

3.4. Die Regierungspräsidien

3.4.1. Einführung in die Entstehung und Weiterentwicklung der Regierungspräsidien

Die Diskussion um die Existenz der Regierungspräsidien

Die Bezirksregierungen und Regierungspräsidien (RP) sind klassische staatliche Mittelinstanzen. Im Behördenaufbau sind sie zwischen den Ministerien und den Landesunterbehörden verortet. Ihre Aufgabenwahrnehmung entspricht ungefähr der fachlichen Gliederung der Landesregierungen in einer Behörde. Allerdings sind sie nur für einen Teil des Landesgebietes örtlich zuständig. In Gesetzestexten werden sie als höhere Landesbehörden oder Oberbehörden bezeichnet.

Innerhalb der Gliederung der Landesverwaltung auf mittelinstanzieller Ebene ist zu unterscheiden zwischen allgemeinen Oberbehörden, also den Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen, sowie den Sonderverwaltungen. Je nach Bundesland ist der Anteil der Sonderverwaltungen oder der allgemeinen Verwaltung unterschiedlich groß. So gilt das Land Niedersachsen als ein Land mit sehr wenigen Sonderbehörden auf der Mittelinstanz. Die Integrationsfunktion bzw. -kraft der niedersächsischen Bezirksregierungen ist sehr hoch. In Baden-Württemberg ist dieser Trend der Bündelung entgegen der Tradition auch zu spüren¹⁵⁶.

Bezirksregierung bzw. Regierungspräsidien gibt es in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt¹⁵⁷. In Rheinland-Pfalz sollen sie aufgelöst werden¹⁵⁸. In Thüringen gibt es das thüringische Landesverwaltungsamt, das ähnliche

¹⁵⁶ Vgl.: Staatsministerium BaWü Erster Bericht 12 ff und Zweiter Bericht 55 ff.

¹⁵⁷ Vgl.: Mecking 103 ff.

¹⁵⁸ Vgl.: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 16 ff.

Funktionen wie eine Bezirksregierung ausübt, das allerdings nicht nur für einen Teil des Landesgebietes, sondern für das gesamte Land zuständig ist¹⁵⁹.

Grundsätzlich stehen die Bezirksregierungen immer wieder in der Diskussion. Aufgrund ihrer für Verwaltungslaien eher undurchsichtigen Funktionenvielfalt sind sie ein beliebtes Objekt innerhalb der Diskussion zur Verwaltungsreform der Länder.

Im Zuge der Gemeinde- und Kommunalreform Anfang der 70er Jahre beschloss der Ministerrat des Landes Baden-Württemberg am 23. Juni 1970 die Aufhebung der Regierungspräsidien bis zum 1. Januar 1977¹⁶⁰. Generell sollten damals nach Zielvorstellung der großen Koalition die Regierungspräsidien durch sogenannte Regionen ersetzt werden. Dieser Beschluss war eine Umkehr der damaligen Leitlinie zur Kreisreform, in der sich noch im Dezember 1969 die Landesregierung selbst mit überzeugenden Gründen für den Fortbestand, ja sogar eine Stärkung der Regierungspräsidien ausgesprochen hatte¹⁶¹. Das Modell der Regionen als regionale staatliche Mittelinstanz fand Niederschlag im Regionalgesetz des Landes Baden-Württemberg, das bezüglich der Regionalplanungsaufgaben eine Durchbrechung des dreigliedrigen Behördenaufbaus im Land Baden-Württemberg darstellt. Problematisch in der damaligen Diskussion war, ein Funktionsäquivalent für die Regierungspräsidien innerhalb des Aufbaus der Landesverwaltung zu finden. Einigkeit herrschte darüber, dass den neu gegründeten 35 Landkreisen und acht Stadtkreisen nicht die Funktionen der Regierungspräsidien übertragen werden konnten¹⁶². Teilweise aufgrund der Bedeutung der Aufgabe¹⁶³, teilweise aufgrund zu geringen Größenzuschnitts¹⁶⁴ sah man die neu gegründeten Kreise nicht für so leistungsfähig an, die Aufgaben der Regierungspräsidien zu übernehmen. Zudem war es und ist es noch heute in manchen Bereichen nicht möglich, Aufgaben, die

¹⁵⁹ Vgl.: Mecking 130 f.

¹⁶⁰ Vgl.: Landtag BaWü „Drucksache 3300“ 12 f; „Drucksache 4000“ 40 ff.

¹⁶¹ Vgl.: Die Regierungspräsidenten 1 f.

¹⁶² Vgl.: Landtag BaWü „Drucksache 4000“ 38 ff; „Drucksache 3300“ 5 ff; Staatsministerium „Dokumentation“ 79 ff.

¹⁶³ z.B. Rechts- und Fachaufsicht.

¹⁶⁴ Straßenbau bzw. Planungsaufgaben.

durch Bundesrecht einer höheren Verwaltungsbehörde zugewiesen wurden, auf eine untere Verwaltungsbehörde zu delegieren.

Mögliche weitere Konsequenzen wären gewesen, Sonderlandesbehörden in größerem Umfang zu schaffen. Der Nutzen einer solchen organisatorischen Regelung wurde damals allerdings als gering beurteilt. Insbesondere die Zersplitterung der Landesverwaltung, die damit einhergehende Anonymisierung der Verwaltung gegenüber dem Bürger sowie die massive Kritik an Sonderlandesoberbehörden durch die Fachliteratur ließen dieses Modell nicht als adäquat erscheinen.

Auch die Einrichtung eines einheitlichen Landesverwaltungsamtes wurde erwogen und dann abgelehnt. Dem Landesverwaltungsamt wurde damals zugeschrieben, eine unwirtschaftliche und ortsferne Mammutbehörde¹⁶⁵ zu sein. Ein so geartetes Landesverwaltungsamt, das die Funktion der Regierungspräsidien hätte übernehmen können, hätte zudem zur damaligen Zeit - und wahrscheinlich auch heute noch – die Ressentiments bezüglich der Gleichstellung des badischen Landesteiles aufleben lassen¹⁶⁶.

Die Regierungspräsidenten selbst nahmen wie folgt Stellung: „Die Zersplitterung der Regierungspräsidien in zentrale und regionale Mittelinstanzen atomisiert die Verwaltung und erschwert ihr ungemein die Erfüllung der teils komplexen Gegenwartsaufgaben. Als einzige Instanz, die die Tätigkeit dieser Behörden koordinieren und in Streitfragen entscheiden könnte, bliebe die Landesregierung, die aber dadurch von ihren eigentlichen Leitungs- und Führungsaufgaben abgehalten würde. Man muss sich ernsthaft fragen, ob der mit der Auflösung der Regierungspräsidien erstrebte Reformeffekt - Wegfall einer Instanz – nicht schon damit verspielt ist“¹⁶⁷.

