Es ist daher geplant, die A 44 von Kassel aus über Hessisch-

Lichtenau – Waldkappel – Sontra weiterzuführen und kurz vor Eisenach an die Autobahn A 4 (Anschlussstelle Wommen) anzuschließen. Die Planung dieses Bauvorhabens läuft nach Angaben des Verkehrsdezernatsleiters in mehreren Abschnitten, ein 4,4 Kilometer langer Bauabschnitt bei Hessisch-Lichtenau (inklusive mehrerer Tunnel und Brücken) ist bereits fertiggestellt.

Die Autobahn A 49 „soll unter Beachtung der regionalen Strukturen eine Verbindung zwischen den Oberzentren Kassel und Gießen sicherstellen“ (Internetdarstellung Hessische Straßenbauverwaltung). Die Autobahn verläuft über Kassel – Baunatal – Fritzlar bis in die Nähe von Borken (Neuental) und endet derzeit hier. Die A 49 soll später weiter über Schwalmstadt – Stadtallendorf nach Gemünden führen und dort kurz vor Gießen an die Autobahn A 5 angeschlossen werden. Die hessische Straßenverkehrsverwaltung nennt in ihrer Internetdarstellung die Planungsziele dieser Autobahn; sie lauten u.a. (vgl. Internetdarstellung):

- Abbau von Kapazitätsengpässen und Minderung der Unfallgefahr auf der A 7 und der A 5,
- Entlastung des nachgeordneten Straßennetzes (insbesondere der Ortsdurchfahrten) vom überregionalen Verkehr,
- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Erschließung der Region,
- Verbindung der Wirtschaftsräume Kassel und Gießen sowie der dazwischen liegenden Mittelpunkten.

Dem Weiterbau bzw. der Planung beider Autobahnprojekte stehen viele naturschutzfachliche Probleme entgegen, wie der Verkehrsdezernent erläutert, die Projekte sind in der Öffentlichkeit stark umstritten. Während insbesondere die Anrainergemeinden der Bundesstraßen auf eine spürbare Verkehrsentlastung hoffen und die Region insgesamt durch neue Arbeitsplätze von den Autobahnen profitieren will, klagen vor allem Umweltschützer gegen die Trassenführung (vgl. Report 05, S. 18 und Internetseite des Hessischen Rundfunks). Daher müssen die Planungsverfahren in Abschnitten erfolgen, die Verfahren ziehen sich über viele Jahre hin. Der Planfeststellungsbeschluss der A 49 bis Schwalmstadt stand bei den Gesprächen mit dem Dezernatsleiter allerdings kurz bevor, ebenso der Erörterungstermin für den Streckenabschnitt bis Stadtallendorf.

Weniger Schwierigkeiten macht das dritte Autobahnprojekt, die A 66. Der Verkehrsdezernatsleiter bezeichnet dieses Vorhaben als „Vorzeigeprojekt“, da von der Anschlussstelle der A 66 an die A 7 bei Fulda bis zur Regierungsbezirksgrenze mittlerweile Baurecht geschaffen sei. Hier wird die Lücke der A 66 (Hanau – Fulda) zwischen Schlüchtern und Fulda geschlossen, sodass die Autobahn – unter anderem nach dem Bau eines Tunnels – den derzeitigen Planungen zufolge im Jahr 2013 fertiggestellt sein wird.

Politische Einflussnahme

Insbesondere die Verkehrsprojekte in Nordhessen stehen in einem starken politischen Zusammenhang, da sie einer Strukturverbesserung der Region dienen und die wirtschaftliche Lage stärken sollen. Der Ausbau des Flughafens Kassel-Calden und der Weiterbau der Autobahnen spielt damit auch eine große Rolle für die Landesregierung. Die politische Einflussnahme auf die Arbeit des Regierungspräsidiums vor Ort sei allerdings „relativ gering“, erklärt der Verkehrsdezernent auf Nachfrage. In die Verfahren werde nicht hineingeredet („da würden die auch den Teufel tun“), man könne frei arbeiten. Die Politik falle allein die Grundsatzentscheidung: Wir wollen einen Flughafen, eine Autobahn.

Steinmetz unterstreicht außerdem die Notwendigkeit einer Bündelungsbehörde, insbesondere dann, wenn viele unterschiedliche Fachbelange zu konzentrieren seien und mehrere Kommunen von einem Vorhaben betroffen sind. Als weitere Beispiele aus dem Verkehrsbereich nennt Steinmetz die Weiterführung der Straßenbahlinien von Kassel nach Baunatal und nach Hessisch Lichtenau. Diese Projekte seien vom Verkehrsdezernat des Regierungspräsidiums nach einheitlichen Kriterien und Richtlinien bearbeitet worden. Nach Steinmetz’ Einschätzung hätte es nie funktioniert, wenn die verschiedenen Kommunen (vor allem im Fall Hessisch Lichtenau: zwei Landkreise und verschiedene Städte und Gemeinden) diese Arbeiten hätten übernehmen müssen.

Aus Abfall wird Energie

III. 1.1.2 Müllheizkraftwerke

Vom Regierungspräsidium Kassel wurden im Jahr 2006/2007 neben den bereits beschriebenen Verkehrsprojekten auch im Abfallbereich zwei Großprojekte betreut, nämlich die Genehmigungsverfahren für die beiden Müllheizkraftwerke in Heringen und Korbach. Der zuständige Dezernatsleiter des Abfallwirtschaftsdezernates, Rainer Werneburg, erklärte am Beispiel des MHKW Heringen die Projekte.

Die Müllheizkraftwerke (Fachbegriff: Industrieheizkraftwerke zur energetischen Verwertung von Abfällen) dienen zur Energiegewinnung durch Müllverbrennung. Beide Kraftwerke sollen industriell genutzt werden, d.h. ihre Energie wird für die Industriebetriebe benötigt, auf deren Gelände die Kraftwerke auch entstehen. Nach Auskunft von Herrn Werneburg gibt es in Deutschland derzeit 70 Abfallverbrennungsanlagen. Vor allem durch die bei der Verbrennung des Abfalls entstehenden Abgase seien die Anlagen vor allem bei der betroffenen Bevölkerung umstritten, i.d.R. bildeten sich Bürgerinitiativen gegen die Kraftwerke.

Die beiden geplanten Anlagen im Regierungsbezirk Kassel:

- Das Industrieheizkraftwerk der Firma Kali und Salz (K+S) in Heringen.
Das Unternehmen will durch die Verbrennung von Abfällen die Energiekosten senken. Ein Tochterunternehmen des Energiekonzerns E.ON (BKB AG, Helmstedt) soll dieses Kraftwerk betreiben und die Firma K+S mit Energie beliefern (vgl. auch: K+S: Müllheizkraftwerk Heringen). Die geplante Anlage in Heringen sei mit einer Verbrennungsleistung von 270.000 Tonnen Abfall pro Jahr „relativ groß“ (Vergleich: Das MHKW Kassel verbrennt nach Auskunft des Dezernatsleiters 160.000 Tonnen/Jahr);
- das Industrieheizkraftwerk der Conti AG in Korbach; auch hier sollen laut Herrn Werneburg die Energiekosten durch den Betrieb einer eigenen Abfallverbrennungsanlage gesenkt werden. Betreiber ist ebenfalls ein Energieunternehmen (MVV, Mannheim). Die Anlage sei allerdings mit einer Leistung von 75.000 Tonnen/Jahr (vgl. WLZ, 18.06.2007) wesentlich kleiner als in Heringen.

Für die Genehmigung beider Anlagen sind im Regierungspräsidium Kassel zwei Verfahren notwendig:

- Ein förmliches Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz mit Öffentlichkeitsbeteiligung (d.h., Bürger können Einsicht nehmen, Einwände vortragen, es gibt einen Erörterungstermin);
- eine Umweltverträglichkeitsprüfung.

Mit dieser „doppelten Prüfung“ ist laut Herrn Werneburg ein besonders sorgfältiges Verfahren gewährleistet.

Hintergrund für den derzeitigen Anlagenboom

Mit einer Änderung des Abfallrechts wurde 1993 verfügt, dass nur noch als ungefährlich eingestufte bzw. entsprechend behandelte Abfälle auf Deponien gelagert werden dürfen. Damit darf auch kein unsortierter Hausmüll mehr auf Deponien gebracht werden. Bis 2005 galt allerdings eine Übergangsfrist, um den Entsorgungsträgern eine Möglichkeit zu geben, alternative Beseitigungsanlagen zu errichten.

Statt der Deponierung wurden seither neue Verfahren zur Müllbeseitigung bzw. Unschädlichmachung gefährlicher Abfälle entwickelt, sodass der überbleibende ungefährliche Abfall verbrannt oder auf einer Deponie gelagert werden kann. Als Beispiele nennt Herr Werneburg die Herstellung von Trockenstabilat (hoher Brennwert) oder verschiedene Verfahren der mechanisch-biologischen Behandlung.

In Nordhessen entschieden sich vier der sechs Landkreise für die Trockenstablat-Methode; das beauftragte Unternehmen ging allerdings sechs Monate vor dem Stichtag im Jahr 2005 nach Aussage von Herrn Werneburg in Insolvenz. Das Regierungspräsidium Kassel erteilte den Kreisen daraufhin eine Zwischenlagergenehmigung des Abfalls auf den vorhandenen Deponien für maximal drei Jahre. Damit sei ein „Entsorgungsnotstand abgewendet“ worden, der Abfall muss allerdings nach der Zwischenlagerung entsorgt werden.

Vor diesem Hintergrund gibt es bundesweit derzeit sehr viele Planungen von Müllheizkraftwerken, berichtet der Dezernatsleiter; alle geplanten Anlagen würden aber nicht ausgelastet werden können, da dazu nicht genug Abfall vorhanden ist. Im Jahr 2009 wird nach Auskunft von Herrn Werneburg der Bedarf in Deutschland vermutlich gedeckt sein. Daher sei es im Moment wichtig, so schnell wie möglich zu planen, damit die Unternehmen Verträge mit Müllzulieferern abschließen und ihre Anlagen auslasten können. Es bestehe also ein hoher zeitlicher Druck.

Beispiel Heringen

Beginn der Planungen für das Müllheizkraftwerk Heringen war 2005, im April 2006 wurden dann die Antragsunterlagen durch den Antragssteller eingereicht und im Juni öffentlich ausgelegt. Die Schwierigkeit des Verfahrens ergibt sich durch die Lage der Anlage im Grenzgebiet zu Thüringen.

Da es zunächst auf hessischer Seite kaum Proteste gegen die Planungen des Unternehmens gab, sei das Regierungspräsidium von einem ruhigen Verfahren ausgegangen. Auf der thüringischen Seite habe dann allerdings ein Landtagsabgeordneter das Thema aufgegriffen und in den thüringischen Gemeinden Informationsveranstaltungen durchgeführt. Bei diesen Veranstaltungen hätten „Reisende in Sachen Müllverbrennung“, die als Sachverständige von den Umweltverbänden eingeladen waren und die man in Deutschland bei ähnlichen Verfahren immer wieder antreffe, „Horrorszenarien“ vermittelt, so der Dezernatsleiter. Plötzlich habe es daher 7.000 Einwendungen gegen die Anlage (davon 800 aus Hessen) gegeben, darunter waren auch thüringische Kommunen.

Das Regierungspräsidium sei von dieser großen Anzahl an Einwendungen überrascht worden. Da das Abfalldezernat nicht mit so vielen Einwendungen gerechnet hatte, hatte das RP nur vier Wochen Zeit zwischen dem letzten möglichen Tag der Einwendungen und dem Erörterungstermin eingeplant. Damit es zu keiner Verzögerung des Erörterungstermins kam, wurde ein Fachbüro zur Unterstützung herangezogen, um alle Einwendungen bearbeiten zu können; die Kosten dafür (fast 200.000 Euro) übernahm der Antragssteller. So konnte der Erörterungstermin gehalten werden.

Die Erörterung fand schließlich termingerecht in Heringen statt; statt geplanter drei, dauerte die Erörterung aber sieben Tage (jeweils 9 bis 20 Uhr), moderiert wurde die Veranstaltung vom Dezernatsleiter und von dem Verfahrensführer des Regierungspräsidiums. Anwesend waren Vertreter des Regierungspräsidiums, der Antragssteller und der Fachbehörden sowie die Fachbeistände der Einwender, etwa 300 Einwender sowie Vertreter der Presse.

Während des Erörterungsverfahrens habe in der Halle eine „emotionsgeladene Stimmung“ geherrscht, so Werneburg, vor allem auf Seiten der Einwender aus Thüringen. Er habe daher in seiner Begrüßung bereits deutlich gemacht, dass das Regierungspräsidium das Genehmigungsverfahren ordnungsgemäß durchführen. Darauf wies auch Regierungspräsident Klein bei der Genehmigung im März 2007 hin. Die Genehmigung habe nicht im Ermessen der Behörde gelegen, sondern der Antragssteller habe „ein Recht auf die Erteilung der Bau- und Betriebsgenehmigung, wenn er die gesetzlichen Vorgaben erfüllt“, die zu den weltweit strengsten gehörten (vgl. Werratal-News, 28.03.2007).

Eine Schwierigkeit für den Verhandlungsführer des Regierungspräsidiums sei die hohe Emotionalität gewesen, mit der er während der Erörterungen umgehen musste, berichtet Werneburg. Beispielsweise berichteten einige Betroffene von ihren Krebs-Erkrankungen; in einem Fall sei Werneburg aufgestanden und habe eine schwerkrankte Frau umarmt. Es sei daher wichtig gewesen, alle Beteiligten zu Wort kommen zu lassen und die Argumente und die hohe Emotionalität der Einwender zu verstehen, da die Region durch den Kali-Bergbau bereits unter einer Vorbelastung leide.

Beim Erörterungstermin wurden von den Einwendern 80 Anträge gestellt; diese finden sich in einem 200-seitigen Ergebnisprotokoll des Erörterungstermins wieder, das an alle Beteiligten verteilt und zu dem Antragssteller und Fachbehörden um Stellungnahmen gebeten wurden. Anschließend wurde vom RP der Genehmigungsbescheid vorbereitet und im März 2007 erlassen. Gegen den Bescheid wurde sofort nach Veröffentlichung von den Anlagengegnern Klage beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel erhoben.

In Korbach verlief das Verfahren ähnlich; der Genehmigungsbescheid wurde im Juli 2007 ausgehändigt, auch hier ist ein Klageverfahren anhängig.

Das letzte Großprojekt dieser Art war eine Änderung des Müllheizkraftwerks Kassel (1993/94). Dass zwei so große Verfahren nun zeitgleich abgearbeitet werden mussten, sei für den Verfahrensführer eine extreme Belastung gewesen, berichtet der Dezernatsleiter. Täglich könnten solche Großverfahren nicht bewältigt werden. Das nächste größere Projekt, das allerdings auch nicht so stark umstritten sei, ist der Bau eines Biomassekraftwerk (insbesondere für Holz) in Kassel.

Auch Herr Werneburg unterstreicht, dass bei der Durchführung solcher Verfahren ein großer Vorteil sei, dass alle Fachbehörden unter einem Dach zusammengefasst sind und man unmittelbaren und persönlichen Kontakt zu den zuständigen Mitarbeitern habe. Insbesondere im Fall des Kraftwerkes in Heringen habe es zusätzlichen Abstimmungsbedarf innerhalb des Hauses gegeben, da die Anlage auf einer alten Deponie errichtet werden soll.

Ebenfalls umstritten

III. 1.1.3 Salzleitung

Ein weiteres Großprojekt, das das Regierungspräsidium Kassel auch in Zukunft noch beschäftigen wird, ist die Planung einer Salzwasserleitung an die Werra. Auch hier ist die Firma K+S Antragssteller, auch dieses Projekt wird in der Öffentlichkeit stark diskutiert.

Das Unternehmen K+S baut in Osthessen unter Tage Salz ab. Der bei dem Abbau anfallende Abraum wird im Werk Neuhof (bei Fulda) auf einer Abraumhalde gelagert, die mittlerweile riesige Ausmaße annimmt: Sie ist 1,2 Kilometer lang, 880 Meter breit und 200 Meter hoch; zu den gelagerten 96 Millionen Tonnen Abraum kommen jährlich bis zu drei Millionen Tonnen hinzu. Der Abraum besteht zu 85 Prozent aus Kochsalz, das mit anderen Stoffen sowie mit Ton verunreinigt ist (vgl. hr-online, 15.03.2007). Durch Niederschläge wird Salz aus dem Abraum ausgewaschen, sodass das Niederschlagswasser der Halde aufgefangen und entsorgt werden muss, um nicht in das Grundwasser einzudringen. Dieser Salzwasseranfall ist nicht abhängig von der Produktion, sondern abhängig von der Niederschlagsmenge und liegt bei 0,5 bis 0,7 Millionen Kubikmetern pro Jahr (vgl. RP Kassel: Salzabwasser).

Um das Salzwasser ableiten zu können, plant die Firma K+S eine unterirdische Abwasserleitung, die das verunreinigte Wasser von der Halde zum Werk Philippsthal an die Werra transportieren soll. Dort solle die Lauge in der Produktion genutzt und anschließend in die Werra geleitet werden (vgl. hr-online, 15.03.2007). Die Leitung wäre nach Auskunft des Abteilungsleiters Umweltschutz des Regierungspräsidiums Kassel, Ernst Bergbauer, 65 Kilometer lang und hätte einen Durchmesser von 300 Millimetern. Der aus 16 Ordnern bestehende Antrag für die Leitung wurde nach seiner Auskunft am 6. Juli 2007 beim Regierungspräsidium eingereicht. Das Projekt soll in den Regionalplan 2008 aufgenommen werden; die Aufnahme ist nach Bergbauers Auskunft allerdings strittig. Bei zwei Sitzungen des Haupt- und Planungsausschusses gab es ein Stimmenpatt von neun gegen neun Stimmen. Voraussichtlich im Sommer 2008 werde daher die Regionalversammlung darüber entscheiden.

Im Regierungspräsidium Kassel sind in der Abteilung III zwei Verfahren zur Genehmigung der Salzleitung notwendig:

- ein bergrechtliches Planfeststellungsverfahren zum Bau und Betrieb der Leitung,
- eine wasserrechtliche Erlaubnis zur Einleitung des Salzwassers in die Werra.

Bereits jetzt leitet die Firma K+S Salzwasser in die Werra ein. Die derzeitige Erlaubnis gilt nach Aussage des Abteilungsleiters bis 2012 und erlaubt dem Unternehmen, 2.500 Milligramm Chlorid je Liter in die Werra einzuleiten. Auch in diesem Verfahren werden damit die Vorteile des Regierungspräsidiums als Bündelungsbehörde deutlich. Wasserdezernat und Bergaufsicht haben unter der Leitung von Abteilungsleiter Bergbauer ein Team gebildet, das das gesamte Verfahren „in einer Hand“ durchführen wird.

Öffentliche Diskussion

In der Öffentlichkeit führt das Projekt zu einer starken Diskussion um die Versalzung der Werra. Anwohner, Gebietskörperschaften und Umweltverbände befürchten, dass Werra und Weser durch die Salzeinleitung noch weiter geschädigt würden (vgl. auch: hr-online, 15.03.2007). Die Diskussion werde sehr emotional geführt, so Herr Bergbauer. Auch das Land Hessen möchte einerseits den Fluss sauber halten, andererseits aber die 4.400 Arbeitsplätze in der Kali-Industrie in der strukturschwachen Region nicht gefährden. Daher sollten mögliche Alternativen zu der Salzeinleitung geprüft werden.

Wann mit einer Entscheidung über den Antrag und mit welchem Ergebnis zu rechnen ist, lässt sich derzeit nicht voraussagen. Zwischenzeitlich ist auf einstimmigen Beschluss das Umweltausschusses des Hessischen Landtages ein sogenannter „Runder Tisch“ gebildet worden, der im März 2008 seine Arbeit aufgenommen hat und Perspektiven aufzeigen soll, wie die Salzbelastung in der Werra langfristig entscheidend reduziert werden kann.

Fazit

Die vier Beispiele für die aktuellen Großprojekte, die durch das Regierungspräsidium Kassel betreut werden, zeigen nicht nur die Vorteile der Bündelungsfunktion der Mittelinstanz auf. Sämtliche notwendigen Verfahren können innerhalb eines Hauses von den verschiedenen Fachgebieten bearbeitet werden, für einige Großprojekte wurden dazu sogar eigene Teams aus den Mitarbeitern der verschiedenen Dezernate gebildet. Damit wird der Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand geringer und die Verfah-

ren können schneller abgearbeitet werden. Am Beispiel dieser großen Verfahren wird auch ein Wandel in der Aufgabenwahrnehmung des Regierungspräsidiums deutlich. Mit den Großprojekten, die in den letzten Jahren gehäuft auftraten, war in allen Fällen auch eine starke, oft sehr emotionale öffentliche Diskussion verbunden. Zum Teil – wie insbesondere der Flughafen Kassel-Calden und die Salzleitung zur Werra zeigen – sind die Vorhaben in der Öffentlichkeit stark umstritten, und zwar nicht nur bei Umweltschützern, sondern auch in der Bevölkerung und sogar bei den Gebietskörperschaften wie Kommunen, Kreisen und im Falle der Salzleitung sogar bei den Bundesländern. Alle Projekte haben zudem starke Auswirkungen auf die strukturschwache Region Nordhessen, denn mit ihnen sind eine Vielzahl von Arbeitsplätzen und die Stärkung der Region verbunden; sei es durch die Verkehrsprojekte wie dem Flughafen und den Autobahnen, mit denen die Region als bedeutender Logistikstandort und Tourismusziel in der Mitte Europas gestärkt werden soll, oder seien es die Müllheizkraftwerke und die Salzleitung, von deren Bau möglicherweise das Überleben einiger der nur wenigen großen Industriebetriebe der Region abhängt. Schließlich spielt in allen Fällen der Umwelt- und Naturschutz eine bedeutende Rolle, um die Lebensqualität in der Region zu erhalten und den Tourismus zu fördern. Zusammengenommen bedeutet dies, dass die Mitarbeiter des Kasseler Regierungspräsidiums bei ihren Entscheidungen eine große Verantwortung für die Region tragen und die verschiedenen Interessen und Argumente im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben sorgfältig gegeneinander abwägen müssen. Alle Gesprächspartner bestätigten, dass das Kasseler Regierungspräsidium bemüht sei, diese Verfahren so sorgfältig wie möglich zu führen.

Damit werden ganz neue Anforderungen an die Mitarbeiter gestellt, was auch Regierungspräsident Lutz Klein im Interview bestätigte: Die Mitarbeiter des Regierungspräsidiums werden heute bei Genehmigungsverfahren „mit mehreren hundert Betroffenen, mit mehreren Fernsehanstalten, Rundfunk, schreibender Presse und Begleitdemonstrationen“ konfrontiert. Vor zehn bis zwanzig Jahren sei dies noch nicht der Fall gewesen. Es reiche daher nicht mehr aus, allein „gut mit dem Stift in der Hand“ zu sein. Die Mitarbeiter müssten auch „diese sehr gefühlsbetonten Sitzungen leiten“, vor mehreren hundert Menschen die Argumente vortragen und dürften sich dabei nicht beirren lassen, wenn ihre Antwort „in höhnischem Gelächter oder Gepfeife und Gejohle untergeht.“ Das Regierungspräsidium Kassel versuche, den Mitarbeitern mit Schulungen zu helfen, erläutert der Regierungspräsident, doch durch das gestiegene Umweltbewusstsein werden auch höhere fachliche Anforderungen an die Mitarbeiter gestellt, die Genehmigungsverfahren seien wesentlich komplizierter geworden. Es ist für den Regierungspräsidenten daher von besonderer Bedeutung, dass das Regierungspräsidium in den vergangenen Jahre „eine Reihe wichtiger Entscheidungen [...] und

immer schwieriger werdende Genehmigungsverfahren erfolgreich abgeschlossen“ habe und diese Arbeit, die im Laufe der Genehmigungsprozesse oft von heftigen Diskussionen begleitet wurde, auch von Gerichten bestätigt werde.

Auch in anderen Bereichen werden diese neuen Anforderungen an die Mitarbeiter des Regierungspräsidiums deutlich. Als Beispiel nennt Lutz Klein die Abschiebung von Asylbewerbern: Die Verfahren seien teilweise „sehr emotionsbeladen“, so Klein:

„Da bilden sich Bürgerinitiativen bis dahin, dass die Kirchen solche Personen aufnehmen. Da sind aufwendige, langwierige Verfahren erforderlich, die auch Mitarbeiter nicht kalt lassen [...]. Und die Verfahren zeigen, was die Mitarbeiter heute für eine Belastung aushalten müssen, welche fachlichen Fragen sie abarbeiten müssen und sie zeigen, wie kompliziert das Leben teilweise geworden ist.“

„Eine wesentliche Aufgabe“

III. 1.2 Katastrophenschutz

In ihrer Argumentation zur Diskussion um die Mittelinstanz führen sowohl Becker als auch Hillmann (s. Kapitel I. 1 „Definition“) die Koordinierungsfunktion im Katastrophenfall als einen Vorteil der Regierungspräsidien an. In der weiteren Literatur wird diesem Aspekt kaum Beachtung geschenkt. Im Zusammenhang mit der Zentralisierung der medizinischen Dezernate des Regierungspräsidiums Kassel bringt dies auch Regierungspräsident Klein zum Ausdruck: „Was vielfach heute bei Entscheidungsfindungen ausgeblendet wird: Es gibt auch den Katastrophenschutzfall.“ Klein deutet damit an, dass bei der Entscheidung über die Verlagerung von Aufgaben (wie hier im Medizinalbereich, s. Kapitel II. 2.3 „Die Abteilung für Inneres und Soziales“) und insgesamt bei der Diskussion um den Fortbestand der Regierungspräsidien in Deutschland der Katastrophenschutzaspekt häufig unberücksichtigt bleibt. Doch genau die Befähigung der Regierungspräsidien, „aufgrund ihrer eigenen vielfältigen Zuständigkeiten“ und durch ihre „ständige Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Einrichtungen“ (Becker, S. 90) spontan in den unterschiedlichsten Fällen koordinierende Aufgaben übernehmen zu können, dürfte bei keiner anderen Behörde in diesem Umfange möglich sein, als bei den Regierungspräsidien. Diese situationsabhängige Koordinierungsfunktion abseits der täglichen Aufgaben ist sicherlich auch bei vielen anderen Problemfällen und insbesondere bei der Bündelung regionaler Interessen von Vorteil, kommt aber besonders auch im Katastrophenschutz zum Tragen. Durch die öffentlichen und politischen Debatten u.a. um die „innere Sicherheit“ spielt der Katastrophenschutz in den letzten Jahren wieder eine größere Rolle, nachdem mit

dem Ende des Kalten Krieges der Katastrophenschutz in der öffentlichen Diskussion kaum behandelt wurde. Als aktuelle Stichworte seien Terroranschläge, Vogelgrippe und Klimawandel genannt. Sowohl bei Seuchen (bei Tieren und bei Menschen), bei Naturkatastrophen (Hochwasser, Sturm, Schnee, etc.) und Großschadensfällen (Wald-/Großbrände, Eisenbahn- oder Gefahrgutunfälle, etc.) als auch im Falle terroristischer Anschläge kann durch das Regierungspräsidium wertvolle Hilfe geleistet werden.

Wie Becker feststellt (vgl. S. 90), beginnt dieser Katastrophenschutz bereits bei der Vorbereitung auf den Ernstfall: Im Regierungspräsidium Kassel ist zunächst das Dezernat 15.2 für den „Brand- und Katastrophenschutz“ zuständig. Als obere Aufsichtsbehörde führt das RP die Aufsicht über die Brand- und Katastrophenschutzbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte und berät in fachtechnischen Angelegenheiten auch die Kommunen. Im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes ist das Regierungspräsidium unter anderem für die Unterhaltung und Überwachung der Katastrophenschutzeinheiten zuständig, führt Übungen durch und betreut die Funktechnik und IuK-Einrichtungen des Brand- und Katastrophenschutzes (vgl. Geschäftsverteilungsplan 2007, S. 50/51). Neben dem Brandschutzdezernat spielen im vorbeugenden Katastrophenschutz beispielsweise aber auch das Verbraucherschutzdezernat im Bereich der Tierseuchenbekämpfung oder das Dezernat 31.2 – Hochwasserschutz – eine wichtige Rolle.

Im Katastrophenfall stehen im Regierungspräsidium außerdem Fachkräfte aus allen anderen Aufgabenfeldern des Hauses – beispielsweise aus dem Umwelt- und Arbeitsschutz oder dem Bergbau – sofort zur Verfügung. Daneben kann das Regierungspräsidium die Katastrophenschutzeinheiten überörtlich koordinieren und steuern – ein wichtiger Aspekt, da Katastrophenlagen, wie z.B. die Hochwasser der vergangenen Jahre zeigen, in der Regel nicht lokal begrenzt sind. Becker nennt einige Beispiele: Steuerung der Hilfskräfte und der Anforderung von Unterstützung z.B. der Bundeswehr; Evakuierung, Versorgung und Unterbringung von Krankenhauspatienten und Heimbewohnern; Tierschutzmaßnahmen, Verkehrsmaßnahmen; Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Becker, S. 90). Kommunen können aufgrund ihrer begrenzten Kapazitäten und durch ihre örtliche Gebundenheit diese überörtlichen Koordinierungsaufgaben genauso schlecht wahrnehmen wie etwa ein Ministerium, das womöglich zu weit vom Ort des Geschehens entfernt wäre:

„Es ist dies ein Beispiel dafür, wie es in der Praxis darauf ankommen kann, dass eine insoweit kompetente überörtliche Stelle auf eine Vielzahl abzustimmender Entscheidungen und Maßnahmen von weiträumiger Bedeutung hinwirken kann.“ (Becker, S. 90).

Unter diesem Aspekt könnte die Ausgliederung der Polizei ein Hindernis im Katastrophenfall sein, da die Wege nun länger geworden sind; durch den Beibehalt der regio-

nalen Koordination durch die Polizeipräsidien (vgl. Kapitel II. 2.3.2 „Die Polizei“) ist aber eine ortsnahen Zusammenarbeit weiter gewährleistet.

Schwerer wiegt nach Einschätzung von Regierungspräsident Lutz Klein die Zentralisierung des Medizinal- und Pharmaziewesens im Regierungspräsidium Darmstadt. Im Katastrophenfall müsse ein Mediziner im Hause sein, so Klein, um im Krisenstab mitarbeiten zu können. Das Argument, durch die modernen Kommunikationsmethoden könne der Mediziner aus Darmstadt dem Stab zugeschaltet werden, weist der Regierungspräsident zurück:

„Wenn Sie sich mit den Regierungspräsidenten in Sachsen unterhalten, die nun Oder- und Elbehochwasser hinter sich haben, dann werden Sie feststellen, dass alle modernen Kommunikationsmethoden nicht funktioniert haben, weil sie schlichtweg [...] abgesoffen sind.“ (Lutz Klein)

Und nicht nur durch Hochwasser, auch durch Stromausfälle, Sturm oder technische Defekte kann Kommunikationstechnik ausfallen. Ein Arzt in Darmstadt helfe daher im Katastrophenfall wenig, so Klein, man brauche einen Arzt vor Ort im Krisenstab. Dieser Gesichtspunkt sei bei der Entscheidung über die Zentralisierung des Medizinal- und Pharmaziewesens zu kurz gekommen.

Beckers Warnungen, die Regierungspräsidien in Niedersachsen auch wegen ihrer Koordinierungsfunktion im Katastrophenfall nicht abzuschaffen, scheinen übrigens bestätigt. In einer Pressemitteilung kritisiert der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion in Niedersachsen, Heiner Bartling, die fehlende Koordination während des Elbe-Hochwassers im Jahr 2006. In der Pressemitteilung heißt es:

„Die Verantwortlichen vor Ort vermissen jegliche Koordinierung von Seiten des Landes. [...] Dort, wo 2002 [erstes Elbehochwasser, d. Verf.] die Bezirksregierung Lüneburg war, ist jetzt ein Vakuum.“ (vgl. Pressemitteilung Hochwasser).

Bereits die rechtzeitige Weitergabe der Wasserstandsprognosen zur Warnung der Gemeinden habe nicht funktioniert, sodass Schutzmaßnahmen nicht rechtzeitig hätten ergriffen werden können, bemängelt Bartling.

Aus den vergangen vierzig Jahren seien vier Beispiele genannt, in denen die Fach- und Koordinationsmöglichkeiten des Regierungspräsidiums Kassel bei schweren Unglücksfällen von Bedeutung waren.

Keine Katastrophe, aber eine Gesundheitsgefahr für die Bevölkerung beschäftigten Gesundheits- und Veterinärdezernat des Regierungspräsidiums im Jahr 1967, wie in

der Sonderakte „wichtige Ereignisse“ (Band I) vermerkt ist. Gleichzeitig stellt dieses Beispiel eine der in seiner Geschichte wohl ungewöhnlichsten Aufgaben des Regierungspräsidiums Kassel dar.

In Marburg erkrankten damals nach einem Bericht des Dezernates I/6a (Gesundheitswesen/Seuchenbekämpfung) 23 Personen an einer „außerordentlich schwer verlaufenden Infektionskrankheit.“ Fünf Patienten starben nach diesem Bericht an der Krankheit. Daraufhin mussten in dem betroffenen Arzneimittelbetrieb, in dem die Krankheit offenbar durch eine Infektion mit Affenmaterial ausgebrochen war, „erheblich einschneidende Abwehrmaßnahmen im Zusammenwirken von Gesundheitsbehörde und Veterinärbehörde getroffen werden.“ Das Gesundheitsdezernat des Regierungspräsidiums Kassel koordinierte diese Zusammenarbeit der unterschiedlichen Stellen bei der Eindämmung der Krankheit und der Suche der bis dahin unbekannten Erreger:

„Da bei dieser gemeingefährlichen Krankheit in den ersten Wochen nach Auftreten der ersten Fälle weder die Krankheitserreger noch die Ansteckungswege bekannt waren, war eine umfangreiche Ermittlungstätigkeit, deren Spuren bis nach Uganda (Afrika) führten, von hier aus zu betreiben. Zwecks Koordinierung der Seuchenabwehr musste der zuständige Medizinaldezernent des Hauses sich häufig nach Marburg begeben [...].“ (Wichtige Ereignisse, Band I)

Wie sich schließlich herausstellte, wurde die Krankheit von einer Affenart aus Uganda, den grünen Meerkatzen, im Forschungslabor in Marburg auf die Menschen übertragen. Die Krankheit zählt zu den hämorrhagischen Fiebern und wurde nach dem Ausbruchsort „Marburg-Virus“ (bzw. Marburg Hämorrhagisches Fieber, MHF) benannt (vgl. Auswärtiges Amt, 1).

Drei schwere Unglücksfälle forderten in der Folgezeit ebenfalls die Bündelungs- und Koordinierungskompetenzen des Regierungspräsidiums und die Fachkenntnisse seiner Mitarbeiter:

Im Jahr 1973 kam es in Baunatal-Guntershausen (Landkreis Kassel) zu einem schweren Eisenbahnunglück, bei dem 13 Menschen getötet sowie 25 schwer und 40 leicht verletzt wurden. Das Unglück wurde in der Sonderakte „wichtige Ereignisse“ (Band II) festgehalten; danach übernahm die Schutzpolizei des Regierungspräsidiums Kassel die Einsatzleitung an der Unfallstelle.

Am 26. April 1986 explodierte im Kernkraftwerk Tschernobyl in der damaligen UdSSR (Nordukraine) ein Reaktorblock, große Mengen radioaktiver Stoffe wurden bei der

Explosion freigesetzt (vgl. Niedersächsisches Sozialministerium). Auch wenn damit der Regierungsbezirk Kassel nicht direkt betroffen war, so erforderte dies doch die Einrichtung eines Krisenstabes im Zivilschutzdezernat (14b) des Regierungspräsidiums, der laut Sonderakte (wichtige Ereignisse, Band II) vierzehn Tage im Schichtbetrieb rund um die Uhr im Einsatz war, um die Kommunikation mit den nachgeordneten Behörden und dem Ministerium aufrecht zu erhalten und den Einsatz und die Ablösung der ABC-Züge des Katastrophenschutzes am Grenzübergang Herleshausen zu organisieren. Mit diesem Einsatz wollte man die Einschleppung von Strahlung auf dem Landwege vermeiden. Durch Wind und Regenwolken wurde die Radioaktivität zudem durch die Luft nach Norden und Westen transportiert (vgl. Niedersächsisches Sozialministerium). Nach Auflösung des Krisenstabes übernahmen laut Sonderakte die einzelnen Fachdezernate (Gesundheit, Lebensmittel, Entsorgung, etc.) die Aufgaben. Das Zivilschutzdezernat fasste anschließend die Erfahrungen zusammen, um in Zukunft „schnell und konsequent“ handeln zu können; der Dezernent wurde zum Hessischen Innenministerium abgeordnet, um an einer entsprechenden Kabinettsvorlage mitzuwirken.

Das wohl schwerste Unglück der Nachkriegsgeschichte auf dem Gebiet des Regierungsbezirk Kassel ereignete sich am 1. Juni 1988 in der Schachtanlage Stolzenbach des Braunkohlebergwerkes in Borken. Unter Tage kam es zu einer schweren Explosion, durch die auch über Tage die Schachtanlagen völlig zerstört wurden. Sieben Menschen wurden dabei über Tage verletzt, 57 Bergarbeiter unter Tage in der Grube eingeschlossen. Nach drei Tagen konnten sechs von ihnen gerettet werden, die übrigen 51 wurden bis zum 10. Juni tot geborgen. Neben Feuerwehren und Rettungsdiensten aus dem Schwalm-Eder-Kreis wurden auch Hilfskräfte aus den umliegenden Landkreisen, sofort auch aus der Stadt Kassel, alarmiert. Für die gefährliche Arbeit unter Tage wurden „Grubenwehren und Bergwerksspezialisten aus dem gesamten Bundesgebiet angefordert“ (vgl. Berufsfeuerwehr Kassel, S. 73).

Der damalige Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke berichtet, dass das Regierungspräsidium Kassel nach dem Unglück während der Zeit der Bergung mit seinen Fachleuten immer vor Ort gewesen sei, unter anderem mit den Bereichen Wasser und Bergbau sowie der Schutz- und Kriminalpolizei. „Das waren harte Tage“, so Dr. Wilke, „aber unsere Mitarbeiter haben sehr gut gearbeitet.“ Er selbst sei ebenfalls nach Borken gefahren „und habe dort zumindest die Öffentlichkeitsarbeit koordiniert“, erinnert sich der ehemalige Regierungspräsident. Auch wurden durch das RP die zahlreichen Hilfskräfte eingewiesen, „obwohl der Landrat eigentlich zuständig war.“

Die Koordinationsfunktion in Katastrophenfällen nennt Dr. Wilke aus dieser Erfahrung heraus eine „wesentliche Aufgabe“ des Regierungspräsidiums, die manchmal vergessen werde.

—

Ist das Regierungspräsidium noch ein klassisches Regierungspräsidium?

III. 2 Aufgabenwandel und Funktion

In Teil I wurden den Regierungspräsidien typische Aufgaben und Funktionen zugewiesen. Im zweiten Teil dieser Arbeit wurden die einzelnen Aufgaben des Regierungspräsidiums Kassel und ihr Wandel in den vergangenen fast fünf Jahrzehnten dargestellt. Hier soll nun versucht werden, einen Überblick darüber zu geben, inwieweit die in der Literatur gefundenen typischen Aufgaben und Funktionen der Regierungspräsidien heute mit dem Regierungspräsidium Kassel übereinstimmen.

