

Kommunalisierung und Regionalisierung – Perspektiven der Verwaltungsforschung

Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann

Ziel dieses Bandes war eine erste Bestandsaufnahme aktueller Kommunalisierungs- und Regionalisierungsreformen in Deutschland und die Einbettung dieser in den internationalen Kontext. Dabei ist deutlich geworden, dass sich die ohnehin vielgestaltige und variable föderale Verwaltungspraxis in Deutschland verstärkt hat und *eine weitere Ausdifferenzierung funktionaler und territorialer Verwaltungslösungen* zu beobachten ist. Es gibt unterschiedlichste Aufgabenbereiche und verschiedene institutionelle Formen, in denen Kommunalisierungen, interkommunale Kooperationen und regionales Verwaltungshandeln durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang geraten auch kommunale Gebietszuschnitte wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit, da sie z. T. aufgrund ihrer Kleinräumigkeit oder mangelnder Leistungsfähigkeit interkommunale Kooperationen erzwingen, Kommunalisierungsmaßnahmen im Wege stehen oder zur Idee von Regionalkreisen führen. Für den Bereich der kommunalen und interkommunalen Verwaltungsstrukturen können damit ähnliche Schlussfolgerungen gezogen werden, wie sie an anderer Stelle für den gesamten Bereich föderaler Verwaltungsstrukturen in Deutschland formuliert worden sind (Bogumil 2010). Die zunehmenden Ausdifferenzierungsprozesse, von denen auch die hier versammelten Beiträge Zeugnis ablegen, sind für die Verwaltungswissenschaft ein Problem, wenn man von der Überzeugung ausgeht, dass es zwar unterschiedliche institutionelle Wege für Verwaltungslösungen gibt, aber eben auch bessere und schlechtere. Aufgabe der Verwaltungswissenschaft sollte es daher sein, einen sachlichen und empirisch angereicherten Diskurs über gute funktionale und territoriale Verwaltungskonfigurationen zu organisieren (vgl. Bogumil 2010, Wagnier 1969). Bewertungskriterien von Verwaltungshandeln sind dabei vier gleichberechtigte Kriterien: Legalität, Effizienz, demokratische Legitimation und funktionale Aufgabenwahrnehmung. Da diese nicht gleichzeitig optimiert werden können, geht es immer um einen Kompromiss zwischen unterschiedlichen Rationalitätsansprüchen. Berücksichtigt werden müssen zudem die Transaktionskosten von Veränderungen (Kuhlmann/Wollmann 2006).

Notwendig sind also *vergleichende empirische Analysen funktionaler und territorialer Verwaltungskonfigurationen*. Sie können uns helfen, unsere An-

nahmen darüber zu überprüfen, welche Vor- und Nachteile prinzipiell mit verschiedenen Verwaltungsorganisationsmodellen (staatliche Sonderbehörde, allgemeine staatliche Verwaltung, kommunale Aufgabenwahrnehmung) verbunden sind. Da ein direkter Rückschluss von der Aufbauorganisation auf die Performanz von Verwaltungseinheiten kaum möglich ist (vgl. Kuhlmann 2010), muss die Betrachtung der Leistungsfähigkeit verschiedener Verwaltungsorganisationsmodelle aufgabenbezogen erfolgen. Eine *aufgabenbezogene* Analyse von Verwaltungshandeln fragt danach, welchen Zweck die Verwaltungstätigkeit hat, wie häufig bestimmte Vorgänge erledigt werden müssen, welche Spezifität die Aufgabe hat, welche unterschiedlichen Institutionalisierungsformen es gibt und welche sich im empirischen Vergleich als erfolgreicher – gemessen an den oben genannten Bewertungskriterien – erweisen. Im Rahmen einer solchen Vollzugskritik und ‚Erfolgskontrolle‘ kann auch die Frage der staatlichen Leistungstiefe und damit der Aufgabenanlagerung diskutiert werden. Auf der Basis dieser empirischen Informationen müsste es möglich sein, wieder verstärkt zu einer multidimensionalen Diskussion über die Stärken und Schwächen einzelner Verwaltungsmodelle zu kommen. Die Ergebnisse solcher Analysen könnten dann in Vorschläge zur Optimierung bestehender Verwaltungsstrukturen einfließen.