Die Integrationsfunktion der Regierungspräsidien wurde zur damaligen Zeit sehr hoch gestellt. Insbesondere der badische, aber auch der württembergische und der hohenzollerische Landesteil sahen und sehen in den Regierungspräsidien ein Stück institutioneller Eigenständigkeit.

¹⁶⁵ Vgl.: Regierungspräsidenten 6 ff.

¹⁶⁶ Vgl.: Regierungspräsidenten 11 ff.

¹⁶⁷ Regierungspräsidenten 8.

Lange Zeit war auch daran gedacht, die regionalen Planungsverbände als Funktionsnachfolger für die Regierungspräsidien anzusehen. Staatliche Aufgaben sollten auf diese regionale Ebene übertragen werden; Ministerpräsident Dr. Filbinger stellte in der Regierungserklärung vom 16. September 1970 klar, „dass die Regierungspräsidien entfallen würden, wenn die regionale Ebene ausgebaut werden würde“¹⁶⁸. Bedenken gegenüber den Regionen bestanden allerdings dahingehend, dass die regionale Ebene vollständig kommunalisiert werden könnte.

Der Beschluss, die Regierungspräsidien in Baden-Württemberg aufzulösen, wurde nie vollzogen. Nach dem Ende der großen Koalition 1972 vollzog sich die Kehrtwendung hinsichtlich der Auflösung und Neugestaltung der Landesverwaltung. Dies war nicht verwunderlich, da der Umbau der regionalen Mittelinstanz bzw. die Auflösung der Regierungspräsidien eher einen Programmpunkt der SPD darstellte¹⁶⁹.

In der Antwort des Innenministeriums auf die große Anfrage der Fraktion der SPD im Antwortschreiben vom 13.12.1972¹⁷⁰ erklärte die Landesregierung, dass nicht vorgesehen sei, den Regionalverbänden über die im Regionalverbandsgesetz festgelegten Zuständigkeiten hinaus weitere Aufgaben zuzuweisen. Damit war einer Verlagerung von Kompetenzen auf die Regionalverbände von der politischen Agenda gestrichen. Auf die Frage, ob die Landesregierung beabsichtige, entgegen gegebener Zusicherung von der vor kurzem durchgesetzten und auf den 01.01.1977 festgelegten Auflösung der Regierungspräsidien wieder abzusehen, antwortete das Innenministerium: „Entsprechend den Ausführungen zur Frage eins über die weitere Entwicklung der Reformkonzeption wird die Regierung erforderlichenfalls bereit sein, frühere Entscheidungen zu korrigieren, falls sich nach sorgfältiger, unvoreingenommener Prüfung aufgrund neuer Erkenntnisse ergeben sollte, dass das starre Festhalten an solchen Entscheidungen zu unrichtigen oder unzweckmäßigen Ergebnissen führen würde“.

¹⁶⁸ Regierungspräsidenten 12.

¹⁶⁹ Vgl.: Landtag BaWü „Drucksache 590“, „Drucksache 1201“ 3 f, „Drucksache V-265“.

¹⁷⁰ Vgl.: Landtag BaWü „Drucksache 1201“ 3 f.

Damit war die Diskussion über den Bestand der Regierungspräsidien vorerst beendet. Erst im Zuge der Institutionalisierung der Region Stuttgart in Form des VRS und der ersten konstituierenden Sitzung des Regionsparlaments wurde wieder die Frage nach der Legitimation der Regierungspräsidien gestellt. Insbesondere die Entwicklung der Konfliktlinien im Zuge der Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel facht die Diskussion über die Konkurrenz zwischen Regierungspräsidien und Region wieder an¹⁷¹. Als Beispiel soll hier die Ansiedlung eines Sportmarktes in Plochingen genannt werden¹⁷². Hierbei hat das Regierungspräsidium trotz Einwänden der Region eine fehlerhafte Baugenehmigung für einen großflächigen Sportfachmarkt nicht zurückgezogen und sich damit über die Zielsetzung des Regionalplanes der Region Stuttgart hinwegsetzt.

Wenn man über die baden-württembergischen Landesgrenzen hinausschaut, sieht man, dass in Rheinland-Pfalz die Bezirksregierungen abgeschafft werden¹⁷³. In Baden-Württemberg wird allerdings die Diskussion nicht dahingehend geführt, dass Regionalkreise die Funktionen der Bezirksregierungen übernehmen sollen. Dies ist ein elementarer Unterschied im Vergleich mit Rheinland-Pfalz. In Baden-Württemberg wird vielmehr eine Konfliktsituation zwischen einer durch die Klagebefugnis gestärkten Region Stuttgart und dem Regierungspräsidium Stuttgart gesehen¹⁷⁴. Auch der Landtag Baden-Württembergs sieht in der neuen Konstellation einer gestärkten Region Stuttgart im Gegensatz zum Regierungspräsidium Stuttgart einen Konfliktherd¹⁷⁵. Diese Diskussion gewinnt dann an Bedeutung, wenn man die Klagebefugnis der Region Stuttgart auf die anderen 11 Regionen des Regionalplanungsgesetzes übertragen sollte¹⁷⁶. Tenor dieser Diskussion ist allerdings, dass die Notwendigkeit einer regionalen Ebene bzw. einer mittelinanziellen Ebene nicht bestritten wird. Ein zweigliedriger Verwaltungsaufbau wie in Rheinland Pfalz beschlossen bzw. wie in den Ländern Schleswig-Holstein, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern installiert, ist in Baden-Württemberg nicht angestrebt.

¹⁷¹ Vgl.: Landtag BaWü „Plenarprotokoll 12/60“ 4761 ff.

¹⁷² Vgl.: STN „Einspruch“.

¹⁷³ Vgl.: Rund 19-24; Staatskanzlei Rh.-Pf. 16 ff.

¹⁷⁴ Vgl.: EZ „Kehle gegen“; „Feld nicht kampfflos räumen“; STN „Einkaufsmarkt“.

¹⁷⁵ Vgl.: Landtag BaWü „Plenarprotokoll 12/60“ 4761 ff.

