

BADEN-WÜRTTEMBERGS VERWALTUNG

Die Landeshauptstadt Stuttgart.

Foto: Manfred Grohe



„Herrschaft im Alltag ist Verwaltung.“ So hat es der Soziologe Max Weber formuliert. Und in der Tat: Wenn Politik gesellschaftliche Realität werden soll, bedarf sie der Verwaltung. Sie setzt um, was politisch beschlossen worden ist. Sie bereitet aber auch die politischen Beschlüsse vor, mit ihrem Sachverstand, mit ihrer Erfahrung, mit ihrem Kontakt zum Alltag, bis in das kleinste Dorf hinein, mithilfe eines her-

vorragenden, spezialisierten Beamtenapparats. Von der Verwaltung kommen auch die Rückmeldungen an die Politik darüber, wie geeignet die politischen Beschlüsse, Programme und Instrumente sind, um die angestrebten Ziele auch tatsächlich zu erreichen. Da es die Länder sind, die im politischen System der Bundesrepublik grundsätzlich auch für die Umsetzung bundespolitischer Beschlüsse verantwortlich

sind, stellen die Länderverwaltungen die Basis von Politik in Deutschland dar.

Zur Verwaltung eines Landes gehören nicht nur die unmittelbar im Landesdienst Beschäftigten, sondern auch die Bediensteten öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, wie insbesondere die von Gemeinden und Landkreisen. Die Länderver-

waltungen verfügen somit nicht zufällig über das meiste Personal: Von den 4,6 Millionen Beschäftigten im öffentlichen Dienst entfallen nur 481.000 auf den Bund; demgegenüber gibt es allein in Baden-Württemberg 254.000 Landesbedienstete. Hinzu kommen hierzulande 208.000 Beschäftigte von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie 82.000 im mittelbaren öffentlichen Dienst Tätige, also insgesamt rund 544.000 öffentlich Bedienstete.

Dreistufiger Verwaltungsaufbau

Wie in anderen großen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland ist die Verwaltung in Baden-Württemberg regional in drei Stufen aufgebaut: An der Spitze stehen die Ministerien – für das ganze Land zuständig, doch mit fachlich getrennten Kompetenzen. Damit die politischen Entscheidungen bei ihrer Umsetzung über ihre fachliche Begrenzung hinaus in sich stimmig, wie „aus einem Guss“ umgesetzt werden, zudem die Gegebenheiten vor Ort berücksichtigt werden können, ist die Verwaltung unterhalb der Ebene der Ministerien nach räumlichen Zuständigkeiten gegliedert. Daher ist Baden-Württemberg in vier Regierungsbezirke aufgeteilt, die nach dem Sitz des jeweiligen Regierungspräsidiums benannt sind:

- Stuttgart: 10.557,7 km²;
4,003 Mio. Einwohner
- Karlsruhe: 6.919,9 km²;
2,732 Mio. Einwohner
- Freiburg: 9.347,0 km²;
2,191 Mio. Einwohner
- Tübingen: 8.917,7 km²;
1,805 Mio. Einwohner

Bis vor kurzem gab es darüber hinaus zahlreiche Sonderbehörden für einzelne Fachgebiete. Sie waren außerhalb des normalen Behördenaufbaus angesiedelt, so z. B. vier



Verwaltungseinheiten von Baden-Württemberg.

Karte: Landesvermessungsamt Baden-Württemberg

Oberschulämter auf der Ebene der Regierungspräsidien und Staatliche Schulämter auf Kreisebene; fünf Landespolizeidirektionen (für die vier Regierungsbezirke und die Stadt Stuttgart) und Polizeidirektionen für die Kreise; zwei Forstdirektionen (Tübingen und Freiburg) mit Forstämtern als Unterbau; Gesundheitsämter; Landwirtschaftsämter, Straßenbauämter sowie das Landesdenkmalamt mit landesweiten Aufgaben.

