

Erfolgsbedingungen für Kommunalisierungen. Erfahrungen aus aktuellen Verwaltungsstrukturreformen

I Einleitung

Im Zuge des Anwachsens und der Professionalisierung kommunaler Aufgabenwahrnehmung wurde die Frage der „besten“ Verwaltungsorganisation in Deutschland immer wieder intensiv diskutiert. Während Vertreter der Fachverwaltungen für eine möglichst weitgehende Konzentrierung und Professionalisierung auf der staatlichen Ebene plädieren, argumentieren die politischen Interessenvertretungen der Kommunen (der Städtetag, der Landkreistag sowie der Städte- und Gemeindebund) für eine möglichst weitestgehende Übertragung auf die kommunale Ebene. Mit Verweis auf das starke Anwachsen der Personal- und Mittelausstattung der Kommunalverwaltungen und die Vorteile einer Entflechtung von Zuständigkeiten sprechen sich auch Verwaltungsforscher für eine Aufgabenverlagerung zu den Kommunen aus. Eine weitestgehende Kommunalisierung ist danach aus einer Reihe von Gründen zu begrüßen (vgl. Stein 1807; Hendlar 1984; Andersen 1998):

- Sie ist demokratietheoretisch überlegen, da die Bürger ihr unmittelbares Lebensumfeld umfänglich beeinflussen können.
- Durch bessere Kenntnisse örtlicher Bedürfnisse und Eigenheiten wird eine zielführendere Ressourcenallokation möglich, so dass für unmittelbar die kommunale Ebene betreffende und häufig zu bewältigende Aufgaben eine örtliche Zuständigkeit kostengünstiger ist.
- Aus legaler Sicht ist entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes in Art. 28 Abs. 2 GG eine Kommunalisierung lokaler Belange gesetzlich gefordert.

Diese Grundsätze sind auf einer allgemeinen Ebene weitgehend akzeptiert. Der Streitpunkt ist jedoch, wo genau die Trennlinie zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben verläuft, wann also Subsidiarität unter den Gesichtspunkten der Ressourcenausstattung und der politischen Verantwortbarkeit¹ erreicht ist. Hier kommen die Argumente für staatliche Fachverwaltungen und insbesondere die dreistufige Verwaltung mit einer regional bündelnden Mittelinstanz² ins Spiel, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann (vgl. Wagener 1982; Bitter 1997; Miller 1998; Becker 2004; Reffken 2006).

Auch in der praktischen Verwaltungspolitik wird von den Landesregierungen meist auf die „Effizienzvorteile“ von Kommunalverwaltungen gegenüber staatlichen Behörden hingewiesen durch den Wegfall von Doppelbefassungen, durch Synergieeffekte bei der Zusammenlegung ähnlicher Aufgaben sowie durch die Reduzierung von Kosten für Liegenschaften. Auch Kommunalverantwortliche, die sich in einigen Bundesländern bereiterklären, sogenannte Effizienzrenditen durch die Übernahme staatlicher Aufgaben zu realisieren, rechnen implizit mit einer „Aufgeblähtheit“ staatlicher Fachbehörden. Kurz und gut, spricht nicht Alles für weitestgehende Kommunalisierungen?

1 Banner (2005: 183) hält Aufgaben dann für „nicht kommunalisierbar, wenn die Kommunalebene im Hinblick auf schwer in den Griff zu bekommende lokale Egoismusstrukturen „konstruktionsbedingt ungeeignet“ ist, die legitimen Anliegen der Landespolitik gesamtverantwortlich zu vertreten.

2 Dieses Modell ist in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Rheinland-Pfalz und bis Ende 2004 in Niedersachsen anzutreffen.

Nun, ziemlich viel, aber nicht alles, so meine Sicht der Dinge. Ich möchte zur Begründung dieser Aussage im Folgenden auf der Grundlage einiger empirischer Untersuchungen, Stellungnahmen und Beobachtungen im Bereich der Verwaltungsstrukturreformen in verschiedenen Bundesländern³ thesenartig einige Rahmenbedingungen formulieren, unter denen m.E. Kommunalisierungen erfolgreich realisiert werden können, um dann abschließend einen kurzen Blick auf die konkrete Situation in NRW zu werfen.

II Voraussetzungen einer sinnvollen Kommunalisierung:

These 1: Kommunalisierung erfordert eine aufgabenkritische Analyse der Kommunalisierungsfelder

Eines der prominentesten Argumente für eine Aufgabenverlagerung auf die Kommunen ist der erhoffte Abbau von Schnittstellen durch die Bündelung von Zuständigkeiten auf der unteren Ebene. Eine Reduzierung von Schnittstellen ermöglicht zum einen Synergieeffekte durch eine bessere Ausnutzung der eingesetzten Ressourcen (Skalen- und Verbunderträge). Zum anderen werden Verfahren vereinfacht und beschleunigt, wenn die Anzahl beteiligter Verwaltungseinheiten sinkt. Ein Abbau von vertikalen Verwaltungsverflechtungen ist zu erwarten, wenn zusammenhängende Zuständigkeiten vollständig auf einer Ebene angesiedelt sind. Eine umfassende Bündelung auf der kommunalen Ebene würde diesem Anspruch entsprechen.