¹⁷⁶ Vgl.: STN „Stuttgarter Modell“

Entstehungsgeschichte der Regierungspräsidien: Historischer Exkurs

Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen können historisch bis auf den Beginn der steinschen und hardenbergschen Verwaltungs- und Staatsreform Preußens zurückgeführt werden. Im Zuge der Reformbestrebungen Preußens reformierten von Stein und Hardenberg auch den Verwaltungsapparat Preußens, der im Laufe der geschichtlichen Entwicklung ein Sammelsurium von Behörden mit unklaren Zuständigkeiten hervorgebracht hatte. Stein / Hardenberg setzten dieser Entwicklung ein Ende, indem sie sogenannte Regierungen institutionalisierten¹⁷⁷. Diese Regierungen waren allerdings nicht vollkommen selbständig, sondern sie standen unter der Aufsicht eines sogenannten Oberpräsidiums und eines Oberpräsidenten¹⁷⁸.

Eine ähnliche Entwicklung auf der administrativen Mittelinstanz gab es in Bayern im Zuge der Verfassung von 1808. Auch hier wurden in Form sogenannter Kreisregionen Behörden staatlichen Typs zwischen den Ministerien und den Kommunen gebildet¹⁷⁹. Dass solch eine mittelinstantzliche Entwicklung allerdings eine originär preußische bzw. bayerische Tradition darstellt, kann so nicht stehen gelassen werden. Auch im Königreich Württemberg wurden Kreisregierungen im Zuge der Verfassungsänderung von 1810¹⁸⁰ institutionalisiert. Diese Kreisregierungen sollten dann im Zuge der Verwaltungsreform von 1924 im Königreich Württemberg aufgelöst werden. Schon damals war dies eine schwerwiegende politische Entscheidung, die dazu führte, dass die Koalitionsregierung unter Ministerpräsident Hieber auseinander brach.

¹⁷⁷ Vgl.: Stöbe 13 ff, Wagener 100 ff.

¹⁷⁸ Vgl.: Mecking S. 108 f.

¹⁷⁹ Vgl.: Stöbe S. 13; Mecking 108 ff.

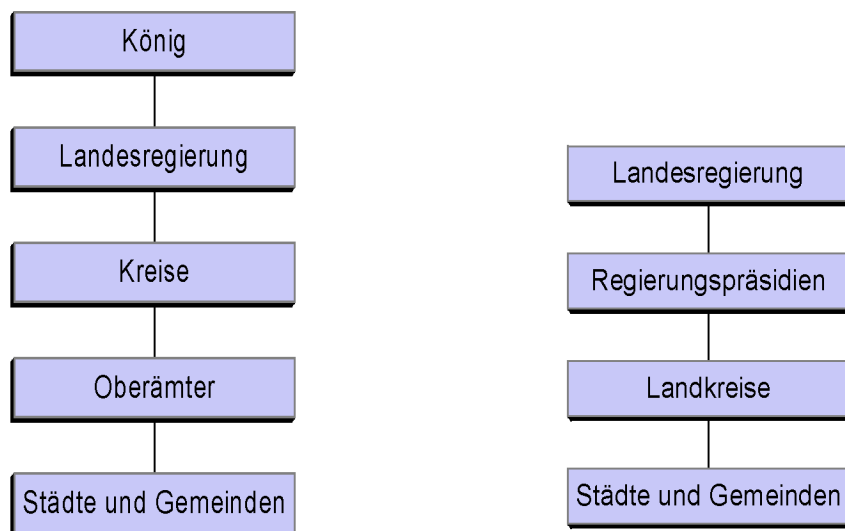
¹⁸⁰ Vgl.: Göz 292-296.

Wie oben erwähnt gibt es nicht nur in Preußen und in Bayern die Tradition einer staatlichen Mittelinstanz, sondern auch im Königreich Württemberg. Das Königreich Württemberg gliederte sich in vier sogenannte Kreise: den Neckarkreis, den Schwarzwaldkreis, den Jagstkreis und den Donaukreis. Diesen vier Kreisen, die direkt dem Innenministerium unterstellt waren¹⁸¹, unterstanden 64 Oberamtsbezirke, von denen einer der Stadtdirektionsbezirk Stuttgart war. Die Oberamtsbezirke gelten als die Vorläufer der heutigen Kreise¹⁸².

Tabelle 2: Vergleich des Verwaltungsaufbaus im Königreich Württemberg mit dem des Landes Baden-Württemberg

Staatsaufbau Königreich Württemberg
ca. 1810

Aufbau der Landesverwaltung Baden-
Württemberg



Organisatorisch waren über der Ebene der Oberämter zur damaligen Zeit die Kreise angesiedelt. Im Jahr 1904 hatte das Königreich Württemberg ca. 2,2

¹⁸¹ Vgl.: Göz 292 f.

Millionen Einwohner, wobei 745 000 im Neckarkreis lebten, der Schwarzwaldkreis eine Einwohnerzahl von 509 000 Einwohnern aufwies, der Jagstkreis mit 400 000 Einwohnern den kleinsten und der Donaukreis mit 514 000 den zweitgrößten Kreis darstellte¹⁸³. Sitze der Kreisregierungen waren die Städte Ludwigsburg (Neckarkreis), Reutlingen (Schwarzwaldkreis), Ellwangen (Jagstkreis) und Ulm (Donaukreis).

Die Kreisregierungen bildeten die Mittelinstanz zwischen den Ministerien und den Oberämtern. Sie hatten wie die heutigen Regierungspräsidien eine Bündelungsfunktion für alle Aufgaben der inneren Staatsverwaltung¹⁸⁴. Der Kreisverwaltung saß ein sogenannter Präsident vor. Die Entscheidungsfindung erfolgte entweder auf dem Büro- oder auf kollegialem Wege.

Büromäßig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Präsident alleine die Entscheidung fällte. Kollegial bedeutet, dass in Abstimmung mit den höheren Beamten ein Mehrheitsbeschluss herbeigeführt wurde. Das Kollegium einer Kreisregierung oder Kreisverwaltung bestand aus einem Vorsitzenden mit dem Titel Präsident und der erforderlichen Zahl an Räten und Assessoren¹⁸⁵. Die Kreisregierungen bildeten auch im Sinne des Staatsrechts des deutschen Reiches die höheren Verwaltungsbehörden¹⁸⁶.

Den Kreisregierungen oblag die Aufsicht über die Kommunalverwaltung sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der ersten Instanz. Gegenüber den ihnen unterstellten Oberämtern waren die Kreisverwaltungen weisungs- und aufsichtsbefugt¹⁸⁷. Weitere Aufgaben der Kreisverwaltungen waren die Angelegenheiten der Gemeindekrankenversicherungen sowie die Angelegenheiten des Vereinsrechts. Auch die Polizeiverwaltung gehörte zu ihrem Zuständigkeitsbereich. In den Bereichen Kirchenrecht und Schulwesen waren sie fachlich dem Ministerium des Kirchen- und Schulwesens untergeordnet und

¹⁸² Vgl.: Bazille 11.