Gewinn und Verlust

Der Aufgabenwandel

„Die Aufgaben des Regierungspräsidiums wechselten im Laufe seiner Geschichte. Es wurden Aufgaben ein- und ausgegliedert. Das ist typisch für eine aufgabenübergreifende Mittelbehörde, die als Verwaltungsbehörde für die Landesministerien fungiert.“ (Herbert Schestag)

Die Aufgaben (bzw. in Fonks Worten: Zuständigkeiten) des Regierungspräsidiums Kassel haben sich in den vergangenen Jahrzehnten in drei Bereichen verändert:

- in ihrem Bestand: Neue Aufgabenbereiche kamen hinzu, andere fielen aus unterschiedlichen Gründen weg;
- in ihren Inhalten bzw. ihrer Gewichtung: Einige Aufgabenbereiche wurden ausgebaut, andere wurden weniger wichtig;
- in der Form ihrer Bearbeitung: Hier sei insbesondere auf die Einführung der Computertechnik verwiesen.

Folgende großen Aufgabenbereiche wurden als eigenständige Abteilungen nach dem Zweiten Weltkrieg neu in das Regierungspräsidium Kassel integriert:

- der Forst (1957 und 1988 [mit Naturschutz]),
- die Regionalplanung (1981),
- der Umweltschutz inklusive Bergaufsicht (1997),
- der Arbeitsschutz (2002).

Außerdem kamen neue Aufgaben insbesondere in den Bereichen hinzu:

- Verteidigungswesen (ab 1957),
- Luftverkehr (ab 1970),
- Naturschutz (ab 1970),

- Verkehrsordnungswidrigkeiten/Bußgeldstelle (ab 1973 hessenweit),
- Abfallwirtschaft und Umweltschutz (ab 1976),
- Datenschutz (ab 1979),
- Förderung (ab 2001),
- Zentrale Ausländerbehörde (ab 2005),
- Beihilfe (ab 2006 hessenweit),
- Beamtenversorgung (ab 2008 hessenweit).

Ausgegliedert wurden die Abteilungen (und damit Aufgabenbereiche):

- Obersicherungsamt (1955),
- Forst-/Naturschutzabteilung (1978 – 1988),
- Schulabteilung (1997).

Folgende Aufgabenbereiche wurden außerdem aus den Abteilungen ausgegliedert:

- Statistik (1970),
- Polizei (2001),
- Besoldung (2001),
- Pharmazie (2001),
- Forstbetrieb (2001),
- Widersprüche (2005),
- Gesundheitswesen (2005).

Die von Hillmann als Sonderaufgaben der Regierungspräsidien bezeichneten Aufgabenbereiche, die sich mit den Folgen des Naziregimes und des Zweiten Weltkrieges beschäftigten (Bewirtschaftungsangelegenheiten, Entschädigung, Lastenausgleich, Vertriebenen-/Flüchtlingswesen und Wohnungswesen), nahmen mit dem größer werdenden zeitlichen Abstand ab und werden in absehbarer Zeit abgewickelt sein. Auch die Aufgabenbereiche, die von der Teilung Deutschlands betroffen waren (Interzonenverkehr, Zonenrandförderung, etc.), gibt es nicht mehr. Dafür kamen mit der Grenzöffnung neue Schwerpunkte hinzu (Verkehrswegeausbau, Flüchtlingswesen, etc.). Diese Liste könnte unendlich fortgesetzt werden, denn alle Aufgabenbereiche waren auch in ihrer inhaltlichen Arbeit einem Wandel unterzogen. Das soll an dieser Stelle als selbstverständlich angenommen werden, denn die Verwaltung musste und muss – wie von vielen Gesprächspartnern beschrieben – auf die gesellschaftlichen Veränderungen reagieren.

Die gesellschaftlichen Veränderungen und daraus resultierende neue Schwerpunktsetzungen waren sicherlich auch die Grundlage für die komplette Aus- oder Ein-

gliederung von Aufgabenbereichen aus dem Regierungspräsidium Kassel heraus bzw. in die Behörde hinein. Diese Veränderungen im Aufgabenbestand waren, wie in allen Fällen von den Interviewpartnern betont wurde, die Folge von politischen Entscheidungen der hessischen Landesregierung.

Betrachtet man nun die Aus- und Eingliederungen zusammenfassend, so kann man hinsichtlich der Aufgabenentwicklung in den betrachteten fast 50 Jahren feststellen:

- eine Zunahme der Aufgaben im Natur- und Umweltschutz;
- eine Zunahme sozialer Aufgaben (Förderungen und Arbeitsschutz);
- eine Zunahme zentraler (also hessenweit wahrzunehmender) Aufgaben;
- eine Zunahme planerischer Aufgaben (Regionalplanung).

Auf der anderen Seite ist der Verlust „klassischer“ Aufgaben des Regierungspräsidiums zu verzeichnen:

- Verlust der Kultusaufgaben (Schulabteilung);
- Verlust klassischer Hoheitsaufgaben (Polizei, Gesundheitswesen, Forstbetrieb).

Wie der Verlust der klassischen Aufgaben bzw. die Hereinnahme der neuen Aufgaben im Regierungspräsidium bewertet werden, ist bereits in den jeweiligen Kapiteln angeprochen worden. Doch welche Auswirkungen haben die Aufgabenveränderungen auf die Funktionen des Regierungspräsidiums?

Das Beispiel Regierungspräsidium Kassel

Die Funktionen der Regierungspräsidien heute

In Kapitel I.1 („Was ist ein Regierungspräsidium“) wurden die Funktionen des Regierungspräsidiums in zwei Gruppen eingeteilt:

- die Verwaltungsfunktionen (beinhaltet Aufsichtsfunktion, Ordnungs- und Sicherheitsfunktion, Personalführungsfunktion, Bewilligungs- und Genehmigungsfunktion, Planungsfunktion, erstinstanzliche Funktion);
- die besonderen Funktionen (beinhaltet Ausgleichsfunktion, Mittlerfunktion, Verteilungsfunktion, Entlastungsfunktion, Vertretungs- und Repräsentationsfunktion, Koordinierungs- und Steuerungsfunktion).

Beide Gruppen umfasst die „Kernfunktion“ der Regierungspräsidien: die Bündelungs- und Konzentrationsfunktion.

Betrachtet man die theoretischen Funktionen, die den Regierungspräsidien zugewiesen werden, mit Bezug auf die konkrete und aktuelle Situation im Regierungspräsi-

dium Kassel, so hat der Aufgabenwandel innerhalb des Kasseler Regierungspräsidiums insbesondere im Bereich der „Verwaltungsfunktionen“ seine Spuren hinterlassen:

- durch die Kommunalisierung und die von den Regierungspräsidien selbst vorgeschlagene Abschaffung der Widerspruchsverfahren wurde die *Aufsichtsfunktion* geschwächt. Diese Einschätzung teilt auch Regierungsvizepräsident Dr. Neusel, er und der Regierungspräsident sehen darin aber keine negativen Auswirkungen auf die Behörde:
 - die Fachaufsicht über nachgeordnete Bereiche und die Kommunalaufsicht sind weiterhin vorhanden;
 - die Kommunalisierung wird für richtig erachtet (Aufwertung der Kommunen);
 - der Wegfall der Widerspruchsverfahren wird für richtig erachtet (Effizienzsteigerung).
-
- parallel zur Schwächung der Aufsichtsfunktion führte die Kommunalisierung auch zu einer Änderung der *Personalführungsfunktion* des Regierungspräsidiums. Die Dienstaufsicht über die nachgeordneten Behörden des Regierungsbezirks ist heute bis auf sehr wenige Ausnahmefälle (kommunale Wahlbeamte und in einigen wenigen Fachdezernaten) vollkommen verloren gegangen, die Personalführungsfunktion beschränkt sich im Wesentlichen nur noch auf die eigenen Mitarbeiter des Hauses.
 - die *erstinstanzliche Funktion* des Regierungspräsidiums wurde gestärkt (insbesondere durch die Integration des Umwelt- und Arbeitsschutzes).
 - die *Ordnungs- und Sicherheitsfunktion* litt auf der einen Seite durch den Verlust der Polizei, auf der anderen Seite erfuhr sie aber auch eine Stärkung, z.B. durch die Zentralisierung der Verkehrsordnungswidrigkeiten, die Eingliederung des Arbeitsschutzes und der Zentralen Ausländerbehörde. Dennoch kann die Ausgliederung der Polizei sicherlich als ein schwerer Einschnitt in die Ordnungs- und Sicherheitsfunktion angesehen werden, da sich diese Funktion nunmehr nur noch auf die nichtpolizeiliche Sicherheit beschränkt.
 - die *Planungsfunktion* wurde durch die Eingliederung der Regionalen Planungsgemeinschaften deutlich aufgewertet.

- die *Bewilligungs- und Genehmigungsfunktion* des Regierungspräsidiums Kassel spielt weiterhin eine wichtige Rolle, auch hier kann man insgesamt sicherlich von einer Stärkung (vor allem im Bereich des sozialen Förderwesens und durch die Eingliederung des Umweltschutzes) sprechen.

Die Veränderungen im Bereich der besonderen Funktionen des Regierungspräsidiums können anhand der Aufgabenveränderungen nur schwer eingeschätzt werden. Allerdings kann man feststellen, dass die in diesem Funktionsbereich angesiedelte regionale Bindung des Regierungspräsidiums durch die Zunahme der Wahrnehmung landesweiter Aufgaben geschwächt worden ist. Durch die Kommunalisierung von Aufgaben und die Zunahme erstinstanzlicher Aufgaben könnte auch nach einer These des Organisationsdezernenten die Stellung des Regierungspräsidiums als Mittler zwischen Staat und Kommunen geschwächt worden sein. Dies wird aber sowohl vom Regierungs-vicepräsidenten als auch vom Regierungspräsidenten bezweifelt.

Betrachtet man allein die rein staatlichen Verwaltungsstufen, so ist das Regierungspräsidium Kassel tatsächlich wohl nicht mehr genau in der Mitte anzusiedeln, da mittlerweile eine komplette Abteilung (Umwelt- und Arbeitsschutz) vornehmlich erstinstanzliche Aufgaben wahrnimmt. Schaut man sich den Verwaltungsaufbau des Landes Hessen auf dem Schaubild von 2006 an, so gibt es unterhalb der Regierungspräsidien (mit Ausnahme der Ämter für Versorgung und Soziales, die allerdings zum RP Gießen gehören) keine staatlichen Behörden mehr, die dem Regierungspräsidium nachgeordnet sind. Günter Pletsch spricht in diesem Zusammenhang davon, dass seit der Kommunalisierung der staatlichen Landräte die staatseigene Landesverwaltung in Hessen eigentlich zweistufig sei. Eine echte staatliche Dreistufigkeit gibt es – folgt man dem Verwaltungsaufbau in Hessen – damit nur noch im Finanz- und Verkehrs- und Katasterwesen. Die rein staatliche Verwaltung ist in Hessen ansonsten zweistufig organisiert.

Gesamtstaatlich blieb der dreistufige Verwaltungsaufbau in Hessen aber erhalten. Auch wenn es keine staatliche untere Verwaltungsstufe der allgemeinen Verwaltung mehr gibt, so werden die staatlichen Aufgaben auf unterer Ebene heute als Weisungs- bzw. Auftragsangelegenheiten von den Kommunen wahrgenommen. Die Regierungspräsidien stehen also weiterhin in der Mitte, nur dass sie nicht mehr in der Mitte dreier staatlicher Verwaltungsstufen stehen, sondern heute tatsächlich das Scharnier zwischen kommunaler Selbstverwaltung und Staatsverwaltung bilden. Das Regierungspräsidium ist also weiterhin Mittler zwischen Staat und Kommunen, die Einschätzungen von Außen und Innen (s. Kapitel III. 4 „Zentralisierung“/III. 5 „Die Bewertung von Außen“) belegen, dass die Kasseler Behörde diese besonderen Funktionen eines Regierungspräsidiums weiterhin wahrnimmt.

Die Stärkung der erstinstanzlichen Funktion des Regierungspräsidiums ist ein besonderes Kennzeichen des Wandels der Behörde in den vergangenen Jahrzehnten, da durch diese Entwicklung (hervorgerufen durch Eingliederungen von Sonderbehörden und die Kommunalisierung) gleich mehrere andere Funktionen – Aufsicht, Personalführung, Mittlerrolle – zumindest Veränderungen erfahren haben. Während Hillmann in einer Stärkung der erstinstanzlichen Arbeit der Regierungspräsidien noch eine Gefahr sah, die die Behörde als Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz zu entfremden drohe und die „leitende und lenkende Tätigkeit“ in den Hintergrund drängen würde (vgl. S. 182/183), so wird diese Entwicklung im Regierungspräsidium Kassel ausgesprochen positiv betrachtet:

- die Behörde tritt nun unmittelbar mit Bürgern und Unternehmen in Kontakt, was laut Regierungspräsident Klein für die Mitarbeiter, die Entscheidungen und den Ruf des Hauses Vorteile bringt: Die Zunahme erstinstanzlicher Aufgaben habe dazu beigetragen, dass die öffentliche Kritik an den Regierungspräsidien, „nur die Durchgangsstelle, der Briefkasten“ zu sein, verloren gehe. Für die Mitarbeiter und ihre Entscheidungen sei es etwas anderes, „ob ich hier eine Akte habe [...] oder ob ich den Antragssteller vor mir im Büro sitzen habe [...], die handelnden Personen kenne, die Örtlichkeiten kenne, weil ich dann meine Entscheidung danach ausrichte“, sagt der Regierungspräsident. Im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften werde der Einzelfall stärker berücksichtigt – die Qualität der Aufgabenwahrnehmung in Bezug auf eine Kundenorientierung steigt;
- auch die erstinstanzlichen Aufgaben haben laut Regierungspräsident Klein weiterhin einen regionalen Bezug;
- die erstinstanzlichen Aufgaben stärken nach Einschätzung von Regierungsvize-präsident Dr. Neusel die Bündelungsfunktion als Kernfunktion des Regierungs-präsidiums.

Stärkung der Bündelungsfunktion

Insgesamt wurde auch nach Einschätzung des Organisationsdezernenten und der Behördenleitung die Bündelungsfunktion als Kernfunktion des Regierungspräsidiums Kassel in den vergangenen, hier betrachteten fast fünf Jahrzehnten gestärkt.

Zwar musste die Bündelungsfunktion auch eine Schwächung insbesondere im Bereich des Ordnungs- und Sicherheitswesens mit der Ausgliederung von Polizei und Gesundheitsverwaltung hinnehmen, und auch die Ausgliederung der Schulverwaltung schwächte die Bündelungsfunktion. In der Gesamtbetrachtung überwiegen aber die stärkenden Elemente:

Zu einer nicht unbedeutenden organisatorischen Stärkung des Bündelungsgedankens trug die *Operation Sichere Zukunft* bei, die zwar einerseits schmerzliche Einschnitte für die Behörde bedeutete, insgesamt aber heute positiv bewertet wird: Nahezu alle Fachbelange, die insbesondere für die planerische Tätigkeit des Regierungspräsidiums notwendig sind, wurden unter dem Dach einer Abteilung (Abteilung II) zusammengefasst bzw. sogar innerhalb eines Dezernates (z.B. Bauwesen und Regionalplanung). Auch die Reduzierung der Zahl der Abteilungen auf drei und die Schaffung von Teams führen dazu, dass nunmehr weniger Organisationseinheiten zusammenarbeiten müssen und damit Kompromisse schneller gefunden werden können.

Im Bereich der Konzentration von Aufgaben wurde die Bündelungsfunktion des Regierungspräsidiums Kassel insbesondere gestärkt durch:

- die Eingliederung der Regionalplanung im Jahr 1981,
- die Eingliederung der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz im Jahr 1988,
- die Eingliederung des erstinstanzlichen Umweltschutzes im Jahr 1997,
- die Eingliederung des Arbeitsschutzes im Jahr 2002.

Gerade im Planungs- und Genehmigungsbereich sind damit fast sämtliche Fachbehörden im Regierungspräsidium Kassel zusammengefasst.

Neue Funktionen?

Nach der Betrachtung der „traditionellen“ Funktionen der Regierungspräsidien stellt sich die Frage, ob nach dem Aufgabewandel beim Regierungspräsidium Kassel möglicherweise zwei neue Funktionen den Regierungspräsidien (zumindest dem Kasseler RP) zugeschrieben werden können: eine Schutzfunktion und eine Service- und Beratungsfunktion.

Der Begriff der Schutzfunktion wurde vom Organisationsdezernenten des Regierungspräsidiums Kassel in einem der ersten Gespräche mit ihm ins Spiel gebracht. Herr Hausmann fasst darunter die neuen Aufgaben des Regierungspräsidiums in den Bereichen Umwelt und Naturschutz zusammen, hier werde das Regierungspräsidium zum Schutze der natürlichen Ressourcen der Region tätig. Bei einer genaueren Betrachtung kann man den Begriff der Schutzfunktion aber auf noch viele weitere Aufgabenbereiche der Behörde ausdehnen:

Im betrachteten Zeitraum ab ca. 1960 wurde das Regierungspräsidium Kassel mit dieser Schutzfunktion ausgestattet: Der Schutz des Waldes (Forstabteilung: nachhaltige Forstwirtschaft) und der Natur (Aufgabenausweitung), der Umweltschutz (ab 1997) und zuletzt ab 2002 der Arbeitsschutz: In all diesen Bereichen schützt das

Regierungspräsidium zum einen den Lebensraum von Mensch und Tier in Nordhessen, zum anderen aber auch den Bürger im sozialen und wirtschaftlichen Bereich (Arbeitsschutz). Diese Schutzfunktion liegt auch bereits traditionellen Aufgaben des Regierungspräsidiums zugrunde. In der Aufsichtstätigkeit kann man auch einen gewissen Rechtsschutz für den Bürger vor behördlicher Willkür erkennen, auch in anderen Aufgabenbereichen werden die Rechte des Bürgers geschützt (Handwerksordnung etc.). Im Zivil-, Brand- und Katastrophenschutz ist im Wort bereits die Schutzfunktion (Schutz vor Gefahr) enthalten, das Veterinärwesen heißt neuerdings Verbraucherschutz. Und auch die Planungstätigkeit des Regierungspräsidiums sichert langfristig die Interessen der Bürger der Region.

Im engeren Sinne kann man also den Schutz der Ressourcen (Natur- und Umweltschutz, aber auch Arbeitsschutz) als eine neue Funktion des Regierungspräsidiums betrachten, im weiteren Sinne lag diese Schutzfunktion bereits in den vorhandenen Aufgaben des Regierungspräsidiums verborgen. Zusammengenommen kommt die schützende Funktion des Staates damit in den Regierungspräsidien zum Ausdruck.

Eine weitere mögliche neue Funktion wäre die einer Service- und Beratungsfunktion, die das Regierungspräsidium Kassel innehat, alternativ kann man auch von einer Dienstleistungsfunktion sprechen. Die Beratungstätigkeit des Regierungspräsidiums wurde in fast allen Gesprächen betont und steht in unmittelbarem Zusammenhang zur Aufsichtsfunktion. Hier ist erkennbar (in der Kommunalaufsicht nach Angaben der Gesprächspartner traditionell, im Sozialbereich gerade im Aufbau begriffen), dass das Aufsichtsverständnis in Kassel weniger durch reglementierendes Eingreifen als vielmehr durch partnerschaftliche Beratung geprägt ist. In dieser Beratung kommt ein bestimmter Dienstleistungs- oder Service-Charakter zum Ausdruck, der auch in anderen Bereichen zu finden ist. So kann man urteilen, dass die Personalführungsfunktion von dieser Dienstleistungsfunktion abgelöst wurde, da das Regierungspräsidium heute im Personalbereich für die Pensionen und Beihilfen aller hessischen Beamten zuständig ist. Insgesamt wird der Dienstleistungscharakter beispielsweise auch durch die Neue Verwaltungssteuerung unterstrichen.

Schleichende Auflösung oder Chance?

III. 3 Zentralisierung

Bei der Betrachtung des Aufgabenwandels im Regierungspräsidium Kassel wird insbesondere in der nahen Vergangenheit die Tendenz sichtbar, bestimmte Aufgabenbereiche landesweit in einem Regierungspräsidium zu zentralisieren:

„Das, was früher das Entscheidende war, dass alle Bereiche im RP gebündelt sind, ist ein bisschen verloren gegangen durch die Konzentration von Aufgaben bei einem RP. Das geht zunehmend mehr in Richtung eines Landesamtes.“ (Dr. Klaus Ruppert)

Die Zentralisierung bedeutet eine Abkehr von der Bindung der Regierungspräsidien an eine gewisse Region. Der Zuständigkeitsbereich der Behörde ist nicht mehr an einen bestimmten Raum (den Regierungsbezirk) geknüpft, sondern umfasst das gesamte Bundesland. Damit erhält das Regierungspräsidium – in einigen Aufgabenbereichen – den Charakter eines Landesamtes.

Die zentralisierten Aufgaben nehmen nach Einschätzung des ehemaligen Leiters der Umweltabteilung, Günter Pletsch, heute mehr Raum im Regierungspräsidium Kassel ein, als früher. Allein die drei für das gesamte Bundesland zuständigen Großdezernate Bußgeldstelle, Beihilfestelle und Beamtenversorgung beschäftigen tatsächlich gemeinsam rund 450 Mitarbeiter, das ist mehr als ein Drittel der Gesamtbeschäftigten des Regierungspräsidiums. Das Regierungspräsidium Kassel konnte von der Tendenz zur Zentralisierung profitieren, musste aber auch Aufgaben abgeben: In Kassel wurden neben den personal- und arbeitsintensiven Bereichen Beamtenversorgung, Beihilfe und Bußgeldstelle auch das soziale Förderwesen, die Jagd und die Dorfentwicklung sowie das Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe zentral angesiedelt. In einigen Aufgabenfeldern werden außerdem bestimmte Aufgaben zentral für das Land Hessen wahrgenommen, etwa beim Forst (Forstvermehrungsgut) oder in der Landwirtschaft. An andere Regierungspräsidien abgeben musste das RP Kassel insbesondere das Gesundheitswesen (Pharmazie, Medizin), das nun zentral im Regierungspräsidium Darmstadt verwaltet wird. Auch in Gießen wurden einige Bereiche (wie das Aussiedlerwesen, der Rettungsdienst/Luftrettung und das Landesamt für Versorgung und Soziales) zentral angesiedelt.

Während die Zentralisierungen auf der einen Seite sicherlich Vorteile für die Aufgabenwahrnehmung und die Behörde bringt – etwa den Erhalt von Arbeitsplätzen (gerade in Nordhessen) oder die bessere Nutzung von Synergieeffekten und einer höheren Effizienz (insbesondere bei der Erledigung von Massengeschäften), so beherbergt diese Tendenz auch Nachteile. Denn die Zentralisierung und damit die Loslö-

sung der Aufgaben von ihrem räumlichen Bezug relativiere die Diskussion um die Regierungspräsidien, warnt Günter Pletsch, „dann muss es drei Regierungspräsidien nicht mehr geben.“ Mit der Zentralisierung von Aufgaben werden also die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien und ihre Bindung an einen bestimmten Raum geschwächt.

Um allerdings bewerten zu können, ob eine Zentralisierung für die Funktion der Regierungspräsidien als regionale Bündelungsbehörde Beeinträchtigungen mit sich bringt, müssen die Aufgaben im Einzelnen betrachtet werden. Regierungspräsident Lutz Klein und Vizepräsident Dr. Neusel weisen auf die Notwendigkeit einer solchen differenzierten Betrachtungsweise hin, indem sie die Aufgaben in solche mit und solche ohne Bündelungsbedeutung unterscheiden. Dort, wo Aufgaben mit anderen Aufgabenbereichen verknüpft sind (Bündlungsaufgaben) oder einen regionalen Bezug haben, sollten diese nicht zentralisiert werden, ist die Auffassung des Regierungspräsidenten und seines ständigen Vertreters. Beide kritisieren daher auch die Zentralisierung des Gesundheitswesens in Darmstadt (s. Kapitel II. 2.3.3 „Gesundheits- und Sozialwesen“/III. 1 „Bündelung in der Praxis“). Dr. Neusel:

„Dort, wo Aufgaben gebündelt werden müssen, ist eine Zentralisierung meines Erachtens nie von Vorteil. Das gilt beispielsweise auch für die Bereiche Medizin und Pharmazie. Regionale Aufgaben sollten auch regional bearbeitet werden.“

Anders sieht es für die Kasseler Behördenleitung bei Aufgaben aus, die keine regionalen oder bündelungsbezogenen Anknüpfungspunkte haben: „Natürlich gibt es Aufgaben, die man im Land konzentrieren kann. Die Versorgung, die Beihilfe, die Bußgeldstelle sind sehr gute Beispiele dafür“, sagt Regierungspräsident Lutz Klein. Diese selbstständigen Aufgabenbereiche könnte man „auch zusammen in einer Landesbehörde irgendwo im Lande ansiedeln“, sagt der Regierungspräsident. Auch Vizepräsident Dr. Neusel weist darauf hin, dass man diese Aufgaben gegebenenfalls „aus dem Hause kappen“ könnte, „weil da sonst keine Aufgabenverzahnung besteht.“

Weder Präsident noch Vizepräsident wollen allerdings die zentralisierten Aufgaben wieder ausgliedern: Die Behörde sei der Landesregierung dankbar, dass die Aufgabenbereiche in Kassel angesiedelt wurden, so der Vizepräsident. Die Ansiedlung habe strukturpolitische Gründe und sei für die Region zu begrüßen, „aber ich räume ein, dass diese Bereiche genau so gut in jedem anderen Teil des Landes untergebracht werden könnten“, so Dr. Neusel. Neben dem Erhalt von Arbeitsplätzen und der damit verbunden Stärkung der Region „spricht es sicherlich auch für die Qualität der Arbeit in diesem Hause“, dass Beihilfe, Bußgeldstelle und Beamtenversorgung in Kassel zen-

tralisiert wurden, ist die Einschätzung des Regierungspräsidenten. Dr. Neusel führt auch einen Vorteil der Ansiedlung zentraler Aufgabenbereiche ohne Bündelungsfunktion in den Regierungspräsidien an: Die Einbindung in eine große Behörde mache es leichter, einen Personalaustausch durchzuführen. Beispielsweise bei Schwankungen im Arbeitsaufkommen bei Beihilfe und Bußgeldstelle könne bei Bedarf Personal aus anderen Dezernaten der Behörde abgezogen und in den Bereichen, in denen gerade viel Arbeit anfängt, eingesetzt werden. Durch diese personelle Flexibilität stehe die Aufgabenerledigung immer im Vordergrund, dieser Personalaustausch „ist bei einer isolierten Sonderbehörde nicht möglich“, so. Dr. Neusel.

Die beim Regierungspräsidium Kassel zentralisierten Bereiche ohne Bündelungscharakter (Beihilfe, Bußgeldstelle, Beamtenversorgung) sind zudem nicht willkürlich dem Regierungspräsidium zugewiesen worden, sondern mit der Behörde gewachsen, wie Herr Eck am Beispiel der Beihilfe verdeutlicht. Diese Aufgabe sei am Anfang bei den Ministerien angesiedelt gewesen, die sie dann auf ihre nachgeordneten Behörden delegierten. Damit wurde die Beihilfe zu einer Aufgabe der Mittelstufe, also der Regierungspräsidien, und wurde schließlich bei einem Regierungspräsidium zentralisiert. Allerdings weist Herr Pletsch auch darauf hin, dass eine Zentralisierung die Ausgliederung bzw. Privatisierung von Aufgaben, z.B. der Beihilfe, auch erleichtern könne:

„Dann wäre es aber kaum möglich, die Arbeitsplätze zu erhalten, denn die Aufgabe könnte genauso gut auch (eine einheitliche Bundesregelung vorausgesetzt) von einem Versicherungunternehmen in Hannover wahrgenommen werden.“

Die Zentralisierung von Aufgaben mit Bündelungscharakter – wie im Gesundheitswesen geschehen – wird im Regierungspräsidium Kassel abgelehnt. „Aus Sicht der Bündelungsbehörde ist es ganz entscheidend, dass die bündelnden Aufgaben konzentriert bleiben“, sagt etwa Dr. Klaus Ruppert, und Dr. Neusel hält eine Zentralisierung im Prinzip für falsch, „wenn eine Aufgabenverzahnung vorliegt.“ Außerdem sollten auch Aufgaben mit regionalem Bezug von der Zentralisierung ausgeschlossen sein, denn gerade der regionale Bezug „ist die Stärke des Hauses“, wie Regierungspräsident Lutz Klein feststellt.

Aufgabenbereiche, die nicht der Bündelungsfunktion unterliegen, werden hingegen auch im Regierungspräsidium Kassel für in einem Regierungspräsidium zentralisierbar gehalten. Hill (vgl. S. 33), der die Zukunftstauglichkeit der Einheit der Verwaltung untersucht und dabei keine Alternative zu den Regierungspräsidien sieht, spricht sich gerade unter dem Aspekt der Einheit der Verwaltung für die Zuweisung zentraler Landesaufgaben an die Regierungspräsidien aus, um die Zahl der Sonderbe-

hörden weiter zu reduzieren. Genau diesen Weg nahm die Baden-Württembergische Landesverwaltung:

„Viele der bereits vor der Reform landesweit für die Wahrnehmung einer Aufgabe zuständigen, zentralisierten Landesoberbehörden wurden als sog. ‚Vorort-Lösung‘ in nur eines der vier Regierungspräsidien integriert“ (Bogumil 2005, S. 23),

z.B. der Denkmalschutz, das Landesversorgungsamt, die Bußgeldstelle oder das Eichwesen. Um die Regierungspräsidien durch solche Eingliederungen von Verwaltungseinheiten ohne direkte Bündelungsaufgaben nicht zu groß werden zu lassen, schlägt Reisnecker nur eine Angliederung der Behörden an die Regierungspräsidien vor (vgl. S. 189). Er greift damit einen Vorschlag Hillmanns auf, der der Ansicht ist, dass die Regierungspräsidien auf der Mittelstufe für „grundsätzlich alle Verwaltungszweige“ (mit Ausnahme der bereits zu weit fortgeschrittenen Selbstständigkeit, z.B. der Finanzverwaltung) zuständig sein und die Ministerien damit auf einen eigenen Unterbau verzichten sollten. Um die Gefahren, die eine Kompletteingliederung sämtlicher Aufgabenbereiche für die Einheit der Verwaltung mit sich bringen würde – insbesondere zu große und zu unübersichtliche Behörden und den möglichen Verlust von Spezialwissen – Einhalt zu gebieten, macht Hillmann den Vorschlag der Angliederung. Die Sonderbehörden bleiben sachlich und personell eigenständig, werden verwaltungstechnisch zur Nutzung von Synergieeffekten aber an die Regierungspräsidien angebunden (evtl. auch unter einheitlicher Behördenleitung: „Chefangliederung“; vgl. Hillmann, S. 155/156). Für Reisnecker bringt dies den Vorteil, dass die fachliche Selbstständigkeit der Aufgabenbereiche nicht angerührt wird und damit die Fachverwaltung weiter zur Geltung komme, Apparat und Amtswalter aber teilweise identisch seien und damit eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung und ein Personalaustausch möglich sind (vgl. S. 189/190). Zusammengefasst bedeutet dies:

- Eingliederung von Aufgaben bzw. Behörden in die Regierungspräsidien, wenn zwischen den Aufgaben Beziehungen bestehen (Hillmann, S. 155/156); diese Aufgaben dürfen auch nicht zentralisiert werden;
- Angliederung von Aufgaben bzw. Behörden an die Regierungspräsidien, wenn die Aufgaben keinen sachlichen Zusammenhang haben (ebd.); diese Aufgaben können (bzw. sollten sogar) auch zentralisiert wahrgenommen werden.

Bewertung von außen

III. 4 Die Bewertung durch die Interviewpartner von außen

III. 4.1 Befragung nordhessischer Institutionen

Um die Entwicklung und Bedeutung des Regierungspräsidiums Kassel nicht nur von innen bewerten zu können, wurden einige (nord-)hessische Institutionen um ihre Einschätzung gebeten (s. Einführung). Neben den vier hessischen Landtagsparteien antworteten auf die Fragen zum Regierungspräsidium Kassel:

- die Handwerkskammer Kassel, durch ein Schreiben des Präsidenten Gerhard Repp und des Hauptgeschäftsführers Peter Göbel;
- die Industrie- und Handelskammer Kassel, durch eine E-Mail des Hauptgeschäftsführers Dr. Walter Lohmeier;
- das Regionalmanagement Nordhessen, durch ein Gespräch mit Regionalmanager Holger Schach;
- das RTL-Studio Kassel, durch ein Telefongespräch mit Studioleiter Michael Jonke;
- das hr-Studio Fulda, durch eine E-Mail der Studioleiterin Silvia Georg.

Vom gesellschaftlichen Wandel geprägt

Beurteilung der Entwicklung des Regierungspräsidiums Kassel seit 1960

Für die hessische CDU hat sich das Kasseler Regierungspräsidium in den vergangenen Jahrzehnten den jeweiligen veränderten Bedingungen angepasst und sei heute ein „moderner Dienstleister für die Bürger, Verbände und Unternehmen der Region“.

Auch die SPD schreibt, dass sich die Behörde des Regierungspräsidenten in den vergangenen knapp 50 Jahren den veränderten Bedingungen immer wieder angepasst habe und das Regierungspräsidium dabei „enorm gewachsen“ sei. „Seit 1960 sind die Aufgaben des RP im Rahmen sich auch immer wieder verändernder Zuständigkeiten analog zur gesellschaftlichen Entwicklung deutlich komplexer geworden“, beschreiben die Sozialdemokraten die Hintergründe für die Veränderungen des Regierungspräsidiums. Insbesondere im Umweltschutzbereich hätten sich die Aufgabenstellungen des Regierungspräsidiums „enorm gewandelt“ und seien komplizierter geworden.

Wie SPD und CDU, so stellt auch Mathias Wagner vom *Bündnis90/Die Grünen* den Zusammenhang zwischen dem Wandel der Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen und dem Wandel der Aufgaben des Regierungspräsidiums heraus. Bis in die sechziger Jahre habe der Wiederaufbau nach dem Krieg „und die Heranführung der Siedlungs- und Verkehrsstrukturen Nordhessens an die gewandelten Bedürfnisse der

Menschen“ im Vordergrund der Arbeit des Regierungspräsidiums gestanden. Seit den siebziger Jahren sei das Regierungspräsidium Kassel immer stärker von der „Bewältigung und Gestaltung der Folgen der Industrialisierung und der damit einhergehenden Umwelt- und Verkehrsprobleme“ geprägt worden. Das Regierungspräsidium als Mittelbehörde könne jedoch nur so gut sein, „wie die Gesetze zu seinen Aufgaben in Wiesbaden gemacht werden und wie ihm die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden“, weist Wagner auf die Abhängigkeit der Arbeit des Regierungspräsidiums von der Landespolitik hin. Dabei sei die Landespolitik „nicht immer klare Wege gegangen“, sondern habe einmal für Sonderbehörden, ein anderes Mal für die Integration von Behörden in das RP votiert. Wagner macht im Rahmen dieser Diskussion auch darauf aufmerksam, dass es bislang keinen verlässlichen Bewertungsmaßstab dafür gebe, was die effektivere und effizientere Organisationsform ist. Für die Bürger seien dies aber meist nur abstrakte Diskussionen:

„Sie erwarten, dass sich die Behörden ihren Anliegen qualifiziert annehmen, und dies gerecht, einheitlich im Verwaltungsvollzug, kostengünstig und in annehmbarer Zeit erfolgt. Diese Anforderungen haben sich im Laufe der Zeit sicherlich nicht gewandelt.“ (Mathias Wagner)

Dieter Posch von der FDP weist ebenfalls darauf hin, dass die Aufgabenentwicklung und die organisatorischen Veränderungen im Regierungspräsidium Kassel häufig „in einem engen Zusammenhang mit der Diskussion über die Notwendigkeit einer Bündelungsbehörde/Mittelbehörde innerhalb einer Landesverwaltung“ standen. Veränderungen – etwa während der Funktionalreform in den 1970er Jahren - waren nach Posch’ Einschätzung „immer das Ergebnis eines Kompromisses, bei dem die Grundsatzfrage der Beibehaltung einer Bündelungsbehörde im Vordergrund stand und als politischer Kompromiss Änderungen akzeptiert worden sind.“

Die *Industrie- und Handelskammer* betrachtet vor allem die Entwicklung der vergangen 15 Jahre. „Die in dieser Zeit durchgeföhrten organisatorischen Veränderungen haben u.E. die Effizienz der des RP weiter verbessert“, auch die Stellung des Regierungspräsidiums in der Öffentlichkeit habe sich in den Augen der IHK verbessert.

Auch RTL-Studioleiter Michael Jonke bescheinigt dem Regierungspräsidium, dass sich dessen Arbeit seit 1994 insgesamt professionalisiert habe, dies gelte „im erheblichen Maße“ auch für die Pressearbeit. Jonke weist aber auch darauf hin, dass es in der öffentlichen Bewertung über das Regierungspräsidium z.B. im Verhältnis zu den Kommunen „nicht nur eitel Sonnenschein“ gebe, da das Regierungspräsidium als Genehmigungsbehörde sowohl im Bereich der Planung als auch im Bereich der kommunalen Haushalte auftrete. Dies führe zu Konflikten, sei das Problem einer Genehmigungsbehörde.

Regionalmanager Holger Schach hebt aus Sicht des *Regionalmanagements* insbesondere die Organisationsstruktur des Regierungspräsidiums Kassel hervor, die er als „interessant und positiv“ bezeichnet. Sämtliche Aufgabenbereiche, die „normalerweise Konflikte gegeneinander austragen“, seien (nach der *Operation Sichere Zukunft*) in Kassel in einer Abteilung unter einem Abteilungsleiter zusammengefasst worden, sodass Entscheidungen immer schnell getroffen werden könnten. Das Regierungspräsidium sei damit intern „relativ gut und effizient“ organisiert. Aus diesen Gründen habe das Regionalmanagement das Regierungspräsidium Kassel im Jahr 2006 für die Auszeichnung als „Kundenfreundliche Verwaltung“ in Hessen vorgeschlagen (s. Anhang; der Wettbewerb wurde nach Schachs Angaben aber nicht durchgeführt, da es zu wenige Teilnehmer gab).

Identitätsstiftende Klammer für die Region

Die Bedeutung des Regierungspräsidiums für Nord- und Osthessen

Nach Einschätzung der hessischen CDU ist „das Regierungspräsidium Kassel [...] ein stabiler Faktor in der Region und der wichtigste Ansprechpartner Nordhessens.“ Dabei sei das RP Kassel nicht nur die „Stimme Nordhessens“ gegenüber der Landesregierung, sondern auch „Stifter einer nordhessischen Identität.“ Das Regierungspräsidium Kassel fungiere als Bindeglied für die Region und sei insbesondere nach der Wiedervereinigung und der neu gewonnenen Mittellage des Regierungsbezirks „Ansprechpartner, Kommunikator und Entscheidungsbehörde“ für die Ansiedlung von Unternehmen und damit für die wirtschaftliche Entwicklung der Region. Die besondere Bedeutung des Regierungspräsidiums zeigt sich nach Einschätzung der CDU auch in der Zentralisierung hessenweiter Aufgaben in Kassel.

