

Gebietsfusion, Kooperation, Regionalisierung

Renaissance der Territorialpolitik

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

**BEI DEM GEDANKEN DARAN, WIEVIEL
NOCH ZU TUN WAR, WURDE IHM
SCHWINDLIG. DEUTSCHLAND WAR
KEIN LAND DER STÄDTE, ES WAR
BEVÖLKERT VON BAUERN UND EIN
PAAR KAUZIGEN ARISTOKRATEN, ES
BESTAND AUS TAUSENDEN WÄLDERN
UND DÖRFCHEN. IHM WAR, ALS
MÜSSTE ER SIE ALLE AUFsuchen.**

Gedanken von Carl Friedrich Gauß (1777-1855)

Gliederung des Vortrags

1. „Was bisher geschah“: Varianten und Wellen der Territorialreform
2. Renaissance der Territorialpolitik: Aktuelle Reformmuster und -profile
 - Gemeindegebietsfusion
 - Interkommunale Formationen
 - „Harte“ und „Weiche“ Regionalisierung
3. Schlüsselprobleme der Territorialpolitik
4. Ausblick

Hintergrund: „Was bisher geschah“

- Kleinteiligkeit kommunaler Territorialstruktur bis 1950er Jahre (alle europäischen Länder)
- Deutschland: 24.000 Gemeinden; 84% mit < 2.000 EW
- Erste Welle der Territorialreform (60/70er)
- Reduzierung der Zahl kreisangehöriger Gemeinden in Deutschland um 65% (der kreisfreien Städte um 34%)
- Länderunterschiede: NRW (373 Einheitsgem. mit ø 48.000 EW) vs. Rheinland-Pfalz (2.400 Ortsgem. mit ø 1.700 EW)
- Reduzierung Zahl d. Kreise um 42% (heute: ø 203.000 EW)


Nordeuropäische Reformvariante	Südeuropäische Reformvariante
<ul style="list-style-type: none"> – UK, S, DK, dt. Länder (NRW, HE) – „Maßstabsvergrößerung“; Fusion – UK: ø EW <i>districts</i> :170.000 EW; ø EW <i>counties</i>: 720.000) – Leistungskraft; Verwaltungs-ökonomische Verbesserung – Hintergrund: Funktional starke Kommunalsysteme; oft sozialdemokr. Handschrift; rationaler Zeitgeist/ Planungseuphorie – Durchsetzung letztlich mittels verbindlicher Gesetzgebung – Unterordnung komm. SV unter parl. Entscheidungsmacht 	<ul style="list-style-type: none"> – F, I, viele MOE-Länder; dt. Länder (RhP, SH) – Kleinteilige Gemeindestruktur beibehalten; weitere Fragmentierung – F: 37.000 Gemeinden; Ø 1.700 EW – Hintergrund: Kommunale Aufgabenwahrnehmung durch Staatsverw. (napoleon. Länder) – <i>Volontariat</i>: Fusionen nur mit Zustimmung der Kommunen – Massive lokale Widerstände gegen Gebietsreform – Interkommunale Formationen als Ersatz (<i>intercommunalité</i>, Verbandsgemeinden; VG; Ämter)


 Verwaltungswissenschaften
 Speyer

Paradebeispiel Frankreich:

„Gebietszusammenschlüsse, die zu größeren Kommunaleinheiten führen, werden als absolute Bedrohung angesehen – faktisch als politischer Selbstmord “

(Thoenig 2005: 691); Übersetzung SK).