Bezogen auf die in diesem Band behandelten Themenstellungen der Kommunalisierung und Regionalisierung geht es im Kern darum, dass Aufgabenzuordnung, Finanzierungsmöglichkeiten und Entscheidungskompetenzen in den funktionalen Räumen wieder in ein kongruentes Verhältnis gebracht werden müssen, wenn leistungsfähige kommunale Selbstverwaltung und lokale Demokratie eine Zukunft haben sollen. Dazu sind von Seiten der Verwaltungswissenschaft weitere empirische Forschungen über das Verhältnis zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung, über kommunale Gebietszuschnitte, regionale Zusammenarbeit sowie Möglichkeiten und Grenzen von Kommunalisierungen notwendig. In Anlehnung an die in diesem Band berichteten Erfahrungen können folgende Forschungsfragen ausformuliert werden.

1 Selbstverwaltung versus Staatsverwaltung

Leitfrage: In welchem Ausmaß sollen die Kommunen staatliche Aufgaben erledigen? Im Einzelnen:

- In welchem Ausmaß sind die Kommunen durch die Erledigung staatlicher Aufgaben mittlerweile in die Pflicht genommen? Wie groß ist der Anteil der Selbstverwaltungstätigkeit, bei dem die Bürger mitwirken und mitgestalten können? Inwieweit unterscheiden sich die Anteile staatlicher Aufgabener-

füllung zwischen verschiedenen Gemeindetypen und Gemeindegrößen sowie im europäischen Ländervergleich?

- Was bedeutet ein hoher Anteil an staatlicher Verwaltungstätigkeit für die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, also die grundgesetzlich geschützte Organisationshoheit, Personalhoheit, Kooperationshoheit und Finanzhoheit der Kommunen? Sollen vor diesem Hintergrund künftige Aufgabenübertragungen nur noch in Form echter Kommunalisierung erfolgen (vgl. Burgi, Wollmann)? Lässt sich dabei von anderen Ländern lernen, die dies – wie Wollmann für Schweden zeigt – schon seit langem durchaus mit Erfolg praktizieren?
- Hat die Unterscheidung zwischen echter und unechter Kommunalisierung wirklich Auswirkungen auf die Steuerungs- und Vollzugspraxis oder ist sie für die Verwaltungspraxis eher sekundär, wie Ebinger vermutet. Gibt es überhaupt einen empirischen Zusammenhang zwischen der kommunalen Leistung (Performanz) und dem rechtlichen Typus der Kommunalisierung?
- Ist das gegenwärtige Tableau der Pflichtaufgaben nach Weisung im Vergleich zum Bestand der Pflichtaufgaben ohne Weisung sinnvoll konstruiert? Burgi hinterfragt hier zurecht die wenig nachvollziehbare Regelung, nach der die Überwachung einer umweltgefährdenden Industrieanlage seit dem Gesetz zur Kommunalisierung der Umweltverwaltung in NRW eine Pflichtaufgabe ohne Weisung darstellt, während die Überwachung einer baulichen Anlage, einschließlich des schlichten Einfamilienhauses, als Weisungsaufgabe ausgestaltet ist.
- Sind die deutschen Kommunen in der Lage, weitere Aufgaben zu übernehmen (etwa im Bereich des Schulwesens, wie Wollmann vorschlägt) und welche (finanziellen, territorialen etc.) Bedingungen müssen gegeben sein oder geschaffen werden, damit das kommunale Aufgabenprofil substantiell erweitert werden kann, ohne dass es zu Qualitäts- oder Effizienzeinbußen kommt? Inwieweit kann in dieser Frage ein Blick auf andere europäische Länder weiterführen, wo bestimmte, in Deutschland (und Kontinentaleuropa) traditionell staatliche Aufgaben (Schulen), von jeher bei den Kommunen liegen?
- Ist es sinnvoll und funktional, die Dichte staatlicher Behörden, einschließlich der Mittelinstanzen, weiter abzubauen und so die subnationale Staatsverwaltung noch mehr zu ‚verschlanken‘? Ist ein gewisses Ausmaß an institutionellem ‚Dualismus‘ von Staats- und Kommunalverwaltung erforderlich oder schafft er nur kostenträchtige funktionale, personelle etc. Redundanzen, wie andere europäische Erfahrungen zeigen (etwa Reiter und Kuhlmann am Beispiel Frankreichs)?

- Inwieweit weist Deutschland – wie Wollmanns Vergleichsstudie diagnostiziert – im Verhältnis von Staats- und Kommunalverwaltung tatsächlich ‚zentralistischere‘ Züge auf als andere Länder in Europa, obwohl diese unitarisch regiert sind? Besteht diesbezüglich ein Reformbedarf mit Blick auf den dezentral-föderalen, subsidiär inspirierten Charakter des deutschen Verfassungs- und Verwaltungsmodells?