Gerade in Nordhessen sei das Regierungspräsidium „die Mittelinstanz“ zwischen Landesregierung und der kommunalen Ebene, beschreibt die SPD die Rolle, die das RP Kassel für die Region spielt. Insbesondere in Nordhessen sei ein Regierungspräsidium wichtig, „[...] weil Landeshauptstadt und Landesregierung weit entfernt am anderen Landesende angesiedelt sind. Eine Mittelinstanz mit Verankerung in der Region und Kenntnis der Bedürfnisse und Anforderungen der Region ist daher für die Entwicklung Nordhessens enorm wichtig.“ (SPD)

Die Grünen sehen das Regierungspräsidium Kassel „quasi in einer Zwitterfunktion.“ Auf der einen Seite sorge es dafür, „dass in Nordhessen die gleichen Rechts- und Verwaltungsstandards gelten wie in den übrigen Landesteilen.“ Gleichzeitig solle das RP Kassel aber auch „[...] die nordhessischen Interessen in der Landeshauptstadt Wiesbaden

kundtun und dafür sorgen, dass die hiesigen Bedürfnisse bei der Gesetzgebung beachtet werden. Dies kann es natürlich in besonderer Weise, weil den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Regierungspräsidiums die Verhältnisse in Nordhessen besser vertraut sind als dem Gros der Mitarbeiter in der Landeshauptstadt, sodass man weiß, wo der Schuh drückt.“ (Mathias Wagner)

Daneben schreiben die Grünen dem Regierungspräsidium eine wichtige arbeitsmarktpolitische Rolle zu, da es im öffentlichen Dienst „ein Reihe von qualifizierten Stellen in Nordhessen bereithält“, die außerdem Aufstiegs- und Wechselmöglichkeiten im Regierungsbezirk ermöglichen.

Auf die wirtschaftliche Bedeutung des Regierungspräsidiums Kassel geht der FDP-Abgeordnete Dieter Posch ein. Das RP Kassel habe zunächst insbesondere die Aufgabe gehabt, die besonderen Probleme Nordhessens in der Nachkriegszeit, die Benachteiligung der wirtschaftlichen Entwicklung der Region durch die innerdeutsche Grenze, etc. „gegenüber der Landesregierung in die politische Diskussion unter Hinweis auf sachlich gebotene Maßnahmen einzubringen.“ Diese Aufgabe habe sich auch nach der Wiedervereinigung nicht erledigt, so Posch. Die Aufgabenstellung habe sich zwar verändert, sei jedoch nicht weniger wichtig. Heute geht es in seinen Augen mehr um einen Ausgleich zwischen dem wirtschaftlich starken Rhein-Main-Gebiet und dem Regierungsbezirk Kassel, der vor allem im Dienstleistungssektor nicht die gleichen Entwicklungsmöglichkeiten habe, „hinzukommt die demografische Entwicklung, die in Teilen Nordhessens erhebliche Probleme aufwerfen wird.“ Aber dem Regierungspräsidium Kassel kommt in Nordhessen noch eine weitere Rolle zu, die Posch ebenfalls beschreibt und die in den hier vorgestellten Bewertungen genauso genannt wurde wie in den Gesprächen im Regierungspräsidium Kassel:

„Das Regierungspräsidium Kassel hat in der Vergangenheit als Sachwalter nordhessischer Interessen, insbesondere in Kooperation mit den Landräten und den kommunalen Vertretern eine sehr starke Stellung gegenüber der Landesregierung gehabt und war im Bewusstsein der Öffentlichkeit gleichzeitig Repräsentant der Landesregierung in der Region. Im Gegensatz zu den anderen Regierungspräsidien hat der Regierungspräsident in Kassel in der öffentlichen Diskussion eine weitaus größere und wichtigere Rolle gespielt. Respektvoll wurde in Nordhessen, wenn man den Regierungspräsidenten in Kassel meinte, von „der Regierung“ in Kassel gesprochen. Diese doppelte Funktion macht den besonderen Wert des nordhessischen Regierungspräsidiums aus.“ (Dieter Posch)

Auch die IHK sieht die Bedeutung des Regierungspräsidiums Kassel für die Region in dessen identitätsstiftender Rolle. Das RP schaffe „eine administrative und kommu-

nikative Klammer für Nordhessen“, die ansonsten nur noch vergleichbar durch die Bezirke der IHK und der Handwerkskammer geleistet werden könne. Die IHK weist übrigens auch auf die enge Verbindung zwischen Regierungspräsidium und Handelskammer hin: Mit Heinz Fröbel wechselte ein früherer Mitarbeiter der IHK-Geschäftsleitung auf den Posten des Regierungspräsidenten, und „in allen regionalen Planungsfragen“ arbeite die IHK „exzellent und vertrauensvoll“ mit dem Regierungspräsidium zusammen.

Die enge Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium wird auch von der *Handwerkskammer* Kassel betont, z.B. bei Berufung der Mitglieder der Meisterprüfungsausschüsse oder bei Ordnungswidrigkeitsverfahren im Handwerk und im Gewerbe- und Handwerksrecht (s. Kapitel II. 2.5 „Die Abteilung für Wirtschaft und Verkehr“). Das Regierungspräsidium ist daher „als Bündelungsbehörde in der Zusammenarbeit mit den Landkreisen und der kreisfreien Stadt Kassel für die Handwerkskammer von großer Bedeutung.“ Das Regierungspräsidium Kassel sei „das einzige Bindeglied zwischen Region und Landeshauptstadt“, eine Abschaffung würde zu Abnahme des politischen Gewichts der Region in Wiesbaden führen, was laut Handwerkskammer „bei der Strukturschwäche der Region“ nicht hinnehmbar sei. Auch diese nordhessische Institution weist auf die besondere Rolle des Regierungspräsidiums Kassel für das Selbstverständnis der Region hin: „Mit dem Regierungspräsidium in Kassel bleibt ein Stück geschichtlich geprägte Identität erhalten.“

Holger Schach hebt aus Sicht des *Regionalmanagements* ebenfalls die Identifikationsbedeutung des Regierungspräsidiums für den Bezirk hervor. Die Stellung des Regierungspräsidiums Kassel in der Öffentlichkeit sei „relativ stark“, so Schach. Als Grund nennt er die weite Entfernung nach Wiesbaden, weshalb das Regierungspräsidium in der Öffentlichkeit als staatliche Vertretung angesehen werde. Der Regionalmanager beschränkt sich bei der Beurteilung der Bedeutung des Regierungspräsidiums Kassel für die Region aber nicht nur auf die Behörde selbst, sondern nennt auch die Person des Regierungspräsidenten. Dieser sei eine Repräsentationsfigur und werde in Nordhessen „relativ hoch eingeschätzt;“ der Regierungspräsident habe quasi die Rolle eines „regionalen Ministerpräsidenten“ inne. Den Regierungspräsidenten bezeichnet er als ein „Sprachrohr“ Nordhessens, der für die Interessen der Region, auch gegen die Landesregierung, eintrete. In dieser Funktion werde das Regierungspräsidium auch vom Regionalmanagement genutzt. Dabei kommuniziere das RP so, dass es bei Problemen in der Regel zu Lösungen komme.

Die starke repräsentative Funktion des Regierungspräsidiums und dessen Öffentlichkeitswirkung ist für den Regionalmanager daher „fast noch wichtiger“ als die Verwaltungsfunktion der Behörde. Damit nimmt nach Schachs Einschätzung das RP

Kassel in Nordhessen eine „Sonderstellung“ im Vergleich zu anderen Regierungspräsidien ein.

Eine wichtige Rolle spielt das Regierungspräsidium Kassel in den Augen des Regionalmanagers aber auch für die Regionalentwicklung. Die Behörde sei Ansprechpartner für viele wichtige Projekte und Genehmigungsverfahren und entscheide nach dem gegebenen Ermessensspielraum, der im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der Abhängigkeit von der Landesregierung liege.

Originär neutral, aber trotzdem gestaltend

Die politisch-gestaltende Rolle des Regierungspräsidiums

Die *CDU* betont in ihrer Antwort, dass das Regierungspräsidium als Verwaltungsbehörde politisch neutral arbeite. Gestaltungsmöglichkeiten sehen die Christdemokraten im Rahmen der Umsetzung der hessischen Landespolitik. Aufgabe des Regierungspräsidiums sei es, „Gesetze und Verordnungen praktikabel und bürgernah umzusetzen.“ Damit werde das RP zu einem Partner und wertvollen Ideengeber der Landesregierung für die Schaffung lebensnaher Regelungen.

Für die nordhessische *SPD* hängt die politisch-gestaltende Wirkung des Regierungspräsidiums Kassel insbesondere von der Person des Regierungspräsidenten ab: „In unterschiedlichen Phasen und mit den verschiedenen Regierungspräsidenten war der Grad der politischen und gestaltenden Bedeutung des RP unterschiedlich“, schreibt die *SPD*. Unter Bertram Hilgen habe das RP eine enorme politisch gestaltende Kraft für die Region gehabt, „die die Interessen Nordhessens deutlich gegenüber der Landesregierung vorgebracht hat.“

Eine originäre politische Aufgabe hat das Regierungspräsidium als Verwaltungseinheit nach Angaben von Mathias Wagner (*Grüne*) nicht, der Grund dafür sei das Fehlen einer demokratisch gewählten Verwaltungsspitze. Jedoch: „Durch die Auswahl des Regierungspräsidenten durch die jeweilige Landesregierung wird gleichwohl ein politischer Wille bei der Umsetzung der Landespolitik intendiert.“ Wenn der Regierungspräsident gut in die Entscheidungsabläufe in der Landeshauptstadt eingebunden sei, könne er auch politisch zugunsten Nordhessens wirken. Eine stark politisch gestaltende Funktion billigt Wagner der Regionalversammlung Nordhessen zu.

Auch Dieter Posch (*FDP*) macht deutlich, dass das Regierungspräsidium in Kassel zunächst keine politischen Aufgaben hat. Es sei wie jedes andere Regierungspräsidium eine Bündelungsbehörde und als solche dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung unterworfen. „Die politische Einflussnahme [ist] eigentlich relativ gering und dies sollte auch so bleiben“, ist Posch’ Auffassung, der den Neutralitäts-

charakter des Regierungspräsidiums hervorhebt: Das Regierungspräsidium stelle eine vernünftige „Bremse“ dar, „um das politische ‚Hindurchregieren‘ zu verhindern. Die Aufgabe des Regierungspräsidiums besteht darin, parteipolitisch zu entpolitisieren.“

Durch seine Aufgabenwahrnehmung wirke das Regierungspräsidium allerdings gestaltend, so Posch. Der ehemalige Wirtschaftsminister spricht insbesondere die Bereiche Verkehr, Umwelt und Energie und die Planfeststellungsverfahren an. Hier nehme das RP die Möglichkeit, „insbesondere diese Verfahren schnell und gestaltend zugunsten der Region zu entscheiden, erfolgreich wahr.“

Wie bereits von den anderen Befragten angesprochen, so hat das Regierungspräsidium Kassel auch nach Auffassung der IHK originär keine politische, sondern eine administrative Aufgabe. „Tatsächlich wirkt es aber in vielerlei Weise sehr politisch und in jeder Weise gestaltend“, zeigt die Industrie- und Handelskammer auf. Als „regionaler Übersetzer“ der Landespolitik sei die „administrative Handschrift“ des Regierungspräsidiums „natürlich auch ein Spiegel der Landespolitik.“ Wichtige regionale Prozesse würden durch das Regierungspräsidium moderiert. „Die moderierende und kommunikative Funktion des RP sind dahingehend von größter Bedeutung für das regionale politische Klima.“

Ein „großes Lob“ zollt die IHK dem amtierenden Regierungspräsidenten Lutz Klein und seinen beiden unmittelbaren Vorgängern Oda Scheibelhuber und Bertram Hilgen:

„Sie haben als Persönlichkeit das Gewicht des RP erheblich gestärkt. Die politische und gestaltende Rolle des RP ist mit diesen Persönlichkeiten ausgebaut worden und hat große Glaubwürdigkeit erfahren.“

Als „entscheidendes Gestaltungselement der Politik“ sieht das Regionalmanagement Nordhessen das Regierungspräsidium Kassel an, da es mit den „wichtigen Verwaltungsverfahren“ (insbesondere den Planungsverfahren) betraut sei und bei diesen Projekten durch seine Entscheidung für Rechtssicherheit sorge. „Alles, was schwierig ist, bündelt sich beim RP,“ findet Holger Schach, im Ermessensspielraum sei das Regierungspräsidium aber politisch an die Landesregierung gebunden.

Das Studio Fulda des *Hessischen Rundfunks* (hr), das für die regionale Berichterstattung aus dem Regierungsbezirk zuständig ist, erlebt nach Angaben seiner Leiterin das Regierungspräsidium Kassel in erster Linie als Genehmigungsbehörde in der Region (z.B. Verkehrs- oder Infrastrukturprojekte). Mit der Befürwortung oder Ablehnung solcher Projekte wirke das Regierungspräsidium gestaltend für Nordhessen, dasselbe gelte auch für die Regionalversammlung. Die Studioleiterin stellt allerdings auch fest, dass auch die politischen Verhältnisse und Mehrheiten (in der Regionalversammlung

und in der Frage der Parteizugehörigkeit des Regierungspräsidenten) auf diese planerisch/genehmigende Komponente Einfluss nehme (z.B. Flughafen- und Autobahnausbau, Windkraftanlagen), in der Funktion als Aufsichtsbehörde (z.B. Veterinärwesen, Tierschutz, Hygiene, Kommunalaufsicht) das Regierungspräsidium davon unabhängig aber objektiv und weniger politisch auftrete.

150 Jahre Regierungspräsidium Kassel ... ?

Welche Rolle soll das Regierungspräsidium in Zukunft spielen?

Kurz und bündig ist die Antwort der *CDU* auf diese Frage: „Weiterhin eine große Rolle“ soll das RP Kassel in Zukunft in Nordhessen spielen. Die *SPD* weist auf ihre Vorstellungen zu einer Stärkung der regionalen Funktion des Regierungspräsidiums hin (s. Kapitel I. 2.2 „Diskussion in Hessen“) und wünscht sich, dass die regionalen Aufgaben unter dem Dach des Regierungspräsidiums „durch eine von den Kreistagen und den Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte der Region, also mittelbar, gewählten Regionalversammlung wahrgenommen werden.“ Für Michael Wagner von den *Grünen* besteht ebenfalls in Zukunft die Notwendigkeit für eine leistungsfähige administrative Ebene zwischen dem Land und den Kommunen. „Gerade angesichts immer komplexer werdender Anforderungen, die oftmals über die Grenzen einzelnen Gebietskörperschaften hinaus gehen, braucht es auf regionaler Ebene transparente, bürgerfreundliche und demokratische legitimierte Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen.“ Auch die *Grünen* fordern – wie in Kapitel I. 2.2 dargestellt – eine regionale parlamentarische Anbindung, unabhängig davon würden aber nach Wagners Auffassung viele Tätigkeitsbereiche, „die heute von den Regierungspräsidien wahrgenommen werden, so bleiben, wie sie sind und sich bewährt haben.“ Konkrete Zukunftswünsche hat auch Dieter Posch von der *FDP*. Gerade im Hinblick auf die demografische Entwicklung ist es sein Wunsch, dass das Regierungspräsidium „im Zusammenhang mit seinen Möglichkeiten der Regionalplanung und Landesentwicklung die Belange der demografischen Veränderung in die landespolitische Diskussion unter Hinweis auf die sachlichen Notwendigkeiten verstärkt einbringt.“ Posch sieht die demografische Entwicklung nicht als Unglücksfall, sondern als Herausforderung, die angenommen werden müsse. Zwischen Nord- und Südhessen zeichneten sich aufgrund der demografischen Entwicklung „neue Verteilungskämpfe“ ab. Auf diese Probleme müsse „in der angemessenen Weise“ gegenüber dem Land hingewiesen werden.

Da die Auffassung der hessischen Parteien zur allgemeinen Diskussion und damit Zukunft der Regierungspräsidien bereits in Kapitel I. 2.2 („Diskussion in Hessen“)

dargestellt wurden, werden diese hier nicht noch einmal wiedergegeben. Doch auch die anderen befragten Institutionen äußerten sich zur Frage einer möglichen Abschaffung bzw. Ersetzung der Regierungspräsidien in Hessen durch Alternativlösungen. Diese Antworten sollen hier verknüpft mit den Antworten zur Zukunft des Regierungspräsidiums Kassel nun wiedergegeben werden.

Die *Handwerkskammer* Kassel hat grundsätzlich auch beim Regierungspräsidium Kassel nichts gegen Aufgabenüberprüfung und innere Umstrukturierungen einzuwenden, aber kleine und mittelständische Unternehmen dürfen davon keine Nachteile haben. Die Notwendigkeit einer regionalen Bündelungsbehörde wird von der Handwerkskammer allerdings unterstrichen: „Im Rahmen einer mittelstandsfreundlichen Politik braucht Nord- und Osthessen eine effiziente Mittelbehörde.“ Die Pläne zur Abschaffung der hessischen Mittelbehörden im Jahr 1999 seien daher von der Handwerkskammer „als grundlegend falsch abgelehnt“ worden. Möglichen Alternativlösungen wie ein Landesverwaltungsamt lehnt die Handwerkskammer aufgrund der „unvertretbar“ längeren Wege ab, diese wären den Handwerksbetrieben nicht zuzumuten. Eine komplette Abschaffung der Regierungspräsidien würde nach Auffassung der Handwerkskammer die Genehmigungsverfahren „deutlich komplizierter machen“ und zu mehr Bürokratie führen. Die Kommunen würden „vor enorme Probleme gestellt, da weder die personellen noch sachlichen Ressourcen vorhanden wären“, stellt die Handwerkskammer fest und nennt als Beispiele die bereits genannten Aufgaben der Regierungspräsidien im Bereich der Handwerksordnung.

Die IHK würde in Zukunft gerne das regionale Wachstum mit der Rolle des Regierungspräsidiums verknüpfen. Es sei denkbar, dass das Regierungspräsidium selbst zu einem Motor für den Bürokratieabbau werde. Auch wenn die Verantwortung für langwierige und Bürger und Unternehmen frustrierende Planungsverfahren „eher in den Verfahrensvorschriften und den gesetzlichen Grundlagen liegt“, komme dem RP für den Bürokratieabbau eine zukünftige Schüsselrolle zu, und zwar sowohl in seiner Rolle als „Botschafter“ der Landespolitik, als auch in der Rolle des Sachwalters der regionalen Interessen. Der Zuschnitt des Regierungsbezirks wird von der IHK recht kritisch gesehen. Die Größe des Bezirks „dürfte in jedem Fall im europäischen Maßstab die Untergrenze sein, um überhaupt als Region wahrgenommen werden zu können.“

Anders als die Handwerkskammer ist die IHK bei der Frage nach möglichen Alternativen zu den Regierungspräsidien grundsätzlich der Auffassung, dass Hessen „ein solch kleines Bundesland [sei], dass es ganz grundsätzlich nicht noch weiterer regionaler Gliederungen bedürfte. Vielleicht würde das tatsächlich eine hessische Identität eher fördern.“ Allerdings liefert die IHK im Gegenzug auch Vorteile der regionalen Verwaltung im Bezug auf das RP Kassel:

„Die grundsätzlichen Vorteile der RP dürften in der Ortsnähe, ihrer regionalen Verbindung und Kenntnis liegen. Sie schaffen häufig eine regionale Identität. Die Ambivalenz liegt aber genau darin, dass sie damit auch die Separierung eines Bundeslandes eher begünstigen, gerade wenn dieses ein Gebilde ist, das in dieser Form erst nach 1945 geschaffen wurde. Die Erfahrungen mit RP's haben belegt, dass ihre Vorteile dann deutlich überwiegen, wenn sie eine exzellente und anerkannte Führung haben. Das kann man aber gerade dem Kasseler RP in jeder Weise bescheinigen.“ (IHK Kassel)

Regionalmanager Holger Schach bringt das Regierungspräsidium für die Zukunft in Zusammenhang mit dem Regionalmanagement. Zurzeit erfülle der große Apparat des Regierungspräsidiums Kassel eine reine Verwaltungsaufgabe, so Schach. Die Aufgaben, die das Regionalmanagement wahrnehme, seien für Nordhessen „genau der richtige Ansatz“: Es erfülle Entwicklungsaufgaben, sorge für eine Dynamisierung der Regionalentwicklung, fördere die Wirtschaft und bringe Dinge „auf den Weg.“ Doch das Regionalmanagement sei mit ca. 20 Mitarbeitern im Verhältnis zum Regierungspräsidium „nur dünn ausgestattet.“ In der Einschätzung des Regionalmanagers könnte das Regierungspräsidium bei der Regionalentwicklung „erfolgreicher sein als das Regionalmanagement“, wenn es nicht nur verwalten würde, sondern auch konkrete Entwicklungsaufgaben übernahm. Für Holger Schach wäre dies „gut vorstellbar“, das RP könnte in seinen Augen die projektbezogene Entwicklung und Realisierung regionaler Maßnahmen von der Konzeption bis zur Umsetzung übernehmen. Von den Ressourcen her könnte das Regierungspräsidium nach Schachs Einschätzung diese wichtige Rolle einnehmen. Die Entscheidung dazu sei aber eine politische. Es müsse geklärt werden, welche Aufgaben der Staat haben solle (nur Rahmenbedingungen setzen oder aktive Strukturpolitik betreiben) und wie der Begriff „Regionalmanagement“ ausgefüllt werden soll – in Schachs Auffassung muss „Regionalmanagement“ Entwicklung beinhalten und darf nicht nur „Umsetzung und Verwaltung“ bedeuten.

In der Diskussion um die Regierungspräsidien schließt der Regionalmanager die Schaffung eines Landesverwaltungsamtes für Hessen aus. Das Bundesland sei zwar nicht zu groß für eine solche Lösung, doch da ein Landesverwaltungamt vermutlich in Wiesbaden sitzen würde, wäre dies für die Region Nordhessen „nicht akzeptabel.“ Es sei für Nordhessen schon schwer, dass die Landesregierung in Wiesbaden sitze. Das Regierungspräsidium als Gegenmodell sei „näher dran“ und verpflichte sich, sich mit den Problemen der Region zu identifizieren, sagt Schach.

Um einen Regionalkreis als Alternative für das Regierungspräsidium Kassel zu schaffen, müssen zur Bewertung erst konkretere Vorschläge gemacht werden. Während die SPD den geplanten Zusammenschluss von Stadt und Landkreis Kassel favorisierte,

strebe die CDU nach Angaben des Regionalmanagers eine „große Version“ aus den fünf nordhessischen Landkreisen und der Stadt Kassel an – die Art des Regionalkreises sei damit politisch umstritten. Die Schaffung eines solchen großen Regionalkreises birgt für den Regionalmanager auch Gefahren, insbesondere könnten nach seiner Auffassung die kleineren Kommunen „hinten runter fallen“:

- ein „Regionalkreis Nordhessen“ bekäme ein Regionalparlament und einen Regionalpräsidenten als neuen Machtfaktor;
- es würde neue Entscheidungswänge geben;
- die unteren, bei den Landkreisen angesiedelten Behörden würden nach oben (Regionalkreis) oder nach unten (Städte/Gemeinden) verlagert.

Das Regierungspräsidium könnte in diesem Modell nach Schachs Einschätzung sowohl erhalten bleiben, als auch funktional gestärkt werden oder im Regionalkreis aufgehen.

Auch Silvia Georg vom *Hessischen Rundfunk* nennt als Grund für den Erhalt des Regierungspräsidiums Kassel, dass es für Nordhessen „näher“ dran sei als eine möglicherweise übergeordnete Behörde. Nach ihrer Einschätzung wäre das RP zwar mit der Einführung „der viel diskutierten Regionalkreise im Bestand gefährdet“, allerdings nur, wenn es überall im Bundesland diese Regionalkreise gibt. Frau Georg macht im Zuge dieser Diskussion darauf aufmerksam, dass vielleicht gerade die Regionalkreise „weil sie größer und damit auch unübersichtlicher und mächtiger werden“ staatliche Kontrolle benötigen.

III. 4.2 Kundenbefragung

Im Jahr 2006 führte das Regierungspräsidium Kassel eine weitere Kundenbefragung durch. Die Kundenbefragungen waren aus dem Verwaltungsreformprozess hervorgegangen und sollen laut „Bericht der Kundenbefragung“ von 2006 ermitteln, inwieweit die aus dem Leitbild abgeleiteten Ziele des Regierungspräsidiums – die Verbesserung der Kundenorientierung und die Erhöhung der Leistungs- und Ergebnisorientierung der Behörde – erreicht worden sind.

Das Konzept zur Kundenbefragung wurde in einer Arbeitsgruppe im Regierungspräsidium Kassel erstellt, die Befragung fand nach Angaben des Berichtes im Mai/Juni 2006 durch Fragebögen und Interviews statt. Die Fragebögen konnten von den Kunden auch im Internet beantwortet werden. Auf diesem Gebiet arbeitete das RP mit dem Internationalen Zentrum für Hochschulforschung (INCHER) der Universität Kassel zusammen.

Befragt wurden (vgl. Bericht):

- ein festgelegter Adressatenkreis des Regierungspräsidiums: alle Kommunen und Abgeordnete des Regierungsbezirks, Gewerkschaften, Kammern, Behörden, Vereine, Stiftungen und Personen: 1.918 Fragebögen;
- alle Kunden, die zwischen dem 6. Mai und dem 30. Juni mit dem RP korrespondierten (der Fragebogen wurde dem Postausgang beigelegt): 3.385 Fragebögen;
- die Beihilfekunden wurden zudem gesondert befragt; zwischen dem 8. Mai und dem 26. Mai wurden 13.266 Fragebögen mit den Beihilfebescheiden versandt.

An der Kundenbefragung beteiligten sich laut dem Bericht schließlich 1.023 der 5.303 angeschriebenen Kunden (19 %), im Beihilfebereich antworteten 1.694 Kunden (13 %). Außerdem wurden persönlich im Regierungspräsidium (Steinweg, Scheidemannplatz, Bad Hersfeld) erscheinende Kunden per standardisiertem Interview befragt. Die Fragebögen beinhalteten acht Fragen, die Interviewfragebögen 14 Fragen. Ausgenommen von der Befragung waren die Bußgeldstelle und das Ausländerrechtsdezernat.

Die Ergebnisse der Kundenbefragung wurden im Dezember 2006 von der Arbeitsgruppe präsentiert. An dieser Stelle sollen einige Ergebnisse der Kundenbefragung – allerdings nicht detailliert, sondern auf die gesamte Behörde bezogen – dargestellt werden. Auf die Darstellung der einzelnen Bewertungen der Dezernate und die Ergebnisse der einzelnen Fragestellungen wird hier verzichtet. Die Daten und Abbildungen wurden vom Organisationsdezernat des Regierungspräsidiums Kassel zur Verfügung gestellt.

Zunächst erlaubt die Kundenbefragung einen Einblick in die Kundengruppen des Regierungspräsidiums Kassel (allerdings ohne Beihilfestelle): Wer nimmt die Behörde eigentlich in Anspruch? Dabei fällt auf, dass über ein Viertel der Kunden, die auf die Befragung antworteten, Unternehmen waren, gefolgt von den kommunalen Gebietskörperschaften und – zu immerhin 20 Prozent – Privatpersonen. An vierter Stelle stehen Vereine, Verbände und Stiftungen. Diese vier Gruppen machen etwa 85 Prozent der Kunden des Regierungspräsidiums aus. In den Kundengruppen spiegeln sich damit die Aufgaben der Behörde insbesondere im Genehmigungs-, Bewilligungs- und Aufsichtsbereich wider. Der Anteil der Privatpersonen verdeutlicht, dass das Regierungspräsidium tatsächlich keine Behörde mit unmittelbarem Bürgerkontakt ist; allerdings bilden die Privatpersonen immerhin die drittgrößte Gruppe – ihr Anteil dürfte durch die Zunahme erstinstanzlicher Tätigkeiten vermutlich in den vergangenen Jahrzehnten gestiegen sein.

Abb. 4: Kundengruppen des Regierungspräsidiums Kassel (ohne Beihilfe)

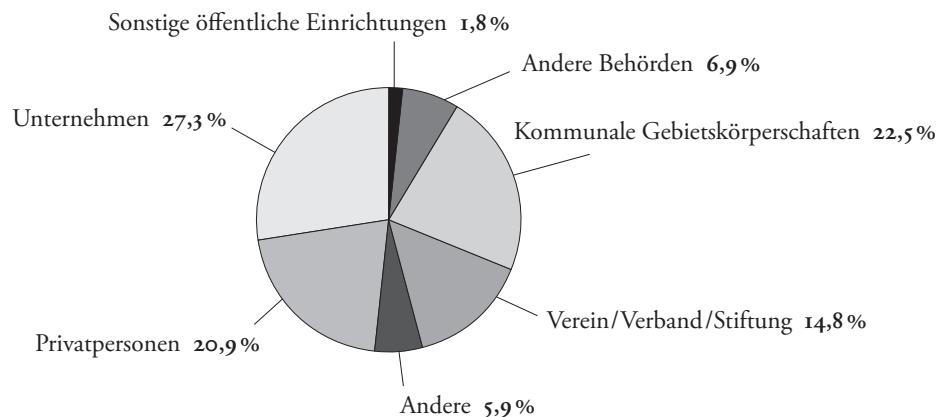
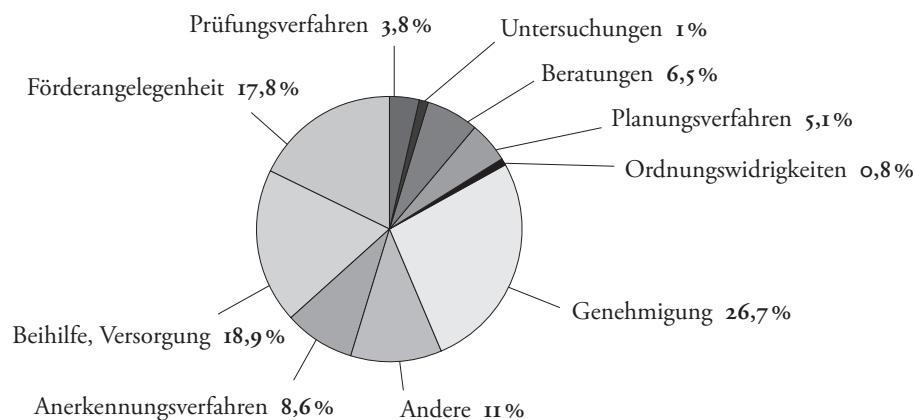


Abb. 5: Angelegenheiten, mit denen die Befragten zu tun haben (ohne Beihilfe)



Die Kundenbefragung im Jahr 2006 bringt eine relativ hohe Zufriedenheit der Kunden, die an der Befragung teilgenommen haben, zum Ausdruck. Im Fragebogen waren den Befragten die Bewertungsmöglichkeiten zwischen 1 (sehr gut) und 5 (sehr schlecht) vorgegeben, nur in wenigen Fällen zeigt die Auswertung eine schlechtere Einschätzung als 3. Die Kunden der Beihilfe bewerten die Beteiligungsmöglichkeiten an ihren Verfahren teilweise schlechter als drei (im Durchschnitt aber mit 2,98 noch unter 3 [vgl. Beihilfe, Tabelle 6]) und alle Kunden zeigen sich mit der Parkplatzsituation rund um das RP nicht zufrieden, hier kassierte das RP eine 3,1 im Durchschnitt – und damit die schlechteste Durchschnittsbewertung der gesamten Befragung. Besonders gut bewertet werden die Freundlichkeit der Beschäftigten und auch ihre Kompetenz und ihr Sachverstand. Für die Qualität der Arbeit des Regierungspräsidiums wurde von den befragten Kunden (ohne Beihilfe) eine glatte 2 vergeben. Nicht so gut, aber noch immer unterhalb einer 2,5 wurden die Informationen zum Verfahrensstand und die Beteiligungsmöglichkeiten am Verfahren von allen Kunden bewertet.

Abb. 6: Bewertung der Arbeit des Regierungspräsidiums (Mittelwert)

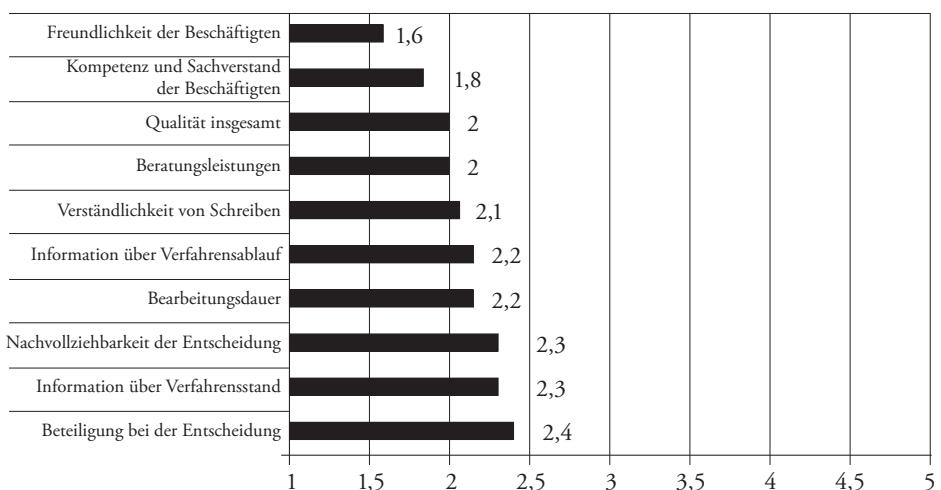
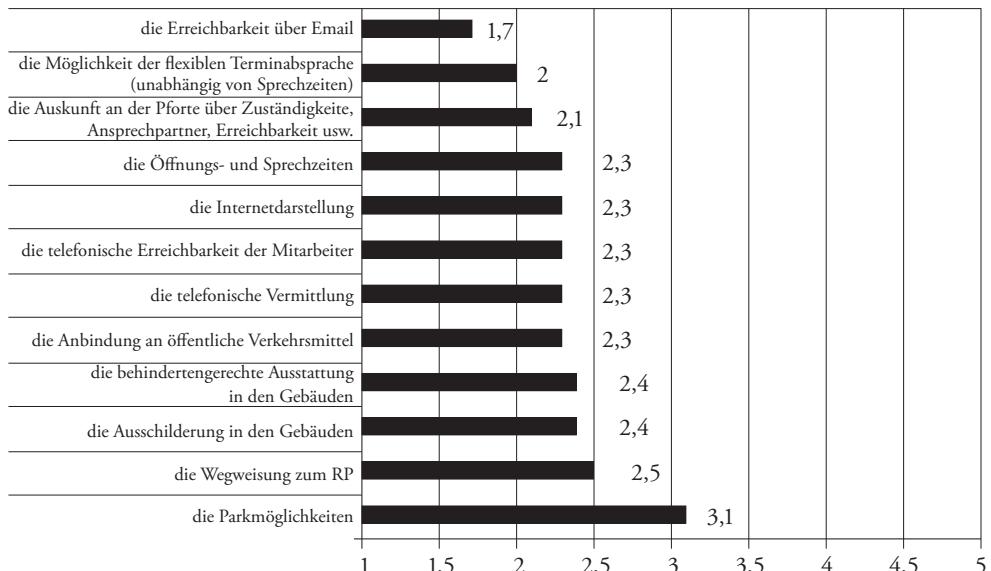


Abb. 7: Bewertung der Arbeit des Regierungspräsidiums Kassel nach Angelegenheiten (ohne Beihilfe)

	Anerkennungsverfahren	Beihilfe vers. Angelegenheiten	Förder-angelegenheiten	Genehmigungs-verfahren	Ordnungswidrigkeitsverfahren	Planungs-verfahren	Beratungen	Untersuchungen	Prüfungsverfah-ren	Andere	Gesamt
Bearbeitungs-dauer	2,2	2,5	2,3	2,2	2,9	2,6	2,1	2	1,9	2,1	2,3
Informationen über Verfahrensstand	2,2	2,6	2,3	2,2	2,5	2,4	2,1	1,6	2	2,1	2,5
Informationen über Verfahrensablauf	2,2	2,7	2,3	2,2	2,6	2,3	2	1,8	2	2,1	2,4
Beratungsleis-tungen	1,9	2,4	2	1,9	2,7	2	1,6	1,8	1,8	1,7	2,2
Beteiligung bei der Entscheidung	2,2	3	2,6	2,3	2,7	2,4	1,9	2	2,4	2,1	2,7
Nachvollzieh-barkeit der Entscheidung	2,1	2,5	2,3	2,3	3	2,4	2	2	2	2,1	2,3
Verständlichkeit von Schreiben	2,1	2,5	2,2	2,1	2,7	2,2	1,9	1,8	2,1	1,9	2,2
Freundlichkeit der Beschäftigten	1,5	1,8	1,6	1,6	2,3	1,7	1,4	1,4	1,5	1,4	1,7
Kompetenz und Sachverständ der Beschäftigten	1,8	2,1	1,8	1,8	3	1,9	1,6	1,8	1,7	1,5	1,9

**Abb. 8: Beurteilung der Erreichbarkeit des Regierungspräsidiums Kassel
(ohne Beihilfe)**



Bewertung von innen

III. 5 Die Bewertung durch die Interviewpartner von innen

„Recht reibungslos“

III. 5.1 Das Verhältnis zu unter- und übergeordneten Behörden

Als Mittelbehörde steht das Regierungspräsidium Kassel zwischen den Kommunen (und unteren staatlichen Behörden) und den Ministerien in Hessen und muss mit beiden Ebenen zusammenarbeiten. Bei der Vorstellung der einzelnen Aufgabenbereiche wurde das Verhältnis zu den über- und untergeordneten Behörden teilweise bereits angesprochen – im Tenor lässt es sich als gut zusammenfassen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch die befragten ehemaligen und amtierenden Mitglieder der Behördenleitung.

Die Zusammenarbeit mit den Ministerien in Wiesbaden verläuft nach Einschätzung des Regierungspräsidenten „recht reibungslos.“ Natürlich gebe es immer wieder Sachfragen, die das Ministerium anders sehe, als die Kasseler Behörde.