 DHV
 Deutsche Hochschule für
 Verwaltungswissenschaften
 Speyer

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

6

Land	Ø EW-Zahl	Ø km ²	% Gemeinden < 5000 EW	Zahl Gemeinden > 100.000 EW
Czech Republic	1 640	13	96	5
France	1 720	15	95	37
Hungary	3 170	29	91	9
Spain	5 430	62	85	58
Estonia	5 930	199	80	2
Germany	6 690	29	77	81
Italy	7 270	37	71	43
Greece	10 750	128	53	8
Finland	12 660	813	52	6
Poland	15 390	126	25	39
Bulgaria	29 090	420	11	11
Sweden	31 310	1 552	4	13
Denmark	55 480	440	3	6
Lithuania	56 570	1 088	2	5
UK	139 480	562	Non relevant	68
EU27	5 410	47	82*	500

Zweite Reformwelle: Verwaltungstransformation

- Deutsche Wiedervereinigung; Anpassungsbedarf der ostdt. Kommunalstruktur (Ø EW-Zahl der Gemeinden: 2.000)
- Aber: zunächst Verzicht auf Gemeindegebietsreform, denn:
 - Schutz/Tabuisierung der „kleinen lokalen Demokratie“
 - Zu hohes Konfliktpotenzial parallel zur Kreisgeb.-Reform
 - Deshalb: Kreisgeb.-Reform + Gemeindeverwaltungsreform
- Ergebnisse (Ende 1990er):
 - Reduzierung der Zahl der Kreise um 54% (1993-94; ABL: -44%)
 - „Neukreise“ mit Ø EW-Zahl: 122.000; heute: 164.000 (ABL: 203.000)
 - 81% der ostdt. Gemeinden in VG/ Ämtern zusammengeschlossen


Dritte Reformwelle: Funktional-territoriale Re-Organisation der Kommunalebene in Ost und West

- Demograph. Wandel/ Schwund in „Abwanderungsregionen“
- Finanzierungsprobleme komm. Infrastruktur/ Verwaltung
- Leistungskraft d. Verwaltungsverbände unzureichend
- Koordinationskosten von Doppelstrukturen
- „Schonfrist“ der Wendezeit abgelaufen → Eingemeindungen
- Zunehmende Regionalisierungsimpulse (exogen/endogen)
- Aufwertung der regionalen Ebene durch EU-Politik
- Wegfall von staatlichen Mittelinstanzen (Nds.) → Koordinationsvakuum auf regionaler Ebene
- Kommunalisierung von Staatsaufgaben → Überforderung der Kreisebene → Druck in Richtung Kreisgebietsreform

Aktuelle Reformmuster und -profile: *Gebietsfusionen/ Nordeuropäischer Reformpfad*

- Sachsen: Vorreiter der Eingemeindungen in Ostdeutschl.
- Erst freiwillige, dann Zwangsfusionen
- Gemeindezahl 1626 → 485 (-70%); Ø EW: 8701
- Konsequente Gemeindegebietsreform in Ostdeutschland
- Weitere Bsp.: Brandenburg (-76%), Sachsen-Anhalt (-73%)
- Im Ausland: Griechenland, Portugal, Bulgarien, Litauen
- Griechenland: Capodistrias-Reform
 - Bruch mit südeuropäisch-kleinteiliger Gebietstradition
 - Massive Eingemeindungen (Reduzierung d. Gemeindezahl um 80%)
 - Heute 1.035 Gemeinden mit Ø 10.750 EW
 - Finanzkrise zwingt zu noch forcierten Territorialreformen

Land	Kreise		%	Gemeinden		%	Ø EW 2010
	1990	2010		1990	2010		
Bbg	38	14	-63,2	1739	419	-76	6052
MV	31	12	-61,3	1149	814	-29	2064
Sachs	48	10	-79,1	1626	485	-70	8701
S-A	37	11	-70,2	1270	345	-73	6991
Thür.	35	17	-51,4	1699	951	-44	2407

 DHV
 Deutsche Hochschule für
 Verwaltungswissenschaften
 Speyer

Aktuelle Reformmuster und -profile: *Interkomm. Kooperation/ südeurop. Reformpfad*

- Rheinland-Pfalz: bis 2014 Neuzuschnitt der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Städte Gemeinden
- Problematik der Unzahl von Ortsgemeinden (2.258) bleibt unangetastet (ebenso wie 24 Kreise)
- Insgesamt Fortführung d. südeurop. Kooperationsmodells unter Beibehaltung v. historischen Zwerggemeinden
- Zielvorstellung d. „Landes d. Dörfer“ überholt
- Zögerlichkeit und strategische Verengung des aktuellen Reformprojekts (Landtagswahlen 2011)
- Südeuropäische Verwaltungsreformkultur/ Beharrungstendenz?