Die Verwaltungsreform, von Ministerpräsident Erwin Teufel noch kurz vor Ende seiner Amtszeit durchgesetzt, hat alle diese Sonder-

behörden in den bestehenden dreistufigen Verwaltungsaufbau eingegliedert: in die vier Regierungspräsidien (deren Personal sich dadurch jeweils vervierfacht hat) und in die Kreisverwaltungen. Gewinner dieser Reform waren somit Regierungspräsidien und Landratsämter, die dadurch auch in ihrem Bestand garantiert sind. Insgesamt sind 350 solcher Landesfachbehörden in den dreistufigen Verwaltungsaufbau eingegliedert worden. Auch wenn diese Verwaltungsreform, am 1. Januar 2005 in Kraft getreten, nicht unumstritten geblieben ist – sie hat zumindest zu mehr Übersichtlichkeit geführt.

Die Behörden der staatlichen Verwaltung Baden-Württembergs

Ministerien	StM Staatsministerium	JuM Justizministerium	IM Innenministerium	KM M. f. Kultur, Jugend u. Sport	MWK M. f. Wissenschaft, Forschung u. Kunst	FM Finanzministerium	WM Wirtschaftsministerium	MLR M. f. Ernährung u. Ländlichen Raum	SM M. f. Arbeit und Soziales	UM Umweltministerium	Rechnungshof Baden-Württemberg
Landesoberbehörden	Landeszentrale für politische Bildung ¹⁾		Landesbeauftragter für den Datenschutz ²⁾ Landesamt für Verfassungsschutz Landeskriminalamt		Landesarchiv	Oberfinanzdirektion Statistisches Landesamt Landesamt für Besoldung und Versorgung		Landesvermessungsamt			
Regierungspräsidien			Regierungspräsidien	Regierungspräsidien	Regierungspräsidien		Regierungspräsidien	Regierungspräsidien	Regierungspräsidien	Regierungspräsidien	
Höhere Sonderbehörden								Körperschaftsfordirektionen			Staatl. Rechnungsprüfungsämter
Untere Verwaltungsbehörden			Landratsämter Stadtkreise Große Kreisstädte Verwaltungsgemeinschaften	Landratsämter Stadtkreise		Landratsämter Stadtkreise	Landratsämter Stadtkreise Große Kreisstädte Verwaltungsgemeinschaften	Landratsämter Stadtkreise Große Kreisstädte Verwaltungsgemeinschaften	Landratsämter Stadtkreise Große Kreisstädte Verwaltungsgemeinschaften	Landratsämter Stadtkreise Große Kreisstädte Verwaltungsgemeinschaften	
Untere Sonderbehörden				Staatliche Schulämter ³⁾ Schulen ⁴⁾		Finanzämter					

Anmerkungen:

1) Die Landeszentrale für politische Bildung ist eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Staatsministeriums.

2) Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Seine Dienststelle ist beim Innenministerium eingerichtet (vgl. §§ 26 ff Landesdatenschutzgesetz).

3) Staatliche Schulämter bestehen nur noch für das Gebiet der Stadtkreise.

4) Die Schule gilt im Rahmen von § 23 Abs. 3 Schulgesetz als untere Sonderbehörde.

Vorlage: Fritz Endemann, 2007

© 8421medien.de

Landesunmittelbare Träger der Selbstverwaltung (Auswahl)