„Aber das liegt in der Natur der Sache und liegt auch daran, dass wir natürlich bei der Beurteilung häufig auch regionale Bezugspunkte haben und das dann etwas anders sehen als ein Mitarbeiter in einem Ministerium, der für das ganze Land denken muss. Aber das ist auch unsere Aufgabe, den regionalen Bezug jeweils immer herzustellen und sich dafür einzusetzen.“ (Lutz Klein)

Das u.a. bei Freudenberg genannte Problem, die Ministerien würden zu stark in die Arbeit der Regierungspräsidien „hineinregieren“ (etwa durch Weisungen der verschiedenen Fachressorts), sieht Lutz Klein während seiner bisherigen Amtszeit in Kassel nicht:

„Solange ich hier sitze, ist es noch nicht einmal passiert, dass wir einen Erlass bekommen haben oder einen Anruf oder ein persönliches Gespräch, dass ein Fachminister oder der Ministerpräsident uns angewiesen hat, in einer konkreten Angelegenheit so oder so zu verfahren, weil sie mit der Arbeitsweise, wie wir es angehen wollten oder handhaben wollten, nicht einverstanden waren. Eine direkte Einflussnahme aus Wiesbaden ist nicht vorhanden. Man lässt uns schon sehr an der langen Leine laufen.“

Einer der Vorgänger des heutigen Regierungspräsidenten, Dr. Ernst Wilke, sieht die Lage etwas differenzierter. Ein Hineinreden in die Arbeit des Hauses habe es „nicht bei allen, aber doch bei einigen“ Ministerien gegeben. Insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und dem Sozialministerium sei aber während seiner Amtszeit

hervorragend gewesen, so Dr. Wilke. Nach seiner Einschätzung hängt die Intensität der Einflussnahme auf die RP-Arbeit von den unterschiedlichen Ministerien ab: „Die Ressorts haben unterschiedlich auf das Regierungspräsidium eingewirkt.“ Auch Vizepräsident Dr. Werner Neusel bestätigt, dass es zwar Versuche der Einflussnahme durch die Ministerien gebe, schätzt diese aber nicht als problematisch ein:

„Das wird von verschiedenen Ministerien immer wieder versucht, das ist immanent, aber ich kann nicht sagen, dass ich das als sehr destruktiv oder als lästig empfinden würde. Das hält sich in Grenzen. Ich denke, insgesamt besteht mit den Ministerien ein recht kollegiales Miteinander.“

Dr. Neusel nennt auch die relativ weite Entfernung von Wiesbaden als einen Faktor, der die Einflussnahme der Ministerien begrenze. Er könne sich denken, dass die Versuchung der Ministerien, auf die Arbeit eines Regierungspräsidiums Einfluss zu nehmen, bei Behörden in unmittelbarer Nähe zum Ministerium größer sei. Diese Einschätzung wird auch von Freudenberg (S. 237) geteilt. Für Dr. Neusels Amtsvorgänger Herbert Schestag hängt die Zusammenarbeit mit den Ministerien insbesondere von den Personen auf beiden Seiten ab. Je besser das Vertrauensverhältnis zwischen Regierungspräsident und Ministerpräsident bzw. Ministern sei, „umso weniger besteht das Bedürfnis, sich in das Tagesgeschäft einzumischen.“ Das Gleiche gelte auch für die Beamten in Ministerium und Regierungspräsidium, die Zusammenarbeit hänge auch von deren Persönlichkeit ab.

Im Zusammenhang mit der Frage der „Einmischung“ der Ministerien in die Arbeit der Regierungspräsidien steht auch die Frage nach dem eigenen Gestaltungsspielraum. Regierungspräsident Klein macht dies von der jeweiligen Aufgabe abhängig – diese Aussage wird in der Vorstellung der einzelnen Aufgabenbereiche bestätigt:

„Es gibt Angelegenheiten, wo der Gestaltungsspielraum gleich null ist, weil von Heppenheim an der Bergstraße bis Bad Karlshafen das deckungsgleich gestaltet und abgearbeitet werden muss. Aber es gibt auch eine Reihe von Dingen, bei denen es regional Gestaltungsmöglichkeiten gibt, z.B. im Rahmen der EU-Programme zur Regionalförderung, wo dann die besonderen Gegebenheiten der Region Berücksichtigung finden.“

Dr. Wilke bringt neben den Aufgaben selbst auch wieder das Verhältnis zu den Ministerien ins Spiel: „Ich hatte bei meinem direkten Vorgesetzten – dem Innenminister – relativ viel Freiheit, um diese Gestaltung wahrnehmen zu können. Andere Ministerien [...] haben da sehr viel rigider gehandelt“, z.B. in der Schulpolitik seien dem Regierungspräsidium „ziemlich enge Fesseln“ angelegt worden.

Entkräftet wird von den Interviewpartnern auch der Vorwurf, das Regierungspräsidium habe nur eine „Briefträgerfunktion“ und werde von Kommunen und Ministerien übersprungen. Der Vorwurf sei nicht aus der Welt zu schaffen, beklagt Dr. Neusel, „aber das findet faktisch nicht statt.“ Sowohl die Landesregierung als auch das RP achteten darauf, „dass letztlich auch die Stimme des Regierungspräsidiums Einfluss nimmt.“ Dr. Neusel und Herbert Schestag bestätigen allerdings, dass dies noch ein Problem war, als die Landräte gleichzeitig Landtagsabgeordnete waren. Damals hätten die Landräte „ihr eigenes Süppchen gekocht“, da sie direkt in Wiesbaden saßen. Diese Zeiten seien aber vorbei, so Dr. Neusel und Herbert Schestag, der auf die Landrätekonferenzen des Regierungsbezirks hinweist, deren Ergebnisse der Regierungspräsident in Wiesbaden vortrage.

Auch das Verhältnis zu den Kommunen gilt beim Regierungspräsidenten als „durchweg gut.“ Es gebe natürlich immer auch gegenteilige Einzelfälle – „es gibt keinen Bereich im Leben, wo es konfliktfrei zugeht“ – aber auch in Streitfällen werde sachlich zusammengearbeitet. Das wird auch von Dr. Neusel so gesehen: „Es war immer ein Vertrauensverhältnis zu den unteren Behörden“, sagt der Vizepräsident. Dass man fachlich manchmal anderer Meinung sei, sei zwangsläufig. Aber atmosphärisch sei das Verhältnis „in Ordnung.“

„Wesentlich verändert“ habe sich im Laufe der Jahre der Umgang mit dem Publikum, beschreibt Herbert Schestag das Verhältnis zu den „Kunden“ der Behörde: „Heute ist man soweit zu sagen, wir sind Dienstleistungsbehörde. Diejenigen, die zu uns kommen, sind Kunden, und wir behandeln sie auch so.“ Für Regierungspräsident Lutz Klein wird dieses gute Verhältnis u.a. durch die regelmäßige Kundenbefragung bestätigt, die „durchweg gut ausgefallen“ sei. Aber auch bei Informationsveranstaltungen – z.B. im Rahmen der Umweltallianz, zu der Unternehmen eingeladen werden – bliebe kein Platz im großen Sitzungssaal mehr frei.

„Das zeigt, dass die Kunden uns als Partner sehen, und umgekehrt wir sie auch, und wir nicht höheitlich von oben runter zu ihnen sprechen und sie als arme Bittsteller ansehen, sondern als ernstzunehmende Partner.“ (Lutz Klein)

Nach der „Operation Sichere Zukunft“

III. 5.2 Die Abteilungen II und III aus Sicht der Abteilungsleiter

Die Zusammenfassung von Wasserwirtschaftsamt, Bergamt, Immissions- und Strahlenschutz und schließlich auch dem Arbeitsschutz sowie die *Operation Sichere Zukunft* bewertet *Ernst Bergbauer, Leiter der Abteilung III (Umwelt- und Arbeitsschutz)* „unter dem Strich positiv.“

Die *Operation Sichere Zukunft* habe für die Abteilung 20 Prozent Personalabbau „gekostet“, doch sei dies zu verkraften gewesen, da man freiwillige Aufgaben weitestgehend abgebaut habe und sich nun im Kern auf Genehmigungen und – in begrenztem Maße – Überwachungen konzentriere. „Aber jetzt sind wir an einer Grenze, wo man sagen muss: Jetzt darf nicht weiter abgebaut werden, weil sonst die Qualität unserer Bescheide leidet“, sagt Bergbauer. Negative Auswirkungen durch ein Ende der regelmäßigen Überwachungen von Betrieben sind Bergbauer nicht bekannt. Die Firmen wüssten, dass „wenn sie irgend etwas machen, das nicht in Ordnung ist“, das RP „mit der ganzen Kraft und Härte des Gesetzes“ vorgehen werde.

Die Bündelung der Aufgabenwahrnehmung des Umwelt- und Arbeitsschutzes in einer Behörde hält Bergbauer „für richtiger und für schneller und für wirtschaftsfreundlicher.“ Es gebe einen wesentlich schnelleren und besseren Output, als wenn fünf oder sechs Behörden, „die an unterschiedlichen Stellen sitzen und eigenständig regieren“ zusammenarbeiten müssten. Zwar sei die Zusammenlegung am Anfang nicht bei allen Mitarbeitern gut angekommen, doch müsse man das mittel- und langfristige Ziel – die Nutzung von Synergieeffekten – sehen, und danach ist für Bergbauer die Eingliederung positiv verlaufen.

Die fachliche Beurteilung und das Aussprechen der Genehmigungen liegen nun in einer Hand, „im Regelfall von ein und derselben Person.“ Dies spare Zeit und Geld, der Kunde habe nur noch einen Ansprechpartner: So könne ein möglicher Investor schnell alle notwendigen Informationen erhalten und ebenfalls schnell eine Genehmigung bekommen, was gut für die Region sei: „Schnelle Genehmigung bedeutet schnelle Investitionen, und Investitionen bedeuten Arbeitsplätze.“

Ernst Bergbauer sieht das Regierungspräsidium Kassel daher nicht als „Verhindernsbehörde“: „Wir suchen nicht Probleme, um etwas zu blockieren, sondern wir versuchen, die Probleme zu lösen.“ Diese Denkweise habe sich im Hause inzwischen durchgesetzt. Der Kunde genieße absolute Priorität, schon allein das Wort „Kunde“ zeige, „wie wir mit den Menschen hier umgehen. [...] Die Zeiten, wo man früher Angst hatte, zu einer Behörde gehen zu müssen und einen Bückling zu machen, um in ein Zimmer rein zu dürfen, beim Rat oder Oberrat, die gibt es nicht mehr.“

Allerdings ist für Bergbauer auch klar, dass alle Genehmigungen unter dem Aspekt des Umweltschutzes ausgesprochen werden: „Es ist nicht so, das wir auf Teufel komm raus Genehmigungen erteilen, sondern diese Genehmigungen müssen auch gerichtsfest sein.“

Mit der Bündelungspraxis – auch über die Abteilungen hinweg – habe das Regierungspräsidium Kassel gute Erfahrungen gemacht:

„Wenn von den Firmen Lob kommt, und zwar nicht selten, sondern häufig – dass es gut gelaufen ist, dass es schnell gelaufen ist, dass der Inhalt der Genehmigungen richtig war, dass sie gerichtsfest sind – , dann kann unser Haus ja gar nicht so schlecht sein, sonst würden wir ja nur Kritik bekommen.“

In diesem Zusammenhang schätzt Bergbauer die Kundenbefragung des Regierungspräsidiums als wichtiges Instrument ein, um festzustellen, „wo liegen unsere Schwächen, was machen wir falsch, was könnte besser gemacht werden?“ Die Ergebnisse der Befragung würden nicht nur gesammelt, sondern ernst genommen. Verbesserungen – etwa der Parksituation oder der telefonischen Erreichbarkeit – seien zwar oft nur Kleinigkeiten, „aber die sind auch wichtig für die Zufriedenheit der Kunden.“ Wenn ein Mangel mit wenigen Mitteln ausgeräumt werden könne, „dann machen wir das natürlich auch. Da stellen wir uns nicht stor, nur weil wir eine Behörde sind.“

Abteilungsleiter Hans-Peter Conrad bewertet die Operation Sichere Zukunft und die damit verbundene Schaffung der Abteilung II – Verkehr, Planung, ländlicher Raum und Verbraucherschutz – ebenfalls insgesamt positiv. Conrad verweist insbesondere auf die Bündelungsfunktion, die er als „Ratio“ für die Bildung der Abteilung II bezeichnet. Die Abteilungen II und III machen in Conrads Augen heute das operative Kerngeschäft des Regierungspräsidiums aus:

„Ohne die Abteilungen II und III wäre das RP eine obere Ordnungsbehörde mit Kommunalaufsicht, da würde von Bündelung und Gestaltung und Förderung von Infrastruktur nur noch wenig übrig bleiben.“

Die Vorteile der Bündelungsfunktion der Abteilung II machen sich laut Conrad zwar vor allem an den Großprojekten fest – Conrad: „die Großprojekte haben für die Region eine enorme Bedeutung“ – , aber Bündelung spielt auch eine große Rolle bei kleineren Vorhaben, insbesondere verweist der Abteilungsleiter auf Gewerbeansiedlungen.

Er betont, dass die verschiedenen Fachbereiche im Hause selbstverständlich auch vor der Zusammenlegung schon zusammengearbeitet hätten, doch die Kommunikation untereinander habe sich mit der Schaffung der neuen Abteilung verändert. Heute

falle die Abstimmung leichter, da die Kommunikation eingespielter sei und alle Themen gleich „am runden Tisch“ besprochen würden. Auch unterschiedliche Auffassungen der Fachgebiete werden so frühzeitig in diese neue Kommunikationsstruktur eingebunden.

Die Bündelungsfunktion des Regierungspräsidiums beschränke sich aber nicht auf das Geschehen innerhalb einer Abteilung, so Conrad, „sondern ist abteilungsübergreifend. Das funktioniert nach meiner Erfahrung sehr gut. Es hat sich zwischen den Fachbelangen eingespielt, die Kollegen [...] sind über die Aufgaben und Kompetenzen des Anderen informiert.“

Insgesamt sei das Regierungspräsidium Kassel bei der *Operation Sichere Zukunft* „glimpflich davongekommen“, der Personalabbau ist nach Einschätzung Conrads „ohne Härten“ und ohne Beschädigung der Personen bewerkstelligt worden. Nach seiner Einschätzung habe sich die OPSZ aber auch negativ auf die Stimmung im Hause ausgewirkt, da sich die Aufstiegschancen verschlechtert hätten und insbesondere viele Dezernatsleiter ihre Leitungsaufgabe aufgeben mussten. Die Regelung der ständigen Vertretung schaffe zwar einen Ausgleich, sei aber kein vollkommener Ersatz, so Conrad. Gleichwohl beobachte er, dass die Mitarbeiter „ihre Arbeit mindestens genau so gut wie vorher“ machen. Auch die Schaffung eines zentralen Justiziariats habe Kritik hervorgerufen, da die einzelnen Fachbereiche es lieber sähen, „wenn der Jurist, der für sie zuständig ist, auch bei ihnen angebunden wäre.“

Eine wesentliche Auswirkung der *Operation Sichere Zukunft* sei, dass die neue Organisation der Behörde das Führungspersonal vor erheblich höhere Anforderungen als vorher stelle, da Dezernats- und Abteilungsleiter nun größere Organisationseinheiten leiten müssen. Conrad will dies aber nicht unbedingt als Nachteil bezeichnen. Da Dezernats- und Abteilungsleiter „auf zwei Feldern aktiv werden“ müssten, nämlich einerseits fachlich und anderseits in Organisations- und Personalfragen, ergebe sich nun die Notwendigkeit, „in einem viel größeren Maße, als es in der Vergangenheit nötig war“, Schwerpunkte zu setzen. Dies könne zu Konflikten führen, bedeute aber auch eine größere Selbstständigkeit für die Führungskräfte und die Mitarbeiter.

Die Frage der inneren Organisation des Regierungspräsidiums bezeichnet Conrad insgesamt als Prozess, „der nie abgeschlossen ist.“ Der Abteilungsleiter hat daher die Vorstellung, dass zukünftig das operative Geschäft und „die Dienstleistungen“ von einander getrennt werden könnten: „Man könnte unter der Überschrift ‚Dienstleistungen‘ die Bereiche Versorgung, Beihilfe und Bußgeldstelle zusammenfassen“, sagt Conrad. Auch „die Verwaltung der Verwaltung, also das, was wir für die Aufrechterhaltung unseres Dienstbetriebes brauchen – Personalverwaltung, Organisation, Haushalt,

Controlling“ könnten in seinen Augen vom operativen Geschäft in der Abteilung I getrennt werden.

Auch Hans-Peter Conrad spricht sich dafür aus, die Planungsabteilungen der Ämter für Straßen- und Verkehrswesen (ASV) in die hessischen Regierungspräsidien einzugliedern (vgl. Kapitel III. 1.1.1 „Verkehrsprojekte“). Dies würde „das RP stärken, aber würde auch der Sache dienen. Es würde Reibungsverluste verringern und würde die Koordination und die Prozesssteuerung erleichtern.“ Bei der Straßenplanung gebe es nicht nur die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit z.B. mit den Naturschutz- und Wasserdezernaten des Regierungspräsidiums, sondern auch das Problem, dass viele Behörden an der Planung beteiligt sind. Conrad nennt die ASVen, das zugehörige Landesamt, das Verkehrsministerium und das RP. „Alle vier Köche röhren in dem Brei, und es gibt keine koordinierende Stelle [...], die einen Überblick darüber hat: Wer ist wie weit und wo muss nachgesteuert werden?“ Dies könne man in den Griff bekommen, wenn man die Planung bei den Regierungspräsidien ansiedle und die Regierungspräsidien auch den Planfeststellungsbeschluss aussprechen könnten. Daneben nennt Conrad den Denkmalschutz als ein Gebiet, das ebenfalls aufgrund vieler Verbindungen zur Infrastruktur- und Siedlungsplanung in das RP eingegliedert werden könnte.

Eindeutiges Votum

III. 5.3 Die Diskussion um die Regierungspräsidien

Aus ihrer praktischen Erfahrung im Regierungspräsidium heraus wurden die Interviewpartner auch zur Diskussion um die Regierungspräsidien befragt. Ihre Einschätzung zur Notwendigkeit, zu Vor- und Nachteilen der Regierungspräsidien und zu möglichen Alternativen soll hier wiedergegeben werden.

Für *Regierungspräsident Lutz Klein* „gibt es eine eindeutige und klare Antwort“ auf die Diskussion um die Mittelinstanz: Man brauche eine Mittelstufe zwischen kommunaler Ebene und Regierungsebene, „die sich mit der Abwicklung der Regierungsarbeit befasst.“ Für den Regierungspräsidenten kommt weder eine komplette Aufgabenverlagerung auf die Ministerien noch auf die Kommunen in Betracht. Aufgabe der Ministerien sei es, zu regieren, und keine Verwaltungsarbeit zu leisten. Sämtliche Verwaltungsaufgaben auf die Kommunen zu übertragen, sei nicht möglich, da die Kommunen entweder „von der Fachlichkeit her“ damit überfordert wären oder die Aufgaben nicht so häufig anfielen, dass etwa ein Landkreis sich qualifiziertes Personal dafür leisten

könne. Lutz Klein nennt zum Beweis praktische Beispiele aus der täglichen Arbeit des Regierungspräsidiums Kassel:

- die Luftaufsicht: Ein Kreis könne diese Aufgabe nicht wahrnehmen, da für das Kreisgebiet die Aufgabe zu speziell ist. Luftaufsicht sei aber auch nicht Aufgabe eines Ministeriums, da ein Ministeriumsmitarbeiter nicht darüber wachen könne, „ob die Segelflieger in Hofgeismar oder Waldeck die Vorschriften einhalten“ und z.B. nicht die einzelnen Prüfungen abnehmen könne;
- ein weiteres, aktuelles Beispiel sieht Klein in den Infrastrukturmaßnahmen, von denen viele über die Kreisgrenzen hinweggehen: Der Stromkonzern E.ON plant nach Angaben des Regierungspräsidenten derzeit, eine Stromleitung von Norddeutschland bis in die Nähe von Bad Hersfeld zu bauen, um Strom aus Windenergie in das Binnenland zu bringen. „In Niedersachsen muss sich der Antragssteller von Kreis zu Kreis vorarbeiten. In Hessen ist Ansprechpartner: das Regierungspräsidium Kassel.“ Dies bringe dem Antragssteller „mit Sicherheit erhebliche Arbeitserleichterungen“, im Gegensatz zu Niedersachsen, wo die Regierungspräsidien abgeschafft worden seien.

In den Regierungspräsidien als Mittelinstanzen sieht Lutz Klein für Hessen die zurzeit optimale Lösung. Die Erfahrungen in Niedersachsen – unter anderem von Landräten, mit denen der Regierungspräsident in Kontakt steht – zeigten, dass es nach der Abschaffung der Mittelinstanz „anscheinend nicht so reibungslos funktioniert.“ Dies sei eine stille Genugtuung für alle Länder, „die ein Regierungspräsidium haben.“ Mit Blick auf die umstrukturierte Mittelinstanz in Rheinland-Pfalz spricht sich der Regierungspräsident auch dafür aus, den Namen Regierungspräsidium beizubehalten. Der Name sei eine „über Jahrhunderte gewachsene Bezeichnung“, mit der die Bürger etwas anfangen könnten.

Auch *Regierungsvizepräsident Dr. Werner Neusel* hält die Mittelinstanz „in einem größeren Flächenstaat wie Hessen“ für zwingend erforderlich. „Wenn es Mittelinstanzen nicht geben würde, müsste man sie erfinden,“ ist seine Einschätzung, „von der Effizienz her gibt es aus meiner Sicht zu einer Mittelbehörde keine Alternative.“ Als wesentliche Vorteile der Regierungspräsidien nennt der Vizepräsident die Bündelung der Aufgaben aller Fachbereiche unter einem Dach und die Neutralität der Behörde bei der Aufgabenwahrnehmung: „Hier wird relativ neutral verhandelt und gehandelt“, ist seine Einschätzung, die Sache selbst stehe im Vordergrund, nicht die Parteipolitik. Aus diesen Gründen lehnt Dr. Neusel mögliche Alternativvarianten auch ab:

„Ich halte es für falsch, Aufgaben erstinstanzlich auf verschiedene Sonderbehörden zu übertragen, weil der Abstimmungsprozess extrem schwierig und zeitaufwändig ist und meines Erachtens zu völlig ineffektiven Ergebnissen führt.“

Die Schaffung von Sonderbehörden (Dr. Neusel nennt als Beispiel eine Diskussion um ein Landesveterinäramt) sei geleitet durch „egoistische Motive“ der Ministerien, die einen „direkten Strang“ aufbauen wollten, die aber der Bearbeitung der Sache insgesamt nicht dienen würden: „Artverwandte Dinge [...] kann ich am Besten in einer Behörde koordinieren, in der alle Fachrichtungen im Hause sind.“ Wie Lutz Klein spricht Dr. Neusel auch die Frage an, wer denn an Stelle der Regierungspräsidenten die Planungs- und Genehmigungsverfahren von Großprojekten durchführen solle – die Landkreise seien zu klein und hätten nicht die Fachkompetenz, die Ministerien könnten es auch nicht. Die Alternative eines Landesverwaltungsamtes sei nur in kleinen Flächenstaaten denkbar, nicht in Hessen. Und bei der Schaffung von Regionalkreisen sei die Frage, was man darunter verstehe. Ein Zusammenschluss von Stadt Kassel und Landkreis Kassel würde nach seiner Einschätzung zwar zu Aufgabenverlagerungen führen, die Mittelinstanz aber nicht überflüssig machen. Aufgabenverlagerungen von der Mittelinstanz (z.B. auf die Kommunen oder in andere Behörden) seien zwar möglich, müssten im Einzelfall aber geprüft werden. Hier ist der Bündelungsaspekt aber das entscheidende Kriterium: „Dort, wo Aufgaben zusammengefasst werden müssen, wo sie letztlich unter Beachtung verschiedener Aspekte bearbeitet werden müssen, [...] wird es ohne eine Mittelinstanz nicht gehen.“

Die Abschaffung der Regierungspräsidenten in Niedersachsen bezeichnet Dr. Neusel als falsch, die Eingliederung der Sonderbehörden in die Regierungspräsidenten in Baden-Württemberg als „vorbildliche Entscheidung.“ Eine Mittelinstanz sei „notwendig für ein effektives Verwaltungsarbeiten“, ist Dr. Neusels Fazit, er könne jeder Landesregierung nur empfehlen, „[...] die Mittelinstanz als Bündelungsbehörde zu stärken und nicht zu schwächen. Und das meine ich nicht deshalb, weil ich hier über 30 Jahre tätig bin, sondern aus Überzeugung und Kenntnis der Aufgabenbewältigung hier im Hause.“

„Eindeutig: ja“, antwortet auch Dr. Neusels Amtsvorgänger, *Herbert Schestag*, auf die Frage, ob man ein Regierungspräsidium benötigt. Wie Lutz Klein und Werner Neusel, so ist auch Schestag der Auffassung, dass zwischen Ministerien und Kommunen eine staatliche Verwaltungsinstanz notwendig ist. Die Ministerien seien zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben nicht geeignet, der Ressortegoismus „verhindert eine sinnvolle, fachübergreifende und kooperative Zusammenarbeit.“ Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben sollte zwar „vom Grundsatz her immer so nah wie möglich zum

Bürger, also auf der kommunalen Ebene“ liegen, aus Zweckmäßigskeitsgründen brauche man aber auch die Mittelinstanz. Deren wichtigste Aufgaben sieht der ehemalige Vizepräsident in der Bündelung, der kooperativen Zusammenarbeit der Fachrichtungen und in der Aufgabe, „die Interessen der Region wahr[zu] nehmen und auf die Regierungsebene [zu] vermitteln.“ Auch Regionalkreise seien kein Ersatz für die Bündelungsfunktion, für ein Landesverwaltungsamt sei Hessen zu groß. Gefragt nach Nachteilen der Regierungspräsidien antwortet Herbert Schestag, dass man diese nur im Vergleich mit Alternativen nennen könne, und dieser Vergleich spreche für die Beibehaltung der Regierungspräsidien. Die in der Diskussion um die Regierungspräsidien auch geforderte Änderung der Behördenbezeichnung bezeichnet Schestag als „Wortklauberei“ und fasst als Fazit des Interviews die Vorteile des Regierungspräsidiums in vier Punkten zusammen:

- regionalbezogen,
- bündelungsfähig,
- kooperativ,
- in der Lage, jederzeit Aufgaben aufzunehmen und wieder abzugeben, ohne die Struktur wesentlich zu verändern.

Auch der ehemalige Leiter der Regionalplanungsabteilung, *Helmut Bauknecht*, sieht in den Regierungspräsidien mehr Vor- als Nachteile. Als wichtigste Funktionen der Regierungspräsidien bezeichnet er die Koordinierung der Aufgaben im Regierungsbezirk und die Vertretung der Interessen des Regierungsbezirks bei der Landesregierung. Als Alternativlösungen sind laut Bauknecht Regionalkreise denkbar, „ein Landesverwaltungsamt lehne ich ab.“ Höher spezialisierte Sonderbehörden könnten zwar die Kompetenzen der Regierungspräsidien ersetzen, „nicht aber ihre Fähigkeit, zu bündeln.“ Früher vorhandene Nachteile des Regierungspräsidiums, die „zu große Behörde“, seien „durch die Verwaltungsreform weitgehend abgebaut worden.“

Wie Helmut Bauknecht, so war auch *Dr. Klaus Ruppert* nicht nur im Regierungspräsidium Kassel tätig, sondern kennt auch die Tätigkeit in einer eigenständigen Fachbehörde. Dennoch kommt auch Ruppert – der über die Eingliederung der Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz in die Regierungspräsidien nicht unbedingt erfreut war – zu dem Schluss, dass es für Hessen keine Alternative zu den Regierungspräsidien gebe, da die Wege sonst zu lang würden.

„Der Vorteil ist, dass die vielfältigen Aufgaben, die nun einmal in unserer Gesellschaft wahrgenommen werden müssen und nicht alle in einer Fachverwaltung angesiedelt werden können, gebündelt werden. Entscheidungen dürfen nicht durch unterschiedliche Positionen

von Fachverwaltungen verzögert werden. Der RP kann in einem solchen Fall ohne langwierige Rückkopplung mit den Fachministerien entscheiden.“

Entscheidend sei, dass das Regierungspräsidium als Bündelungsbehörde auftrete. Aufgaben, die nicht unmittelbar der Bündelungsfunktion unterliegen, kann man nach Dr. Rupperts Auffassung auch in einer anderen größeren Einheit zusammenfassen. Aus seinen eigenen Erfahrungen heraus (s. Kapitel II. 2.6 „Die Abteilung für Forsten und Naturschutz“) weist Dr. Ruppert aber auch darauf hin, dass die Behörde bestrebt sein müsse, die Querschnittsaufgaben der Personal- und Haushaltsverwaltung, „die nun einmal im Rahmen eines solchen Präsidiums notwendig“ seien, auf das Notwendigste zu beschränken.

Für Hessen hält Dr. Ruppert übrigens zwei Regierungspräsidien (in Darmstadt und Kassel) für angemessen. In seinen Augen ist allerdings nicht eine weitere Verwaltungsreform, sondern zunächst eine Länderneuorganisation überfällig. Er bringt einen Zusammenschluss der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Hessen und Thüringen ins Spiel, ein solches Land benötigte auch mehrere Regierungspräsidien.

Ähnlich wie Dr. Ruppert, so sieht auch *Günter Pletsch* die Frage der Regierungspräsidien in einem größeren Zusammenhang: Das Problem sei, dass es keinen einheitlichen „Gesamtplan“ für die Verwaltungsentwicklung in Hessen gebe, sondern jedes Ressort seine eigene Politik mache. Als Beispiel nennt er die Eingliederung der Umweltabteilung in die Regierungspräsidien, die ursprünglich gar nicht vorgesehen war und letztendlich als Kompromiss „im Flurgespräch“ zustande kam. Selbst das Innenministerium, „das eigentlich ein Interesse an einer Stärkung der RP haben müsste“, habe gegenteilig gehandelt und die Polizei aus den Regierungspräsidien ausgegliedert. Für die Diskussion um die Regierungspräsidien sei daher ein theoretisches Denkmodell als „konstruktives Alternativmodell“ notwendig, in dem vor einer Abschaffung der Regierungspräsidien alle Auswirkungen auf Personal, Standorte und Aufgaben durchgeplant würden. Pletsch nennt dafür einige Punkte:

- Bündelung könne optimal nur vor der Kabinetts Ebene stattfinden, bevor „das Kind in den Brunnen gefallen“ sei;
- einiges spreche dafür, dass die Dreistufigkeit der Landesverwaltung überholt sei (s. u.a. Kapitel I. 2 „Die Diskussion um die Regierungspräsidien“; III. 8 „Abschlussbewertung“);
- eine Regionalkreisdiskussion in Kassel könne nicht unabhängig von der Mittelinstanz geführt werden;

- eine überzeugende regionale Gliederung Hessens müsse Abkehr nehmen von der bisherigen, da Hessen weder durch zwei noch durch drei Einheiten zu gliedern sei, von Ausgewogenheit könne dabei keine Rede sein;
- Regionalkreise seien eine Möglichkeit (z.B. nach Vorbild der ursprünglich acht Amtsbereiche der Umweltämter, aber auch fünf bis sechs Regionalkreise);
- die kommunalen Regionalkreise könnten mit staatlicher Verwaltung auf gleicher Ebene verknüpft werden.

In der Diskussion um die Regierungspräsidien dürfe es keine „heiligen Kühe“ geben, so Pletsch, das Regierungspräsidium sei ein mögliches Instrument der Verwaltung, „es ist nun einmal da, aber es funktioniert auch.“ Allerdings weist der Jurist auch darauf hin, dass eine Abschaffung der Regierungspräsidien nur eine einzige Gewähr biete: „Dass es nach einer Reform nicht mehr funktioniert.“ Als speziellen Nachteil einer Regionalkreisbildung für Kassel sieht Pletsch den damit verbundenen Traditionsvollzug an, die Tradition sei ein großer Vorteil des Regierungspräsidiums. Außerdem gibt Günter Pletsch zu bedenken, dass der Staat nicht alle Fachaufgaben aus der Hand geben kann (s. auch die Einschätzung von Dr. Weißkopf, Kapitel II. 2.8.1 „Das Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe“). Eine Delegation von Aufgaben auf die Gemeinden sei möglich, auch die Privatisierung von Aufgaben. Aber man könne dann auch „die staatliche Aufsicht mit privatisieren“, da Aufsicht immer eine Frage des Know-hows sei. Wenn das fachliche Wissen durch die Auslagerung von Fachaufgaben nicht mehr vorhanden sei, dann sei auch Aufsicht nicht mehr möglich: „Aufsicht braucht Know-how.“

Bei der Diskussion um die Regierungspräsidien und der Frage, ob eine Mittelstufe in der Landesverwaltung notwendig ist, argumentieren die beiden Abteilungsleiter Ernst Bergbauer und Hans-Peter Conrad ähnlich. Die Aufgaben, die das Regierungspräsidium wahrnehme, müssen aufgrund verschiedener Gesetze wahrgenommen werden, so Bergbauer. Für beide Abteilungsleiter stellt sich daher die Frage nach möglichen Alternativen zur Mittelinstanz:

„Die Alternative wäre, entweder alle Aufgaben, die hier wahrgenommen werden, nach unten zu geben oder nach oben zu geben. Und dann muss man fragen, ob das sinnvoll ist.“ (Hans-Peter Conrad)

Beide Varianten scheiden für die beiden Abteilungsleiter allerdings aus. Ernst Bergbauer:

„Tatsache ist, dass es viele Verfahren gibt, die sich nicht in einer Kommune abspielen oder in einem Landkreis, sondern die übergreifend sind. Und für diese übergreifenden Ver-

fahren braucht man zwingend eine Behörde, die das koordiniert, damit kein Kirchturmdenken entsteht.“

Diese über den Horizont eines Kreises hinausgehenden Aufgaben seien diejenigen, „die im Bündelungsgeschäft von zentraler Bedeutung sind“, ergänzt Hans-Peter Conrad. Er führt außerdem an, dass spezielle oder vom Umfang begrenzte Aufgaben, für die besonderes Fachwissen vorgehalten werden muss, nur auf einer Ebene oberhalb der Kreise rationell erledigt werden könnten.

Bei der Ansiedlung der Aufgaben des Regierungspräsidiums auf der nächsthöheren Ebene argumentiert auch Conrad mit der Steuerungsfunktion der Ministerien, die bei der Übernahme von Verwaltungsaufgaben „nicht mehr überschaubare Dimensionen“ annehmen würden. Für den Leiter der Abteilung II ist aber auch die Ortsferne von Ministerien oder einem Landesverwaltungsamt – dies wäre in seinen Augen ebenfalls durch dessen Größe nicht steuerbar – ein entscheidendes Argument:

„Wir brauchen eine Behörde, die mit den Belangen der Region vertraut ist und sich als Sachwalter der Region versteht. [...] Denn die Regionen unterscheiden sich. Jede Region hat eigene Schwerpunkte in der wirtschaftlichen Entwicklung, in ihrer Struktur, in der naturräumlichen Ausstattung, in Infrastruktur, Besiedlung, Altersstruktur, der Dynamik der Bevölkerungsentwicklung und der Dynamik der Wirtschaftsentwicklung. [...] Das ist zwar ein weicher Faktor, [...] aber es hat eine für mich nicht zu unterschätzende Bedeutung.“ (Hans-Peter Conrad)

Für Hessen spielt in diesem Zusammenhang außerdem eine Rolle, dass Wiesbaden sehr weit entfernt von Kassel sei, die regionale Bindung erleichtere zudem die Kommunikation z.B. zu den Kommunen.

Die Schaffung von Sonderbehörden – etwa Landesämtern – wird von beiden Abteilungsleitern mit dem Hinweis abgelehnt, dass dann die Bündelungsfunktion der Mittelinstantz preisgegeben würde.

Allerdings kann sich Hans-Peter Conrad auch die Bildung von Regionalkreisen in Hessen vorstellen. Bei der gegenwärtigen kommunalen Gebietsstruktur sei das Regierungspräsidium zwar die sinnvollste Lösung. Würden sich aber in Hessen Regionalkreise bilden – was Conrad für unausweichlich hält – erscheint es dem Abteilungsleiter denkbar, „dass dann in der Tat die Aufgaben der Regierungspräsidien von den Regionalkreisen wahrgenommen werden.“ Auch für Ernst Bergbauer spielt es letztlich keine Rolle, ob die Aufgaben der Mittelinstantz unter dem Namen Regionalkreis oder Regierungspräsidium wahrgenommen werden. Ein Problem, das bei der Schaffung von Regionalkreisen in den Augen von Hans-Peter Conrad allerdings eine Rolle spielt

len könnte, sei die Frage, „wie gut oder wie schlecht ist es, die Verwaltungsaufgaben einer stärkeren politischen Einflussnahme zu unterwerfen?“

Vergleich durch Erfahrung

Regierungspräsidium, Landesverwaltungsamt, Landesamt

Neben Dr. Ruppert, Herrn Bauknecht und Herrn Bergbauer, die Verwaltungserfahrungen auch in selbstständigen Sonderbehörden gesammelt haben, kann insbesondere der ehemalige Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke das Regierungspräsidium mit zwei möglichen Alternativlösungen aus eigener Erfahrung heraus vergleichen. Vor seiner Amtszeit als Regierungspräsident leitete Dr. Wilke das Landesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung in Hessen und nach seiner Amtszeit das Landesverwaltungsamt in Thüringen. Als ehemaliger stellvertretender Abteilungsleiter und Staatssekretär kennt Dr. Wilke auch die Ministeriumsebene.

Für Dr. Wilke muss die Verwaltung „in einer starken Mittelinstanz“ gebündelt werden, denn „in den Ministerien wird regiert.“ Daher äußert sich der Staatssekretär a.D. kritisch über die derzeitige Situation in den Landesministerien, die sich eben nicht auf ihre Regierungsfunktion beschränken, sondern auch Verwaltungsaufgaben an sich ziehen. Den Grund dafür sieht Dr. Wilke in einer Überbesetzung der Ministerien, die auf Landesebene außerdem damit zu kämpfen haben, dass ihnen immer mehr Kompetenzen – z.B. an die Europäische Union – verloren gehen. Die Ministerien müssten nach Ansicht von Dr. Wilke daher personell verkleinert werden, um sich auf ihre Regierungstätigkeit konzentrieren zu können. Aufgabe der Ministerien sei es, Gesetze und Erlasse so auszuarbeiten, dass die Verwaltung damit arbeiten könne. Eine Verwaltungsreform müsse daher bei den Ministerien beginnen: „Eine gute Hausfrau kehrt die Treppe von oben nach unten“, die Mitarbeiter der Ministerien machten es umgekehrt.

Dr. Wilke nennt einige Beispiele, wie Verwaltungsaufgaben von den Ministerien angezogen werden:

- im aktuellen Fall der Beurlaubung des Landrates aus Waldeck-Frankenberg, indem sich auch die Landesregierung zu Wort meldete, sei es nicht um eine politische Entscheidung gegangen. Die Gesetzeslage sei eindeutig gewesen. Die Entscheidung war also eine reine Verwaltungsentscheidung der Kommunalaufsicht des Regierungspräsidiums;
- in jüngster Zeit würde „jeder kleine Bewilligungsbescheid von 10.000 Euro oder von 15.000 Euro von einem Minister persönlich überreicht.“ Das möge zwar alles richtig sein, aber dies verkenne die Aufgaben einer Verwaltungsbehörde;

- als Extrembeispiel nennt Dr. Wilke die Anfrage eines Landtagsabgeordneten beim zuständigen Minister, „wenn in einem kleinen Ort ein Kanaldeckel hochgeht und der Abgeordnete aus dem Wahlkreis sich wichtig machen will.“ Ein Minister dürfe auf solch eine Anfrage nicht eingehen und müsse antworten, dass sich der Abgeordnete an das zuständige Straßenbauamt wenden solle. Doch die Ministerien würden auch solche Anfragen „an sich saugen, um ihre Daseinsberechtigung zu haben“, damit würden sachliche Anfragen plötzlich zu einem Politikum.

Aber nicht nur die Regierungsfunktion der Ministerien sieht Dr. Wilke durch das Verwaltungshandeln der Ministerien eingeschränkt, er weist auch darauf hin, dass sich der Minister mit diesem Handeln angreifbar mache. Eine Mittelbehörde sei als Mittler zwischen unterer Ebene und als Puffer für die Politik sehr hilfreich, „weil sie auch die Politik schützt.“ Voraussetzung sei, dass in der Mittelbehörde keine Parteipolitik stattfinde. Oben werde regiert (in Brüssel, Berlin und Wiesbaden) und in der Mitte verwaltet – „*wenn das so ist, dann hat das Regierungspräsidium mehr als nur Daseinsberechtigung. Weil es eben die ausführende Behörde ist, als gestaltende Dienstleistungsbehörde. Jeder Gesetzestext lässt einige Freiräume zu. Und was weiß denn der Referent in Wiesbaden schon, wie es in Helmarshausen aussieht. Das kann er nicht wissen – das Regierungspräsidium weiß das.*“ (Dr. Ernst Wilke)

Als wesentliche Vorteile der Mittelinstanz nennt Dr. Wilke drei Aspekte:

- die Bündelung,
- die fachliche Kompetenz und
- die politische Neutralität.