¹⁸³ Vgl.: Göz 14 ff; Bazille 11.

¹⁸⁴ Vgl.: Göz 292 ff.

¹⁸⁵ Vgl.: Göz 292, Bazille 10 ff.

¹⁸⁶ Vgl.: Laband 197 ff, Gareis 170 ff.

¹⁸⁷ Vgl.: Bazille 244 ff; Göz 295 f.

nahmen an dessen Stelle die Aufsicht über das Kirchen- und Schulwesen wahr. Zudem oblag den Kreisverwaltungen die Zuständigkeit über das Gewerberecht. Hinsichtlich ihrer Funktion als erste Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit waren sie bezüglich des Erlasses polizeilicher Strafverfügungen die Beschwerdeinstanz gegen die Entscheidungen der Oberämter. Damit war auch der Ordnungsrechtsbereich sowie der Strafrechtsbereich hinsichtlich geringfügiger Delikte in ihrer Hoheit. Allerdings konnte dagegen direkt beim Verwaltungsgerichtshof Beschwerde eingereicht werden.

Man kann also sagen, dass die Regierungspräsidien des württembergischen Landesteils des Landes Baden-Württemberg auf den Kreisverwaltungen des Königreichs Württemberg aufbauen. Das Regierungspräsidium Stuttgart könnte als seine Vorgängerbehörden die Kreisregierungen Jagst, Neckar und Donau bezeichnen. Die Tradition einer staatlichen Mittelbehörde in Württemberg reicht also von der Landesorganisation durch König Wilhelm I. von Württemberg im Jahr 1817 bis heute¹⁸⁸.

Zeitgeschichtliche Diskussion

Auch heutzutage sind die Bezirksregierungen aufgrund der regionalen Entwicklungen und der Globalisierung wieder in der Diskussion. Die Diskussion bezieht sich nicht nur auf Aufgabenbündel, sondern auf die Funktionen der Regierungspräsidien¹⁸⁹. In Baden-Württemberg wurde die Diskussion um die Regierungspräsidien direkt nach ihrer Wiedereinrichtung nach Gründung des Süd-West-Staates erneut entfacht. Aus dieser Diskussion gingen die Vorschläge zur Vereinfachung, Verbesserung und Verbilligung der Verwaltung im Land Baden-Württemberg vom 23.12.1957¹⁹⁰ hervor. Kernpunkt dieser Vorschläge war die Idee, zwei der Regierungspräsidien aufzulösen und das Land somit bezüglich der Mittelinstanz in zwei Verwaltungsbezirke zu teilen. Man versprach sich davon Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen DM. Zudem sollte dadurch gewährleistet werden, dass mehrere Verwaltungsbezirke, nämlich der

¹⁸⁸ Vgl.: Bazille 112 ff, 246 ff.

¹⁸⁹ Vgl.: Stöbe 100: Mittelinstanzbericht 1973, Bericht des Sonderarbeitskreises der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder zur Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz.o.O.

Mittelinstantz sowie der der Sparkassen- und Giroverbände der Oberfinanzdirektion, der Oberschul- und der Forstdirektionen ungefähr deckungsgleich gewesen wären. Dabei ging man davon aus, dass sich die Regierungsbezirke auf die beiden alten Länder Baden und Württemberg erstrecken sollten, wobei das württembergische Präsidium sich noch auf den hohenzollerischen Bereich ausgedehnt hätte. Allerdings gab es auch viele Argumente gegen eine solche Zweierlösung. Insbesondere der Gedanke, dem neu gegründeten Bundesland den Dualismus zwischen dem badischen und dem württembergischen Landesteil in Form einer zweigeteilten Mittelinstantz auf der Verwaltungsebene zu ersparen, führte dazu, dass dieser Vorschlag nicht weiter verfolgt wurde. Aus aufbauorganisatorischer Sicht wurde vorgeschlagen, die Stelle des Regierungsvizepräsidenten stärker als bisher herauszuheben, die Versorgungsangelegenheiten der staatlichen Beamten aller Regierungspräsidien zusammenzufassen sowie andere Aufgaben besser zu bündeln¹⁹¹. Obwohl dem Vorschlag, die Regierungspräsidien zu reduzieren, nicht gefolgt wurde, hatte dieser Bericht Auswirkungen auf den Verwaltungsaufbau des Landes Baden-Württemberg. Mit der Reduzierung der Regierungspräsidien sollte auch die Anzahl der Kreise deutlich gesenkt werden. Dieser Gedanke wurde in der Verwaltungsreform von 1970 wieder aufgenommen und teilweise umgesetzt¹⁹². Auch die Deckungsgleichheit verschiedener Verwaltungsbezirke von Sonderbehörden und den Regierungspräsidien wurde weiter verfolgt. Die Kernaussage dieser Vorschläge, nämlich dass der Verwaltungsaufwand pro Einwohner in kleinen Kreisen und in kleinen Regierungsbezirken erheblich höher sei als in größeren, war dann der Grundgedanke für weitere Verwaltungsreformbestrebungen in den 70er Jahren¹⁹³.

Aktuelle Diskussion

Im Zuge der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung sind im Rahmen der Arbeit der Regierungskommission Verwaltungsreform auch die

¹⁹⁰ Vgl.: Wagener 127 ff.

¹⁹¹ Vgl.: Wagener 129 ff.

¹⁹² Vgl.: Landtag BaWü „Drucksache 3300“ 8 f, „Drucksache 4000“ 38 ff.

¹⁹³ Vgl.: Wagener 132 f.

Regierungspräsidien wieder in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt¹⁹⁴. Allerdings ist diesmal ihr Bestand bzw. die Anzahl der Regierungspräsidien nicht tangiert. Dies liegt in der Systematik der Arbeit der Verwaltungsreformkommission, da sich die Verwaltungsreform des Landes hauptsächlich auf den funktionalen Bereich bezieht. Kernansatz für die Modernisierung der Regierungspräsidien in Baden-Württemberg ist deshalb eine konsequente Aufgabenkritik¹⁹⁵. Aus dieser Aufgabenkritik heraus sollen dann innerhalb der Regierungspräsidien gegebenenfalls Veränderungen der Aufbauorganisation erfolgen. Ein formuliertes Ziel dabei ist, dass die Regierungspräsidien zwischen den Jahren 1993/2002 insgesamt 514 Stellen einsparen sollen¹⁹⁶. Die Regierungspräsidien werden also im Zuge dieser Verwaltungsreform einer Überarbeitung der Rechtswege ausgesetzt und die neuen Steuerungsinstrumente wie z.B. Kostenleistungsrechnung, Budgetierung, ein verbessertes Personalmanagement sowie Controlling-Instanzen werden eingeführt. Generell sollen Einsparvorgaben in Höhe von 8 bis 12% des (Personal-)Budgets erfolgen¹⁹⁷.