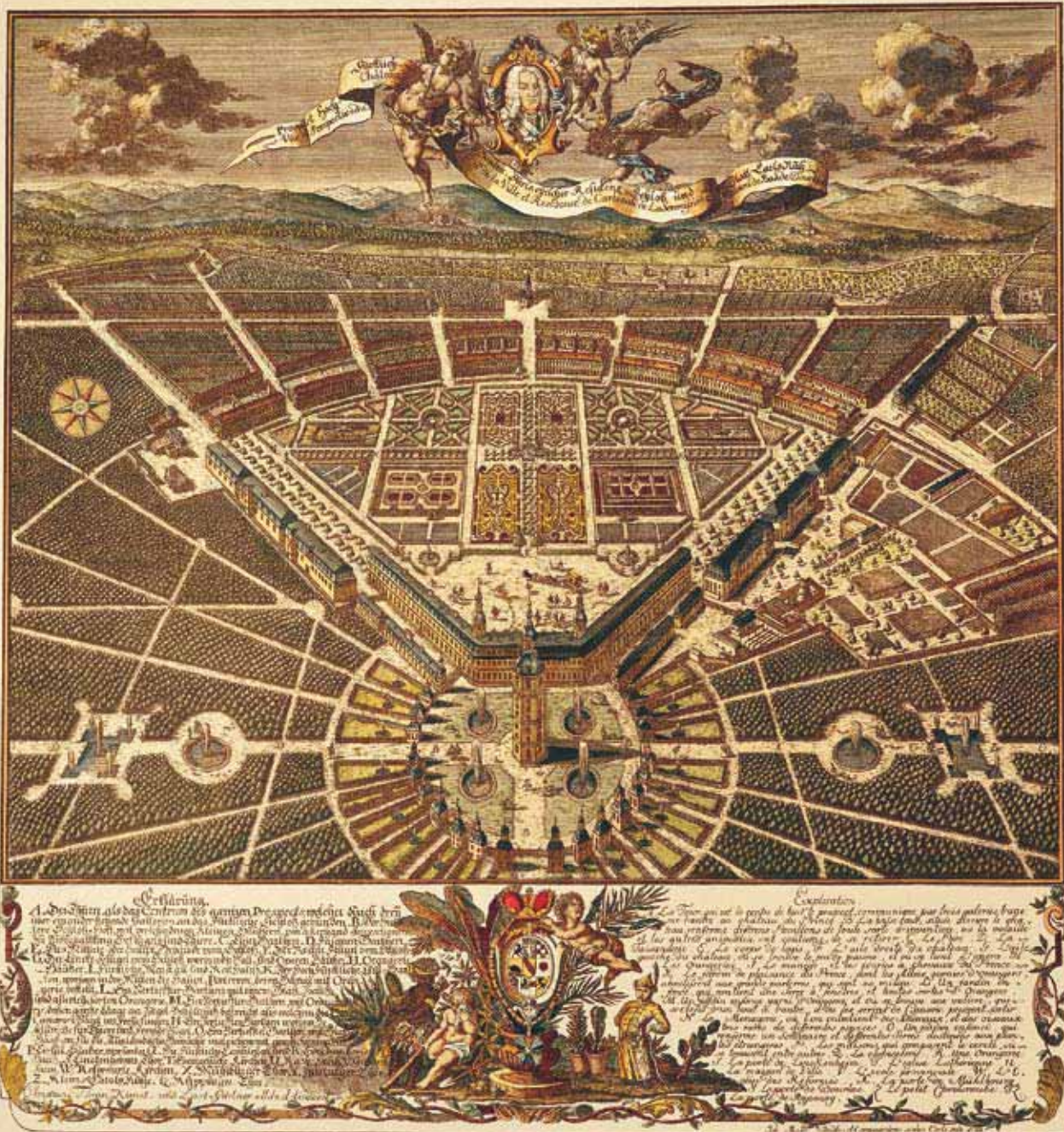
Rechtsaufsicht	Gebietskörperschaften Verbände	Gesundheits- und Sozialwesen (Auswahl)	Kultur (Auswahl)	Medien	Sparkassen, Banken, Versicherungen (Auswahl)	Berufliche Selbstverwaltung
Ministerien	Regionalverband Donau-Iller (WM mit Bayern); Raumordnungsverband Rhein-Neckar (WM mit Hessen und Rheinland-Pfalz); Kommunaler Versorgungsverband (IM); Zweckverbände (IM); Datenzentrale Baden-Württemberg -A- (IM)	Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg (IM); Kommunalverband für Jugend und Soziales (IM); AOK Baden-Württemberg (SM); BKK Landesverband Baden-Württemberg (SM); IKK Baden-Württemberg Hauptverwaltung (SM); Kassenärztliche Vereinigung (SM); Kassenzahnärztliche Vereinigungen (SM); Zentren für Psychiatrie -A- (SM)	Universitäten (MWK); Pädagogische Hochschulen (MWK); Kunsthochschulen (MWK); Fachhochschulen (MWK); Studentenwerke -A- (MWK); Universitätskliniken -A- (MWK); Heidelberger Akademie der Wissenschaften (MWK); Stiftungen des öffentlichen Rechts, z. B. Landesmuseum für Technik und Arbeit, Deutsches Krebsforschungszentrum (MWK)	Südwestrundfunk -A- (Rechtsaufsicht durch die Landesregierung von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz in zweijährigem Wechsel); Landesanstalt für Kommunikation -A- (StM); Landesmedienzentrum Baden-Württemberg -A- (KM)	Landesbank Baden-Württemberg -A- (FM und IM); Sparkassenverband Baden-Württemberg (IM); Landesbausparkasse -A- (IM); Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank -A- (FM)	Industrie- und Handelskammern (WM); Handwerkskammern (WM); Landesärztekammer (SM); Landeszahnärztekammer (SM); Landesapothekerkammer (SM); Landestierärztekammer (MLR); Rechtsanwaltskammern (JuM); Notarkammer (JuM); Steuerberaterkammern (FM); Architektenkammer (WM); Ingenieurkammer (WM); Landespsychotherapeutenkammer (SM)
Regierungspräsidien	Landkreise; Stadtkreise; Große Kreisstädte; Gemeindeverwaltungsverbände; Regionalverbände / Verband Region Stuttgart; Nachbarschaftsverbände; Zweckverbände		Stiftungen des öffentlichen Rechts		Sparkassen	
Landratsämter	Gemeinden; Gemeindeverwaltungsverbände; Zweckverbände					

