

Möglichkeiten und Grenzen von Gebietsreformen als verwaltungspolitische Handlungsoption

Prof. Dr. Jörg Bogumil



Gliederung

1. Merkmale klassischer Verwaltungspolitik und neue Verwaltungsstrukturreformen
2. Notwendigkeit für neue Gebietsreformen
3. Verwaltungspolitische Realität
4. Zu empfehlende Strategien
5. Fazit

Merkmale klassischer Verwaltungspolitik

- Verwaltungspolitik = Versuch, Verwaltungshandeln durch Veränderungen der Strukturen des öffentlichen Sektors (Personal, Organisation und Verfahren) zu beeinflussen
- Bekannte Schwierigkeiten der Verwaltungspolitik: Identität von Subjekt und Objekt, indirekte Form politischer Steuerung, unsichere Wirkungsbeziehungen, Umgestaltung während des laufenden Betriebs, enormes Widerstandspotential
- Ergebnis: meist inkrementelle Anpassungen an veränderte Bedingungen

*„Verwaltungsreformen benötigen Zielvorstellungen und einen langen Atem“
(Thomas Ellwein)*

Typen des Verwaltungsaufbaus

- zweistufige Konzentration in SH, BB, Saarland, MV, Nds:
 - keine allgemeine Mittelinstanz
 - Reduzierung der in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Konzentration dieser oder Umwandlung in Landesbetriebe
 - Rückführung des Umfangs der unteren Landesverwaltung durch Integration in obere Landesbehörden
 - Verlagerung von Aufgaben auf Kommunen und Kreise (als Auftragsangelegenheit oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung)
- konzentrierte Dreistufigkeit in Bay, He, NRW, BaWü, Sachsen, S-A, Thür, Rh-Pf:
 - verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen (Landesverwaltungsämter: S-A, Thür; funktionaler Aufgabenzuschnitt: Rh-Pf; regional ausgerichteten Mittelinstanzen: He, Ba-Wü, Bay, Sachsen; NRW).
 - Integration von unteren und oberen Sonderbehörden in die Mittelebene oder Kommunen und Kreise (als Auftragsangelegenheit oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung)
- Verlagerung von Aufgaben auf Kommunen und Kreise in beiden Modellen abhängig von der kommunalen Gebietsstruktur

Neue Verwaltungsstrukturreformen (1)

- Verwaltungsstrukturreform wird meist verstanden als Sammelbegriff für
 - Funktionalreformen (Neuzuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Verwaltungseinheiten),
 - Gebietsreformen (Veränderungen des territorialen Zuschnitts von gebietsbezogenen Verwaltungseinheiten) sowie
 - Verwaltungsstrukturreformen im engeren Sinne (Neuordnung des Verwaltungsaufbaus selbst)
- Überraschend nach jahrelanger geringer Reformbereitschaft: Neue Welle von umfassenden Verwaltungsstrukturreformen im 21. Jahrhundert
- Gründe: finanzieller Handlungsdruck, Profilierung im Bereich Bürokratieabbau
- **Scheinbare** Gemeinsamkeiten auf der Zielebene: Konzentration und Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung durch :
 - Abbau von Doppelstrukturen zwischen Sonderbehörden und Mittelinstanz
 - Kommunalisierungen (**zunehmend in Verbindung mit Gebietsreformen**)
 - Abbau bürokratischer Normen, Veränderung der Aufsichtsfunktionen, Verzicht auf Widerspruchsfunktionen

5

Neue Verwaltungsstrukturreformen (2)

- aber unterschiedliche inhaltliche Ausrichtungen, Gründe:
 - landesspezifische Ausgangslagen, Aufzeigen von Handlungsfähigkeit, Persönlichkeitsfaktoren
 - **nicht die Parteienkonstellation, kein inhaltliches Lernen aus Erfahrungen anderer Länder**
 - weitere Ausdifferenzierung funktionaler und territorialer Wege
 - verschiedene Typen von Regierungsbezirken, Regionalverwaltungen
 - unterschiedliche Ausgestaltung der Umwelt-, Sozial-, Schulverwaltung etc.
 - **verschiedene Entwürfe für Gebietsreformen**
 - zunehmende Unübersichtlichkeit
 - gemeinsamer Strategiewechsel in der Verwaltungspolitik (unechte Aufgabenkritik)
 - erst politische Strukturentscheidung, dann Aufgabenkritik
 - Optimierung in fiskalischer statt in funktionaler Hinsicht
 - Schließung strategischer Bündnisse
 - Delegation der Umsetzung
- Insgesamt damit Kontrolle der kritischen Erfolgsfaktoren von Ellwein: „klare Zielvorstellungen“ und „Zeit“

Gilt das auch für Gebietsreformen?