Vergleichende Beschreibung der Regierungspräsidien im Land Baden-Württemberg und im Freistaat Bayern

Im Zuge der Staatsgründung des Landes Baden-Württemberg wurden aus den Ministerien bzw. Staatsverwaltungen der drei Gründungsländer Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern sowie der Landesbezirksverwaltung Baden vier Regierungspräsidien gebildet. Die Regierungspräsidien entsprechen nach ihrer Aufteilung ungefähr den alten Landesgrenzen: Das Regierungspräsidium Karlsruhe und das Regierungspräsidium Freiburg entsprechen dem badischen Landesteil, das Regierungspräsidium Stuttgart dem alten württembergischen und das Regierungspräsidium Tübingen erstreckt sich weitgehend auf das Gebiet des ehemaligen Landes Württemberg-Hohenzollern. Auch die Aufteilung des

¹⁹⁴ Vgl.: Staatsministerium Erster Bericht 12 ff und Zweiter Bericht 55 ff.

¹⁹⁵ Vgl.: Andriof 30 ff.; Landtag BaWü „Plenarprotokoll 12 /65“ 5192; STZ „Effizienter“.

¹⁹⁶ Vgl.: Staatsministerium Zweiter Bericht 48 ff.

¹⁹⁷ Vgl.: Staatsministerium Zweiter Bericht 3 und 112 ff.

Gebietes in die Besetzungszonen spiegelt ungefähr die Grenzen zwischen den badischen und württembergischen Landesteilen wider. Im Zuge der Kreisreform Anfang der 70er Jahre wurden die Regierungsbezirke aufgrund der Veränderung der Kreise neu gegliedert¹⁹⁸. Auch die Namen änderten sich im Zuge dieser Reform. Von der Verwendung der ehemaligen Landesbezeichnung ging man dazu über, den Sitz des Regierungspräsidiums anzugeben. So wurde aus dem Regierungsbezirk Nord-Württemberg der Regierungsbezirk Stuttgart, aus dem Regierungsbezirk Nord-Baden wurde das Regierungspräsidium Karlsruhe, das ehemalige Regierungspräsidium Süd-Baden firmiert nun unter dem Namen Regierungspräsidium Freiburg und das Regierungspräsidium im süd-württembergisch-hohenzollerischen Bereich heißt nun Regierungspräsidium Tübingen.

Die Regierungspräsidien sind hinsichtlich ihres Verwaltungsbezirkes auch identisch mit jeweils drei Regionen des Regionalplanungsgesetzes: im Regierungsbezirk Stuttgart finden sich die Regionen Hohenlohe-Franken und Ostalb sowie Stuttgart wieder; die Regionen Nordschwarzwald, Mittlerer Oberrhein und Unterer Neckar bilden zusammen geographisch den Verwaltungsbezirk des Regierungspräsidiums Karlsruhe, das Regierungspräsidium Tübingen erstreckt sich über die Regionen Neckar-Alb, Donau-Iller und Bodensee-Oberschwaben und die Regionen Bodensee-Hochrhein, Schwarzwald-Baar-Heuberg sowie Südlicher Oberrhein bilden geographisch das Regierungspräsidium Freiburg¹⁹⁹. Die Regierungsbezirke unterscheiden sich in manchen statistischen Faktoren sehr stark: So ist der Regierungsbezirk Stuttgart mit seinen nahezu 3,9 Mio. Einwohnern doppelt so groß wie der Regierungsbezirk Tübingen mit gerade einmal 1,7 Mio. Einwohnern. Auch hinsichtlich der Fläche des Verwaltungsbezirks sind große Unterschiede zu erkennen. Im Vergleich mit ca. 1 Mio. ha des Verwaltungsbezirks Regierungspräsidium Stuttgart ist der Verwaltungsbezirk des Regierungspräsidiums Karlsruhe mit seinen ca. 690.000 ha um fast ein Drittel kleiner. Wenn man die gebietskörperschaftliche Untergliederung der Regierungsbezirke betrachtet, so fällt auf, dass das Regierungspräsidium Karlsruhe gänzlich anders strukturiert ist als die drei

¹⁹⁸ Vgl.: Landtag BaWü „Drucksache 4000“ 21 ff.

¹⁹⁹ Vgl.: Landtag BaWü „Drucksache 3300“ 11 f.

anderen Regierungspräsidien²⁰⁰. Die Regierungsbezirke Tübingen, Freiburg und Stuttgart haben zwischen acht und elf Landkreise sowie einen oder zwei Stadtkreise. Das Regierungspräsidium Karlsruhe hingegen gliedert sich in sieben Landkreise und fünf Stadtkreise auf. Mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 2,56 Mio Einwohnern und einer durchschnittlichen Fläche von ca. 890.000 ha sind die Regierungspräsidien in Baden-Württemberg in Relation zu Regierungsbezirken in Nordrhein-Westfalen bzw. Niedersachsen und Bayern relativ groß. Insbesondere wenn man die Aufteilung Baden-Württembergs mit seinen vier Regierungspräsidien mit der Aufteilung Bayerns mit sieben Regierungspräsidien bzw. Regierungen vergleicht, fällt auf, wie groß die Regierungspräsidien in Baden-Württemberg zugeschnitten sind. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Bezirke in Bayern beträgt ca. 1,7 Mio. Einwohner, wobei zu beachten ist, dass der Regierungsbezirk Oberbayern, ähnlich wie das Regierungspräsidium Stuttgart, eine Ausnahmestellung einnimmt. Mit 3,99 Mio. Einwohnern ist es etwas größer, als das Regierungspräsidium Stuttgart. In der Bruttowertschöpfung allerdings ist das Regierungspräsidium Stuttgart der wirtschaftsstärkere Raum. Aufgrund der deutlich größeren Fläche des Landes Bayern sind auch die sieben Regierungen im Durchschnitt etwas größer als die Regierungspräsidien in Baden-Württemberg. Das Verhältnis beträgt ca. 1 Mio. ha zu 893.000 ha. Bezüglich der Aufgabenwahrnehmung sind die Regierungspräsidien des Landes Bayern sowie des Landes Baden-Württemberg vergleichbar.