Anmerkung:

Ein beigefügtes -A- bedeutet „Anstalt des öffentlichen Rechts“. Stiftungen des öffentlichen Rechts sind als solche bezeichnet. Im übrigen handelt es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das für die Rechtsaufsicht zuständige Ministerium ist in Klammern angegeben.

Vorlage: Fritz Endemann, 2007

© 8421medien.de



Karlsruhe, die alte Residenz- und Landeshauptstadt Badens, ist heute Sitz des Regierungspräsidiums Karlsruhe. Entstanden ist die „Fächerstadt“ der Markgrafen von Baden-Durlach auf dem Reißbrett, mit Lineal und Zirkel. Die städtebauliche Struktur mit dem Schlossturm im Mittelpunkt spiegelt deutlich das absolutistische Denken der Fürsten wider. Der Stich aus dem Jahr 1739 zeigt Karlsruhe von Norden her.

Abbildung: LMZ Baden-Württemberg

Gemeinden als Grundlage des Staates

„Die Gemeinden sind die Grundlage des Staatsvereins“, so schrieb es schon die Verfassung des Königreichs Württemberg 1819 fest: Das galt damals, das galt auch zuvor schon, das gilt heute noch. Grundsätzlich sind die Gemeinden für alle Probleme und Aufgaben zuständig, die sich in ihrem Gebiet stellen (Allzuständigkeit; Universalitätsprinzip). Diese Allzuständigkeit

kann ihnen im Einzelfall nur auf dem Gesetzeswege entzogen werden. Und auch dann nur, wenn sie überfordert sind oder darüber hinausreichende Belange eine umfassendere Lösung wünschenswert oder gar erforderlich machen. So will es das Subsidiaritätsprinzip, nach dem die Aufgaben jeweils auf der untersten möglichen Ebene zu erledigen sind.

Die Gemeinden sind Körperschaften der Selbstverwaltung, das heißt die Bürgerschaft selbst



ist gefordert, nimmt aber fast durchweg die Erledigung ihrer Aufgaben durch von ihr gewählte Organe wahr: durch den Gemeinderat und den Bürgermeister. Der Rat ist dabei kein Parlament, sondern ein Verwaltungsorgan, das als Gremium die Verwaltungsführung wahrnimmt. Vorsitzender des Rates ist der Bürgermeister. Auch er ist unmittelbar von der Bürgerschaft gewählt. Er bereitet die Beschlüsse des Gremiums vor und führt sie anschließend aus. Er vertritt die Gemeinde nach außen. Zusätzlich bedient sich der Staat des Bürgermeisters und seiner hauptamtlichen Verwaltung, um ihnen staatliche Aufgaben zu übertragen (z. B. Polizeiaufgaben, Personenstandswesen, Durchführung von Wahlen). Hierbei ist der Bürgermeister in den staatlichen Instanzenzug einbezogen und muss Weisungen von „oben“ befolgen.