Für einen stark parteipolitisch geprägten Regierungspräsidenten könnte das Amt zwar eine Versuchung sein, allerdings würde er von der Landesregierung schnell in seine Schranken verwiesen. Dr. Wilke hält es unter dem Neutralitätsaspekt übrigens nicht für gut, dass die Regierungspräsidenten bei einem Regierungswechsel ebenfalls ausgetauscht werden. Eine längere Amtszeit „ist für die Kontinuität der Arbeit bedeutend besser“, als wenn man nach vier Jahren wieder gehen müsse. Als Beispiel zeigt er, wie viele Regierungspräsidenten vor Dr. Wilke – bis 1987 waren es vier Präsidenten in 42 Jahren – und nach ihm – „das sind jetzt 15 Jahre“ – in Kassel im Amt waren: „Seit 1992 jetzt der Fünfte. Das ist nicht gut.“

Erfahrungen aus Thüringen

Zu DDR-Zeiten war das heutige Bundesland Thüringen in die drei Bezirke Erfurt, Suhl und Gera untergliedert. Diese Bezirksgliederung sei nach der Wende laut

Dr. Wilke aufgrund der „unseligen Erinnerungen an die Räte der Bezirke“ nicht zu halten. Die Politik wollte aber eine Mittelinstanz, man entschied sich für ein Landesverwaltungsamt mit Sitz in Weimar.

Diese Lösung findet auch bei Dr. Wilke Zustimmung: „Ein Landesverwaltungsamt, keine Landesämter mehr, das war meine Erfahrung aus Kassel“ – obwohl er auch Leiter eines sehr großen Landesamtes gewesen sei. Das Landesverwaltungsamt sollte daher nach Dr. Wilkes Ansicht sämtliche Sonderbehörden der Mittelstufe vereinigen. „Und das haben sich die Politiker nicht getraut“, stellt der ehemalige Regierungspräsident heute fest. Bevor Dr. Wilke nach Thüringen kam, habe ein Aufbaustab bereits die „Pflöcke eingeschlagen“ gehabt. Das Dilemma sei gewesen, dass Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen am Aufbau in Thüringen beteiligt waren, „und jeder glaubte, seine Verwaltungsstruktur sei das allein Seligmachende.“ So wurde zuerst die Forstverwaltung aus dem Landesverwaltungsamt wieder herausgenommen (weil in Weimar praktisch kein Wald war und die Forstverwaltung nach Suhl kam, findet diese Lösung bei Dr. Wilke noch Zustimmung). Dann wurden u.a. auch ein Landessozialamt und ein Landesamt für Straßenbau geschaffen, „sodass die große hehre Idee, alles zusammenzufassen, alles unter einem Dach zu vereinigen – und wir hatten ja die Möglichkeit [...] – nicht geglückt ist, bis heute nicht.“ Den Grund sieht Dr. Wilke in den „Egoismen der Ministerien“ Dies sei immer die Gefahr für eine gebündelte Mittelbehörde, „und je nach Stärke der einzelnen Kabinettsmitglieder kommt es auch so.“

Er sei zu kurz im Amt gewesen, um diese Erosionen zu verhindern, meint Dr. Wilke im Rückblick. Bei seinem Amtsantritt hatte er den Ministerien das Angebot gemacht, im Landesverwaltungsamt für sie zwar die Verwaltungsarbeit zu übernehmen, den Fachministerien im Gegenzug aber die Dienstaufsicht zu belassen. Diese Idee sei dann aber – ebenfalls aus Machtkalkül – vom Innenministerium über den Haufen geworfen worden. „Und damit war klar, dass die Ressorts versucht haben, aus der Umklammerung des Innenministeriums wieder herauszukommen.“

In Hessen ist nach Einschätzung von Dr. Wilke ein Landesverwaltungsamt „bei den Strukturen, die wir auf der kommunalen Ebene haben“, keine denkbare Alternative. Ein Landesverwaltungsamt wäre nach Ansicht Dr. Wilkes nur dann möglich, „wenn die Zahl der Landkreise erheblich reduziert würde.“ Ein Landesverwaltungsamt müsste dann aber in Mittelhessen sitzen. Als weiteres Problem einer solchen Lösung nennt Dr. Wilke auch die unterschiedliche Mentalität in Hessen.

Regionalkreise als eine alternative Lösung für die Regierungspräsidien lehnt Dr. Wilke ab, „[...] wenn meine Überlegungen nicht ganz falsch sind, wegen des Regierens und Verwaltens. Wenn die Mittelinstanz wegfällt, ist das gleiche Problem wieder da – der

Landrat ist ja auch eine politische Figur –, dass dann die politischen Fragen sofort nach oben gespült werden zum Ministerium, weil der Landrat sie nicht lösen will oder kann.“

Eine Mittelinstanz sei daher auch bei Regionalkreisen als Puffer richtig, man bräuchte dann eben keine drei Regierungspräsidien mehr.

Aus seinen Erfahrungen heraus nennt Dr. Wilke die Reformperspektive, die Mittelinstanzen durch die Eingliederung von Sonderbehörden weiter zu stärken:

„Man sollte in einer Mittelinstanz alles zusammenfassen, was zusammenfassbar ist, und keine Sonderverwaltungen mehr daneben haben. Denn diese zu koordinieren, dazu braucht es im Ministerium wieder jemanden. Und das soll nicht sein, die sollen regieren, nicht verwalten.“

Anfänge dazu seien in Hessen gemacht, aber es gebe noch immer Sonderbehörden. Auch das Herunterbrechen von Aufgaben auf die Kommunen müsse konsequent fortgesetzt werden.

Als ein Problem des Reformprozesses bezeichnet er, dass Umorganisationen oft nicht zur Sache gemacht würden, sondern zu Personen: „Wir haben hier den Mann, der muss untergebracht werden [...]. Und das ist einfach verkehrt.“

Positives Fazit

III. 5.4 Persönlicher Rückblick und Ausblick der Interviewpartner

Am Schluss der Interviews wurden die Befragten gebeten, die gesamte Entwicklung des Regierungspräsidiums Kassel und dessen Bedeutung noch einmal aus der eigenen, persönlichen Sicht zu beurteilen.

„Wir existieren noch.“

Die Entwicklung des Regierungspräsidium Kassel seit 1960

Die Entwicklung, die das Regierungspräsidium Kassel seit 1960 genommen hat, wird von allen Befragten insgesamt positiv beurteilt. Bei allen kommt zum Ausdruck, dass „die Regierung“ in Kassel dabei aber starken Schwankungen unterworfen war.

Als Regierungspräsident *Lutz Klein* 1970 als Verwaltungsbeamter in das Regierungspräsidium kam, sei gerade darüber diskutiert worden, ob man die Regierungspräsidien noch benötige.

„37 Jahre später stellen wir fest: Wir existieren noch. Und wir existieren noch etwas stärker als zuvor, durch die Aufgabenveränderungen und durch die Hereinnahme früher selbstständiger Fachbehörden. Das spricht für die Arbeit, die hier im Hause gemacht wird.“

Auch Regierungspräsident a.D. Dr. Ernst *Wilke* spricht die Diskussion um die Regierungspräsidien in Hessen an. Die Bedeutung des Kasseler Regierungspräsidiums sei „im Großen und Ganzen“ so geblieben wie 1960. Es habe mit den politisch Verantwortlichen in Wiesbaden zusammengehangen, ob das Regierungspräsidium gestärkt oder geschwächt worden sei: „Je nachdem, ob man Anhänger der Mittelinstanz ist oder nicht“, sei von den Regierungen versucht worden, Erosion am Regierungspräsidium zu betreiben oder es zu stärken, und diese Diskussion dauere bis heute an.

Für Dr. Werner *Neusel* ist die Entwicklung „insgesamt positiv verlaufen.“ Die Regierungspräsidien in Hessen seien zwar immer wieder in Frage gestellt worden. Doch das Regierungspräsidium Kassel habe nach wie vor das Image einer fachlich anerkannten Behörde und einen guten Ruf in der Region, dem es „durch qualitativ gute Dienstleistungen auch gerecht geworden“ sei.

Diese Einschätzung teilt auch Herbert *Schestag*. Sowohl in der Bevölkerung als auch bei den zu beaufsichtigenden Gebietskörperschaften habe das Regierungspräsidium Kassel einen guten Ruf in Nordhessen. Durch Aufgabenverluste sei das Regierungspräsidium einerseits geschwächt, durch die Eingliederung neuer Aufgaben aber wieder gestärkt worden. „Mit dieser Handhabung wurde auch der politische Wille bekundet, dass man die Regierungspräsidien aufrecht erhalten will“, so Schestag.

Helmut *Bauknecht* sieht die Entwicklung des Regierungspräsidiums Kassel seit 1960 in „leicht aufsteigender Tendenz“, sowohl was die Aufgabenentwicklung als auch die Stellung des Regierungspräsidiums in der Öffentlichkeit betrifft. Die Stellung des Regierungspräsidiums Kassel im Land sei gefestigt worden.

Während seiner Zeit, so Dr. Klaus *Ruppert*, habe sich die Aufgabenwahrnehmung des Regierungspräsidiums kaum verändert, positiv beurteilt er allerdings die Eingliederung der Regionalplanung in das RP. „Positive Veränderungen sind, dass betriebswirtschaftliches Denken in die Verwaltung einkehrt, Delegation und Mitarbeiterführung verbessert werden.“ Als „ungute Entwicklung“ bezeichnet Dr. Ruppert die Zentralisierung von hessenweiten Aufgaben bei den Regierungspräsidien.

Auch Günter *Pletsch* stellt fest, dass das Regierungspräsidium Kassel in der öffentlichen Wahrnehmung nicht an Bedeutung verloren habe, es sei „angesehen wie eh und je.“ Pletsch hebt auch die Person des Regierungspräsidenten hervor, die für die öffentliche Wahrnehmung der Behörde bedeutsam sei. Personen und Institution

hätten sich miteinander entwickelt, unter jedem Regierungspräsidenten habe sich das Amt verändert.

Entscheidende Veränderungen sieht Ernst *Bergbauer* im „Verwaltungsdenken“ des Regierungspräsidiums in den vergangenen Jahrzehnten, womit sich vieles zum Positiven gewandelt habe. Zwar spreche man in Kassel beim Regierungspräsidium noch immer von „der Regierung“, doch sei Regierung „etwas Allmächtiges“, und da habe sich entscheidend etwas geändert: „dass wir von dem preußischen Verwaltungsdenken und -handeln weggekommen sind, zu einem kundenorientierten Dienstleister.“ Dieser Wandel habe für einige Mitarbeiter einen „wahnsinnigen Umdenkungsprozess“ bedeutet, doch kundenorientiertes Arbeiten sei heute das oberste Gebot: „Das sagen wir nicht nur, das leben wir auch. Und zwar im Interesse der Region und der Arbeitsplätze.“

Für Abteilungsleiter Hans-Peter *Conrad* ist das Regierungspräsidium moderner geworden, insbesondere die Kommunikation und das Über-Unterordnungs-Verhältnis habe sich verändert: „Man kooperiert stärker miteinander, arbeitet zusammen, ist offener geworden“, ist Conrads Beobachtung. Wichtig sei auch, dass sich der Aufgabenschwerpunkt des Regierungspräsidiums deutlich verlagert habe: Das Kerngeschäft des Regierungspräsidiums liege heute in den Abteilungen II und III, während früher die Bereiche Ordnung (auch im Bereich Wirtschaft), Hoheit und Soziales die Schwerpunkte der Arbeit gewesen seien. Seit der Eingliederung der Regionalplanung und der Ausweitung des Naturschutzes habe der Aufgabenbereich der Inanspruchnahme von Fläche eine wesentliche Aufwertung erfahren.

Unverzichtbar

Die Rolle des Regierungspräsidiums Kassel für die Region

Das Regierungspräsidium Kassel spielt in Nordhessen eine gewisse Sonderrolle, was auch in den Interviews der (ehemaligen) Abteilungs- und Behördleiter zum Ausdruck kam (s.a. im folgenden Kapitel). Nach ihrer Einschätzung spielt aber auch insgesamt die Behörde für die Region eine wichtige Rolle, insbesondere in Bezug auf die Vertretung regionaler Interessen.

Unter Verweis auf seine vorherigen Antworten hält Regierungspräsident Klein das Regierungspräsidium Kassel für eine „wichtige Behörde der Mittelinstanz, die aus meiner Sicht auch unverzichtbar ist.“

Vizepräsident Dr. *Neusel* sagt, das Regierungspräsidium habe „Impulse in die Region“ gegeben und Anregungen aus der Region aufgegriffen. „Das Haus und die Bediensteten kennen die Region, und ich denke, dass sie entsprechend ihre Arbeit daran ausgerichtet haben.“

Für Herbert Schestag hat das Regierungspräsidium Kassel insbesondere auch durch die Lage Nordhessens eine wichtige Funktion:

„Kassel und die nordhessische Region sind von unserer Landeshauptstadt Wiesbaden geografisch weit entfernt. Zur kompetenten Aufnahme der Interessen der Region ist es daher wichtig, dass eine ortsnahen Mittelbehörde etabliert ist.“

„Das Regierungspräsidium Kassel ist für die Region wichtig, weil es nach innen ordnend und nach oben interessenvertretend wirkt“, ist die Einschätzung von Helmut Bauknecht. Und Dr. Klaus Ruppert unterstreicht die sachliche Aufgabenwahrnehmung:

„Für die Stadt Kassel und die Region hat der RP traditionell eine geachtete Stellung. Man spricht in Nordhessen von ‚unserer Regierung‘. Das zeigt schon, dass man Vertrauen hat in diese Institution. In der Regel sind die Fachbeamten nicht so nah an der Politik, wie das teilweise in den Kreisverwaltungen der Fall ist. D.h., die von der Politik unbeeinflusste Fachmeinung und Fachkenntnis kommt stärker zum Durchbruch.“

Als eine „wichtige Stimme“ der Region in Wiesbaden schätzt Günter Pletsch das Regierungspräsidium Kassel ein. Direkten Kontakt zur Landesregierung gebe es auf zwei Wegen, die beide „enorm wichtig“ seien: Über die Fachstränge (also auf Ebene der Mitarbeiter) und über den Regierungspräsidenten. Parteipolitische Beziehungen spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle, stimmt auch Pletsch mit den Aussagen anderer Interviewpartner überein. Vielmehr sei die Behörde durch ihre Organisation weitestgehend objektiv und das Regierungspräsidium Kassel daher für die Landesregierung das „objektive Ohr in Kassel“ und für den Ministerpräsidenten von wichtigem Wert. Der Regierungspräsident vertrete die Interessen der Region und nicht die Interessen der einzelnen Landräte, die vor allem auf ihren eigenen Kreis bezogen seien. Auch für die Kommunikation von Wiesbaden in die Region sei das Regierungspräsidium wichtig für Nordhessen.

Die Wichtigkeit des Regierungspräsidiums Kassel für die Region Nordhessen ergibt sich für Ernst Bergbauer daraus, „dass wir eine gute Beratung machen für die Investoren, und dass wir gute und schnelle Genehmigungen aussprechen können“ und dadurch Investitionen und Arbeitsplätze in der Region entstehen könnten.

„Dem RP kommt ein integrierender Faktor zu, es ist Anknüpfungspunkt für ein regionales Selbstverständnis, für regionalorientiertes, einheitliches Handeln“, sagt Hans-Peter Conrad. Er bezeichnet das RP als „Problemlösungsorgan für Nordhessen“, das „eine psychologisch große Bedeutung“ habe, da es ein organisatorisches Gegengewicht zum südhessischen Raum bilde. Nord- und Mittelhessen bräuchten stärker diese regionale Vertretung als der Süden des Landes.

Zwischen Verwaltung und Weisungsgebundenheit

Die politisch-gestaltende Rolle des Regierungspräsidiums

Wie stark das Regierungspräsidium politisch-gestaltend wirken kann, sollten die Interviewpartner ebenfalls einschätzen. Einige Aussagen dazu – insbesondere die der beiden befragten Regierungspräsidenten – finden sich auch in den einzelnen Kapiteln. Nachfolgend die zusammengefassten Einschätzungen der (ehemaligen) Abteilungsleiter:

Die gestalterischen Möglichkeiten sieht Dr. Werner Neusel in der oben genannten Antwort beantwortet. Für ihn sei es ein wichtiger Punkt, dass gerade der Regierungspräsident gestaltend auftrete. Politisch im Sinne von Parteipolitik sieht der Vizepräsident das Regierungspräsidium nicht, aber „politisch im Sinne von gesellschaftspolitisch und sachlich gestaltend, ja. Das ist mit ihrer Aufgabe.“

Herbert Schestag hebt auch bei der Frage der politisch-gestaltenden Rolle des Regierungspräsidiums die jeweiligen Personen hervor:

„Der Regierungspräsident ist politischer Beamter. Er hat die Aufgabe, die Landespolitik, die vom Ministerpräsidenten und den Ministern vorgegeben wird, in seinem Bezirk zu vertreten. Insoweit ist er an die Weisungen gebunden und hat nur einen geringen politischen Spielraum. Allerdings hängt es vom Gewicht der Persönlichkeit des jeweiligen Behördenleiters ab, ob er beim Ministerpräsidenten und den Ministern Gehör findet und damit auf die politische Gestaltung Einfluss nimmt.“

„Im Rahmen seiner Funktion als staatliche Behörde, weisungsgebunden an die Landesregierung, weisungsbefugt gegenüber unteren Ebenen, wirkt es politisch gestaltend“, weist auch Helmut Bauknecht auf die Grenzen, aber auch die Möglichkeiten des Regierungspräsidiums hin.

Für Dr. Klaus Ruppert wirkt insbesondere die Spalte des Hauses politisch-gestaltend, politischen Einfluss erhalten das Regierungspräsidium auch in seiner Funktion als Überbringer der Botschaften der Landesregierung. Der ehemalige Forstabteilungsleiter bringt aber auch eine neue Dimension in die Beantwortung dieser Frage mit ein: die einzelnen Mitarbeiter.

„Was ich andererseits feststelle, dass die Generation, die nach meiner Generation folgte, unpolitisch ist. Ich schätze, dass der Anteil der Beamten, die sich politisch in einer demokratischen Partei engagieren, deutlich zurückgegangen ist. In meiner Generation waren von den Forstleuten in allen Parteien Leute engagiert. Das galt auch für andere Bereiche. Die Fachbeamten sind unpolitischer geworden und haben dadurch natürlich auch weniger Kontakte mit der Politik.“

Dr. Ruppert macht auf den Zwiespalt dieser Entwicklung aufmerksam: „Vielfach wird das begrüßt“, weist er auf den bereits erwähnten Neutralitätsaspekt der Mittelbehörde hin, „mit Blick auf Weimar stimmt diese Entwicklung aber bedenklich.“

Die (partei-)politische Rolle des Regierungspräsidiums Kassel bezeichnet Ernst Bergbauer als „sehr zurückhaltend“. Die Zusammenarbeit zwischen Regierungspräsident, Vizepräsident und Abteilungsleitern sei trotz unterschiedlicher Parteizugehörigkeit hervorragend, Bergbauer habe keinen Fall erlebt, indem über eine Partei versucht worden sei, „[...] irgendetwas zu steuern, in eine Richtung zu lenken. Sondern wir entscheiden einfach: Was ist richtig, was ist gut, für den Investor, was ist gut für die Region, und was muss nach Gesetz gemacht werden.“

In diesem Rahmen komme dem RP allerdings eine gestaltende Rolle zu, etwa bei der Raumordnung. Gestaltung für die Region sei ein generelles Ziel der Bündelungstätigkeit: „dass wir keine Investitionen verzögern, sondern möglichst schnell aufgrund der bestehenden Gesetze und Vorschriften eine Genehmigung ausgeben können, damit investiert werden kann. Das ist für uns die Quintessenz.“

Für Hans-Peter Conrad ist die politisch-gestaltende Funktion des Regierungspräsidiums schwer zu bewerten. Man müsse allerdings sehen, welche Projekte durch das Regierungspräsidium angestoßen wurden, etwa die Autobahn A 4 oder im Bereich der Krankenhausfinanzierung. Das Regierungspräsidium habe die Möglichkeit, aktiv zu werden, „man darf die Möglichkeiten des RP aber nicht überschätzen, es fügt sich ein in ein Konzert politischer Akteure.“

Blick nach vorn

Welche Rolle soll das Regierungspräsidium Kassel in Zukunft spielen?

Regierungspräsident Lutz Klein würde der Landesregierung – „egal, wer sie stellt“ – raten, „sich eher am Beispiel Baden-Württemberg zu orientieren, als an dem Beispiel Niedersachsen. Und das bedeutet dann, dass auch in der Zukunft eine starke Mittelinstanz da ist, und das wäre dann auch zum Vorteil der Region.“

Nach dem Wunsch von Regierungspräsident a.D. Dr. Wilke soll das Regierungspräsidium Kassel auch in Zukunft „eine große Rolle spielen, weil es die eigentliche Integrationsbehörde, die integrierende Behörde ist.“ Es habe sich gezeigt, dass das Regierungspräsidium schnell und flexibel auf Gegebenheiten reagieren, durch seine gebündelte Verwaltungskraft die Dinge vorantreiben und Probleme unmittelbar lösen könne. Wie Regierungspräsident Klein, so hofft auch Dr. Wilke, „dass sich die jeweils Regierenden dieser Tatsache bewusst sind und die

Mittelbehörden nicht in Frage stellen, sondern ihnen weitere Aufgaben zuweisen.“

Dr. Werner *Neusel* wünscht dem Regierungspräsidium, „weiterhin Gestalter zu sein“, die Chancen der nordhessischen Region zu nutzen, die Infrastruktur zu verbessern und alles zu tun, die Arbeitsplatzsituation zu verbessern. „Das ist im Grunde genommen auch unsere Aufgabe durch die Bewältigung der Maßnahmen und Projekte, die anstehen: Letztlich dafür Sorge zu tragen, dass die Bevölkerung in einer lebenswerten und liebenswerten Region lebt.“

Die wichtige Rolle, die Herbert *Schestag* dem Regierungspräsidium im Interview für die Region zugeschrieben hat, solle das RP nach seiner Einschätzung auch in Zukunft wahrnehmen.

Dr. Klaus *Ruppert* würde sich freuen, „wenn der RP seiner Verantwortung als Bündelungsbehörde in allen Lebensbereichen hier in Nordhessen gerecht würde und [ich] sehe darin eine wichtige Zukunftsaufgabe.“

Und für Günter *Pletsch* darf das Regierungspräsidium Kassel auch in Zukunft „nicht in die Defensive gehen.“ Das 140-jährige Bestehen müsse unter dem Motto „Hessenerfolgsmodell RP Kassel“ stehen, wichtig sei die Betonung der Verankerung der Kasseler Behörde in der Bevölkerung und die Betonung dessen, dass die Regierungspräsidien die Politik der Landesregierung umsetzen. Pletsch sieht es als notwendig an, dass das Land Hessen viele Arbeitsplätze in der Region erhält, auch wenn technisch die Aufgabenwahrnehmung von Wiesbaden aus möglich sei. Für den ehemaligen Abteilungsleiter ist ausschlaggebend, dass die Aufgaben von Menschen aus der Region erledigt würden. Ansonsten gehe für die Bevölkerung schnell der Bezug zur Verwaltung verloren, „dann heißt es: ‚die aus Wiesbaden‘“. Es sei für die Bevölkerung wichtig zu wissen, „wir werden von unseren Leuten verwaltet“, nur dann sei die Arbeit der Verwaltung, der behördliche Vollzug, auch vermittelbar: „Wenn die Mitarbeiter wie bisher ihren Wohnsitz überall in der Region haben, wenn Aufgaben entschieden werden beim RP“, dann gebe es einen persönlichen Bezug, denn nahezu jeder könne sagen, „ich kenne einen, der da arbeitet.“

Ernst *Bergbauer* strebt für die Zukunft an, „die Arbeit, die wir jetzt machen, noch besser machen“ zu wollen: Bessere Kundenorientierung, bessere Beratung und Sprachrohr der Region seien die Schlagworte.

Entscheidend seien schließlich die Genehmigungen, die das RP ausspreche, und damit die Investitionen und Arbeitsplätze für die Region. Ein Investor müsse das Gefühl haben, „im Hause Regierungspräsidium Kassel gut aufgehoben“ zu sein. Wenn es Probleme gebe, müsse versucht werden, „das Gesetz nicht so auszulegen, dass es gegen den Investor spricht, sondern eine Lösung zu finden, die das Gesetz mitträgt und die dem Investor hilft.“ Lösungen zu suchen, und nicht Probleme, sei die Devise.

Für die Zukunft wünscht sich Abteilungsleiter *Conrad* „eine aktive Rolle“ des Regierungspräsidiums in der Infrastruktur- und Freiraumplanung. Aufgabe sei es, „die Region weiter zu bringen.“ Dabei gelte es, die Eigenarten und Attraktionen der Region zu wahren.

Conrad macht darauf aufmerksam, dass die Region eine Institution brauche, „die alle an einen Tisch ruft.“ Diese Aufgabe sieht der Abteilungsleiter weiter beim Regierungspräsidium, es müsse zum Vorteil der Region und zum Vorteil der Behörde „alle Bälle spielen.“

Ein persönlicher Rückblick

Die Interviewpartner wurden auch gebeten, einen persönlichen Rückblick auf ihre Zeit im Regierungspräsidium Kassel zu werfen und für sie wichtige Ereignisse aus ihrer Amtszeit zu schildern. Ausnahmslos nannten alle Befragten hier die Wiedervereinigung, die alle anderen Ereignisse in den Schatten stellte. Die Wende 1989/90 und ihre Auswirkungen auf das Regierungspräsidium Kassel sind in Kapitel II. 5.1 „Zonenrandlage und Wiedervereinigung“ beschrieben.

Dem amtierenden Regierungspräsidenten *Lutz Klein* sind mit Bezug auf seine bisherige Amtszeit zwei Punkte besonders wichtig:

„Das eine ist die Operation Sichere Zukunft, die uns vor einen gewaltigen Problemberg gestellt hat, den wir aber gemeinsam in kurzer Zeit abgearbeitet bzw. erklossen haben. Das Zweite sind eine Reihe wichtiger Entscheidungen, die hier im Hause getroffen wurden, die auch heftig im Laufe der Genehmigungsprozesse mit Diskussionen begleitet wurden, und wo wir [...] durch Gerichte in unserer Arbeit bestätigt wurden [...]. Und dass wir auch schwierige oder immer schwieriger werdende Genehmigungsverfahren erfolgreich abgeschlossen haben.“

Der Regierungspräsident lobt in diesem Zusammenhang die Mitarbeiter des Hauses, die diese aufwendigen und teilweise emotionsbeladenen Verfahren abwickeln und damit eine hohe Belastung aushalten müssen (s. auch Kapitel III. 1 „Bündelung in der Praxis“).

Regierungsvizepräsident Dr. Werner Neusel wird im Jahr 2008 nach 36 Jahren das Regierungspräsidium verlassen und in den Ruhestand treten. Sein persönliches Fazit:

„Was mir hier im Hause insgesamt gefallen hat, war über die gesamten Jahre hinweg eine ausgesprochen gute Atmosphäre. Ich finde, hier herrscht eine hervorragende und wunderbare Kollegialität. Was mich beeindruckt, ist die hohe Qualität der Mitarbeiter, und

was sicherlich vom Prozess her interessant war, ist die technische Entwicklung der letzten Jahre gewesen. Ich finde, wir sind jetzt – davon bin ich überzeugt – ohne Zweifel ein ausgesprochen moderner Dienstleistungsbetrieb.

Ich habe nun insgesamt neun Behördenleiter kennen gelernt, und ich muss sagen, [...] die Zusammenarbeit war immer ausgezeichnet, sehr vertrauensvoll. Eben weil sie auch nicht parteipolitisch geprägt war.“

„Ich war am Anfang nicht so begeistert, in die Verwaltung zu gehen. Aber ich habe es letztlich nie bereut. Und zwar auch wegen der Vielfalt der Aufgaben, die hier zu verrichten waren. Ich fand die Tätigkeit hoch interessant, vielschichtig und insofern auch bereichernd. Wenn ich in diesem Jahr gehe, ist mein Rückblick ausgesprochen positiv.“

Auch der ehemalige Vizepräsident Herbert Schestag hebt die Kollegialität in der Behörde besonders hervor:

„Seit 1970 war ich 27 Jahre lang in führenden Funktionen als Abteilungsleiter und Regierungsvicepräsident tätig. Ich dieser Zeit habe ich sieben verschiedene Regierungspräsidentinnen und Präsidenten kennengelernt. Es gab Höhen und Tiefen, aber überwiegend Zeiten harmonisch kollegialer Zusammenarbeit.“

Helmut Bauknecht, ehemaliger Leiter der Regionalplanungsabteilung, zitiert aus seiner Rede anlässlich seiner Versetzung in den Ruhestand. Er habe an den Abteilungsleiterbesprechungen immer gerne teilgenommen, „[...] ich mache meine berufliche Arbeit überhaupt gerne. Insbesondere seit der Ausweitung meines Verantwortungsbereichs auf die Baudezernate, die Verkehrsdezernate, die Wirtschaftsförderung und den Datenschutz hatte ich eine sehr interessante Leitungsaufgabe in dieser Behörde. Auch die in den letzten Jahren verstärkt einsetzende Beschäftigung mit der Verwaltungsreform hat mein Aufgabenfeld um interessante Aspekte bereichert.“

Für den Architekten Bauknecht habe sich „mit dem Hinzukommen der Bau- und Verkehrsdezernate [...] in den letzten Jahren meiner beruflichen Tätigkeit [...] für mich der Kreis in sehr zufriedener Weise geschlossen.“

Der Rückblick des ehemaligen Forstabteilungsleiters Dr. Klaus Ruppert:

„Gern erinnere ich mich an den kollegialen Umgang miteinander, selbst in fachlichen Konfliktfällen; das gilt sowohl für die Spalte des Hauses als auch unter den Abteilungsleitern und zu den Dezernenten und Mitarbeitern der Abteilungen.“ Ohne ernsthafte Konflikte sei auch der Dialog mit den Personalräten gewesen, „in 25 Jahren gab es nur eine ernsthafte, unschöne Auseinandersetzung. Fachlich unterschiedliche Meinungen wird es immer geben, wo verschiedene Fachleute aufeinander stoßen. Aber persönlich war der Umgang immer

ordentlich und gut. Ich erinnere mich sehr gern an mein Berufsleben zurück und meine, dass wir auch einiges bewegt haben.“

„Was für mich entscheidend war, war, dass ich meinen Beruf liebte. Das war auch der Grund, weswegen ich nicht bei der Politik blieb. Nach fünf Jahren Ministerbüro wollte ich unbedingt auf ein Forstamt, ich bin eben Forstmann. Aber ich habe mich dann, wie das damals so war, dem Willen des Ministers und des Chefs der Landesforstverwaltung gebeugt und wechselte zum RP Kassel. Ich habe beruflich und persönlich eine schöne Zeit hier in Nordhessen gehabt und fühle mich nach meiner Pensionierung auch in Nordhessen sehr wohl. Ich habe nie bereut, dass ich nach Nordhessen gegangen bin. Es ist schön hier.“

Auch der ehemalige Leiter der Abteilung Umwelt- und Arbeitsschutz, Günter Pletsch, zeiht ein positives Fazit:

Die Tätigkeit im Hause habe er immer als ausgesprochen positiv erlebt, er habe nur mit netten Menschen mit allen ihren Stärken und Schwächen zu tun gehabt.

„Persönliche Freude“ habe ihm vor allem seine Tätigkeit im Ausbildungsbereich während seiner Zeit im Justitiariat gemacht, der Umgang mit den jungen Menschen war für ihn wichtig. Den Juristen habe er dabei die Vorzüge der Mittelbehörde verdeutlicht (die meisten Juristen blieben nicht beim Staat und gingen hinterher in die Wirtschaft). Es sei ihm ein Anliegen gewesen, neben dem fachlichen Aspekt auch die Behörde des Regierungspräsidenten zu vermitteln. Er habe die Menschen kritisch mit den Stärken und Schwächen des Regierungspräsidiums vertraut machen wollen, sie aber auch so auszubilden versucht, dass sie auch außerhalb eines Regierungspräsidiums arbeiten könnten.

Für den amtierenden Leiter der Umweltabteilung, Ernst Bergbauer, ist es sehr angenehm zu sehen, „[...] wenn man feststellt, dass eine Firma schnell eine Genehmigung bekommt und bauen kann und neue Arbeitsplätze schaffen kann.“ Daher empfindet er seine Arbeit in der Umweltabteilung als „die Interessanteste überhaupt“, da man ständig mit neuen Projekten, neuen Gesprächspartnern und einer Vielzahl von Aufgaben zu tun habe. Als „Meilensteine“ bezeichnet er die Eingliederung der Umweltbehörden in das RP, die *Operation Sichere Zukunft* und die Eingliederung des Arbeitsschutzes. Durch diese „Zwangssituation“ habe sich einiges sehr geändert, „indem wir kompakter geworden sind, noch mehr bündeln konnten als in der Vergangenheit und kundenorientierter geworden sind – quasi aus der Not heraus.“

Als besondere Ereignisse während seiner Berufslaufbahn im RP nennt Abteilungsleiter Hans-Peter Conrad zunächst die Wiedereingliederung der BFN, die Eingliederung Regionalplanung und die *Operation Sichere Zukunft*. Darüber hinaus nennt Conrad

die Demonstration für den Erhalt des Regierungspräsidiums im Landtagswahlkampf 1999:

Er habe als Abteilungsleiter damals in der Fußgängerzone mitgeholfen, Unterschriften für das RP zu sammeln: „*Ich fühlte mich in der Verantwortung*“, so Conrad, die Aktion sei ein „*Akt der Solidarität*“ gewesen und habe ein Stück weit zur Erhaltung des Regierungspräsidiums beigetragen.

Spannend seien auch die Tage nach dem Reaktorunglück von Tschernobyl gewesen, da sie „*so völlig aus dem Rahmen gefallen*“ seien im Vergleich zu Conrads bisheriger Tätigkeit. Der Lenkungsstab habe rund um die Uhr gearbeitet, Regierungspräsident Dr. Vilmar habe zum Abendessen halbe Hähnchen für alle besorgt.

Auch die Wiedervereinigung und vor allem die anschließende Unterbringung von Asylsuchenden, politischen Flüchtlingen und Spätaussiedlern ist Conrad als „*eine große Herausforderung für die Behörde*“ in Erinnerung geblieben.

Mehr als ein „schlichter Amtsbereich“

III. 6 Die besondere Stellung des Regierungspräsidiums Kassel

„Für die Stadt Kassel und die Region hat der RP traditionell eine geachtete Stellung. Man spricht in Nordhessen von ‚unserer Regierung‘. Das zeigt schon, dass man Vertrauen hat in diese Institution.“ (Dr. Klaus Ruppert)

Das Regierungspräsidium Kassel ist mehr als eine reine Verwaltungsbehörde. Das Regierungspräsidium nimmt auch politisch-gestaltende Aufgaben in der Region wahr. Diese Einschätzung lässt sich aus den besonderen Funktionen der Regierungspräsidien und insbesondere auch durch die Rolle des Regierungspräsidenten herleiten, die bereits angesprochen wurden. Diese über die reine Verwaltungstätigkeit hinausgehende Funktion ist aber kein Alleinstellungsmerkmal der Kasseler Behörde, sie ist Teil der Funktion der Regierungspräsidien in Deutschland und ist vermutlich – in Abhängigkeit eines Netzwerkes von gesetzlichen Grundlagen, der Abhängigkeit von der Landesregierung, der Persönlichkeit des Regierungspräsidenten und der Verankerung in der Region – von Behörde zu Behörde und von Zeit zu Zeit unterschiedlich ausgeprägt. Dennoch scheint das Regierungspräsidium Kassel unter den Regierungspräsidien (zumindest in Hessen) eine gewisse Sonderrolle einzunehmen. Dies legen Aussagen der Interview- und Gesprächspartner, aber auch Fundstellen in der Literatur nahe. Am stärksten kam diese Sonderrolle im ersten geführten Interview mit Günter Pletsch zum Ausdruck, das in der überspitzten Aussage gipfelte, dass die Landesregierung zwar die Regierungspräsidien in Hessen abschaffen könne, das in Kassel aber bestehen bleiben werde. Günter Pletsch war im Zuge dieser Arbeit der erste, aber nicht der einzige, der auf diese Sonderrolle des Regierungspräsidiums Kassel hinwies.

Zusammengefasst lässt sich die hervorgehobene Bedeutung des Regierungspräsidiums (und des Regierungsbezirkes) Kassel in der Aussage der hessischen CDU auf die Frage der Bedeutung des Regierungspräsidiums für die Region wiedergeben. Das Regierungspräsidium sei „Stifter einer nordhessischen Identität“, schreiben die Christdemokraten (s. Kapitel III. 4 „Die Bewertung von außen“). Die Gründe für diese identitätsstiftende Wirkung scheinen in drei Faktoren zu liegen, die man bei Interviewpartnern und in der Literatur finden kann, und die miteinander im Zusammenhang stehen:

- der Anknüpfung an die ehemalige Selbstständigkeit Kurhessens,
- der langen Geschichte des Regierungspräsidiums Kassel,
- der (relativ) weiten Entfernung zur Landeshauptstadt Wiesbaden.