Analog zum Reformprozeß in Baden-Württemberg verfolgt auch Bayern eine Funktionalreform der Regierungen bzw. der Regierungspräsidien, deren Ziel es ist, einen Abbau von 10% des Personals bei den Regierungen zu erbringen²⁰¹. Das Zeitziel allerdings ist in Bayern von 1997 bis 2000 etwas kürzer gesteckt als in Baden-Württemberg. Genauso wie in Baden-Württemberg ist der Bestand der Regierungspräsidien bzw. der Regierungen innerhalb der Verwaltungsreform kein

²⁰⁰ Alle folgenden statistischen Daten aus: Kohlhammer 124 ff, Land Baden-Württemberg „Regierungspräsidien BaWü“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/index.htm>, „RP Stuttgart“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/stuttgart/regierungsbezirk.htm>, „RP Freiburg“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/freiburg/regierungsbezirk.htm>, „RP Karlsruhe“ http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/karlsruhe/der_regierungsbezirk.htm, „RP Tübingen“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/tuebingen/regierungsbezirk.htm> .

²⁰¹ Vgl.: Freistaat Bayern „Verwaltungsreform“ <http://www.bayern.de/Politik/Verwaltungsreform/regier.htm>

3.4.2. Die Funktionen der Regierungspräsidien im administrativen System

Stellung der Regierungspräsidien im politisch-administrativen System eines Landes

Die Regierungspräsidien sind innerhalb des hierarchischen Aufbaus der Landesverwaltungen zwischen den Ministerien sowie der kommunalen Ebene angesiedelt. Um nun die Funktionsweise der Regierungspräsidien im Zusammenhang erfassen zu können, ist es notwendig, von dieser organisatorischen Stellung aus die Leistungen der Regierungspräsidien für die ministeriale Ebene oder den kommunalen Bereich zu untersuchen. Dabei ist ausschlaggebend, welche Leistungen die Regierungspräsidien gegenüber den o.g. beiden Bereichen erbringen. Die Funktionen und Leistungen der Regierungspräsidien kann man in drei Bereiche einteilen²⁰³:

- Die Funktions- bzw. Leistungsbündel, insbesondere die Vollzugsfunktionen, welche die Regierungspräsidien gegenüber den Ministerien erbringen.
- Die funktionalen Austauschverhältnisse zwischen den Regierungspräsidien und den Kommunen, also den Gemeinden und Städten, sowie den Landkreisen.
- Eine Ausgleichsfunktion, deren vektorale Beziehung sowohl auf die Landesregierung wie auch auf den kommunalen Bereich ausstrahlt.

Die funktionale Beziehung zwischen Regierungspräsidien und Ministerien

Um das Beziehungsgeflecht zwischen Regierungspräsidien und Ministerien verstehen und analysieren zu können, muss man zuerst die

²⁰³ Vgl.: Thieme 200 ff; Stöbe 18 ff; Mecking 107 ff; Land BaWü „Aufgaben und Zuständigkeiten der RPs“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/aufgaben.htm>.

Funktionsweise der Ministerien in Augenschein nehmen. Ministerien haben grundsätzlich zwei Funktionen²⁰⁴:

- sie sind politisches Organ und
- sie sind oberste Verwaltungsbehörde.

Ministerien sind Institutionen, die einem Minister zuarbeiten. Durch ihre Zuarbeit wird die Erfüllung der politischen Aufgaben, die der Minister gegenüber den anderen Teilsystemen im politischen System wahrnimmt, erst möglich²⁰⁵. Ministerien haben den Minister zu informieren, Politikfelder planend vorzubereiten sowie die Zielsetzung des Ministers mediengerecht aufzuarbeiten. Dieses Aufgabenbündel kann man als politisch planende Funktionen der Ministerien hinsichtlich des politisch-administrativen Systems²⁰⁶ charakterisieren.

Ministerien bilden in ihrer Funktion als oberste Behörde die Spitze von Verwaltungshierarchien. Aus dieser übergeordneten Stellung heraus ergibt sich ihre Funktion dahingehend, dass sie allgemeine Anleitungen zur Lösung von Zielen erarbeiten und weitergeben. Die Verwaltungsvorschriften, Grundsatzentscheidungen bzw. Rundbriefe sollen es den nachgeordneten Behörden ermöglichen, einheitliche Verwaltungsentscheidungen zu fällen. Als Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass die Ministerien generell nicht für die Entscheidung von Einzelfällen zuständig sind.

Ausgehend von dieser dualen Funktion der Ministerien kann die Hauptaufgabe bzw. Hauptfunktion der Mittelbehörden darin gesehen werden, die Ministerien in ihrer administrativ-exekutiven Staatsfunktion zu entlasten. Durch die Entlastung in diesem administrativen Bereich werden die Ministerien in die Lage versetzt, „ihre politischen Leitungsaufgaben besser zu erfüllen“^{207c}. Bezüglich der administrativen Staatsfunktion sind die Regierungspräsidien steuernd, koordinativ und bündelnd aktiv. Für die Steuerung der staatlichen

²⁰⁴ Vgl.: Thieme 187 ff.

²⁰⁵ Vgl.: Sontheimer 253 ff.

²⁰⁶ Vgl.: Thieme 193 ff.

²⁰⁷ Thieme 210.

Verwaltung sind die Regierungspräsidien aufgrund der in sie integrierten Aufgabenspektren originär geeignet. Innerhalb der Regierungspräsidien wird die nach Fachressorts auf der Ministerialebene vorgegliederte Landesverwaltung gebündelt. Durch diese Bündelung innerhalb einer Behörde unterhalb der Fachministerien ist es möglich, Kommunikationskonflikte sowie Ressortegoismen zurückzudrängen. Vielmehr besteht auch die Möglichkeit durch die den Regierungspräsidien innewohnende Interdisziplinarität komplexe Verwaltungsaufgaben einer gesamtheitlichen Entscheidung zuzuführen. Das in den Regierungspräsidien vorhandene, tiefgehende Spezialistenwissen kann institutionell gebündelt werden. Sonderinteressen einzelner ministerieller Fachressorts können auf dieser tieferen Verwaltungsebene ausgeglichen werden²⁰⁸. Aufgrund der auf der Bezirksebene erfolgenden Aufhebung der funktionalen Fachressortgliederung zugunsten der sektoralen Aufteilung in Verwaltungsbezirke ist eine stärkere Identifikation der Verwaltung mit dem Verwaltungsbezirk und den Einwohnern des Verwaltungsbezirks möglich. Eine stärkere Betonung der Gesamtverantwortung gegenüber fachlichen Teilverantwortungen ist die Folge.