Die Landkreise

Aufgaben, die zwischen den Gemeinden anfallen (z. B. Verbindungsstraßen, Öffentlicher Personennahverkehr) oder für die eine einzelne Gemeinde zu klein ist (z. B. Krankenhaus, Berufsschule, Sonderschulen, Müllabfuhr), werden von Gemeindeverbänden (Landkreisen)

Heidelberg ist Pilgerort für Touristen aus aller Welt. Jahrhundertlang war das Schloss aus rotem Neckarsandstein glanzvolle Residenz der Kurpfalz. Nach seiner letzten Zerstörung im Pfälzischen Erbfolgekrieg 1689 und 1693 wurde es nicht wiederaufgebaut. Einzig der Friedrichsbau ist vollständig rekonstruiert worden.

Foto: LMZ Baden-Württemberg

wahrgenommen. Auch der Landratsämter bedient sich der Staat zur Erledigung seiner eigenen Aufgaben – nach der Verwaltungsreform von 2005 sogar sehr stark, indem ihnen Schulämter, Forstämter usw. eingegliedert worden sind. Mittlerweile hat sich das Verhältnis zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben auf der Ebene der Landkreise annähernd umgekehrt: von 2 : 1 zu 1 : 2. Zu den staatlichen Aufgaben der Landratsämter gehörte immer schon die Aufsicht über die Gemeinden. Ab 20.000 Einwohnern ist das jeweilige Regierungspräsidium für die Kommunalaufsicht zuständig. Gemeinden sind schließlich im politischen System staatsrechtlich keine selbstständige Ebene, sondern Bestandteil der Länder. Von daher setzen die Länder den Handlungsrahmen (Gemeindeord-

DIE REGION STUTTGART

Der Verband Region Stuttgart ist ein Regionalverband von herausragender Qualität. Nicht nur, weil in seinem Gebiet zwanzig Prozent der Einwohner des Landes rund um Stuttgart leben: außer in der Landeshauptstadt in 178 weiteren Gemeinden und fünf Landkreisen (Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg, Rems-Murr). Hier, wo die Probleme von Siedlungsentwicklung und Verkehr, von Landschafts- und Umweltschutz besonders groß sind, aber auch der Wettbewerb zwischen den Gemeinden ruinös sein kann, bedarf es besonders hoher Anstrengungen zur Koordination und Regelung der Stadt-Umland-Probleme. Zu den üblichen Planungsaufgaben von Regionalverbänden kommen im Verband Region Stuttgart eigene Zuständigkeiten und exekutive Aufgaben hinzu: So im Öffentlichen Personennahverkehr – der Verband ist Träger des S-Bahn-Verkehrs –, in Teilbereichen der Abfallentsorgung, im Tourismus-Marketing, bei Kultur- und Sportveranstaltungen sowie Messen, sofern sie von überregionaler Bedeutung sind. Als Instrument der Wirtschaftsförderung hat der Verband eine eigene Gesellschaft gegründet: die „Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH“.

Anders als die anderen Regionalverbände verfügt der Verband Region Stuttgart über eine direkt gewählte Regionalversammlung, die gleichzeitig mit den Gemeinderäten gewählt wird, ohne Kumulieren und Panaschieren allerdings. Im Regelfall sind es achtzig Mitglieder; durch Ausgleichsmandate ist die Zahl gegenwärtig, nach der Wahl von 2004, auf 93 Mitglieder angestiegen. Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte gehören der Regionalversammlung an, was als Ausweis der Wichtigkeit des Verbandes gedeutet werden kann. Zugleich achten die Spitzen der Kommunalpolitik darauf, dass der Verband sich nicht zuviel herausnimmt. Anders als auf der Gemeindeebene ist der Verband „doppelköpfig“ konstruiert: mit einem ehrenamtlichen Präsidenten der Regionalversammlung und einem hauptamtlichen Verbandsdirektor. Damit soll deutlich gemacht werden, dass der Verband keine weitere kommunale Ebene darstellt.

nung) der Gemeinden fest, kontrollieren Amtsführung und Haushaltsgebaren. Kein Wunder also, dass die Gemeinden die am wenigsten verschuldete Ebene im politischen System der Bundesrepublik sind.