Wegner bezeichnet das ehemalige hessische Kurfürstentum, das in Kassel seine Hauptstadt hatte, als „Rückgrat“ und „Kontinuitätslinie“ der hessischen Geschichte (vgl. S. 1). Wie bereits in Kapitel I. 2.2 („Mittelinstanz in Hessen“) beschrieben, so ging die Entwicklung des heutigen Bundeslandes von dem heutigen Nordhessen aus, der Begriff Hessen wurde hier geboren (vgl. u.a. Wegner, S. VII). Diese staatliche Selbstständigkeit hatte im Jahr 1866 ein Ende:

„Am 17. September 1866 beschloss der preußische Landtag mit 273 zu 14 Stimmen die Annekterierung [...] des Kurfürstentums Hessen [...]“ (Wegner, S. 131). Der Regierungsbezirk Kassel, „der das bisherige Kurhessen, einschließlich der Exklaven Schmalkalden und Grafschaft Schaumburg, umschloss“ (Wegner, S. 132), trat an die Stelle des Kurfürstentums, „als einzige größere Verwaltungsbehörde des neuen Regierungsbezirkes trat die preußische Regierung praktisch die Nachfolge der bisherigen kurhessischen Ministerien an“ (Dülfer, S. 367). „Die Regierung in Kassel“, wie Dülfer seine Geschichte des Regierungspräsidium nannte, und wie das Regierungspräsidium nach preußischem Muster auch hieß, scheint in Nordhessen also tatsächlich zumindest das Ansehen einer „echten“ Regierung gehabt zu haben und vielleicht noch zu haben: Das aktuelle PR-Konzept des Regierungspräsidiums Kassel (vgl. Kapitel II. 4.2 „Der Verwaltungsreformprozess“) spricht von der „Marke“ Regierung, das RP sei „Die Regierung“, Regionalmanager Holger Schach berichtet, der Regierungspräsident sei in Nordhessen eine Art regionaler Ministerpräsident. Auch der ehemalige Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke und Günter Pletsch bringen für die Erklärung der Sonderstellung des Regierungspräsidiums die Anbindung an das Kurfürstentum ins Spiel. Das Regierungspräsidium Kassel sei „schon etwas wie die Fortsetzung des Kurfürstentums“, sagte Pletsch, das RP verkörpere die fürstliche Tradition bis heute. Für Hillmann sind solcherlei traditionelle und psychologische Faktoren bei der räumlichen Einteilung eines Landes in Regierungsbezirke zu berücksichtigen. Die „Würde“ ehemaliger Hauptsäte spielt demnach bei der Frage der Diskussion um die Regierungspräsidien und ihren räumlichen Zuschnitt auch eine Rolle, „in derartigen Fällen kann sich mit einem Verwaltungsbezirk mehr verbinden als der schlichte Gedanke, dass es sich dabei um einen Amtsbereich der staatlichen Mittelinstanz handelt“ (Hillmann, S. 216/217). Und auch, wenn der Regierungsbezirk durch den Verlust von Hanau und Marburg sowie seiner Exklaven Schmalkalden und Schaumburg nach Angaben Wegners (vgl. S. 161) eine Bereicherung verloren hat, so ist nach seiner Einschätzung „Das alte Kurhessen [...] in den Strukturen des heutigen Bundeslandes Hessen vor allem im Regierungsbezirk Kassel lebendig, daneben in vielen Verbänden, Organisationen und Kammern und Vereinigungen, die für dieses Gebiet arbeiten. Seit über 700 Jahren wird das Land von dem Felssporn hoch über der Fulda, der heute das Regierungspräsidium an

Stelle des alten Landgrafenschlosses trägt, regiert. [...] Es ist zur wesentlichen Aufgabe des heutigen nördlichen Teils von Hessen geworden, diese Kräfte des alten Kurfürstentums zu erhalten und weiterhin zu bündeln, damit sie ihre historischen und gegenwärtigen Aktivposten in die kulturelle und politische Weiterentwicklung des Gesamtlandes einbringen können.“ (Wegner, S. 160/161)

1867 entstand neben dem Regierungspräsidium Kassel auch das Regierungspräsidium Wiesbaden auf dem Gebiet des heutigen Bundeslandes Hessen. Gemeinsam bildeten diese beiden Regierungsbezirke die preußische Provinz Hessen-Nassau, deren Oberpräsident ebenfalls in Kassel saß, wie Dr. Wilke unterstreicht. Nach der Auflösung des Wiesbadener RP 1968 ist damit das Regierungspräsidium Kassel heute das älteste Regierungspräsidium in Hessen, und daraus begründet Regierungspräsident Lutz Klein die „gewisse Sonderrolle“ des Hauses: „Wir sind in Hessen mit Abstand das älteste Regierungspräsidium; wir sind die Preußen unter den Regierungspräsidien, das sagt man uns nach.“ Und die preußischen Tugenden seien nicht die Schlechtesten, gerade heute erinnere man sich gelegentlich wieder daran. Darin stimmt der amtierende „nordhessische Ministerpräsident“ (diese Bemerkung soll an dieser Stelle einmal erlaubt sein) mit zweien seiner Amtsvorgänger überein, die das „Preußische“ des Kasseler RP ebenfalls hervorgehoben haben:

„Entsprechend ihrer Geschichte wird sie [die Regierung in Kassel, d. Verf.] auch heute noch von den preußischen Tugenden der Pflichterfüllung, Einsatzfreudigkeit und Gewissenhaftigkeit, der Disziplin und Sparsamkeit und vor allem der hohen Verpflichtung für das Gemeinwohl geprägt“,

schrieb Alfred Schneider im Vorwort von „Brücke und Mittler“ (S. 8). Und anlässlich seiner Verabschiedung sagte Bertram Hilgen (vgl. Archivordner 7dA): „Dass das Kasseler Regierungspräsidium eine im positiven Sinne preußische Behörde ist, deren Mitarbeiter qualifizierte Arbeit leisten, ist in Hessen allseits bekannt.“

Schließlich dürfte auch die Auswahl der insbesondere aus nordhessischer Sicht peripher gelegenen Stadt Wiesbaden als Hauptstadt des neuen Bundeslandes Hessen (damit vermied man laut Wegner einen Konflikt zwischen den beiden bisherigen Hauptstädten Kassel und Darmstadt, vgl. S. 160) zu einer stärkeren Identifikationswirkung der nordhessischen Behörde geführt haben. Denn „der Regierungssitz Wiesbaden bedeutete für Kurhessen eine Umkehrung der bisherigen historischen Entwicklung: Seit dem Hochmittelalter hatte sich das Territorium der Landgrafschaft Hessen von Kassel aus entwickelt“ (Wegner, S. 160). Die Gewichte hätten sich 1945 „einseitig in das Rhein-Main-Gebiet“ verlagert (ebd.). Der ehemalige Regierungsvizepräsident

Herbert Schestag beispielsweise schreibt dem Regierungspräsidium Kassel daher durch die Lage Nordhessens eine wichtige Funktion zu, da die Region „von unserer Landeshauptstadt Wiesbaden weit entfernt“ sei.

Regierungspräsidenten Klein und Dr. Wilke deuten einen weiteren Grund an, warum sich das Kasseler Regierungspräsidium neben der längeren Historie insbesondere vom RP Darmstadt unterscheidet:

„Bei Darmstadt kommt noch die Besonderheit hinzu – gegenüber uns –, dass weitestgehend dieser Bereich Ballungsgebiet ist, in dem große Städte sind, die alle riesige Verwaltungen haben mit Spezialisten wie im Regierungspräsidium, und das Präsidium nicht so auffällt. Hier haben wir zwei Oberzentren in Nordhessen – das sind Kassel und Fulda – und dann haben wir noch zwei Hände voll von Städten zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern, und die überwiegende Mehrheit der 139 Städte und Gemeinden liegt irgendwo zwischen 3.000 und 10.000 Einwohnern. Da hebt sich dann automatisch die Behörde hervor.“ (Lutz Klein)

Und Günter Pletsch nennt ein weiteres mögliches – und sicherlich mit den genannten verbundenes – Argument für die Sonderstellung des Regierungspräsidiums Kassel: Die Bevölkerung in Nordhessen sei obrigkeitsgläubiger als in Ballungsräumen. Hier spielen die oft in der Öffentlichkeit dargestellten unterschiedlichen Identitäten der Süd- und Nordhessen eine Rolle. Für Pletsch sei der Regierungsbezirk „aus Sicht aus Wiesbaden“ Provinz. Man akzeptiere die hohe Akzeptanz des Regierungspräsidiums beim Bürger, aber in Kassel geborene Ideen hätten kaum eine Chance in Wiesbaden: „Uns glaubt man nicht, dass wir innovativ sein möchten“, sagt Pletsch (was allerdings z.B. durch Projekte wie eBeihilfe und Owiz1 widerlegt werden kann). Südhessen sehe sich als „Nabel der Welt“, die Personalkarrieren seien ganz anders als in Nordhessen, die Mitarbeiter hier stärker mit der Region verwurzelt. Den Autoritätsvorsprung des Regierungspräsidiums in Nordhessen habe Pletsch gleich nach Beginn seiner Tätigkeit in der Behörde erlebt (s. auch Dr. Kreusch/Kapitel II. 2.3.3 „Das Gesundheits- und Sozialwesen“): „Ich kam als Laie zu Terminen und sollte entscheiden – was ich sagte, galt.“ Als Beispiele nennt Pletsch, der damals im Verkehrsdezernat war, eine Verkehrsschau in Hofgeismar (die unterschiedlichen Entscheidungsträger saßen alle in einem Bus, Pletsch wurde vorn platziert und sollte sagen, wo Verkehrsschilder hinkommen) und den Bau der Marburger Stadtautobahn, wo das Verkehrsdezernat zwischen den Interessen der Gewerbetreibenden und der Anwohner entscheiden musste. „Dies hat mir vor Augen geführt, welche Verantwortung man trägt“, berichtet Günter Pletsch und unterstreicht, dass bei jeder Entscheidung eine hohe Sorgfalt nötig sei.

Wie stark diese unterschiedlichen Identitäten eine Rolle spielen, und inwieweit das Regierungspräsidium Kassel eine nordhessische Identität prägt, kann Inhalt einer anderen Untersuchung sein und hier nicht abschließend geklärt werden. Doch die unterschiedlichen Aussagen deuten eindeutig darauf hin, dass es für die Region Nordhessen das Regierungspräsidium Kassel eine besondere Rolle spielt. Einige weitere Aussagen sollen dies untermauern:

Ministerpräsident Roland Koch nannte das Regierungspräsidium Kassel in seiner Festansprache zum 140-jährigen Bestehen einen „zentralen Integrationsfaktor“ für die Region. Das Regierungspräsidium sei nicht nur Verwaltungsdienststelle, sondern auch ein Stück Identität und eine andere Instanz als das Regierungspräsidium in Südhessen. In diesem Zusammenhang billigte Koch dem Regierungspräsidium Kassel zu, nicht nur Botschafter für die Landesregierung, sondern auch Schutzherr vor der Landesregierung in Nordhessen zu sein (vgl. auch WLZ, 29. September 2007). Auch Günter Pletsch hatte im Interview davon gesprochen, dass der Regierungsbezirk eine Art „Schonraum“ vor Wiesbaden sei, „uns trifft hier nichts so hart.“

Den von Pletsch genannten Begriff des „Schonraums“ Nordhessen hat Regierungsvizepräsident Dr. Neusel nach eigenen Angaben noch nie gehört, er bestätigt aber auch die im Vergleich zu anderen Regierungspräsidien besondere Rolle des Regierungspräsidiums Kassel: „Es hat eine Sonderrolle, traditionell. Es ist ja auch das älteste Regierungspräsidium.“ Dies habe auch dazu geführt, dass die Öffentlichkeit sich bei der Diskussion um die Abschaffung der Regierungspräsidien im Wahlkampf 1999 für das RP in Kassel eingesetzt habe. „Wir wurden ja bis vor einiger Zeit – und so meldete sich unsere Telefonzentrale noch bis vor 15 Jahren – als ‚Regierung in Kassel‘ bezeichnet [...]\“, so Dr. Neusel weiter. Er glaube, dass das Regierungspräsidium in Nordhessen fester verankert sei, als die Präsidien in den anderen Landesteilen:

„Wegen dieser relativ starken Akzeptanz in der Bevölkerung habe ich schon den Eindruck, dass die beiden anderen Regierungspräsidien ab und zu ein bisschen neidisch auf uns gucken, weil sie eben vielleicht nicht so integriert und akzeptiert werden, wie wir hier in Nordhessen.“

Auch Regierungspräsident Klein bescheinigt, „dass das Haus in der Bevölkerung einen anderen Stellenwert hat, als in Mittelhessen [...] oder Darmstadt“, und führt dies auf die „Lebenszeit von 140 Jahren“ zurück. Aus seiner Zeit im Verkehrsdezernat wisse er noch, dass vom Ministerium oft festgestellt worden sei:

„In Kassel läuft das, und in Darmstadt und damals Wiesbaden und heute vielleicht Gießen wird das ein bisschen anders gehandhabt. Manchmal auch ein bisschen großzügiger, aber in Südhessen lebt auch ein anderer Menschenschlag.“

Das Regierungspräsidium Kassel mit seinem Regierungsbezirk ist damit „eine administrative und kommunikative Klammer für Nordhessen“ (IHK Kassel) und „das einzige Bindeglied zwischen Region und Landeshauptstadt“ (Handwerkskammer Kassel). Diese doppelte Funktion als Sachwalter nordhessischer Interessen und Repräsentant der Landesregierung macht auch für Hessens ehemaligen Wirtschaftsminister Dieter Posch den „besonderen Wert“ des Regierungspräsidiums Kassel aus (s. sein Zitat in Kapitel III. 4 „Die Bewertung von außen“). Im Interview betitelte der ehemalige Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke den Kasseler Regierungspräsidenten daher wohl nicht von ungefähr als den wichtigsten Regierungspräsidenten in Hessen. Sein späterer Nachfolger, Bertram Hilgen, bedankte sich bei seiner Verabschiedung beim Land Hessen dafür, „dass es mir die schönste Aufgabe, die es zu vergeben hat, Regierungspräsident in Kassel zu sein – für drei Jahre übertragen hat.“

Fest verankert in der Erden?

III. 7 Das Problem der fehlenden Legitimation

Fehlt sie, oder fehlt sie nicht?

Die demokratische Kontrolle über die Regierungspräsidien

Ein Problemfall bzw. Kritikpunkt an den Regierungspräsidien ist der Vorwurf einer mangelnden demokratischen Legitimation bzw. Kontrolle der Regierungspräsidien. Immer wieder werde die Frage aufgeworfen, „*ob die Bezirksregierungen mit ihren teilweise weitreichenden Entscheidungskompetenzen in politisch sensiblen Bereichen nicht einer stärkeren demokratischen Legitimation und Kontrolle bedürfen.*“ (Stöbe/Brandel, S. 23)

Die Frage betrifft die „Machtkonzentration“ (vgl. Kilian, S. 119) der Regierungspräsidien und damit auch die relativ starke Stellung des Regierungspräsidenten, aber auch ein allgemeines Kontrolldefizit über die Behörde der Mittelstufe. Denn: auf dieser Ebene gibt es eben kein parlamentarisches Kontrollorgan, wie es auf der oberen Ebene durch die Landtage und auf der unteren Verwaltungsebene durch die Kreistage und Gemeindepalamente gegeben ist.

Einen weiteren damit zusammenhängenden Aspekt bringen Stöbe/Brandel und Behrens mit in die Diskussion ein: will man den Regierungspräsidien in Zukunft eine stärker aktiv-verknüpfende Funktion auf regionaler Ebene zukommen lassen (also mehr gestalten statt verwalten), z.B. im Bereich regionaler Förderprogramme oder einer „Entwicklungs politik“ für die Region, dann sei die Existenz eines politischen Gremiums an der Seite der Regierungspräsidien erforderlich (vgl. Stöbe/Brandel, S. 55; Behrens, S. 321).

Wie Freudenberg und Köstering übereinstimmend schreiben, ist die Frage der demokratischen Legitimation der Regierungspräsidien eigentlich geklärt. Als Teil der Landesverwaltung sind die Regierungspräsidien „in die exekutive Hierarchie eingegliedert“ (Hillmann, S. 186), sie stehen auch nicht im Widerspruch zum demokratischen Verfassungsprinzip (Sachverständigenkommission 1967, S. 37). Eindeutig wird auch Lange: „Die Regierungspräsidien leiden unter keinem Demokratiedefizit“ (Lange; in: RP Gießen, S. 26): Die demokratische Verantwortung und Legitimation werde durch die parlamentarische Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung vermittelt, die Regierungspräsidien unterscheiden sich insofern nicht von anderen Teilen der Landesverwaltung (ebd.). Auch der Mittelinstanzbericht stellt fest, dass die Regierungspräsidien damit „der vollen parlamentarischen Kontrolle“ unterliegen

(Mittelinstanzbericht, S. 9). Im Hinblick auf die Person des Regierungspräsidenten verweisen Stöbe/Brandel außerdem unter Bezug auf Hoffmann darauf, dass der Präsident als politischer Beamter ebenfalls der parlamentarischen Kontrolle unterstehe.

Was die Möglichkeit einer Angliederung bzw. Schaffung eines Gremiums an der Seite der Regierungspräsidien betrifft, so verdeutlicht Siedentopf (vgl. RP Gießen, S. 41), dass politische Kontrolle kein Selbstzweck sei, sondern nur bei einem „entsprechenden eigenverantwortlich wahrzunehmenden Aufgabenbestand der zu kontrollierenden Ebene“ erforderlich ist. Ähnlich sieht es Klaus Lange:

„Die Einführung einer parlamentarischen Kontrolle auf Regionsebene läge im Sinne des Demokratieprinzips, wenngleich sie durch dieses Prinzip nicht geboten ist und auch die heutige staatliche Mittelinstanz selbstverständlich legitimiert ist. Eine parlamentarische Kontrollinstanz auf Regionsebene kann nur dann in Betracht kommen, wenn ihr relevante Entscheidungsbefugnisse sinnvoll zugewiesen werden können.“ (RP Gießen, S. 14)

Im Hinblick auf ein „Mehr“ an Demokratie wäre ein demokratisches Organ auf Bezirks/Regionsebene zwar wünschenswert, so Lange, das „Mehr“ an Demokratie kann aber schnell ins Gegenteil umschlagen. Eine zusätzliche Ebene führe zu mehr Unübersichtlichkeit und hätte Folgen für das Wahlverhalten der Bürger (vgl. RP Gießen, S. 26); die Bereitschaft, wählen zu gehen, könnte beeinträchtigt werden (vgl. RP Gießen, S. 14). Auch die Sachverständigenkommission warnte 1967 davor, dass eine weitere parlamentarische Ebene (in diesem Falle die Schaffung von Kommunalverbänden) zu einer „nicht vertretbaren Vielzahl von Gebietskörperschaften führen“ werde (S. 57). Die „logisch klare Lösung wäre schon die Einrichtung eines Regionalparlaments auf Bezirksebene“, steht auch Freudenberg einem „Mehr“ an Demokratie positiv gegenüber, doch aus praktischen Gründen könne man die Schaffung einer fünften Ebene in der Bundesrepublik nicht gutheißen (S. 413).

Auch die Ersetzung der Regierungspräsidien durch eine mögliche Selbstverwaltung auf Bezirks-/Regionalebene wird von Lange hinsichtlich einer besseren demokratischen Legitimation kritisch beurteilt; eine Vergrößerung der Landkreise (z.B. Regionalkreise) würde eine Verringerung der Zahl der Repräsentanten je Einwohner mit sich bringen (RP Gießen, S. 26). Zudem warnt Lange vor einem Einflussverlust der kommunalen Vertretungskörperschaften (S. 42), wenn ein Selbstverwaltungsorgan mit entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen auf Regionalebene geschaffen würde. Dies würde auch die Bürgernähe verringern (Götz; in: RP Gießen, S. 44) und die Frage nach der Notwendigkeit der Bundesländer aufwerfen (Koetz; in RP Gießen, S. 43).

Politikferne als Vorteil

Neutralität durch Abstand

Die relativ weite Entfernung der Regierungspräsidien von der Politik wird sogar als ein Vorteil der Regierungspräsidien angesehen. Die Zwischenposition der Regierungspräsidien sei bedeutend, so Wahl (S. 229), da durch ihre „angemessene Verortung“ zwischen Kommunen und Ministerien Entscheidungen getroffen werden können, „die nicht ortsnah unter dem Einfluss des lokalen Politikfelds getroffen werden sollen.“ Während auf der einen Seite also die (widerlegte) mangelnde demokratische Legitimation sowie damit zusammenhängend die Politik- und Bürgerferne der Regierungspräsidien als Kritikpunkte angesehen und der Vorwurf eines absolutistisch-obrigkeitsstaatlichen „Fossils“ (vgl. Kilian, S. 119) geäußert werden, wird auf der anderen Seite die neutrale Stellung der Regierungspräsidien hervorgehoben, da „die Entscheidungen dieser Behörde im Durchschnitt doch weniger politisch anfällig seien als auf der Stadt- und Kreisebene einerseits und auf der Ministerialebene andererseits“ (Wagener 1981, S. 157). Die Regierungspräsidien gelten laut Wagener als „neutral urteilende hoheitliche Staatsmacht“, die keinen Eigeninteressen ausgesetzt seien und denen es auch nicht um eine politische Profilierung gehe. Die Bürger müssten ebenfalls nicht befürchten, dass die Entscheidungen der Regierungspräsidien einem „allzu intensiven Einfluss örtlicher Interessen ausgesetzt“ seien (vgl. Wagener, S. 158).

Diese neutrale Stellung der Regierungspräsidien und ihre Konzentration auf die Sache im Sinne einer allumfassenden Aufgabenwahrnehmung für den Bezirk kann nur durch ihre einmalige Stellung und Funktion gewährleistet werden: durch die Mittellage und deren relative Politik- und Bürgerferne und durch die Bündelungs-, Koordinations- und Ausgleichsfunktion auf regionaler Ebene. Der Regierungspräsident sei „ein Mann des Ausgleichs, der Koordination und der gediegenen, rechtlich begründbaren Sachlichkeit. Hierin besteht seine spezielle bürgerfreundliche Aufgabe“, (Wagener, S. 158).

Problem gelöst?

Die Frage der öffentlichen Wahrnehmung

Die Kritik an einer mangelnden demokratischen Legitimation der Regierungspräsidien erscheint also widerlegt, und doch ist sie ein Problem für die Regierungspräsidien. Dierk Freudenberg sieht in dem Vorwurf der fehlenden demokratischen Verankerung auch kein staatsrechtliches, sondern ein politologisch ungelöstes Problem (vgl. S. 413):

„Juristisch-staatsrechtliche und sozialwissenschaftlich-politologische Sichtweise fallen hier auseinander. Sicher ist die Bezirksregierung als Behördentyp demokratisch legitimiert.“

Aber: Der kommunale Abgeordnete hat mit dem Amtsleiter seiner Stadt- oder Kreisverwaltung schon mehr als ein Bier getrunken, der Landtagsabgeordnete besucht öfters die Leiter der Referate [...] in den Ministerien [...].“ (Freudenberg S. 235)

Während Amtsleiter und Abgeordneter also gerade in der Kneipe sitzen, ein Bierchen zischen und damit persönlich in Kontakt stehen und sich gegenseitig mehr oder weniger über die jeweiligen verwaltungs-politischen Probleme austauschen, werden die Mitarbeiter der Regierungspräsidien von der Politik allein gelassen: Den zuständigen Dezernatsleiter in den Regierungspräsidien habe der Landtagsabgeordnete noch nie gesehen, so Freudenberg (ebd.), und das trifft wohl auch auf die kommunalen Mandatsträger zu. Der Vorwurf der mangelnden demokratischen Legitimation hängt also auch eng mit der Wahrnehmung der Regierungspräsidien in Politik und Öffentlichkeit zusammen (vgl. auch Freudenberg, S. 235).

Das ungeliebte Kind

Regierungspräsidien als Behörden ohne Lobby

Ein wesentlicher Grund für die andauernde Diskussion um die Beibehaltung oder Abschaffung der Mittelinstanz scheint die Frage der öffentlichen Wahrnehmung der Regierungspräsidien zu sein. Denn folgt man der wissenschaftlichen Literatur und der Erfahrung der Praxis, so sind Sinn und Nutzen der bündelnden Mittelinstanz bei der Mehrheit von Wissenschaftlern und Verwaltungskennern hoch anerkannt, wie auch in dieser Arbeit angedeutet wurde. Dennoch werden die Regierungspräsidien von politischer Seite nunmehr seit ihrer Gründung immer wieder infrage gestellt, in Hessen zuletzt im Landtagswahlkampf 1999, in Niedersachsen wurden sie aller mittelinstanzfreundlicher Literatur zum Trotz abgeschafft.

„Die Beibehaltung der Regierungspräsidien ist primär eine politische Frage“, folgert daher Kilian (S. 109), die Regierungspräsidien seien die „am meisten politisch gefährdeten Institutionen“ (Kilian, S. 118). Aber warum sind die Mittelbehörden so umstritten, wenn sie fachlich doch so hoch anerkannt sind?

Die Verwaltung – ganz allgemein – ist beim Bürger unbeliebt (vgl. Kilian, S. 115). Belege dafür finden sich fast täglich in den Medien, wenn wieder über die neuesten „Foltertechniken“ der „Paragrafenreiter“ gegenüber dem braven Bürger berichtet wird. Selbst in der (schöngeistigen) Literatur sei das Bild der Verwaltung „fast schon traditionell miserabel“, hat Kilian herausgefunden (vgl. S. 115). Und Wagener schrieb 1981 (S. 154): „Das öffentliche Interesse an der Verwaltung ist heute weit disparater und negativer bestimmt als noch vor einem Jahrzehnt.“

Politikern, die den Abbau von Bürokratie versprechen (und womöglich auch umsetzen) werden die Wähler daher auch in mehr oder minder großen Massen nachlaufen. Insoweit betrifft das Problem der Unbeliebtheit die gesamte Verwaltung. Dabei ist es vor allem im Wahlkampf wohl leichter und öffentlichkeitswirksamer, im Rahmen des (sicherlich oftmals notwendigen) Abbaus der Bürokratie und vor dem Hintergrund leerer Staatskassen die komplette Abschaffung einer ganzen Behörde zu fordern, als nur eine innerbehördliche Verwaltungsoptimierung auf allen Ebenen. Viele Reformvorschläge seien von Populismus geprägt, so Hillebrandt/Sümmermann (in: Bogumil 2006, S. 1), „[...] sie suggerieren, dass mittels der Abschaffung von Regierungspräsidien oder Institutionen per se Effizienzgewinne erzielt werden können. Gängige Vorurteile über ineffiziente Verwaltungen werden genutzt, um der Öffentlichkeit weiszumachen, ein solcher Aktionismus führe zu Einsparungen.“

Bogumil et al. weisen in ihrem Gutachten zur Qualität der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Umweltverwaltung der Bundesländer nach, dass die Qualität der Verwaltung unter solcherlei Reformen tatsächlich leidet (vgl. S. 212). Der „kaum gekannte Grad“ der Umsetzung der politischen Zielvorgaben sei zwar positiv zu bewerten (z.B. die großen Reformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen), durch eine Politisierung und Ideologisierung der Diskussion würden sachliche Widersprüche aber ausgeblendet. Der Wunsch der Politik nach einer Rückgewinnung der Steuerung der Verwaltung sei zwar legitim, doch müsse überlegt werden, „[...] was es heißt, wenn politisch als erfolgreich geltende Reformen systematisch die administrative Problemlösungsfähigkeit und damit die Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns konterkarieren.“ (Bogumil 2007, S. 215).

Wie Kilian feststellt, sind die Regierungspräsidien im besonderen Maße von diesen Tendenzen betroffen:

„Die ungeliebte Verwaltung als gesellschaftliche Erscheinung umgreift erst recht das anonyme Regierungspräsidium; es ist noch ungeliebter, weil unbekannter und weil ihm eine Aufsichtsfunktion zukommt.“ (Kilian, S. 115)

Die Mittelinstanzen kämpfen demnach mit dem „Dilemma öffentlicher Wertschätzung:“ Das Regierungspräsidium habe weder den Glanz eines Ministeriums, noch „die bürgernahe, kommunaldemokratische Weihe“; der Wert des Regierungspräsidiums ergebe sich damit nicht von selbst, so Kilian (vgl. S. 115). Die Gründe für dieses „Dilemma“ liegen auf der Hand und lassen sich vor allem durch die Mittellage und die Aufgaben der Regierungspräsidien begründen: Sie sind sowohl relativ politik- als

auch relativ bürgerfern (vgl. auch Stöbe/Brandel, S. 28). Durch die traditionellen, vor allem zweitinstanzlichen Aufgaben haben die Bürger kaum Verwaltungskontakt zu den Regierungspräsidien, eine geforderte Abschaffung tangiert sie daher nicht so sehr. Schließlich ist da auch noch die Aufsichtsaufgabe, die bei den zu Beaufsichtigenden nicht unbedingt ein positives Bild auf die Regierungspräsidien wirft; Freudenberg vergleicht den Regierungspräsidenten in diesem Zusammenhang mit dem Paragrafenreiter und den Kommunalpolitiker mit einem Macher-Typen (vgl. S. 234). Der ehemalige Kasseler Regierungspräsident Fröbel schreibt dazu in der hessischen Gemeindezeitung (vgl. Fröbel, S. 322/323), dass die Kommunen dazu geneigt seien „unangenehme Tatbestände“ auf den Staat zu verlagern. Er sei „[...] gern bereit, alle unangenehmen Entscheidungen auf den Regierungspräsidenten zu übernehmen, wenn andererseits die Kommunen bereit sind, alle positiven Entscheidungen ebenfalls in meinem Namen auszusprechen.“ (ebd.)

Freudenberg gibt ein weiteres Beispiel darüber, wie mit Hilfe der „bei uns sogenannten ‚Ich-freue-mich-Erlasse‘“ die „Volkswut auf die Bürokratenbehörde Bezirkregierung“ gelehrt werde (vgl. S. 236): Ein Minister teile einem Antragssteller mit („Ich freue mich, Ihnen mitteilen zu können ...“), dass er das Geld zur Verfügung stellen werde, den förmlichen Bewilligungsbescheid aber das Regierungspräsidium auszustellen habe:

„Der Zuwendungsempfänger teilt frohgemut der Bezirksregierung seine Kontonummer mit und wartet auf das Geld. Diese muss ihm sagen, dass von den 14 Punkten der Verwaltungsvorschriften [...] 3 Punkte (noch) nicht erfüllt seien.“ (ebd.)

Diese Auffassung wird auch vom Pressesprecher des Regierungspräsidiums Kassel bestätigt (s. auch Kapitel II. 4.5 „Die Öffentlichkeitsarbeit“). Das Regierungspräsidium als Mittelbehörde sei auf der einen Seite „ziemlich weit weg vom Bürger“, auf der anderen Seite aber auch „nah genug dran, um zu wissen, dass es da ist“. Dies führe dazu, dass der Bürger ein „unscharfes Bild“ vom Regierungspräsidium erhalte, und dieses unscharfe Bild ermöglicht es nach Einschätzung des Pressesprechers, Vorurteile gegen das Regierungspräsidium zu bilden.

Davon ist auch die politische Ebene nicht ausgenommen, wie Freudenberg (vgl. S. 234) meint. Er kommt zu dem (von Bogumil/Kottmann [vgl. S. 58] am Beispiel Niedersachsen letztendlich nachgewiesenen) Schluss:

„Hinter dem Ressortprinzip steht der geballte politische Wille der Fachpolitiker aller Parteien, für die Bezirksregierungen streiten nur die Verwaltungsfachleute.“ (Freudenberg, S. 235)

Sein Lösungsvorschlag:

„Man müsste die Politiker mit der ungeliebten, unpolitischen und ,undemokratischen‘ Bürokratiebehörde Bezirksregierung versöhnen und entweder die Landtagsabgeordneten des Bezirks oder die Kommunalparlamentarier der Kreisebene des Bezirks für die Bezirksregierung gewinnen.“ (Freudenberg, S. 413)

So könnten die politischen Mandatsträger in den ressortübergreifenden Informations- und Willensbildungsprozess der Bündelungsbehörde auf regionaler Ebene eingebunden werden. Möglichkeiten dazu hat nach Angaben Freudenburgs Jo Baron vorgelegt, der einerseits die Schaffung eines Landtagsausschusses für jeden Regierungsbezirk („Regionalausschuss“) in Erwägung zieht und andererseits die Schaffung von „allgemeinen politischen Beiräten“ vorschlägt, in denen kommunale Mandatsträger enger an die Regierungspräsidien gebunden werden. In beiden Fällen gibt es jedoch auch rechtliche Bedenken, die nach Angaben Freudenburgs von Heiko Faber vorgetragen wurden:

„Die Landtagsabgeordneten seien verfassungsrechtlich dem ganzen Land verpflichtet, und ein communal bestellter Regionalausschuss mache die zu Beaufsichtigenden zu Aufpassern.“ (Freudenberg, S. 413)

Das Regierungspräsidium Kassel hat diesem Manko seit einigen Jahren insofern Rechnung getragen, als es sämtliche Abgeordnete aus seinem Bezirk (Europa-, Bundestags- und Landtagsabgeordnete) einmal jährlich zu einem Treffen einlädt und sie mit wichtigen Fragen und Problemen der Region vertraut macht. Dieses habe sich bisher außerordentlich bewährt, was auch durch die sehr gute Teilnahme der Abgeordneten bestätigt werde: „Die Mandatsträger aus allen Parteien sind an diesem Termin sehr interessiert und können sich dadurch viel besser in die Aufgaben unseres Hauses und den Wert unserer Arbeit hineinversetzen“, sagt Regierungspräsident Lutz Klein.

Das Regierungspräsidium Kassel aus Vorbild

Legitimiert und anerkannt

Für die beiden hier geschilderten und in engem Zusammenhang stehenden Probleme der demokratischen Legitimation der Regierungspräsidien und ihrer öffentlichen Wahrnehmung erscheint das Regierungspräsidium Kassel zumindest nach den in dieser Arbeit gemachten Erfahrungen als mögliche Problemlösungsalternative.

Die demokratische Kontrolle des Regierungspräsidiums ist grundsätzlich auch in Kassel durch die Landesregierung und die Stellung des Regierungspräsidenten als politischen Beamten gewährleistet. An der Stelle, an der das Regierungspräsidium tat-

sächlich planend und gestaltend in die Region eingreifen kann, nämlich bei der Regionalentwicklung, ist dem RP – wie allen Regierungspräsidien in Hessen – die Regionale Planungsversammlung als indirekt von den Kommunen gewählte parlamentarische Kontrollinstanz beigegeben, und zwar eben genau für diesen Aufgabenbereich. Eine Mitsprache der Kommunen ist damit gewährleistet, ebenso eine Kontrolle (und nötigenfalls Einschränkung) des Gestaltungsspielraumes des Regierungspräsidiums. In den anderen, rein verwaltungsfachlichen Aufgabenbereichen des Regierungspräsidiums dürfte ein parlamentarisches Kontrollorgan überflüssig sein, außerdem ist hier (z.B. bei großen Genehmigungsverfahren) durch die gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungen (s. Kapitel III. 1 „Bündelung in der Praxis“) ebenfalls eine Mitsprache von Bürgern und Institutionen gewährleistet.

Was die mangelnde Verankerung der Regierungspräsidien in den politischen Akteuren in Land und Region angeht, so scheinen beim Regierungspräsidium Kassel diese Probleme nicht so stark zu sein, wie bei den verschiedenen Gesprächspartnern zu vernehmen war und sich auch in der Kundenbefragung oder beispielsweise dem Einsatz der Bürger für das RP erkennen lässt. Natürlich wird dies zu weiten Teilen mit der im vorhergehenden Kapitel angesprochenen „Sonderrolle“ des Regierungspräsidiums für die Region zu tun haben. Aber diese (zumindest im Regierungspräsidium wahrgenommene) Verankerung in der Region ist sicherlich auch auf die Kontaktpflege des Kasseler RP vor allem zu den Kommunen (vgl. „beratende Aufsicht“, Regionalplanung) zurückzuführen, weitere Aspekte dürften die Öffentlichkeitsarbeit des Regierungspräsidiums (s. dort), die Person des Regierungspräsidenten (s. Kapitel II.3.1 „Regierungspräsident und Regierungsvizepräsident“) und schließlich auch die gesamte Qualität der Arbeit der Behörde sein.

Statt der Etablierung von Parlamenten, Beiräten oder Landtagsausschüssen, die jeweils auch in der Kritik stehen, könnte die von Freudenberg geforderte Gewinnung von Kommunal- und Landespolitikern für die Belange der Regierungspräsidien und damit ihre festere Verankerung innerhalb von Politik und Gesellschaft nach Kasseler Vorbild auf nicht institutionalisierten Wegen bzw. nach in der Behörde bereits vorhandenen Möglichkeiten erfolgen:

- durch eine gute Kontaktpflege zu den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Aufsicht und der Aufgabenwahrnehmung,
 - durch die Durchführung von Informationsveranstaltungen für Abgeordnete (s. Kapitel II.3.1.2 „Der Gestaltungsspielraum des Regierungspräsidenten“; evtl. auch auf Kommunen übertragbar);
- und insgesamt durch eine gute Qualität der Arbeit und rege Öffentlichkeitsarbeit.

„Keine andere Verwaltungsinstitution ist seit 1945 so häufig in Frage gestellt gewesen wie die Regierungspräsidien, für keine andere sind so viele und phantasievolle Alternativen entwickelt worden; am Ende der Diskussion wurden die Regierungspräsidien jedoch immer als unentbehrlich eingeschätzt.“ (Wahl, S. 227)

III. 8 Abschlussbewertung

Trotz der auch in Hessen (zuletzt im Landtagswahlkampf 1999) geführten Diskussion um die Regierungspräsidien hat das Regierungspräsidium Kassel als Behörde der allgemeinen Landesverwaltung auf der Mittelebene bis heute überlebt. Zumindest für die nächste Legislaturperiode scheint nach Aussage der hessischen Parteien das Weiterbestehen auch gesichert zu sein. Für Wahl ist diese Konsolidierung der Mittelinstantz nicht nur auf das Fehlen einer überzeugenden Alternative zu den Regierungspräsidien, „sondern auch dem Vorhandensein eines positiven Funktionsbildes und Leistungsprofils“ (ebd.) zurückzuführen.

„Es ist die viel verkannte Stärke unserer Behörde, dass sie durch ihre Konstruktion die besten Voraussetzungen dafür hat, gut koordinierte Entscheidungen und Verwaltungsmaßnahmen treffen zu können“,

fasste Alfred Schneider (S. 120) zum 100-jährigen Bestehen den Vorteil des Behörden-typs Regierungspräsidium zusammen. Diese Vorteile des Regierungspräsidiums Kassel – insbesondere die Bündelungsfunktion, die Rolle als „Brücke und Mittler“ zwischen Landesregierung und regionalen Interessen sowie die besondere Bedeutung dieser Behörde für die Region – sind in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt worden.

Das Regierungspräsidium Kassel ist aber dennoch nicht mehr das Regierungspräsidium, das es 1867 war, und auch nicht mehr die Behörde von 1967. Man würde die Verwaltungspolitische Diskussion verkürzen, „[...] wenn man nur die Frage der Abschaffung oder Stärkung dieser Ebene diskutiert [...]. Faktisch hat sich einiges getan, die Aufgaben der Bezirksregierungen [...] waren in den vergangenen Jahren einigen Veränderungen unterworfen.“ (Bogumil 2005, S. 13)

Die Diskussion um die Regierungspräsidien und um eine allgemeine Verbesserung der Verwaltungsstrukturen mit teils berechtigten Kritikpunkten, teils auch auf das RP Kassel nicht zutreffenden Vorwürfen, aber auch politische und gesellschaftliche Veränderungen haben ihre Spuren in der Behörde hinterlassen. Kißler/Kersting/Lange stellen fest, dass „interessanterweise [...] die Regierungspräsidien aufgrund des starken

Drucks von außen bereits mit einem weitgehenden Modernisierungsprozess im Innern reagiert“ haben. Auch im Regierungspräsidium Kassel wurde der Druck von außen (etwa bei der *Operation Sichere Zukunft*) oder der Aufgabenwandel als Chance begriffen, um von innen heraus die Behörde zu modernisieren und zu einer „gestaltenden Dienstleistungsbehörde“ umzubauen. Gerade mit der *Operation Sichere Zukunft* und dem Verwaltungsreformprozess der vergangenen Jahre wurden die Verwaltungsorganisation gestrafft und Arbeitsabläufe optimiert. Die Mitarbeiter der Behörde gestalteten den Wandel selbst und nehmen dabei – soweit dies hier vergleichbar ist – in vielen Bereichen eine Vorreiterposition gegenüber anderen Mittelbehörden ein. Dies zeigt einmal mehr, dass das Regierungspräsidium kein unbewegliches „Fossil“ ist, sondern wie kaum eine andere Behörde auf Veränderungen reagiert hat und dabei viele neue Aufgaben übernommen, andere aber auch abgegeben hat. Ehemals klassische Aufgabenbereiche, die das Regierungspräsidium seit Beginn innehatte – insbesondere die Polizei, die Schulverwaltung, das Gesundheitswesen sowie die Personalführung für sämtliche untergeordneten Behörden des Regierungsbezirks (und damit eine einst zentrale Funktion des Behördentyps) – sind in den vergangenen vierzig Jahren verlorengegangen. Der Verlust klassischer Aufgaben wurde jedoch auf der anderen Seite ausgeglichen durch die Übernahme neuer Aufgaben, die vor allem die Planungsfunktion des Regierungspräsidiums gestärkt und einen Schutzcharakter für Umwelt und Einwohner des Regierungsbezirks innehaben. Damit ging auch eine verstärkte Wahrnehmung erstinstanzlicher Aufgaben einher – auch dies veränderte das ursprüngliche Funktionsbild der Regierungspräsidien als typische „übergeordnete“ Behörde.