Das Aufgabenspektrum der Regierungspräsidien in Baden-Württemberg ist äußerst vielfältig²⁰⁹. Zu Konflikten mit dem VRS kann insbesondere die Zuständigkeit des Regierungspräsidiums für die Regionalplanung mit der daran anschließenden Planfeststellung, den Fragen für den Bau- und Ausbau von Autobahnen und Bundesstraßen sowie Teilen der Wirtschaftsförderung führen.

Ausgehend von dem Grundsatz, dass Ministerien und Regierungen nicht verwalten sollen, sind die Regierungspräsidien also Genehmigungs- und Vollzugsbehörden, in denen im Einzelfall Entscheidungen getroffen werden. Wenn man den Behördenaufbau innerhalb der Landesverwaltung Baden-Württemberg betrachtet, so stellt man fest, dass die Regierungspräsidien die einzige Ebene der Verwaltungsadministration sind, die kein legislatives Organ an ihrer Seite haben. Auf kommunaler Ebene hat die Kreisverwaltung den Kreistag, die Stadtverwaltungen haben die Gemeinderäte als legislativ arbeitendes

²⁰⁸ Vgl.: Land BaWü „Die Regierungspräsidien als Bündelungs- und Koordinierungsbehörden“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/buendelung.htm>

Exekutivorgan²¹⁰ neben sich. Die Ministerien erfüllen ihre Aufgabe als politisch planende Akteure innerhalb der Beziehung zum Landesparlament bzw. zu den Parteien.

Innerhalb der Regierungspräsidien können sowohl Entscheidungen wesentlich versachlicht wie auch aus dem Zugriff der Politik herausgehalten werden. Diese theoretische Annahme trifft allerdings insbesondere bei größeren Projekten bzw. bei Entscheidungen, die richtungsweisend sind, nur bedingt zu. Die Regierungspräsidien als unpolitische Institutionen zu sehen, ist nur in der Theorie haltbar. Die Praxis in der Region Stuttgart hat an den Fallbeispielen des großflächigen Einzelhandels sowie der Regionalplanung in letzter Zeit deutlich gemacht²¹¹, dass auch die Regierungspräsidien politischen Willensbildungsprozessen unterliegen.

Das funktionale Beziehungsgeflecht zwischen der kommunalen Ebene und den Regierungspräsidien

Aufsichtsfunktion

Die Steuerungsfunktion hinsichtlich der Verwaltung, die das Regierungspräsidium von den Ministerien übernimmt, drückt sich in dem Verhältnis zwischen Kommunen und Regierungspräsidien hauptsächlich durch die Rechts- und Fachaufsicht aus²¹². Die Aufsichtsfunktion wird hauptsächlich durch die Kommunalaufsichtsreferate der Regierungspräsidien wahrgenommen. „Mittel der Kommunalaufsicht sind etwa Genehmigungsvorbehalte, Unterrichtungs-, Beanstandungs-, Anordnungs- oder Aufhebungsrechte, die Ersatzvornahme, die Bestellung eines Beauftragten oder die Auflösung des kommunalen Selbstverwaltungsorgans²¹³“. Durch diese Art der Aufsicht wird insbesondere der Grundsatz der Einheitlichkeit der Verwaltung, und das bedeutet in diesem Sinne

²⁰⁹ Vgl.: Land BaWü „Aufgaben und Zuständigkeiten der RPs“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/aufgaben.htm>.

²¹⁰ Vgl.: Dols 90 ff; Waibel 236 ff.

²¹¹ Vgl.: EZ „Feld nicht kampflös räumen“; STN „Einkaufsmarkt“.

²¹² Vgl.: Land BaWü „Kontroll- und Aufsichtsfunktion“ http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/kontroll_und_aufsichtsfunktion.htm; Mecking 116 ff; Dols 170 ff; 190 ff.

²¹³ Mecking 122.

hauptsächlich die Einheitlichkeit der Entscheidungsbindung der Verwaltung, gewahrt.

Ausgehend von der Gliederung der kommunalen Aufgaben in weisungsfreie Aufgaben, Pflichtaufgaben nach Weisung und Pflichtaufgaben, bleibt den Regierungspräsidien die Rechtsaufsicht über den Bereich der weisungsfreien Angelegenheiten. Dies bedeutet, dass die Regierungspräsidien die Maßnahmen der Kommunen hinsichtlich der Gesetzmäßigkeit und der gesetzeskonformen Erfüllung beaufsichtigen. Nach Waibel²¹⁴ hat die Rechtsaufsicht zwei Funktionen: die Rechtsbewahrungsfunktion und die Schutzfunktion. Die Schutzfunktion innerhalb der Rechtsaufsicht hat präventiven Charakter und kann deshalb auch in die Bereiche der Beratungs- und Informationsfunktionen des Regierungspräsidiums gegenüber den Kommunen integriert werden.

Bezüglich der Fachaufsicht hat das Land Baden-Württemberg gegenüber den Kommunen ein erweitertes Aufsichtsrecht. Innerhalb der Aufsicht wird nicht nur die Gesetzmäßigkeit überprüft, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Maßnahme. Die Fachaufsicht greift aus der Gesetzeslogik heraus nur in den Bereich der Weisungsaufgaben ein. Auch die Fachaufsicht lässt sich noch einmal untergliedern, und zwar hat die Fachaufsichtsbehörde ein Informationsrecht wie auch ein Weisungsrecht. Das Informationsrecht kann innerhalb der oben angegebenen Systematik hinsichtlich des Beziehungsgeflechts Kommunen und Regierungspräsidium auch in den Bereich der Beratungs- und Informationsfunktion des Regierungspräsidiums eingegliedert werden.

Beratende und informierende Funktion

Bevor das Regierungspräsidium formal als Aufsichtsbehörde eingreift, ist es informierend und beratend gegenüber den Kommunen tätig²¹⁵. Der Informationsaustausch zwischen Kommunen und Regierungspräsidium führt dazu, dass eine gewisse Einheitlichkeit der Landesverwaltung gegeben ist. Mittel

²¹⁴ Vgl.: Waibel 190 ff.