Gebiets- und Verwaltungsreform der 1970er Jahre

Damit Gemeinden und Landkreise ihren Selbstverwaltungsaufgaben angemessen nachkommen können – angesichts der größeren Probleme in einem dicht besiedelten Land und auch angesichts gestiegener Ansprüche der Bürgerschaft – haben überall in Deutschland in den 1960er und 70er Jahren kommunale Gebietsreformen stattgefunden. Die Maxime war dabei: „Eine bessere Verwaltung ist eine spezialisierte Verwaltung, und eine spezialisierte Verwaltung muss eine große Verwaltung sein.“ So sind in Baden-Württemberg mit Wirkung vom 1. Januar 1973 die bis dahin bestehenden 63 Landkreise zu 35 zusammengefasst worden. Die Zahl der neun Stadtkreise, in denen die Ebenen Gemeinde und Kreis zusammenfallen, blieb unverändert.

Die Gemeindereform, die zum 1. Januar 1975 abgeschlossen wurde, reduzierte die Zahl der politischen Gemeinden auf rund ein Drittel: von 3.379 auf 1.108 (Stand: 2007), plus einem Gemeindefreien Gebiet, den bislang als Truppenübungsplatz genutzten Gutsbezirk Münsingen (275 Einwohner; hier gibt es keine Kommunalwahlen; verwaltet wird er von einem Beamten, den die Oberfinanzdirektion Stuttgart ernennt).

Anders als andere Bundesländer, namentlich Nordrhein-Westfalen (18 Mio. Einwohner, nur noch 396 Gemeinden), ist Baden-Württemberg nach wie vor ein Land der kleinen und mittleren Gemeinden geblieben. Nur vier Städte im Land haben mehr als 200.000 Einwohner: Stuttgart (593.000), Mannheim (308.000), Karlsruhe (285.000) und Freiburg im Breisgau (216.000). Fünf weitere Städte haben über 100.000 Einwohner: Heidelberg (143.000), Heilbronn (122.000), Ulm (121.000), Pforzheim (119.000) sowie Reutlingen (112.000). 89 Gemeinden haben den Rechtstitel „Große Kreisstadt“, mit einer Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 100.000; auch ihr Stadtoberhaupt darf sich Oberbürgermeister nennen. Demgegenüber hat die Hälfte aller Gemeinden im Land (53 %) nur bis zu 5.000 Einwohner. 311 baden-württembergische Gemeinden dürfen den Titel „Stadt“ tragen.



Den höchsten Kirchturm der Welt (161 m) hat das Münster der alten Reichsstadt Ulm an der Donau, im 17. und 18. Jahrhundert ständiger Tagungsort des Schwäbischen Reichskreises.

Foto: UNT / Stadarchiv Ulm

Darüber hinaus sind kleinere Gemeinden vielfach zu Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen, in denen ein Teil der Aufgaben für alle Mitgliedsgemeinden gemeinsam erledigt wird, beispielsweise die Aufstellung des Haushaltsplanes. Innerhalb von Gemeinden, die aus mehreren Ortsteilen bestehen, können Teilorte mit Ortschaftsräten gebildet werden. Für Großstädte wie Stuttgart ist zudem eine Bezirksverfassung möglich und eingeführt worden.

Die Ortschaftsräte sind von den Bürgern direkt gewählt; die Bezirksräte werden vom Stadtrat eingesetzt, auf Vorschlag der Gruppierungen im Stadtrat und entsprechend den Stärkeverhältnissen der Listen bei der Gemeinderatswahl im jeweiligen Bezirk. Ortschaftsräte und Bezirksbeiräte haben im Wesentlichen eine beratende Funktion.

Die zwölf Regionalverbände

Um überörtlich planen zu können, im Rahmen der Raumordnung, bestehen in Baden-Württemberg insgesamt 12 Regionalverbände:

- Stuttgart
- Ostwürttemberg
- Franken
- Unterer Neckar
- Mittlerer Oberrhein
- Nordschwarzwald
- Südlicher Oberrhein
- Schwarzwald-Baar-Heuberg
- Hochrhein-Bodensee
- Neckar-Alb
- Donau-Iller
- Bodensee-Oberschwaben

Aufgabe der Regionalverbände ist die großräumige Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Wirtschaftsförderung, Versorgung und Entsorgung, Umweltschutz, Kultur. Da die Probleme nicht an der Landesgrenze Halt machen, ist der Regionalverband Donau-Iller grenzübergreifend: zusammen mit der bayerischen Nachbarschaft. Die Regionalverbände sind ein Planungsinstrument. Exekutive Funktionen haben sie nicht – mit Ausnahme des Regionalverbands Stuttgart.