Aber nicht nur die Aufgabenbereiche, auch die Inhalte der Aufgaben haben sich – oft in einem engen Zusammenhang zu den gesellschaftlichen Veränderungen – verändert und sind wesentlich komplexer geworden, wie die Interview- und Gesprächspartner andeuteten. Große, oft umstrittene, öffentlichkeitswirksame Verfahren lassen heute das Regierungspräsidium in das Blickfeld der Öffentlichkeit treten. Zudem wurden zentrale Aufgaben des Landes auf das Regierungspräsidium Kassel übertragen, damit ist das RP heute geprägt von Bündelungsaufgaben auf der einen und zentralen Personalversorgungs- und Hoheitsaufgaben auf der anderen Seite. Die Mitarbeiterzahl des Regierungspräsidiums ist heute so hoch wie nie.

Auch an den Mitarbeitern erkennt man den Wandel des Regierungspräsidiums. Das Verhältnis von Fach- und Verwaltungspersonal hat sich tiefgreifend verändert, wie etwa Günter Pleisch beschreibt. Heute überwiegt eine breite Palette an unterschiedlichen Fachkräften die Zahl der reinen Verwaltungskräfte. Nicht nur mehr Fachberufe, auch mehr Frauen haben in den vergangenen 40 Jahren Einzug in das Regierungspräsidium gehalten – und auch hier übernimmt die Kasseler Behörde mit ihrem

Gender-Konzept eine Vorbildfunktion. Vorbei sind damit die Zeiten, dass den Frauen in der Behörde verboten war, Hosen oder kurze Röcke zu tragen. Auch das Verhältnis unter den Mitarbeitern ist nach Angaben des ehemaligen Vizepräsidenten kollegialer geworden, während es vor 40 Jahren noch „ungeheuer formal“ und von der Anrede der Beamten mit der Amtsbezeichnung geprägt war. Diese hohe Kollegialität wurde im Rückblick von den Interviewpartnern besonders hervorgehoben.

Gewandelt hat sich auch die Technik der Aufgabenbearbeitung. Noch im Jahr 1969 wird in den „wichtigen Ereignissen“ (Band I) festgehalten, dass die Möglichkeiten zur Einführung der elektronischen Datenverarbeitung im Regierungspräsidium „nur sehr gering sind.“ Den Grund sah man damals in den Aufsichts- und Entscheidungsaufgaben, „die nicht einer Datenverarbeitungsanlage einprogrammiert werden können.“ Fast vierzig Jahre später hat sich diese Einschätzung – und damit verbunden die gesamte Arbeitsweise der Mitarbeiter der Behörde – grundlegend verändert. Regierungsvizepräsident Dr. Neusel hat diese technischen Veränderungen im Interview zusammengefasst:

„Ohne Technik geht es überhaupt nicht mehr, die vor 30 Jahren quasi keine Rolle gespielt hat. Dadurch ist natürlich eine erhebliche Rationalisierung eingetreten, das Personal musste sich entsprechend fortbilden, was auch ohne Schwierigkeiten gelungen ist, und insofern sind wir durchaus zu vergleichen mit einem modernen Wirtschaftsunternehmen, das auch technisch immer auf der Höhe der Zeit sein muss. Wir haben selbst immer auf diese Entwicklung sehr großen Wert gelegt, ich denke, das war auch der richtige Weg. Die Ausstattung in unserem Hause mit Technik und EDV würde ich als vorbildlich bezeichnen.“

In der Einschätzung nahezu aller Befragten innerhalb und außerhalb der Behörde wurde das Regierungspräsidium Kassel trotz oder gerade durch all diese Veränderungen in der Tendenz eher gestärkt als geschwächt. Von allen Seiten wurde auch die besondere Bedeutung, die diese Behörde für den Regierungsbezirk Kassel spielt, hervorgehoben. Mit dieser Sonderrolle, aber auch mit dem Selbstverständnis der Behörde als „Partner“ der „Kunden“ dürfte sich das ebenfalls oft erwähnte gute Verhältnis des Regierungspräsidiums zu Kommunen, Bürgern und Wirtschaft begründen, das durch die kleine Befragung innerhalb dieser Arbeit, durch die Kundenbefragung und während der Podiumsdiskussion zum 140-jährigen Bestehen bestätigt wurde.

Das Regierungspräsidium Kassel ist aber nicht nur eine verwaltende Dienstleistungsbehörde, es sieht sich selbst auch in einer aktiv-gestaltenden Rolle für die Region, was in Behördenzielen und Leitbild zum Ausdruck gebracht wird und sich insbesondere an Hand der vielfältigen Initiativen, die durch die Behörde und vor allem auch

durch die Person des Regierungspräsidenten in Nordhessen angestoßen und durchgeführt wurden, aufzeigen lässt. Mit diesen Gestaltungsspielräumen verbunden ist aber auch eine hohe Verantwortung für die Region, etwa bei der Regionalplanung (hier angebunden an die Regionale Planungsversammlung) oder bei der Entscheidung zu den einzelnen (Groß-)Vorhaben, die stark mit der Entwicklung der Region und dem Erhalt von Arbeitsplätzen und Naturraum verbunden sind. Bei all diesen strukturpolitischen Entscheidungen ist der Ausgleich der vielen einzelnen Interessen eine wichtige Voraussetzung, wie auch der Regierungsvizepräsident betont.

Das Regierungspräsidium Kassel hat damit den Weg zur geforderten „Mittelinstanz neuen Typs“ (vgl. Kißler/Kersting/Lange, S. 17) eingeschlagen. Viele der in der Literatur geforderten Modernisierungsvorschläge (zusammengefasst nach Melzig, S. 87), wie:

- ein größeres Selbstverständnis als Regionalinstanz,
- ein Selbstverständnis als dienstleistende Instanz
- sowie organisatorische Reformen

wurden durch die unterschiedlichen (Verwaltungs-)Reformprozesse innerhalb der Behörde und auf Landesebene umgesetzt. Das Regierungspräsidium bleibt damit ein zukunftsfähiges Modell der Landesverwaltung.

„Aber keine Instanz kann gesamtstaatliche, regionale und kommunale Interessen so gut miteinander verbinden, wie der Regierungspräsident und seine Behörde.“ (Köstering, S. 17)

In der Position und der Person des Regierungspräsidenten laufen die Funktionen des Regierungspräsidiums quasi noch einmal zugespitzt zusammen. Der Regierungspräsident ist gleichermaßen Vertreter der Landesregierung in der Region und Vertreter der Region bei der Landesregierung und steht sozusagen als Person für die besondere Mittelstellung des Regierungspräsidiums. „All das wird am besten ausgedrückt im Begriffspaar ‚Brücke und Mittler‘“, sagte Regierungspräsident Dr. Vilmar anlässlich seiner Verabschiedung 1987 (vgl. Akte Amtseinführung). Bei der Amtseinführung des ersten Gießener Regierungspräsidenten im Jahr 1981 verdeutlichte der damalige Innenminister Gries, dass der Auftrag des Regierungspräsidenten „sogar über die gesetzliche Formulierung des Mittelstufengesetzes hinaus“ gehe: „Er beruht auf der Tradition dieses Amtes und ist Ausfluss der Eigenschaft dieser Behörde als Behörde der Allgemeinen Landesverwaltung“ (vgl. Akte Errichtung RP Gießen). Und gerade in dieser Person des Regierungspräsidenten, die – auch ohne gesetzlichen Auftrag – sowohl der Landesregierung, als auch seiner Region verpflichtet ist, liegt ein weiterer Vorteil des „Modells Regierungspräsidium“ gegenüber möglichen Alternativen: sozusagen

ein andauernder Kompromiss, die (neutrale) Mittlerrolle zwischen kommunalen, gesellschaftlichen und staatlichen Interessen. Diese Mittlerrolle könnte in Zukunft eine viel stärkere Bedeutung spielen und beherbergt ein großes Potenzial, folgt man Stöbe/Brandel: Der Staat wandelt sich zum Steuerungsstaat und übernimmt die Funktionen der Moderation, Verhandlung, Koordination und Sicherung der Verbindlichkeit von Entscheidungen, die unter den gesellschaftlichen Akteuren ausgehandelt werden (vgl. S. 25/26).

• • • •

Deutlich wurde bei den Gesprächen im Regierungspräsidium Kassel auch, dass die Veränderungen – insbesondere im Aufgabenbereich – nicht immer einem einheitlichen Muster folgen und Verwaltungsreformen nicht unbedingt von einem theoretischen Gesamtplan oder einer einheitlichen Linie in der Landesregierung abhängig sind, was eine These Koenigs (vgl. Kapitel I. 2.2) bestätigt:

„Organisationsveränderungen in der Landesverwaltung sind sehr oft von Machtfragen geleitet, weniger von Zweckmäßigkeitserwägungen. [...] Je nachdem, wie mächtig ein Fachbereich in der Landesverwaltung war, so unmittelbarer wollte er seine Aufgabe wahrnehmen.“ (Herbert Schestag)

Dies wird unter anderem am Beispiel der Eingliederung der Umweltverwaltung in die Regierungspräsidien deutlich. Alle Interviewpartner bestätigten, dass die verschiedenen Ein- und Ausgliederungen von Aufgabenbereichen weniger auf sachlichen, sondern vor allem auf politischen Entscheidungen beruhten. Damit sind die Regierungspräsidien insgesamt „[...] häufig bei Funktionalreformen zum Spielball der Politik geworden. Sie haben es in seltener Zähigkeit überlebt, obwohl ihnen die Lobby fehlte und sie im Widerstreit von Reformen standen, ihre Kompetenzen seitens der Politik ausgehöhlt oder ihnen nützliche Kompetenzen vorenthalten wurden. Ruhe für eine eigene Konsolidierung fanden sie nie.“ (Kilian, S. 130)

Allerdings lässt sich im Trend feststellen, dass das Regierungspräsidium Kassel – und damit die Regierungspräsidien in Hessen – in den vergangen Jahrzehnten eher gestärkt als geschwächt worden ist, wenngleich wichtige Aufgabenbereiche wie die Polizei und die Schulverwaltung verloren gingen. Ebenfalls ist festzustellen, dass im Moment keine der vier im Landtag vertretenen Parteien die Dreistufigkeit der Landesverwaltung infrage stellt.

Eine Stärkung ist möglich

Die Mehrheit der Interviewpartner und auch der befragten Institutionen sprach sich für eine weitere Stärkung des Regierungspräsidiums Kassel bzw. der hessischen Regierungspräsidien aus. Als konkrete Maßnahme wünschten sich sowohl der Regierungspräsident als auch sein ständiger Vertreter die Eingliederung der Straßenverkehrsverwaltung in die hessischen Regierungspräsidien (bzw. zumindest der Teile der Straßenverkehrsverwaltung, die mit der Planung von Bauvorhaben befasst sind). Dies würde im Rahmen der Bündelungsfunktion „wunderbar passen“, so Lutz Klein. Ein heute vorhandener hoher Abstimmungsbedarf ließe sich nach Angaben von Dr. Werner Neusel damit reduzieren, was auch durch die Aussagen des Verkehrsdezernenten und des Leiters der Abteilung II (der sich auch für die Eingliederung des Denkmalschutzes ausspricht) belegt wird (s. Kapitel III. 1 „Bündelung in der Praxis“/III. 5.2 „Die Abteilungen II und III aus Sicht der Abteilungsleiter“). Auch der Hessische Innenminister Volker Bouffier sprach sich im Rahmen der Jubiläumsfeier des Regierungspräsidiums Kassel im September 2007 für eine solche Möglichkeit aus.

Der ehemalige Leiter der Regionalplanungsabteilung, Helmut Bauknecht, regt außerdem an, in Zukunft die Entscheidung über die Vergabe von Landeszuschüssen stärker auf die Regierungspräsidien zu verlagern. Sein Vorschlag läuft damit in Richtung der Ideen des Regionalmanagements hinaus, das das Regierungspräsidium insbesondere in seiner regionalen Funktion gestärkt sehen will. Ähnliche Forderungen, die Regierungspräsidien verstärkt als regionale Managementbehörden umzubauen, werden auch in der Literatur (u.a. Stöbe/Brandel; Behrens; Kilian) erhoben. Im Bereich der Stärkung des regionalen Selbstverständnisses (vgl. Kilian, S. 125) und einer stärker aktiv-verknüpfenden Wahrnehmung der Bündelungsfunktion (vgl. Stöbe/Brandel, S. 30) gibt es also noch weitere Möglichkeiten, das Regierungspräsidium noch stärker – evtl. in Verbindung mit dem Regionalmanagement Nordhessen – zu einer Regionalinstanz auszubauen. Allerdings wird sich hier erneut die Frage der demokratischen Legitimation bzw. einer parlamentarischen Vertretungskörperschaft stellen (s. Kapitel III. 7 „Das Problem der fehlenden Legitimation“). Überlegenswert wäre in einem solchen Fall eine Stärkung der Kompetenzen der Regionalversammlung in bestimmten Bereichen, wie es die hessische SPD in Betracht zieht.

Blickt man außerdem auf die Aufgabenveränderungen der vergangenen Jahre, so wäre es wünschenswert, die zentralisierten Aufgaben mit regionaler bzw. Bündelungsbedeu-

tung – also vor allem das Pharmazie- und Medizinalwesen – wieder in die Behörde zurückzuholen. Aus forstfachlicher Sicht scheint außerdem das Zusammenbringen von Forsthoheit und Forstbetrieb überlegenswert.

Auch eine Übernahme des baden-württembergischen Modells mit der Eingliederung sämtlicher Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung kann sich Regierungspräsident Klein vorstellen und wäre sicherlich eine bedeutende Stärkung der hessischen Regierungspräsidien. Allerdings sind bereits heute – bis auf die Straßenverkehrs- und die Katasterverwaltung – sämtliche Behörden der Mittelstufe entweder in den Regierungspräsidien integriert oder zugunsten einer zweistufigen Verwaltung (Polizei, Schulwesen) aufgelöst bzw. aus den Regierungspräsidien ausgegliedert. Es stellt sich also die Frage, inwieweit politisch deren Rückeingliederung in die Regierungspräsidien (wofür es nach Angaben der Gesprächspartner gerade im Schulbereich gute Gründe gibt) durchsetzbar ist, auch müsste untersucht werden, inwieweit die Landesämter und evtl. Landesbetriebe in die Regierungspräsidien (u.U. zentral) ein- oder auch nur angegliedert werden können. Bei zu großen Behörden könnten die Vorteile des Regierungspräsidiums – Bündelung, Nutzung von Synergieeffekten, Flexibilität – nämlich auch ins Gegenteil umschlagen (s. Kapitel I. 2 „Die Diskussion um den Regierungspräsidenten“). Hier bieten sich zuvor eine Untersuchung der Qualität und Effektivität der Aufgabenwahrnehmung und eine Aufgabekritik bei den unterschiedlichen Behörden der Verwaltungsebenen an. Eine weitere Stärkung der Bündelungsfunktion wäre aber mit Sicherheit vorteilhaft.

Die Diskussion über die Zukunft der Regierungspräsidien kann allerdings nicht nur allein betrachtet, sondern muss im Zusammenhang mit dem Gesamtsystem des Staates gesehen werden (vgl. Kapitel I „Definition“). Dabei stehen die Fragen nach den Aufgaben des Staates (welche Aufgaben soll der Staat, welche Aufgaben kann der Staat wahrnehmen?) und die Frage nach der Raumgliederung des Staates (Länderneugliederung? Infragestellung der Bundesländer durch Regionalisierung als Folgen der Europäisierung/Globalisierung?) im Mittelpunkt, aus denen sich Anforderungen an die Organisationsstruktur der Verwaltung ergeben. Auch daraus leiten sich weitere Untersuchungsmöglichkeiten und mögliche Alternativlösungen zu den Regierungspräsidien ab.

Zu berücksichtigen ist auch, dass „[...] die Suche nach dem optimalen Verhältnis von klassischer Bündelungsbehörde und Sonderbehörde [...] sehr schnell zu der Erkenntnis [führt], dass sich eine Antwort auf die Frage nach dem optimalen Aufbau der Landesverwaltung nur mit Bezug auf die konkreten Verhältnisse in dem jeweiligen Bundesland geben lässt.“ (Helbing, S. 2)

Für das Land Hessen – aber gerade den Regierungsbezirk Kassel – hat sich die „klassische Bündelungsbehörde“ anscheinend als ein solches optimales Modell erwiesen.

Wehling (vgl. RP Gießen, S. 69) weist darauf hin, dass Probleme, die in einem Gebiet als Gesamtprobleme auftauchen, auch gebündelt und nicht sektoralkisiert angefasst werden müssten. Die nordhessische Region mit ihrer Strukturschwäche (die sie gerade überwinden will) braucht ein solches gebündeltes Angehen der Probleme, eine Vernetzung sämtlicher Entscheidungsträger. Anders als in Ballungsräumen sind die vergleichsweise kleinen Gemeinden auch auf die Spezialkenntnis und die Beratung durch das Regierungspräsidium eher angewiesen, gerade auch, weil Wiesbaden „weit weg“ von Nordhessen ist. Schließlich bilden Regierungspräsidium und Regierungsbezirk jene „Verklammerung“ der Region, mit der sich die Bürger identifizieren können. Hier werden die Vorteile der Bündelungsbehörde Regierungspräsidium deutlich, hier liegen sicherlich auch weitere Optimierungsmöglichkeiten verborgen. Diese Möglichkeiten selbst zu nutzen und selbst Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen ist eine Zukunftsaufgabe des Regierungspräsidiums, wie auch Günter Pletsch fordert.

Eine fortwährende Verwaltungsmodernisierung ist sicherlich geboten und wird in jedem Wahlkampf immer einer Rolle spielen, wie Regierungspräsident Klein anmerkt. Eine Pauschalgarantie für das Weiterbestehen des Regierungspräsidiums Kassel kann man damit nicht geben, denn die Arbeitsmaxime müsse immer lauten, „dass die Verwaltung für den Bürger da zu sein hat“ (Regierungspräsident a.D. Dr. Vilmar anlässlich seiner Verabschiedung). Eine überzeugende Alternative zur Mittelbehörde, dem Regierungspräsidium, muss aber zunächst den Nachweis erbringen, dass diese Verwaltung auch „funktioniert“. Diesen Nachweis sind die Gegner der Mittelinstanz bisher schuldig geblieben.

IV. Literaturverzeichnis

IV. 1 Monografien und Aufsätze

- ABENDROTH, ELISABETH: Hessen. Drei Hessen unter einem Hut. In: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. Dritte, aktualisierte Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- BAUER, MICHAEL W./BOGUMIL, JÖRG/KNILL CHRISTOPH U.A. (HRSG.): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. (= Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Edition Sigma, Berlin 2007.
- BECKER, KLAUS: Zur Bündelungs- und Koordinierungsfunktion der Bezirksregierungen. In: Niedersächsische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 4/2004. S. 89 – 91.
- BEHRENS, FRITZ: Reform der allgemeinen Verwaltung: Die staatliche Mittelinstantz im Verwaltungsaufbau der Zukunft. In Behrens, Fritz (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. (= Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband). Edition Sigma, Berlin 1995.
- BERUFSFEUERWEHR KASSEL: Einhundert Jahre Berufsfeuerwehr Kassel 1891 – 1991. Festschrift, Kassel 1991.
- BÖHME, KLAUS/HEIDENREICH, BERND (HRSG.): Hessen. Land und Politik. (= Schriften zur politischen Landeskunde Hessens, Band 6. Hrsg. von der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung). Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2003.
- BOGUMIL, JÖRG (HRSG.): Modernisierung der Landesverwaltung. (= polis Nr. 42/1999). Institut für Politikwissenschaft, FernUniversität Hagen 1999.
- BOGUMIL, JÖRG/EBINGER, FALK: Die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Gutachten im Auftrag der Stiftung Westfalen-Initiative, Münster 2005.
- BOGUMIL, JÖRG/KOTTMAN, STEFFEN: Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. (= Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11). Ibbenbürener Vereinsdruckerei, Ibbenbüren 2006.
- BOGUMIL, JÖRG/REICHARD, CHRISTOPH/SIEBART, PATRICIA: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. (= Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8). Ibbenbürener Vereinsdruckerei, Ibbenbüren 2006.

- BRÖRING, HERMANN: Verwaltungsreform in Niedersachsen: Die Kreise als Partner der Landesregierung. In: Der Landkreis. Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung, 74. Jahrgang, Heft 4, 2004. Seiten 320/321.
- DASKALAKIS, MARIA/FROMM, OLIVER: Entwicklungspotentiale der Region Nordhessen. Eine empirische Bestandsaufnahme. (= Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 53.) Universität Kassel 2004.
- DER HESSISCHE KULTUSMINISTER (HRSG.): Schulaufsicht in Hessen. Wiesbaden 1986.
- DÜLFER, KURT: Die Regierung in Kassel (vornehmlich im 19. und 20. Jahrhundert). Grundzüge ihrer Arbeit und Organisation, Geschichte ihrer Bauten. Mit einem Beitrag von Ferdinand Friedensburg: Meine Kasseler Jahre 1927 – 1933. (Hrsg.: Der Regierungspräsident in Kassel.) Hof- und Waisenhaus Buchdruckerei, Kassel 1960.
- EBEL, CHRISTIAN: Theorie und Praxis der Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel des Regierungspräsidiums Kassel. Diplomarbeit, Hessische Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie, Kassel 2004.
- EICHHORN, PETER (HRSG.): Verwaltungslexikon. 3. neu bearbeitete Auflage. Nomos, Baden-Baden 2002.
- FONK, FRIEDRICH: Die Behörde des Regierungspräsidenten. Funktionen – Zuständigkeiten – Organisation. (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 36). Duncker & Humblot, Berlin 1967.
- FREUDENBERG, DIERK: Die kranke Bezirksregierung. In: Verwaltungsführung, Organisation, Personal (VOP) – Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung, Nr. 4/1993: S. 234 – 237; Nr. 5/1993: S. 346 – 350; Nr. 6/1993: S. 407 – 413.
- FREUND, BODO: Hessen. Perthes Länderprofile. Klett-Perthes, Gotha und Stuttgart 2002.
- FRÖBEL, HEINZ: Die staatliche Mittelinstanz und ihre Beziehungen zu Städten und Gemeinden. In: Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, Heft 10, Oktober 1979. Seiten 322 – 326.
- GRENZLANDMUSEUM EICHSFELD (HRSG.): Grenze – mitten in Deutschland. Begleitband zur ständigen Ausstellung im Grenzlandmuseum Eichsfeld. Cordier, Heiligenstadt 2002.
- HELTING, HANS: Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. (= Speyerer Forschungsbericht 188). Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 1998.
- HESSE, JOACHIM JENS: Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen. Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen“

- von 1997. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e.V. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin 2002.
- HESSE, JOACHIM JENS: Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich. In: Der Landkreis. Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung, 74. Jahrgang, Heft 4, 2004. Seiten 306 – 314.
- HESSISCHER MINISTER DES INNERN (HRSG.): Verwaltungsreform in Hessen. Bestandsaufnahme, Maßnahmen, Überlegungen, Vorschau. Bearbeitet von Oberregierungsrat Karl Reinhard Hinkel. Wiesbaden 1968.
- HILL, HERMANN: Integration von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung. In: von Oertzen, Hans Joachim: Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau. Band 2: Sonderbehörden und Einheit der Verwaltung (Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften und der Konrad-Adenauer-Stiftung in Erfurt am 16. und 17. November 1992). Nomos, Baden-Baden 1993.
- HILLMANN, GERT: Der Regierungspräsident und seine Behörde. Die allgemeine staatliche Verwaltungsinstanz in der Verwaltungsreform. Universität Göttingen 1969.
- INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER KASSEL (HRSG.): Wirtschaftsregion Nord-hessen. Sechste, völlig neu bearbeitete Ausgabe. Verlag Kommunikation & Wirtschaft, Oldenburg 2006.
- KABINETTSKOMMISSION ZUR VORBEREITUNG DER VERWALTUNGSREFORM (HRSG.): Die Verwaltungsreform in Hessen:
Band I. Carl Ritter, Wiesbaden 1947.
Band II. Materialienteil. Carl Ritter, Wiesbaden 1948.
- KILIAN, MICHAEL: Regierungspräsidien im Widerstreit – ein Plädoyer für die Beibehaltung einer bewährten Verwaltungsinstitution. In: Morlok, Martin/Miller, Manfred/Windisch, Rupert: Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung. (= Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften Jena, Band 4). Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin 1997.
- KISSLER, LEO/KERSTING, NORBERT/LANGE, HANS-JÜRGEN (HRSG.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Nomos, Baden-Baden 2000.
- KOCH, ROLAND/RUDOLPH, GÜNTHER/HINZ, PRISKA/WAGNER, RUTH: Verwaltungsreform in Hessen – Stellungnahmen der im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen. In: Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, Nr. 11, November 1997. Seiten 414 – 427.
- KOENIG, JOHANNES: Verwaltungsreform in Hessen (1945 – 1981). Ziele – Strategien – Akteure. (= Quellen und Forschungen zur hessischen Geschichte 151). Hessische Historische Kommission und Historische Kommission für Hessen,

- Darmstadt und Marburg 2006.
- KÖSTERING, HEINZ: 175 Jahre Bezirksregierung – Ein erfolgreiches Behördenmodell im Wandel der Zeiten. Festreferat aus Anlass des 175 jährigen Bestehens der Bezirksregierung Ostwestfalen-Lippe in Detmold am 17. 06. 1991.
- KONZENDORF, GÖTZ: Neuorganisation der Mittelinstanzen – Konzeption und Umsetzung. (= Speyerer Forschungsberichte 210). Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 2000.
- LAUX, EBERHARD: Der Regierungspräsident – eine respektvolle Betrachtung. In: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 19, Oktober 1992. Seite 827 – 829.
- MELZIG, ULRICH: Brauchen wir heute noch die Bezirksregierung? In: Bogumil: Modernisierung der Landesverwaltung. a.a.O.
- MEYER, HANS: Die Landesverwaltung. In: Heidenreich/Böhme: Hessen. Land und Politik. a.a.O.
- MILLER, MANFRED: Das Regierungspräsidium – Ein Fossil aus der Steinzeit der Verwaltung? In: Morlok, Martin/Miller, Manfred/Windisch, Rupert: Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung. (= Schriften des Hellmuth-Loening-Zentrums für Staatswissenschaften Jena, Band 4). Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin 1997.
- MILLER, MANFRED: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band 1. (= Speyerer Forschungsberichte Nr. 149.) Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 1995.
- MÜTZLITZ, HENNING: Die „Operation Sichere Zukunft“. Konflikte und Auswirkungen. Tectum-Verlag, Marburg 2007.
- NASCHOLD, FRIEDER / BOGUMIL, JÖRG: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.
- NOLL, JÜRGEN: Regierungspräsidium und Staatstheater Kassel. In: Bauwelt, Heft 2 – 3, 1990. Seite 63.
- NUTZ, MANUELA: Das Regierungspräsidium Kassel. Im Spannungsfeld zwischen alter und neuer Verwaltungskultur. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Verständigungen über Planung und Kooperation. Erörterungen und Erfahrungsberichte. (= Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung, Band 4). Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund 2000.
- PITTERMANN, WOLFGANG: Entwicklungen in der Organisation der Landesverwaltung. Grundlinien, Schnittstellen, Funktionalreform. In: Stein, Erwin (Hrsg.): 30 Jahre Hessische Verfassung 1946 – 1976. Steiner, Wiesbaden 1976.

PLETSCH, ALFRED : Bausteine der hessischen Identität. In: Heidenreich/Böhme: Hessen. Land und Politik. a.a.O.

REGIERUNGSPRÄSIDIUM GIESSEN (HRSG.): 1981-2006. 25 Jahre Regierungspräsidium Gießen. Gießen Januar 2006.

REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL: Geschichte und Geschichten zum 25. Geburtstag unseres Regierungsgebäudes. Zusammengestellt von den Inspektoranwärtern des Einstellungsjahrgangs 1984. Regierungspräsidium Kassel 1984.

REGIONALVERSAMMLUNG MITTELHESSEN/REGIERUNGSPRÄSIDIUM GIESSEN (HRSG.): Aufbau der staatlichen und kommunalen Verwaltung in Hessen. Symposium am 25. November 1998 im Marburger Landgrafenschloss. Eine Dokumentation. 2. Auflage. Regierungspräsidium Gießen 1999. (zitiert als RP Gießen.)

REISNECKER, MANFRED : Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung. Allgemeine innere Verwaltung und Sonderverwaltung auf der Mittel- und Unterstufe. Shaker Verlag, Aachen 1999.

SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION FÜR VERWALTUNGSREFORM UND VERWALTUNGSVEREINFACHUNG IN HESSEN: Veröffentlichungen 1. Zum Amt des Regierungspräsidenten. Wiesbaden 1967.

SCHNEIDER, ALFRED (HRSG.): Brücke und Mittler. Der Regierungspräsident in Kassel 1867–1945–1967. Hof- und Waisenhaus-Buchdruckerei, Kassel 1967.

SCHRAPPER, LUDGER : Bezirksregierungen in Deutschland: Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich. In: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 4, Februar 1994. Seiten 157 – 161.

SONDERARBEITSKREIS DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER INNENMINISTER : Neuordnung der Staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanzbericht). Statistisches Landesamt Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1973.

STÖBE, SYBILLE / BRANDEL, ROLF : Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz. (= Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 9). Edition Sigma, Berlin 1996.

THIELE, WILLI : Die staatliche Mittelinstanz in der modernen Industriegesellschaft. In: Der Öffentliche Dienst. Fachzeitschrift für Angehörige des öffentlichen Dienstes. 24. Jahrgang, Heft 10, Oktober 1971. Seiten 181 – 184.

WAGENER, FRIDO : Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung. In: Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. 73. Band, 1982. Seiten 153 – 166.

WAGENER, FRIDO : Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. (= Schriftenreihe

- der Hochschule Speyer, Band 41.) Zweite Auflage. Duncker und Humblot, Berlin 1974.
- WAHL, RAINER: Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und in Berlin (daraus: V. Regierungspräsidien [S. 227 – 231]; VII. Behörden der Sonderverwaltung [S. 235 – 238]; X. Hessen [S. 250 – 255]). In: Jeserich, Kurt G.A./ Pohl, Hans/von Unruh, Georg-Christoph: Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band 5: Die Bundesrepublik Deutschland. Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart 1987.
- WAIS, EDGAR: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Ein mutiger Schritt. In: Der Landkreis. Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung, 74. Jahrgang, Heft 4, 2004. Seiten 315 – 319.
- WEGNER, KARL-HERMANN: Kurhessens Beitrag für das heutige Hessen. (= Hessen: Einheit aus der Vielfalt 5). Hessische Landeszentrale für politische Bildung, Wiesbaden 1999.

IV. 2 Zeitungsartikel

- DARMSTÄDTER ECHO, 26. NOVEMBER 1974: Regierungspräsident: Alter Zopf oder vernünftige Instanz? (Zur geforderten Abschaffung der RP durch die FDP; von Peter Bock).
- DARMSTÄDTER ECHO, 17. AUGUST 1996: Braucht man ein Regierungspräsidium? (Interview mit dem Darmstädter Regierungspräsidenten Bernd Kummer; von Rainer H. Schlender und Klaus Staat).
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 19. JANUAR 1972: Die Bezirksregierungen haben eine Überlebenschance (zur RP-Diskussion in Hessen; von Walter Fröhder).
- FULDAER ZEITUNG, 13. APRIL 2005: Transplantation im Herzen Hünfelds (Bericht über die ehemalige Likörfabrik Aha in Hünfeld; von Jutta Koch).
- HESSISCHE ALLGEMEINE, 7. NOVEMBER 1953: 100 km täglich mit Akten unterwegs. (Bericht zur Raumsituation der Kasseler Regierung).
- HESSISCHE ALLGEMEINE, 26. AUGUST 1975: Alfred Schneider geht in Pension, Dr. Burghard Vilmar tritt Nachfolge an (Bericht zum Amtswechsel des Regierungspräsidenten in Kassel).
- HESSISCHE ALLGEMEINE, 3. SEPTEMBER 1975: Scharfe FDP-Kritik an Äußerungen Dr. Vilmars (Bericht über die umstrittene Antrittsrede Dr. Vilmars).
- HESSISCHE ALLGEMEINE, 16. MÄRZ 1979: Ein guter Sachwalter Nordhessens (Bericht zur Amtseinführung von Regierungspräsident Heinz Fröbel).
- HESSISCHE NIEDERSÄCHSISCHE ALLGEMEINE, 19. JANUAR 2007: Miteinander – aber wie bitte? (Bericht zur Zusammenarbeit von Stadt und Landkreis Kassel;

- von Peter Ketteritzsch).
- HESSISCH-NIEDERSÄCHSISCHE ALLGEMEINE, 22. JANUAR 2007: Ein böser Verdacht (Bericht über die Planungen für ein Outlet-Center in Diemelstadt; von Frank Thonicke).
- HESSISCH-NIEDERSÄCHSISCHE ALLGEMEINE, 9. OKTOBER 2007: 115 Klagen gegen Flughafenausbau in Kassel-Calden (Meldung, dass 115 Einzelklagen gegen den Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums eingereicht wurden).
- HESSISCH-NIEDERSÄCHSISCHE ALLGEMEINE, 17. OKTOBER 2007: Klage gegen Behörde (Meldung, dass 21 Kommunen wegen der Salzleitung zur Werra gegen das RP Kassel klagen werden).
- WIESBADENER KURIER, 14. MÄRZ 1979: In Nordhessen übernimmt die FDP eine SPD-Domäne (Bericht zum Regierungspräsidentenwechsel in Kassel).

IV. 3 Gesetze, Verordnungen Erlasse

Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
Hrsg. vom Hessischen Kultusministerium. 50. neu bearbeitete Auflage,
Wiesbaden 1997.

Hessische Kommunalverfassung. Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Kommunalwahlgesetz mit Anmerkungen und Hinweisen sowie einer erläuternden Einführung. Von Ulrich Dreßler und Ulrike Adrian, hrsg. von der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, Wiesbaden 2005. (zitiert als: Dreßler/Adrian).

Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband Hessen
vom 7. Mai 1953. In: GVBl. II, 300-5.

Hessisches Landesplanungsgesetz

- in der Fassung vom 4. Juli 1962. In: GVBl. I, Nr. 20/1962, S. 311 – 313.
- In der Fassung vom 1. Juni 1970. In: GVBl. I, Nr. 25/1970, S. 360 – 365.

Gesetz zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung
vom 15. Oktober 1980. In: GVBl. I, Nr. 23/1980, S. 377 – 381.

Hessisches Personalvertretungsgesetz (HPVG) vom 24. März 1988 (zuletzt geändert am 15. 12. 2005). In: Deutscher Gewerkschaftsbund – Landesbezirk Hessen-Thüringen (Hrsg.): *Hessisches Personalvertretungsgesetz mit Wahlordnung*, 11. Auflage. Frankfurt/Main 2006.

Gesetz zur Eingliederung der Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz
vom 29. März 1988. In: GVBl. I, Nr. 8/1988, S. 130 – 133.

Gesetz über die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
vom 25. Februar 1993. In: GVBl. II, 91-24.

Hessisches Gesetz über die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zum

Abbau von Diskriminierungen von Frauen in der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Gleichberechtigungsgesetz – HGIG) vom 21. Dezember 1993.
In: GVBl. I, Nr. 33/1993, S. 729 – 737.

Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes und anderer Gesetze und zur Neugliederung der Staatlichen Schulämter vom 15. Mai 1997. In: GVBl. I, Nr. 10/1997, S. 143 – 167.

Gesetz zur Neuorganisation der hessischen Umweltverwaltung vom 15. Juli 1997.
In: GVBl. I, Nr. 15/1997, S. 232 – 247.

Gesetz über die Eingliederung staatlicher Umweltbehörden in die Regierungspräsidien vom 15. Juli 1997. In: GVBl. II, 800-43.

Gesetz zur Reform der Landwirtschafts-, Forst-, Naturschutz-, Landschaftspflege-, Regionalentwicklungs- und Flurneuordnungsverwaltung (LFN-Reformgesetz) vom 22. Dezember 2000. In: GVBl. II, 800-47 und GVBl. I, Nr. 30/2000, S. 588 – 618.

Hessisches Gesetz über die Umorganisation der Polizei (HPUOG) vom 22. Dezember 2000.
In: GVBl. II, 310-88.

Gesetz zur Neuorganisation der Hessischen Arbeitsschutzverwaltung vom 20. Juni 2002.
In: GVBl. II, 91-46.

Erstes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 20. Juni 2002. In: GVBl. I, Nr. 16/2002, S. 342 – 363.

Gesetz zur Neufassung des Hessischen Landesplanungsgesetzes vom 6. September 2002.
In: GVBl. I, Nr. 23/2002, S. 548 – 559.

Zukunftssicherungsgesetz (ZSG) vom 18. Dezember 2003. In: GVBl. I, Nr. 21/2003, S. 513 – 519.

Zweites Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 20. Dezember 2004. In: GVBl. I, Nr. 24/2004, S. 506ff.

Gesetz zur Kommunalisierung des Landrates sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 21. März 2005. In: GVBl. I, Nr. 6/2005, S. 229 – 243.

Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 17. Oktober 2005. In: GVBl. I, Nr. 24/2005, S. 674 – 687.

Geschäftsordnung für die Regierungspräsidien (1997). Hessisches Ministerium des Innern, 26. Mai 1997. In: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 23/1997, S. 1699 – 1705.

Geschäftsordnung für die Regierungspräsidien (1960). Hessischer Minister des Innern, 5. August 1960. In: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 37/1960, S. 1071 – 1077.

Durchführung des Gesetzes zur Neuordnung der Regierungsbezirke und der Landesplanung vom 15. Oktober 1980. Hessischer Minister des Innern, 3. Dezember 1980.

In: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 50/1980, S. 2323/2324.
Daran anschließend: *Innere Organisation der Regierungspräsidenten* (Rahmenorganisationspläne der Regierungspräsidien in Hessen). In: Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 50/1980; Nr. 24/1983; Nr. 19/1988 (Durchführung des Gesetzes zur Eingliederung der Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz); Nr. 33/1989; Nr. 9/1990; Nr. 52/1990; Nr. 38/1992; Nr. 40/1994; Nr. 40/1997; Nr. 12/2001; Nr. 31/2002; Nr. 5/2004 (Aufhebung des Rahmenorganisationsplanes).

Verordnungen über die Arbeitszeit der Beamten, in: GVBl. I, Nr. 19/1959; Nr. 9/1964; Nr. 31/1968; Nr. 14/1974; Nr. 8/1976; Nr. 13/1985; Nr. 5/1989; Nr. 26/2000; Nr. 19/2003.