²¹⁵ Vgl.: Mecking 123.

der Informationsweitergabe sind von Seiten des Regierungspräsidiums Fachbesprechungen oder Rundverfügungen. Sehr viel in diesem Bereich ist durch täglichen Kontakt innerhalb der Beamtenschaft möglich. Direkt an die Informations- schließt die Beratungsfunktion der Regierungspräsidien an. Durch das in den Regierungspräsidien vorgehaltene Spezialistenwissen ist das Regierungspräsidium insbesondere den kleineren und mittleren Kommunen fachlich meistens überlegen. Das Regierungspräsidium hilft hier beratend und unterstützend, um der Gesetzeslage entsprechende Lösungen zu finden. Unter diese Beratungs- und Informationsfunktion des Regierungspräsidiums kann man sicherlich die präventive Aufsicht im Rahmen der kommunalen Aufsicht bzw. der Rechtsaufsicht subsumieren. Durch vorherige Absprachen soll vermieden werden, dass das Regierungspräsidium später formal gegen die Kommunen vorgehen muss. In der Praxis wird der Schutzfunktion innerhalb der Rechtsaufsicht sowie dem Informationsrecht innerhalb der Fachaufsicht eine wesentlich höhere Bedeutung zugeschrieben als den regressiven Eingriffsmöglichkeiten des Regierungspräsidiums in diesen beiden Aufsichtsbereichen. Durch den größeren Überblick des Regierungspräsidiums besteht auch die Möglichkeit, bei allen Beratungen schon im Vorfeld möglicher Konfrontationen Konfliktpotentiale auszuräumen²¹⁶.

Funktionsbereiche, die das Regierungspräsidium gegenüber der ministerialen und der kommunalen Ebene erfüllt: Ausgleichs- und Mittlerfunktion

Neben der beratenden und informierenden Tätigkeit kommt den Regierungspräsidien eine gewisse Ausgleichsfunktion bezüglich der Strukturpolitik in den Verwaltungsbezirken der Regierungspräsidien zu. In Baden-Württemberg manifestiert sich diese Ausgleichsfunktion hinsichtlich der

²¹⁶ Vgl.: Land BaWü „Die Regierungspräsidien als Bündelungs- und Koordinierungsbehörden“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/buendelung.htm>.

infrastrukturellen Maßnahmen des Landes hauptsächlich in der Funktion als höhere Raumplanungsbehörde²¹⁷.

„Aufgrund ihrer besonderen Stellung innerhalb der Landesverwaltung – zwischen den Ministerien und den unteren Verwaltungsbehörden und Sonderbehörden angesiedelt – sind die Regierungspräsidien die zentrale Schaltstelle zwischen Landesregierung und kommunaler Selbstverwaltung, aber auch häufig zwischen den Kreisen und Gemeinden untereinander. Widerstreitende Interessen können in Gesprächen mit Landräten, Oberbürgermeistern und Bürgermeistern häufig ausgeräumt werden. Dabei haben die Regierungspräsidien häufig die Aufgabe, als Schiedsrichter und Mittler aufzutreten²¹⁸“. Dieses Selbstverständnis des Regierungspräsidiums Stuttgart umschreibt die Mittlerfunktion der Regierungspräsidien bezüglich ihrer Stellung zwischen Landesregierung und kommunaler Ebene. Parallel zur oben dargelegten Beratungs- und Informationsfunktion gegenüber den Kommunen haben die Regierungspräsidien auch die Funktion, Informationen an die Ministerien zu liefern, um die strategische Planung in den Politikfeldern zu unterfüttern, die den Verwaltungsbezirk betreffen. Die Regierungspräsidien sind somit Mittler zwischen diesen beiden Ebenen. Gleichzeitig haben sie aber auch die Funktion als Clearingstelle²¹⁹. Der Regierungspräsidenten hingegen erfüllt hauptsächlich eine Repräsentationsfunktion. Innerhalb dieser Repräsentationsfunktion ist nicht die Stellvertreterfunktion des Regierungspräsidenten als der allgemeine Vertreter der Landesregierung für den Verwaltungsbezirk vorrangig. „Idealerweise vertritt der Regierungspräsident die Interessen der Region im Land und die Landesinteressen in der Region²²⁰“. Dem Regierungspräsidenten kommt also die Stellung als Makler der Interessen zu. Seine in der Theorie unparteiische sowie unpolitische Stellung (nicht im beamtenrechtlichen Sinne) kommt ihm hierbei zugute. Ein Ausgleich zwischen Ministerial- bzw. Landesregierungsebene und kommunaler Ebene kann erfolgen.

²¹⁷ Vgl.: Land BaWü „Die Mittlerfunktion zwischen staatlichen Behörden sowie zwischen staatlichen und kommunalen Behörden“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/mittlerfunktion.htm> ; Mecking 126 ff; Thieme 197 ff.

²¹⁸ Land BaWü „Die Mittlerfunktion zwischen staatlichen Behörden sowie zwischen staatlichen und kommunalen Behörden“ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/mittlerfunktion.htm> .

²¹⁹ Vgl.: Mecking 120 f.

²²⁰ Mecking 120.

Wertung der Funktionen der Regierungspräsidien

In der Praxis stellt sich die Funktionsweise bzw. die Funktionserfüllung der Regierungspräsidien kritischer dar. Die Bündelungsfunktion sowie die Mittlerfunktion werden durch die hierarchische Gliederung der Landesverwaltung vorgegeben. Unter Umgehung der Regierungspräsidien durch Vertreter von Einzelinteressen sowie durch Spitzenverbände kommt es immer mehr dazu, dass die Entscheidungsfindung auf der Ministerialebene stattfindet. Die Regierungspräsidien sind demnach nur noch ausführende Einheiten. Auch die Mittlerfunktion zwischen kommunaler und staatlicher Ebene steht und fällt mit der Stellung des Regierungspräsidenten. Je mehr die Person des Regierungspräsidenten auch formal in die Hierarchie der Landesverwaltung eingebunden ist, desto geringer ist die Bereitschaft der Kommunen den Regierungspräsidenten als Makler zwischen den kommunalen und den Interessen des Landes zu akzeptieren. Auch die Entpolitisierung der Verwaltungsentscheidungen bzw. der Verwaltungswege durch das anscheinend unpolitische Regierungspräsidium ist in der Praxis so nicht vorzufinden. Das Regierungspräsidium ist staatliche Behörde und der Regierungspräsident ist ein politischer Beamter, der, ohne Angabe von Gründen, in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann. Trotz dieser Kritik können die Regierungspräsidien als funktional notwendig für das politisch-administrative System auf Landesebene gelten.