2 Gebietsreformen

Leitfrage: Welches sind sinnvolle Einheiten für kommunale Gebietsstrukturen?
Im Einzelnen:

- Welche Gemeindegrößen bieten sich für eine effektive und demokratische Aufgabenerledigung vor dem Hintergrund an, dass immer mehr Aufgaben kommunalisiert werden sollen, dies aber eine gewisse Leistungsfähigkeit der Kommunen voraussetzt? Ist die von Bogumil/Grohs benannte Zahl von 30.000 Einwohnern als Richtgröße Ausdruck eines kommunalen ‚Größenwahnns‘? Oder sind erst größere kommunale Handlungseinheiten überhaupt in der Lage sich zu behaupten? In welchem Ausmaß sind die Betroffenen bei kommunalen Gebietsreformen angemessen zu beteiligen?

3 Kommunalisierungen

Leitfrage: In welchem Ausmaß, in welchen Bereichen und in welcher Form (übertragene Aufgabe, Selbstverwaltungsaufgabe) sollte kommunalisiert werden?
Im Einzelnen:

- Unter welchen Bedingungen bieten Kommunalisierungen Vorteile gegenüber den Alternativen Privatisierung, Übertragung auf Dritte und der (De-)Konzentration innerhalb des staatlichen Apparats? Welche Effekte bringen die horizontale Bündelung, die vertikale Spezialisierung und der Verwaltungsträgerwechsel im Zuge von Kommunalisierungen mit sich? In welchem Ausmaß bergen Kommunalisierungen die ‚Gefahr‘ einer Vollzugspluralität bzw. eines uneinheitlichen und möglicherweise zu undistanzierten Verwaltungsvollzugs? Ist diese Tendenz abhängig von der institutionellen Ausgestaltung und/oder dem Politikfeld, also größer z. B. im Bereich der Umweltpolitik als bei den sozialen Diensten? Wie haben andere europäische Länder ihre Verwaltung in einzelnen Politikfeldern organisiert

und wie erfolgreich sind sie mit staatlichem, regionalem oder kommunalem Vollzug oder mit ‚Mischverwaltungen‘? Lassen sich daraus Lehren für Deutschland ableiten?

- Welche Steuerungsmöglichkeiten beinhalten die Rechtsaufsicht und die Fachaufsicht? Sind z. B. Überwachungsdefizite im Umweltbereich eher ein (oft unbemerktes) Rechts- und kein Zweckmäßigkeitproblem, wie Burgi vermutet? Sollte daher das Instrument der Weisung soweit wie möglich auf den Bereich der Sicherstellung der Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns beschränkt bleiben, während Zweckmäßigkeitseingriffe nur als allgemeine Weisungen und ausschließlich bezogen auf die inhaltliche Seite von Verwaltungsentscheidungen erfolgen sollten?

4 Regionalverwaltungen und interkommunale Kooperation

Leitfrage: In welchen Bereichen stellen regionale Verwaltungsstrukturen oder verstärkte interkommunale Kooperationen sinnvolle Alternativen zur jetzigen Form der Aufgabenwahrnehmung dar? Im Einzelnen:

- In welchen Aufgabenfeldern kommunaler Selbstverwaltung ist eine Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden auf regionaler Ebene notwendig? Nach welchen Kriterien sollte der Gebietszuschnitt neuer regionaler Kooperationsräume vorgenommen werden? In welcher Weise sollen neue Entscheidungsträger interkommunaler Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene demokratisch legitimiert werden; ist eine Delegation durch die Räte oder eine Direktwahl der bessere Weg?
- Welche Vor- und Nachteile bringen Regionalisierungen mit sich? Wie können zentrale Problemlagen bei der Regionalisierung von Verwaltungsaufgaben überwunden werden, beispielsweise die oft geringe Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Ebene, die Beharrungskraft lokaler Identitäten und Animositäten und der fehlende Wille zu solidarischem Lastenausgleich?
- Braucht man für polyzentrische Regionen andere institutionelle Formen als für monozentrische Regionen?
- Kann eingedenk des Grundsatzes der Einheit der Verwaltung vermieden werden, dass sich eine Polarisierung ergibt zwischen ‚regionsfähigen‘ Regionen einerseits, die ausreichend Handlungs- und Koordinationsleistung aufweisen, und anderen peripheren Gebieten andererseits, die eine Regionalisierung nicht aus eigener Kraft verwirklichen können?
- Wie leistungsfähig sind die verschiedensten Formen interkommunaler Kooperation? Reichen die bisherigen Handlungsformen und Instrumente (wie

z. B. Zweckverbände) für regionale Aufgabenstellungen aus? Eignen sich für bestimmte Politikfelder besondere Institutionalisierungsformen?