Aktuelle Reformmuster und -profile: *Interkomm. Kooperation/ südeurop. Reformpfad*

- Im Ausland: Frankreich, Italien, Spanien, Schweiz
- Frankreich: „Interkommunale Revolution“ seit 1999
- Ziel: Wildwuchs an *intercommunalité* zähmen
- Territoriale Konsolidierung der Lokalebene
- Begrenzung auf drei Typen interkommunaler Gemeinschaften (mit eigener Steuerhoheit; CU, CA, CC)
- Beibehaltung der Einzelkommunen; Indirekte Wahl d. Vertr.
- 90% d. Kommunen interkommunalisiert; 10% d. Lokalpers.
- Massive Aufgaben-/Personaltransfers auf interkomm. Ebene
- Frankreichs „pragmatischer Weg zur komm. Gebietsreform“ (Marcou 2010)

Aktuelle Reformmuster und -profile: *„Weiche“ Regionalisierung*

- „Weiche“ Variante: Flexible Formen regionaler Kooperation
- Beispiele: Metropolregionen Rhein-Neckar, Hamburg, Bremen, Südbayern, Frankfurt/M.
- Regionale/ Städte-Netzwerke, Regionalkonferenzen
- Mobilisierung ökonomischer Entwicklungspotenziale in Verflechtungsräumen (Regional Governance)
- Einbindung privater/ gesellschaftlicher Akteure; oft privatrechtliche Formen; eher monofunktional
- Anpassungsfähigkeit; Offenheit für neue Problemlagen
- Nachteil: geringe Transparenz, geringe Verbindlichkeit, Konsensprinzip; Entscheidungsblockaden (je mehr Akteure)

Aktuelle Reformmuster und -profile: *„Harte“ Regionalisierung*

- Gebietskörperschaftliche Verfasstheit der Region
- Stadtregionen, Landkreise regionalen Zuschnitts
- Stadtregionen: Hannover, Stadtverband Saarbrücken, Regionalverband Stuttgart, StädteRegion Aachen
- Landkreise: Meck.-Vorp. ab 2011; 6+2-Modell; Ø 3.800 km² (Diskussionen auch in SH, Nds.)
- Auflösung der „Altkreise“/ ggf. Einkreisung von KFS
- Direkte Wahl der Vertretung/ ggf. -exekutive
- Großraumaufgaben, Kreisaufgaben, Staatsaufgaben
- Bürgernahe Kreisaufgaben an Gemeinden (Gebietsreform?)

Schlüsselprobleme der Territorialreform: *Größenwahn vs. Flickenteppich*

- Einerseits: „sizeism“ (UK, S, DK, NRW)
 - Übergröße lokaler Einheiten (Stewart 2000)
 - „obsessives Streben nach Effizienz und Produktivität“ (Sharpe 1993)
 - Gebietsfusion gesetzgeberisch „erzwingbar“, aber akzeptiert?
 - Kritik an Überdimensionierung der Gemeindeebene; neuere Diskussionen um Größenreduzierungen (Bsp. Litauen)
- Andererseits: Territoriale Fragmentierung (F, I, ES, RhP)
 - Myriade von Kleinstkommunen; teils mittelalterliche Strukturen
 - Prinzip des „*volontariat*“ als Blockade territorialer Modernisierung
 - Teils Interkommunalisierung von *intercommunalité* (3. Ebene)
 - Auseinanderfallen von Territorialstruktur und fkt. Erfordernissen
- Mittelweg zwischen „sizeism“ und Flickenteppich?