6

Notwendigkeit von Gebietsreformen

- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Sicherung und Verbesserung der Leistungsqualität
- Demographischer Wandel
- Finanzprobleme, Ineffizienzen der Aufgabenwahrnehmung in kleinen Kommunen und Landkreisen
- Optimierung der bisherigen Verwaltungsstrukturereformen
- Handlungsbedarf **variiert** mit der Gemeinde- und Kreisstruktur der Bundesländer. Er besteht prinzipiell in:
 - Bawü: Gemeinden
 - Bay: Landkreise, Gemeinden
 - Nds: Landkreise, Gemeinden
 - Rh-Pf.: Landkreise, Gemeinden
 - SH: Landkreise, Gemeinden
 - Thür: Landkreise, Gemeinden
 - S-A: Gemeinden (schon beschlossen)

Verwaltungspolitische Realität

- Aussitzen und ideelle Förderung interkommunaler Zusammenarbeit (Bayern, BaWü, Saarland)
- Freiwilligkeitsphasen ohne Konsequenzen (SH)
- Finanzielle Förderung interkommunaler Zusammenarbeit (Nds, Thüringen)
- Freiwilligkeitsphasen mit gesetzlichen Konsequenzen (BB, S-A, angedacht in Nds)
- Gemeindefusionen durch Verbandsgemeindemodell oder Übergang von Ämtern, VG, Verbands- oder Samtgemeinden zu Einheitsgemeinden (S-A beschlossen, Rh-Pf nur marginal, NDS noch unklar)
- Kreisfusionen (MV von 12/4 zu 6/2, Sachsen 22/7 auf 10/3, S-A 21/3 auf 11/3)
- Großkreismodelle (MV vom Verfassungsgericht gestoppt)

Widerstandspotentiale

- Landkreise
- Kommunale Spitzenverbände
- Kommunale Mandatsträger, Bürgermeister, Landräte
- Landesverfassungsgerichte
- Bürger

Zu empfehlende Strategien

- Finanzielle Förderung interkommunaler Zusammenarbeit sinnvoll, aber kein prinzipieller Lösungsansatz
- Kombination von Freiwilligkeitsphasen mit finanziellen Anreizen und Androhung von gesetzlichem Zwang
- angemessene, ergebnisoffene Anhörung der Betroffenen
- weitgehende Bildung von Einheitsgemeinden (mindestens 15.000 EW, besser 20.000 EW) bei situativer Einpassung in die Besonderheiten des Bundeslandes
- Einkreisungen
- Landkreisfusionen oder Bildung von Regionalkreisen notwendig (maximal 4.000 km², minimal 175.000 EW)
- Demokratiegewinn auch mit weniger Mandatsträgern möglich
- Vermeidung weitgehender Kommunalisierungen in Form von übertragenen Aufgaben: „Verstaatlichung“ von Kommunen

Beispiel Niedersachsen

Szenario	Merkmale
Optimierter Status Quo	Verschlanung der Ministerien Zusammenfassung der Sonderbehörden in 12 Regionalverwaltungen Auflösung sehr kleiner Landkreise Erhalt der kreisfreien Städte und 30 Landkreise Schaffung leistungsfähiger Gemeinden mit mind. 10.000 Einwohnern
Leistungssteigerung auf regionaler/gemeindlicher Ebene	Verschlanung der Ministerien Bildung von landesweit 12 Kreisen unter Einschluss der kreisfreien Städte (>300.000 Einwohner) Ausweitung ihres Aufgabenprofils Schaffung leistungsfähiger Gemeinden mit mind. 20.000 Einwohnern
Regionalkreis	Verschlanung der Ministerien Weitgehender Verzicht auf untere Landesbehörden Bildung von landesweit 8 Großkreisen unter Einschluss der kreisfreien Städte (>500.000 Einwohner) Schaffung leistungsfähiger Gemeinden (nur Einheitsgemeinden) mit mind. 30.000 Einwohnern
Kooperationsmodell	Etablierung von 12 Verwaltungsräumen zur Stärkung der Interkommunalen Zusammenarbeit (Verzicht auf Gebietsreformen) Verbindlichkeit interkommunaler Zusammenarbeit Auflösung von Kleinstgemeinden, Kooperationsräume umfassen mind. 10.000 Einwohner

Quelle: Friedrich-Ebert-Stiftung (2010)

11

Fazit

- Gebietsreformen sind in bestimmten Bundesländern „eigentlich“ unvermeidbar: sie ermöglichen nachhaltig leistungsfähige Strukturen und eine deutliche Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung durch weitgehende Bündelung der Bürgerkontakte auf der Gemeindeebene
- Gebietsreformen sind politisch (und zunehmend auch rechtlich) nicht einfach durchzusetzen, die Strategie der „unechten Aufgabenkritik“ gelingt hier nicht in dem Maße wie bei den anderen Reformen
- dennoch besteht ein Gelegenheitsfenster für notwendige und mutige Reformen

12

Literaturhinweise

- Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30. Berlin: Edition Sigma.
- Benz Arthur 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, S. 207-229.
- Bogumil, Jörg (2007a): Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?, in: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hrsg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier, Wiesbaden, S. 111-123.
- Bogumil, Jörg (2007b): Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, in Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 3, S. 246-257.
- Bogumil, Jörg (2010): Der zukünftige Handlungsbedarf im Bereich der Verwaltungsstrukturen in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Probleme des Ruhrgebietes, Münster
- Bogumil, Jörg (2010): Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten, Baden-Baden, S. 77-88
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Gutachten im Auftrag von Stiftung und Verein Westfalen-Initiative. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform. Gutachten des KWI: 13-22.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern - Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt/Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden 2007 VS: 275-288.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan (2008): Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig, Manuskript, Bochum/Braunschweig
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 11, Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) 2010: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden
- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 8, Ibbenbüren.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Vetter/Heinelt (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Reihe: „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS, S. 165-196.
- Wagener, Frido 1969: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin
- Wagener, Frido 1976: Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Wagener, Frido (Hrsg.): Verständigung von Verwaltungsträgern, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft, Bonn, S. 31-51