- Lassen sich aus der ‚territorialen Konsolidierung‘, die momentan in anderen europäischen Kommunalsystemen verfolgt wird, Anregungen für den deutschen Kontext gewinnen und mögliche Alternativen zur ‚harten‘ Gebietsfusion ableiten? Gibt es erfolgreiche ‚funktionale Äquivalente‘ oder geben die vorliegenden Erfahrungen mit der ‚weichen‘ Variante der interkommunalen Kooperation, wie Kuhlmann für Frankreich zeigt, eher Anlass zu Skepsis und Kritik gegenüber solchen Modellen?

Diese Fragen mögen konturieren, in welche Richtung zukünftige Forschungsvorhaben gehen könnten und sollten. Sie zeigen, dass die empirische Verwaltungswissenschaft vor einigen drängenden Forschungsproblemen steht, die zu bearbeiten künftigen Projekten vorbehalten sein sollte. Dabei scheint ein Vorgehen aussichtsreich, das die Vielzahl von Reformwegen und -varianten einerseits im deutschen Kontext untersucht und andererseits mit europäischen Erfahrungen kontrastiert und dabei jeweils nach der Leistungskraft unterschiedlicher Verwaltungskonfigurationen fragt. So dürfte es möglich sein, zu einem weiteren Verständnis von Verwaltung in Europa oder des „Europäischen Verwaltungsraumes“ (Siedentopf 2004) beizutragen.

Literatur

- Bogumil, J. 2010: Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik. In: Schimanke, D. (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten. Baden-Baden, 77-88.
- Kuhlmann, S. 2010: Between the state and the market: Assessing impacts of local government reforms in Western Europe. In: *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 8, issue 1, 1-21.
- Kuhlmann, S./Wollmann, H. 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen – ein „missing link“ der Evaluationsforschung. In: Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hrsg.): *Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik*. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin, 371-390.
- Siedentopf, H. (Hrsg.) 2004: *Der Europäische Verwaltungsraum*. Baden-Baden.
- Wagener, F. 1969: *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin.

Autorenverzeichnis

Behnke, Nathalie, Prof. Dr.: Professorin für Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz, Fachbereich Politik und Verwaltungswissenschaft.

Blatter, Joachim, Prof. Dr.: Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt politische Theorie an der Universität Luzern, Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät.

Bogumil, Jörg, Prof. Dr.: Professor für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft.

Brusis, Martin, Dr.: Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Kompetenznetzes „Institutionen und institutioneller Wandel im Postsozialismus“, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München.

Burgi, Martin, Prof. Dr.: Professor für Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht und Leiter der Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht an der Ruhr-Universität Bochum, Juristische Fakultät.

Ebinger, Falk, Dipl.-Verw.Wiss.: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft.

Frhr. v. Gayl, Johannes, Dr.: Ministerialrat im Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, Referat für Kommunales Verfassungsrecht; Kommunale Verwaltungs- und Gebietsreform; Allgemeines Satzungsrecht; EU-regionale Zusammenarbeit.

Grohs, Stephan, Dr.: Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz, Fachbereich für Politik und Verwaltungswissenschaft.

van der Heiden, Nico, Dr. des.: Oberassistent an der Universität Luzern, Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät.

Kiepe, Folkert: Beigeordneter des Deutschen Städtetages, Leiter des Dezernats Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Köln/Berlin.

Kuhlmann, Sabine, Prof. Dr.: Professorin für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa, an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Mädig, Heinrich, Prof. Dr.: Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.

Priebs, Axel, Prof. Dr.: Erster Regionsrat der Region Hannover, Leiter des Dezernats für Umwelt, Planung und Bauen, Hannover.

Reiter, Renate, Dr.: Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FernUniversität in Hagen, Institut für Politikwissenschaft.

Richter, Philipp, Dipl.-Pol.: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa, an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Schuppan, Tino, Prof. Dr.: Wissenschaftlicher Direktor am IfG.CC - The Institute for eGovernment, Potsdam.

Wollmann, Hellmut, Prof. (em.) Dr. jur.: Professor für Verwaltungswissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.