Schlüsselprobleme der Territorialreform *Aufgabenprofil und demokratische Legitimation*

- Zusammenhang von Aufgabenprofil und Legitimation
- Nordeuropäisches Fusionsmodell:
 - Kongruenz von demokratischer Kontrolle und Aufgabenvollzug
 - Aber: Ausdünnen demokratischer Partizipationsmöglichkeiten
 - Bbg.: Rückgang d. Zahl d. Gemeindevertreter bis 2003 um 60% (108 Wähler/Vertreter → 282 Wähler/Vertreter; Karstedt: 152 → 26; -84%)
- Südeuropäisches Kooperationsmodell:
 - Auseinanderfallen von Aufgabenvollzug und demokr. Legitimation
 - Einerseits: interkomm. Ebene mit multifunktionalem Aufgabenprofil
 - Andererseits: Repräsentanten als Mandatsträger „zweiten Grades“
 - Defizite politischer Verantwortlichkeit/ demokratischer Kontrolle
 - Abwälzen unpopulärerer Aufgaben (*blame shifting*)
- Modell der Doppeldecker-Gemeinde als „pragmat. Weg“?

Schlüsselprobleme der Territorialreform: *Steuerungsprobleme von Kooperationsmodellen*

- Unübersichtlichkeit/ Instabilität mono-sektoraler Kooperationen über Gebietsgrenzen
- Oft begrenzte kollektive Handlungsfähigkeit
- Koppelung überlokaler mit lokalen Partikularinteressen
- Einerseits: Akzeptanzstiftende Konsensbildungsprozesse; bessere Implementierbarkeit von Entscheidungen
- Andererseits: Kompromissbildung statt Problemlösung; kleinster gemeinsamer Nenner; negative Koordination
- Koordinations-, Transaktionskosten von Dualstrukturen
- Bsp. Frankreich: *intercommunalité* auf Einzelkommune/BM zugeschnitten; keine Entscheidung gegen Einzelkommune, Umsetzung einzelnen Bürgermeistern überlassen

*« Man wollte doch die Quadratur des Kreises:
die interkommunale Ebene stärken, aber die
Macht der Bürgermeister nicht antasten. Dort
liegt doch das Hauptproblem. »*

(Fachbereichsleiter für Reorganisation der Verwaltung der CU von Lille ; zit.
nach Desage 2005 : 248; Übersetzung SK)

*« Le problème de fond, la quadrature du cercle, c'est qu'on voudrait renforcer
l'intercommunalité en préservant le pouvoir des maires. Tout le problème est là »*

Schlüsselprobleme der Territorialreform: *Gewinner und Verlierer von Fusionen*

- Territorialpolitik verändert Machtstrukturen
- Umverteilung von Kompetenzen → Gewinner und Verlierer
- Gewinne, z.B. durch:
 - Kompetenz-/ Ressourcenzuwachs der vergrößerten Einheiten
 - Erlangung des Gebietskörperschaftsstatus
 - Hauptamtliche Exekutive; Verwaltungsapparat, Arbeitsplätze etc.
- Verluste, z.B. durch:
 - Auflösung von Kommunen
 - Wegfall von Mandaten/Funktionen bei der „absorbierten“ Einheit
 - Disparitätenausgleich (starke Einheiten „verlieren“ an schwache)
- Wahlpolitische Rücksichtnahmen (Erklärung in RhP?)
- Zentrale Frage der pol. Durchsetzbarkeit von Reformen

*„Keine nützlichen Reformen wurden jemals
ausgeführt, ohne ihren Urhebern Gegner,
Feindschaften und bittere
Unannehmlichkeiten zu bereiten“*

(Camilio Benso Graf von Cavour; 1810-1861;
erster Ministerpräsident Italiens)

Ausblick auf künftige Reformprozesse

- Möglichst breiten Reformkonsens herbeiführen
- Nationale/ lokale Passfähigkeit sowie politische Veto-Punkte beachten (kommunale Widerstände)
- Handlungsfähige(re) interkommunale Formationen dort, wo Fusionen chancenlos („Doppeldecker-Modell“)
- Territorialreformen als Mehrebenenpolitik (z.B. Regionalkreisbildung + Gemeindegebietsreform)
- Allerdings: durchgreifende Reformen nicht ohne Verlierer möglich → reformpolitisch hinnehmbare „Verluste“?
- Leistungsfähige Kommunaleinheiten als Weg zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!