Organisationspläne der hessischen Regierungspräsidien:

- Organisationsplan des Regierungspräsidiums Darmstadt, Stand 1. Mai 2007 (pdf-Datei, Download vom 11. 7. 2007, www.rp-kassel.de)
- Organisationsplan des Regierungspräsidiums Gießen, Stand 1. Mai 2007 (pdf-Datei, Download vom 11. 7. 2007, www.rp-kassel.de)
- Organisationsplan des Regierungspräsidiums Kassel, Stand 1. Februar 2003 (aus Geschäftsverteilungsplan des Regierungspräsidiums Kassel 2003)
- Organisationsplan des Regierungspräsidiums Kassel, Stand 1. Juni 2005 (aus Geschäftsverteilungsplan des Regierungspräsidiums Kassel 2005)
- Organisationsplan des Regierungspräsidiums Kassel, Stand 1. März 2007 (pdf-Datei, Download vom 11. 7. 2007, www.rp-kassel.de)

IV. 4 Broschüren, Arbeitspapiere etc.

HESSISCHE LANDESREGIERUNG: Reformkurs Hessen. Herausgegeben von der Hessischen Staatskanzlei. Wiesbaden 2005.

HESSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE, JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT (HRSG.): Staatlicher Umweltschutz in Hessen: Unter einem Dach. Die neuen Abteilungen Staatliche Umweltämter bei den Regierungspräsidien. Wiesbaden 1998.

HESSISCHES MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (HRSG.): eBeihilfe. Das Dokumenten-Management-System mit integrierten Fachverfahren zur Berechnung von Beihilfen. (= Hessen.de. Effizient verwalten. Band 2). Wiesbaden 2006.

HESSISCHES MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (HRSG.): Hessen E-Government. Hessen – ein Konzern. Land und Kommunen im Standardisierungsprozess. Wiesbaden 2007.

HESSISCHES MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (HRSG.): Verwaltungsaufbau in Hessen (Übersichtsplan). Wiesbaden 2006.

HESSISCHES STATISTISCHES LANDESAMT: Hessische Gemeindestatistik 2005. Ausgewählte Strukturdaten aus Bevölkerung und Wirtschaft 2004. 26. Ausgabe. Wiesbaden 2005.

HESSISCHES STATISTISCHES LANDESAMT: Statistische Berichte. Die Bevölkerung der hessischen Gemeinden am 31. Dezember 2006. Wiesbaden 2007.

K + S KALI GMBH, WERK WERRA/BKB AG: Müllheizkraftwerk in Heringen. Ein verantwortungsbewusstes Konzept stärkt die Region und eröffnet neue Chancen. Info-Flyer, Heringen 2006.

REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL (HRSG.):

- Report 05. Kassel 2005
- Report 06. Kassel 2006.
- 140 Jahre. Report 07. Kassel 2007.

SPD-LANDESVERBAND HESSEN (HRSG.): Die Zeit ist reif für eine neue Politik. Entwurf für ein Regierungsprogramm der hessischen SPD für die Landtagswahl am 27. Januar 2008. Wiesbaden, Mai 2007.

AG VORGESETZTENFEEDBACK: Erfahrungsbericht. Kassel, Juni 2001.

DIERKE, GEROLD/SCHMIED, WILFRIED/KLEIN, LUTZ: Operation Sichere Zukunft. Vorschlag zur Neuordnung der drei hessischen Regierungspräsidien. Darmstadt/Gießen/Kassel 2003.

Forum Ahlberg: Handlungskonzept für einen Verwaltungsreformprozess im Regierungspräsidium Kassel. Kassel/Immenhausen, 1997.

GERHARDT, EDUARD/KRÜGER, KAI: Aufbau eines integrierten Informationssystems zum Produkthaushalt in der hessischen Landesverwaltung. Computer-Ausdruck des Regierungspräsidiums Kassel vom August 2007.

HAUSER, FURCH UND PARTNER (UNTERNEHMENSBERATUNG): Landesverwaltung Hessen 2000. Leitfaden Ziel- und Produktdefinition. Version 1.0, Stand 12. Juli 2000.

HESSISCHE LANDESREGIERUNG: Rahmenkonzept der Personalentwicklung in der hessischen Landesverwaltung. Grundlage für ressort- fachverwaltungs- und behördenbezogene Personalentwicklungskonzepte. Wiesbaden, Januar 2003. (zitiert als: Rahmenkonzept PE Hessen)

OHNE NAMEN: Aha's „Excelsior“ hat Jubiläum (125 Jahre Aha 1843 – 1968), S. 139 – 143.

OHNE NAMEN: Behördenziele/Schwerpunktziele/Zielecontrolling; Intranet des Regierungspräsidiums Kassel, ausgedruckt am 31. Juli 2007.

OHNE NAMEN: Organisationsentwicklung als Weiterentwicklung des Verwaltungsreformprozesses im RP Kassel. Kassel, Oktober 2006.

PROJEKTGRUPPE PERSONALENTWICKLUNG: Rahmenkonzept zur Personalentwicklung im RP Kassel. Kassel, Juli 1998.

PROJEKT VERWALTUNGSREFORM IM REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL:

- Statusbericht 2. Verwaltungsreform im RP Kassel in den Jahren 2000 und 2001.
- Statusbericht 3. Verwaltungsreform im RP Kassel in den Jahren 2003 und 2004.

PROJEKTGRUPPE VERFAHRENSMANAGEMENT BEIM REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL: Projektbericht. Kassel, ohne Datum.

REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL: Bestandsaufnahme des Verwaltungsreformprozesses des RP Kassel. Kassel, Februar 2006. (zitiert als: Bestandsaufnahme)

REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL: Dienstvereinbarung über Organisationsuntersuchungen im Regierungspräsidium Kassel. Kassel 2002.

REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL: Bericht zum Modellprojekt Chancengleichheit des Regierungspräsidiums Kassel (Gender-Konzept). Kassel 2007.

REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL: Kundenbefragung Regierungspräsidium Kassel 2006. Abschlussbericht. Kassel 2006 (als Dateien).

RUPPERT, KLAUS: Reform von Forstwirtschaft und Forstverwaltung in der laufenden Legislaturperiode. Kassel, Mai 1999.

RUPPERT, KLAUS: Die Neuausrichtung der hessischen Landesforstverwaltung. Vortrag anlässlich des Bezirksgruppentags in Baunatal, Oktober 2000.

SCHEFFEL, BRIGITTE: Jahresgespräche. Vorlage für die Strategietagung am 24. 2. 2003. Kassel, Februar 2003.

SCHNEIDER, ALFRED: Darlegung von Gründen, die für die Beibehaltung der ressortübergreifenden Mittelinstanz sprechen. Kassel, den 28. Mai 1976 (in: 3vA).

SPD HESSEN-NORD: Die Rolle der Region stärken. Beschluss des Bezirksparteitags und des Bezirksausschusses der nordhessischen Sozialdemokraten vom 9. Mai / 21. Oktober 1998.

SPD HESSEN-NORD: Zukunftsinitiative für Nordhessen. Beschluss des SPD-Bezirksparteitags vom 24. Juni 2006.

SPD HESSEN-NORD: Für ein starkes Nordhessen. Beschluss des SPD-Bezirksparteitags vom 16. Juni 2007.

Ein weitergehendes Verzeichnis der Internetquellen, Archivakten und Interview- und Gesprächsprotokolle ist in der Magisterarbeit, die diesem Buch zugrunde liegt, aufgeführt.

V. Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

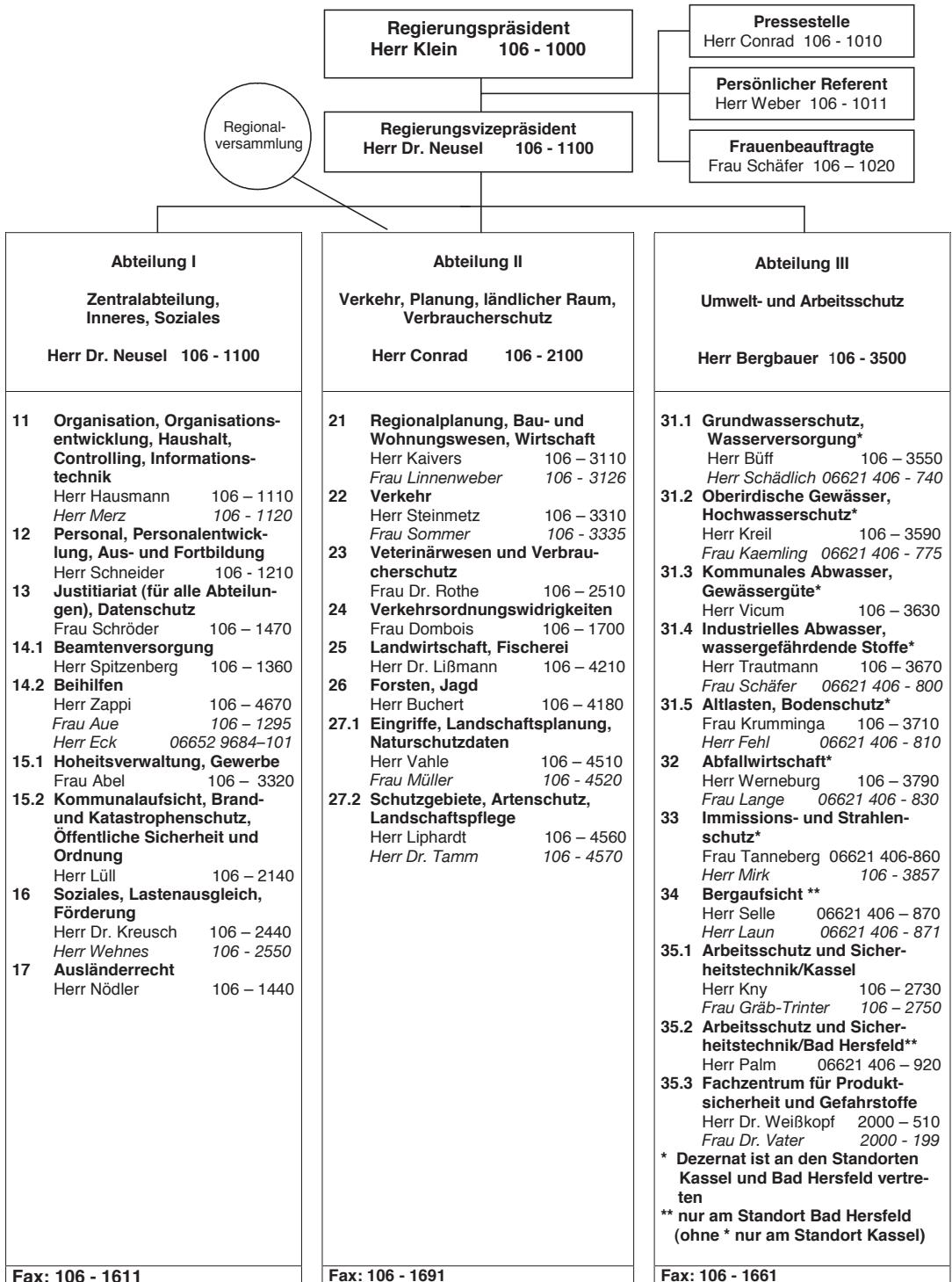
- Abbildung 1: „Brennglas“ oder „Sanduhr“ – die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien, 45
- Abbildung 2: Verwaltungsreformprozess im RP Kassel, 270
- Abbildung 3: Anzahl der Beschäftigten im RP Kassel 1945 – 2007, 299
- Abbildung 4: Kundengruppen des Regierungspräsidiums Kassel (ohne Beihilfe), 379
- Abbildung 5: Angelegenheiten, mit denen die Befragten zu tun haben (ohne Beihilfe), 379
- Abbildung 6: Bewertung der Arbeit des Regierungspräsidiums Kassel, 380
- Abbildung 7: Bewertung der Arbeit des Regierungspräsidiums Kassel nach Angelegenheiten (ohne Beihilfe), 381
- Abbildung 8: Beurteilung der Erreichbarkeit des Regierungspräsidiums Kassel (ohne Beihilfe), 382
- Tabelle 1: Verwaltungsstufen in den Flächenländern der BRD 2007, 30
- Tabelle 2: Überblick: Verteilung der Gemeinden in Hessen, 94
- Tabelle 3: Die zwölf größten Städte in Hessen, 94
- Tabelle 4: Flächengröße und Einwohner des Regierungsbezirks Kassel, 97
- Tabelle 5: Bevölkerung der hessischen Regierungsbezirke im Vergleich, 97
- Tabelle 6: Beschäftigte des Regierungspräsidiums Kassel, 299
- Tabelle 7: Anzahl der Beschäftigten im RP Kassel 1945 – 2007, 299
- Tabelle 8: Verteilung der Beschäftigten innerhalb der Behörde (Abteilungen), 300
- Tabelle 9: Verteilung der Beschäftigten innerhalb der Behörde (Großdezernate), 300
- Tabelle 10: Anteil der Frauen an Beamten und Angestellten im Jahr 2007, 301
- Tabelle 11: Berufsgruppen im RP Kassel 2007, 303
- Tabelle 12: Statusgruppen der Beschäftigten des Regierungspräsidiums Kassel im Jahr 2006, 304
- Tabelle 13: Ausbildungsberufe und Zahl der Auszubildenden im RP Kassel 2007, 304

- Anhang I: Organisationsplan des Regierungspräsidiums Kassel
(Stand: Januar 2008), 447
- Anhang II: Leitbild des Regierungspräsidiums Kassel, 448/449
- Anhang III: Behördenziele des Regierungspräsidiums Kassel, 450
- Anhang IV: Kommissionsentschließung zur Frage der Mittelinstanz 1967, 451–453
- Anhang V: Der Regierungsbezirk Kassel – Verwaltungsgrenzen, 454
- Anhang VI: Standorte und Gebäude des Regierungspräsidiums Kassel, 455
- Anhang VII: Erweiterungsplanungen des Regierungspräsidiums Kassel 1989, 457
- Anhang VIII: Die Regierungspräsidenten, 458
- Anhang IX: Die Interviewpartner, 459
- Dank, 460

Die Fotografien und Karten wurden – wenn nicht anders angegeben – vom Regierungspräsidium Kassel (Pressestelle und Regionalplanungsdezernat) zur Verfügung gestellt.

Anhang I: Organisationsplan des Regierungspräsidiums Kassel

Stand: 01.01.2008



Anhang II: Leitbild des Regierungs- präsidiums Kassel

1. Wir – das sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einschließlich der Führungskräfte und der Behördeneleitung – arbeiten nach diesen, gemeinsam entwickelten Grundsätzen:

2. Das Regierungspräsidium Kassel ist die zentrale Verwaltungs- und Dienstleistungsbehörde für Nord- und Osthessen. Bei bestimmten Aufgaben sind wir landesweit tätig.

5. Unser gesetzlicher Auftrag kann zu Konflikten mit Betroffenen führen. Sowie die Sach- und Rechtslage es nicht gestattet, solche Konflikte zu vermeiden oder zu lösen, tragen wir die notwendigen Entscheidungen im Interesse des Gemeinwohls als Behördeneinheit.

6. Wir vertreten öffentliche Belange im Interesse der Menschen und zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen.

9. Wir treffen auf der Grundlage von Recht und Gesetz qualifizierte, nachvollziehbare, begründete und sprachlich verständliche Entscheidungen. Wir arbeiten sach- und ergebnisorientiert in einem angemessenen Zeit- und Kostenrahmen.

10. Die Zusammenarbeit in unserem Hause findet in einem offenen und ehrlichen Dialog statt, der zu ausgewogenen Entscheidungen führt. Projektmanagement, Teamarbeit und Qualitätskontrolle sowie ein umfassender Informationsfluss sind hierbei wichtige Instrumente.

13. Das Personalentwicklungsconcept ist transparent und bedarfsgerecht. Es beinhaltet ein nachvollziehbares und gerechtes Beurteilungssystem sowie eine aufgaben- undmitarbeiterorientierte Fortbildung auf allen Hierarchieebenen. Berufliche Entwicklung, Chancengleichheit und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind gewährleistet. Leistungen werden anerkannt und honoriert.

14. Wir handeln eigenverantwortlich. Aufgabenwahrnehmung und Entscheidungsbefugnisse sind im Rahmen flacher Hierarchien weitgehend delegiert. Führungsverantwortung wird bewusst und kooperativ wahrgenommen. Die Führungskräfte unterstützen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und geben Ihnen den erforderlichen Rückhalt.

3. Wir vertreten die Interessen des Landes in der Region und die Interessen der Region im Land.

4. Wir erfüllen durch ordnendes, eingreifendes, leistungsgewährendes und planendes Handeln die uns übertragenen Aufgaben zum Wohl der Allgemeinheit sowie des Einzelnen nach Recht und Gesetz.

7. Im Zusammenwirken verschiedener Fachrichtungen gewährleisten wir gebündelte Entscheidungen und sorgen für einen Ausgleich widerstreitender Interessen.

8. Wir erfüllen unsere Aufgaben unter Berücksichtigung der vielfältigen öffentlichen, regionalen, kommunalen und individuellen Interessen. Information und Beratung gehören zu unseren Dienstleistungen.

11. Unser Miteinander ist über die Hierarchiegrenzen hinweg von partnerschaftlichem Umgang und gegenseitiger Achtung geprägt.

12. Das Regierungspräsidium regelt seine inneren Angelegenheiten selbstständig. Durch Aufgaben- und Vollzugskritik werden das Verwaltungshandeln, seine Organisation und seine Regeln überprüft und sich ändernden Bedürfnissen angepasst. Bewährtes wird beibehalten.

15. Mit ständigem Lernen und konstruktiver Kritik bewahren und entwickeln wir unsere Kompetenz und tragen zur Leistungsfähigkeit des Regierungspräsidiums bei.

16. Wir identifizieren uns mit dem Auftrag des Regierungspräsidiums, nehmen unsere Aufgabe engagiert und motiviert wahr und setzen unser Fachwissen sach- und ergebnisorientiert ein.

Anhang III: Behördenziele des Regierungspräsidiums Kassel

Behördenziel 1

Das Regierungspräsidium vertritt die Interessen Nord- und Osthessens. Es nimmt aktiv eine Moderatorenfunktion wahr und ist Sprachrohr der Region.

Behördenziel 2

Die Bündelungsfunktion des Regierungspräsidiums wird vor dem Hintergrund der verstärkten Tendenz zur Steuerung durch die Ressorts erhalten und weiter ausgebaut.

Behördenziel 3

Das Regierungspräsidium versteht sich als kundenorientierte Dienstleistungsbehörde in der Region. Zu den Kunden des Regierungspräsidiums gehören die Landesregierung, die regionale Wirtschaft, die Gebietskörperschaften, die Bürger und andere Verwaltungen. Das Regierungspräsidium trägt auf allen Handlungsfeldern zur wirtschaftlichen Entwicklung von Nord- und Osthessen bei. Maßnahmen, die der Schaffung und der Sicherung von Arbeitsplätzen dienen, werden vorrangig angegangen. Vorhaben, die zum Ausbau der Infrastruktur in der Region geeignet sind, werden mit Priorität bearbeitet. Im Auftrag der Landesregierung werden zentrale Aufgaben für alle Bürger Hessens kompetent und konsequent wahrgenommen.

Behördenziel 4

Der ansteigende Aufgabenumfang wird vor dem Hintergrund geringer werdender personeller Ressourcen durch gezielte Setzung der Prioritäten bewältigt. Diese Prioritäten dienen der Aufgabenbewältigung und einer für die Mitarbeiter nachvollziehbaren Personalverteilung. Der Verwaltungsreformprozess der hessischen Landesverwaltung und des Regierungspräsidiums wird konsequent durchgeführt.

Anhang IV

Kommissionsentschließung zur Frage der Mittelinstantz vom 31. März 1967

I. Die Kommission setzt bei ihren Vorschlägen die folgenden Gesichtspunkte voraus:

1. 1 Ein Staatswesen von der Größe des Landes Hessen (rund 21 100 qkm; 5 Mio. Einwohner) erfordert einen in Stufen gegliederten Verwaltungsaufbau.
1. 2 Zwei Stufen dieses Aufbaus sind durch die Verfassung des Landes Hessen vorgegeben: die Landesregierung als oberste Stufe und die Gemeinden (Gemeindeverbände) als im Prinzip allzuständige Träger der örtlichen öffentlichen Verwaltung.
1. 2. 1 Der Landeswohlfahrtsverband als Kommunalverband auf Landesebene, Kammern und andere Einrichtungen nehmen bestimmte Aufgaben der Selbstverwaltung im überörtlichen oder im Landesbereich wahr.
1. 3 Verwaltungstechnische und verwaltungspolitische Gründe rechtfertigen die Einrichtung einer mittleren Verwaltungsstufe zwischen Landesregierung und unterer Verwaltungsebene.
1. 3. 1 Dieser mittleren Ebene fallen vornehmlich die folgenden Aufgaben zu:
 - (a) Sie hat die Erfüllung der Aufgaben der unteren Verwaltungsebene zu fördern, zu koordinieren und zu beaufsichtigen, um die Regierung für leitende Funktionen freizustellen;
 - (b) sie hat Entscheidungen im überörtlichen Bereich zu treffen;
 - (c) sie hat die Einheit der Verwaltung sowohl im Hinblick auf die Ministerien und andere oberste Behörden wie auch im Hinblick auf die Einrichtungen der örtlichen Verwaltung sicherzustellen.
1. 4 Die Einheiten der Mittelstufe der Landesverwaltung müssen so organisiert sein, daß sie ihre beaufsichtigende und zusammenfassende Funktion im Hinblick auf Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzuges und Großräumigkeit der Planung wirksam erfüllen können. Dazu benötigen sie ausreichende Kapazität in personeller Spezialisierung und Vorsorge für technische Ausstattung.
1. 4. 1 Trotz der gebotenen Einheit der Verwaltung scheidet praktisch die Zusammenfassung aller Aufgaben der Mittelstufe in einem einzigen

Behördentyp ebenso aus wie ihre Aufteilung auf eine größere Zahl von untereinander unabhängigen Mittelbehörden.

1. 5 Bei der Aufgabenverteilung und Kompetenzabgrenzung der drei Verwaltungsebenen müßten Doppel- und Parallelarbeit vermieden werden. Dazu gehört, daß die Ministerien von der Fülle der täglichen Verwaltungsgeschäfte freigestellt werden.
- II. Diese Voraussetzungen legen die folgenden Erwägungen nahe:
2. 1 Auf der Grundlage der heute vorliegenden wissenschaftlichen Auffassungen erscheint die Institution des Regierungspräsidenten als die im Prinzip zweckmäßigste Organisationsform der Mittelstufe der staatlichen Verwaltung, wobei Gestaltung der Behörde und gebietliche Abgrenzung der Regierungsbezirke den gegenwärtigen Bedürfnissen entsprechen müssen.
2. 2 Die Kommission setzt ihre Untersuchung der Organisation und Arbeitsweise der Ministerien und anderen obersten Landesbehörden mit dem Ziel fort,
- (1) diese Behörden von Verwaltungsarbeiten zu entlasten, die auf Grund der erwähnten Kriterien am zweckmäßigsten von der Mittelstufe erledigt werden können,
 - (2) sie von Parallelarbeit freizustellen,
 - (3) die Berechtigung vorhandener Sonderverwaltungen unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Verwaltung zu prüfen,
 - (4) Vorschläge für die technische Steigerung der Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung vorzulegen.
2. 3 Gleichzeitig wird die Kommission die Prüfung des organisatorischen Aufbaus und der Arbeitsweise der Regierungspräsidien weiterführen, um
- (1) die zusammenfassende Funktion in der Spalte und im räumlichen Bereich der Behörde zu verstärken,
 - (2) die Regierungspräsidenten von Aufgaben zu entlasten, die am zweckmäßigsten von der unteren Verwaltungsebene erledigt werden können.
2. 4 Die Kommission regt dazu an, es möge veranlaßt werden:
- (1) Daß die Ministerien und anderen obersten Landesbehörden ihre jetzigen Zuständigkeiten und Arbeitsbereiche im einzelnen unter

dem Gesichtspunkt prüfen, welche davon gemäß ihrer generellen Natur oder aus anderen zwingenden Gründen bei ihnen zu verbleiben haben, und welche in Ermangelung solcher Gründe für Abgabe an andere Amtsträger in Frage kommen.

- (2) Daß die Regierungspräsidenten eine entsprechende Prüfung vornehmen, unter Einbezug von Möglichkeiten der Übernahme jetzt ministerieller Zuständigkeiten und Arbeitsbereiche.
 - (3) Daß die Prüfungsergebnisse in einheitlicher Weise listenmäßig mit Kurzbegründungen vorgelegt werden.
 - (4) Daß die Regierungspräsidenten außerdem Vorschläge dahin ausarbeiten, in welcher Weise ihre zusammenfassende Funktion gestärkt werden könne.
2. 5 Die Kommission betrachtet es als ihre Aufgabe, für die räumliche Aufgliederung des Landes in Regierungsbezirke Vorschläge zu entwickeln, wobei vornehmlich folgende Möglichkeiten zu berücksichtigen sind:
- (1) Einteilung des Landes in zwei Regierungsbezirke, etwa unter Zusammenfassung von Südhessen mit dem Rhein-Main-Gebiet, wobei allerdings Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft ungleich verteilt wären;
 - (2) Einteilung des Landes in vier Regierungsbezirke, wobei das Problem einer zufriedenstellenden Bezirksgröße in Südhessen (Starkenburg) schwer zu lösen wäre;
 - (3) Einteilung des Landes in drei Regierungsbezirke, wobei die Schaffung möglichst geschlossener räumlicher Bereiche erforderlich wäre.

Kopie aus: Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen, Veröffentlichungen I, 1967. S. 85–87.

Anhang V:

Regierungsbezirk Kassel

WIESBADEN = Landeshauptstadt

Kassel = Sitz der Bezirksregierung

* = Kreisfreie Stadt

Korbach = Sitz der Kreisverwaltung

Abkürzungen:

KS = Landkreis Kassel

KB = Lkr. Waldeck-Frankenberg

HR = Schwalm-Eder-Kreis

ESW = Werra-Meißner-Kreis

HEF = Lkr. Hersfeld-Rotenburg

FD = Landkreis Fulda



Anhang VI: Die Standorte und Gebäude des Regierungspräsidiums Kassel im Jubiläumsjahr 2007

„Das Regierungspräsidium“: Das Hauptgebäude in Kassel



Das Dr.-Fritz-Hoch-Haus ist das Hauptgebäude des RP Kassel. Es steht auf historischem Grund im Kasseler Steinweg direkt über der Fulda. (Ganz links: Garagen/Tiefgarage; links vorn: Nordflügel; Mitte [Vordach]: Haupteingang; rechts: Kantine; zur Fulda (verdeckt): Sitzungssaal).

Außenstellen im Regierungsbezirk: Bad Hersfeld und Hünfeld



Umwelt- und Arbeitsschutz: In der Konrad-Zuse-Straße in Bad Hersfeld sind Teile der Abteilung III (zuständig für die Landkreise Fulda, Hersfeld-Rotenburg und Werra-Meißner) und die Bergaufsicht für den gesamten Bezirk untergebracht.



Likörfabrik: Dort, wo früher in Hünfeld hinter alten Mauern die Firma Aha Liköre herstellte, sitzt heute ein Teil des Beihilfedezernates des RP Kassel. Sämtliche Schriftstücke für die Beihilfe gehen hier ein und werden eingescannt.

Die Kasseler Außenstellen



Schrecken aller Autofahrer? In diesem Hochhaus in der Oberen Königsstraße 3 (gegenüber dem Rathaus) ist das Dezernat für Verkehrsordnungswidrigkeiten untergebracht.



Goldene Fünziger: Das EAM-Hochhaus am Scheidemannplatz direkt neben der Treppenstraße beherbergt die Beihilfestelle, das Dezernat für Hoheitsverwaltung und Gewerbe sowie die Wirtschaftsförderung.



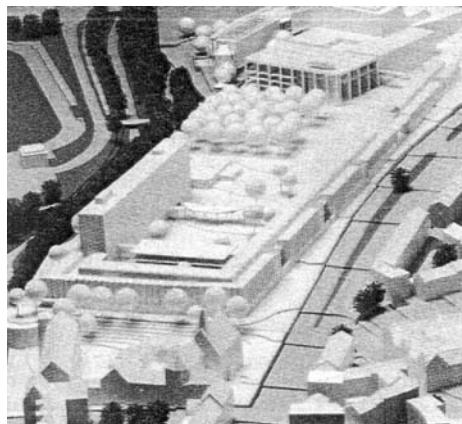
Schlichter Bau: In der Kurt-Schumacher-Straße 31, gleich in der Nähe des Regierungspräsidiums, sitzt das Dezernat Ausländerrecht.



Kaserne mit Nachleben: In der ehemaligen Jägerkaserne in der Ludwig-Mond-Straße 33 (Bild) und 43 teilt sich das Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe seine Laborräume mit dem Landesamt für Umwelt und Geologie.

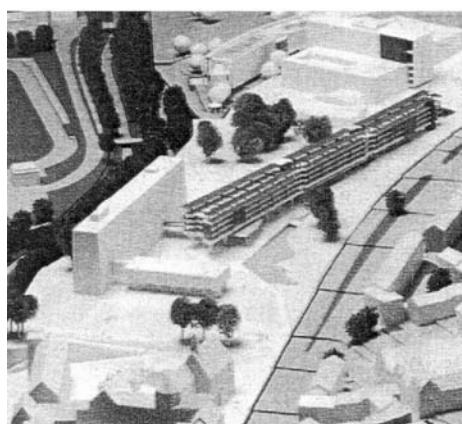
Anhang VII: Erweiterungsplanungen des Regierungspräsidiums Kassel

Architektenwettbewerb 1989

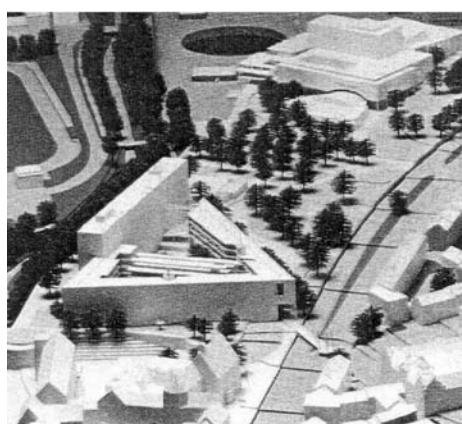


Die Preisträger:

1. Preis: Bieling und Bieling, Kassel:
Gebäuferiegel entlang des Steinwegs bis zum Staatstheater, der das bestehende Gebäude des Regierungspräsidiums samt Nordflügel und Wiese umschließt.



2. Preis: Gerber und Partner, Dortmund:
Schräg vom bestehenden RP-Gebäude in Richtung Schauspielhaus verlaufender Anbau.



3. Preis: Frank Hellwig, Kassel:
An das Regierungspräsidium anschließender „Dreiecksbau“ auf der Wiese vor dem RP, der den bestehenden Nordflügel umschließt.

Die Fotos aus der „Bauwelt“ (Heft 2 – 3/1990, S. 63) verdeutlichen die Dimensionen, die der Erweiterungsbau des Regierungspräsidiums im Vergleich zum bestehenden Gebäude haben sollte. In der Mitte oben erkennt man jeweils das Staatstheater, rechts den Steinweg und links das Dr.-Fritz-Hoch-Haus mit dem Nordflügel.

Anhang VIII: Die Kasseler Regierungspräsidenten



Die 24 Kasseler Regierungspräsidenten (von links nach rechts)

1. Reihe: Ober- und Regierungspräsidenten Eduard von Moeller, Ludwig von Bodelschwingh, August Freiherr von Ende, Botho Graf zu Eulenburg; Regierungspräsidenten Eduard Magdeburg, Anton Rothe.
2. Reihe: Regierungspräsidenten Maximilian Graf Clairon d'Haussonville, August von Trott zu Solz, Percy Graf von Bernstorff, Gustav Springorum, Dr. Otto Stoelzel, Dr. Ferdinand Friedensburg.
3. Reihe: Regierungspräsident Kurt von Monbart; Ober-/Regierungspräsident Dr. Ernst Beckmann; Regierungspräsidenten Dr. Fritz Hoch, Alfred Schneider, Dr. Burghard Vilmar (zwei Amtszeiten), Heinz Fröbel.
4. Reihe: Regierungspräsident Dr. Ernst Wilke; Regierungspräsidentinnen Ilse Stiewitt, Inge Friedrich; Regierungspräsident Bertram Hilgen; Regierungspräsidentin Oda Scheibelhuber; amtierender Regierungspräsident Lutz Klein.

Anhang IX: Die Interviewpartner

Lutz Klein, Feinmechaniker und Polizeivollzugsbeamter, seit 2003 Regierungspräsident in Kassel. Von 1975 bis 1996 Bürgermeister der Stadt Battenberg (Eder), anschließend bis zur Berufung als Regierungspräsident Erster Beigeordneter und Kämmerer des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen.

Dr. Ernst Wilke, Agrar-Ökonom, Staatssekretär a.D. Von 1987 bis 1992 Regierungspräsident in Kassel. Zuvor Präsident des Hessischen Landesamtes für Ernährung, Landwirtschaft und Landentwicklung. 1992 Präsident des Landesverwaltungsamtes Thüringen in Weimar, anschließend bis zur Pensionierung Staatssekretär in Thüringen.

Dr. Werner Neusel, Jurist, seit 1997 Regierungsvizepräsident in Kassel. Seit 1972 beim Regierungspräsidium Kassel, übernahm u.a. den Aufbau der Zentralen Bußgeldstelle, ab 1991 Leiter der Abteilung I.

Herbert Schestag, Jurist, von 1991 bis zur Pensionierung 1997 Regierungsvizepräsident in Kassel. Seit 1965 beim Regierungspräsidium Kassel, zunächst im Dezernat für Kommunal- und Sparkassenaufsicht, von 1970 bis 1991 Leiter der Abteilung I.

Helmut Bauknecht, Diplom-Ingenieur (Architektur), von 1981 bis zur Pensionierung 1999 Leiter der Abteilung Regionalplanung im Regierungspräsidium Kassel. Von 1972 bis 1980 Leitender Planer bei der Regionalen Planungsgemeinschaft Osthessen in Fulda.

Ernst Bergbauer, Bauingenieur, seit 2001 Leiter der Abteilung Umwelt-/Arbeitsschutz (zunächst Bad Hersfeld). Von 1993 bis 1997 Leiter des Wasserwirtschaftsamtes Kassel, zuvor Leiter der Stadtentwässerung der Stadt Kassel. Seit der Eingliederung der „Staatlichen Umweltämter“ 1997 beim RP Kassel.

Hans-Peter Conrad, Jurist, seit 2005 Abteilungsleiter der Abteilung II (Verkehr, Planung, ländlicher Raum, Verbraucherschutz; zu Beginn gemeinsam mit Frau Geisler/Herrn Serwatny, seit 2007 allein). Zuvor Leiter der Abteilung Inneres/Soziales (ab 1998) bzw. der Sozialabteilung (ab 2003). Seit 1977 beim Regierungspräsidium Kassel.

Hans-Günter Pletsch, Jurist, ab 1998 Leiter der Abteilung „Staatliches Umweltamt Kassel“ und bis 2006 Leiter der Abteilung Umwelt- und Arbeitsschutz. Seit 1972 im Regierungspräsidium Kassel, ab 1974 Verkehrsdezernat, anschließend Justitiar der Präsidialabteilung, ab 1995 stellvertretender Leiter der Abteilung III/Dezernatsleiter Wasserrecht.

Dr. Klaus Ruppert, Forstwirt, von 1975 bis 1978 und von 1988 bis zur Pensionierung 2001 Leiter der Abteilung Forsten im Regierungspräsidium Kassel. Seit 1975 beim Regierungspräsidium Kassel, zuvor Geschäftsführer des Naturparks Hochtaunus, abgeordnet zum Institut für Forstpolitik der Georg-August-Universität Göttingen, persönlicher Referent der Forstminister Dr. Best, Kollmann und Görlach in Wiesbaden. Von 1978 bis 1988 Leiter der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz in Kassel.

Danke

Die Erstellung dieser Magisterarbeit wäre ohne eine umfangreiche Unterstützung, insbesondere durch das Regierungspräsidium Kassel, nicht möglich gewesen. Mein Dank gilt daher zuallererst Herrn Regierungspräsidenten Lutz Klein und seinen Mitarbeitern für die Idee zu dieser Arbeit und dafür, dass mir im Regierungspräsidium Kassel alle Türen (und Archivakten) offenstanden.

Ebenfalls danke ich meinen Gutachtern, Prof. Dr. Eike Hennig und Prof. Dr. Jens Flemming, dass sie mich auf diese Arbeit aufmerksam gemacht und betreut haben.

Die Unterstützung durch das Regierungspräsidium reichte von der Tasse Tee bis zur Übernahme der Druckkosten dieser Arbeit. Dafür danke ich dem Regierungspräsidium. In der Bücherei des Fritz-Hoch-Hauses am Steinweg wurde mir gar ein eigener Schreibtisch (dem Anschein nach so alt und ehrwürdig wie die Behörde selbst) zur Verfügung gestellt. Und im Fachzentrum für Produktsicherheit und Gefahrstoffe konnte ich nicht nur erfahren, wie unglaublich vielfältig die Arbeit des Regierungspräsidiums ist, sondern bekam auch einen Einblick, „wie China riecht“ (oder zumindest in China hergestellte Billigprodukte).

Besonders herzlich danke ich allen Interviewpartnern, die mir mit ihren persönlichen Erfahrungen und Einschätzungen einen wertvollen Einblick hinter die Kulissen des Regierungspräsidiums ermöglicht haben. Allein aus ihren Interviews könnte man ein ganzes Buch schreiben ...

Besonderer Dank gilt auch Herrn Hausmann sowie Herrn Dr. Neusel für die persönliche Betreuung, die Gespräche und die Beantwortung vieler Fragen. Für das Zur-Verfügung-Stellen von Materialien, Büchern und Akten danke ich Frau Steinbach (RP-Archiv), Frau Kuhrmann (RP-Bibliothek) und den Mitarbeitern der Pressestelle. Mein Dank gilt auch allen Gesprächspartnern in den verschiedenen Dezernaten, die mit ihren Auskünften meine Arbeit unterstützt und mir einen wertvollen Einblick in das „Innenleben“ und die umfangreichen Aufgaben des Regierungspräsidiums gegeben haben. Bei der Kundenbefragung 2006 hat die Freundlichkeit der Mitarbeiter des Regierungspräsidiums am Besten abgeschnitten. Durch die Gespräche im Hause sei dieses Ergebnis hiermit wissenschaftlich bestätigt.

Aufgrund des Hessischen Archivgesetzes ist die Einsicht und Veröffentlichung von Material aus Archivakten erst nach Ablauf einer Frist von 30 Jahren gestattet. Nach anfänglichen Schwierigkeiten wurde mir im Hessischen Staatsarchiv in Marburg

dennoch Einblick in die dort lagernden Archivakten des Regierungspräsidiums gewährt, dafür danke Herrn Prof. Dr. Menk und Herrn Dr. Murk.

Mein Dank gilt schließlich den (nord-)hessischen Parteien und Institutionen, die schriftlich oder im Gespräch meine Fragen beantwortet haben, sowie all denen (allen voran meiner Freundin und meinen Eltern), die mich bei der Schaffung dieser Arbeit unterstützt (und ausgehalten) haben.

Helmarshausen, im Mai 2008

Marcus Dittrich