Dieses in der Theorie schlüssige Konzept erweist sich jedoch in vielen Aufgabenbereichen aufgrund vielfältiger und bei derzeitigem Zuschnitt der Kommunen nicht auflösbarer Vernetzungen als nur begrenzt umsetzbar. So ist die Ausschöpfung von Synergieeffekten an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. Da oftmals keine aufgabenspezifische Neuverteilung von Zuständigkeiten stattfindet, werden die vertikalen und horizontalen Koordinierungsnotwendigkeiten⁴ ebenso wenig berücksichtigt wie die Erträge der bisherigen Aufgabenbündelung. So kommt es, dass durch die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene zwar durchaus Verfahrensabläufe durch eine Zusammenfassung ähnlicher Aufgaben optimiert werden können, gleichzeitig entstehen jedoch wiederum neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe. So wurden bspw. durch die Kommunalisierung der Eingliederungshilfe in Baden-Württemberg Schnittstellen zwischen den Hilfearten geschlossen, gleichzeitig ist jedoch eine Kaskade von regionalen und landesweiten Koordinationsgremien (regionale Sozialarbeiter- und Sachbearbeiterrunden, Erstellung von landesweiten Sozialhilferichtlinien auch für Eingliederungshilfe, Fachtagungen des KVJS) notwendig, um die Heterogenität in Verfahren und Entscheidungen zu begrenzen. Wie das Beispiel der Kommunalisierung der baden-württembergischen Gewerbeaufsicht zeigt, zwingt hier der Mangel an spezialisiertem Know-how zu intensiven Kontakten zwischen den kommunalisierten Ämtern. Auf informalem Wege unterstützen die in der Fläche verteilten Spezialisten ihre Kollegen so gut als möglich.

Fazit: Nur bei der individuellen Betrachtung einzelner Aufgaben vor dem Hintergrund der spezifischen Charakteristiken eines Landes kann eine unterm Strich wirtschaftlich und funkti-

³ Zurückgegriffen wird vor allem auf Erfahrungen aus Baden-Württemberg und Niedersachsen (vgl. Bogumil/Ebinger 2005, Bogumil/Kottmann 2006, Bauer u.a. 2007, Ebinger/Bogumil 2008; Landtag Bawü 2007; 2007a, MI Baden-Württemberg 2007). Hierbei ist zu betonen, dass es sich um erste vorläufige Evaluationsergebnisse handelt, so dass die folgenden Aussagen bewusst thesenartig formuliert werden.

⁴ Unterschieden werden kann hier zwischen vertikalen Koordinationsanforderungen zwischen Kommunen und Landesverwaltung oder Dritten und horizontalen Koordinationsanforderungen innerhalb oder zwischen Kommunen.

onal sinnvolle Kommunalisierung von Aufgaben stattfinden. Dies ist nach meinen Beobachtungen in den BL vorsichtig ausgedrückt „nicht immer“ der Fall.

These 2: Voraussetzung für eine weitgehende Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene ist eine hinreichende Größe der Kommunen, der Städte und Kreise

In Nordrhein-Westfalen ist aufgrund der Größe der Gebietskörperschaften eine im Bundesvergleich hohe Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene gegeben, so dass diese Voraussetzung hier erfüllt ist. In den meisten anderen Ländern stoßen weitere Kommunalisierungsbestrebungen an funktionale Grenzen, da aufgrund kleinräumiger Strukturen Probleme entstehen. Um dennoch weitergehende Aufgabenübertragungen möglich zu machen, wird eine Reihe von Strategien eingesetzt.

- Zum einen soll die Leistungsfähigkeit der unteren Verwaltungsebenen durch den Zusammenschluss von Gebietskörperschaften im Zuge von Territorialreformen gesteigert werden. Dieses Modell wird vorrangig in den ostdeutschen Bundesländern verfolgt. In den alten Bundesländern ist der aus der demografischen Entwicklung resultierende Druck weit geringer und die Erinnerung an die politischen Kosten der Territorialreformen der 1970er Jahre noch zu frisch.⁵ Die in den ostdeutschen Bundesländern angestrebten Großkreise haben zwar für bundesdeutsche Verhältnisse oft beachtliche Ausdehnungen, ihre Einwohnerzahl erreicht jedoch lediglich eine durchschnittliche Größe. Hier besteht die Gefahr, dass ein Teil der nun an sie herangetragen Aufgaben ihre tatsächliche Leistungsfähigkeit übersteigt. Leider brachte das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern keinerlei Klarheit hinsichtlich der Grenzen verfassungsrechtlich vertretbarer Kreisgrößen, so dass die Bildung von Regionalkreisen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit nicht nur mit politischen Risiken behaftet ist (vgl. Bogumil/Ebinger 2008b).
- Ein zweiter häufig bemühter Ansatz bei den jüngsten Reformen ist das Konzept freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten. Dieses Modell wird von den kommunalen Spitzenverbänden bevorzugt und zur Schließung der Lücke zwischen kommunaler Leistungsfähigkeit und neu errungenem Aufgabenbestand hervorgehoben. Dabei soll es den Städten und Kreisen überlassen bleiben, ob, wann und mit welchen benachbarten Gebietskörperschaften sie zur Erbringung von Leistungen kooperieren. Druck oder Anreize der Länder verbieten sich die kommunalen Spitzenverbände, und sie setzten sich mit dieser Position auch häufig durch. Obwohl interkommunale Zusammenarbeit kein neuer Ansatz ist, erweist sich dieses Modell im Kontext der neuen Aufgabenübertragungen als nur begrenzt zur Lösung des Problems der kritischen Größe geeignet.⁶ Wie sich in den beiden Vorreitertländern Baden-Württemberg und Niedersachsen zeigt, sind die Landräte mit dem Abschluss von Kooperationsvereinbarungen äußerst zurückhaltend – vermutlich weil diese mit Kontrollverlusten und einem beträchtlichem Koordinationsaufwand einhergehen. Hier besteht sicherlich weiteres Potential, sollten sich die Landesregierung zur verbindlichen Festlegung von Leistungsstandards und damit implizit formulierten Kooperationsanforderungen durchringen können.⁷

⁵ Allerdings scheint die Welle der Territorialreformen nun doch in den Westen zu schwappen, so werden in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein durchaus Zusammenfassungen sowohl auf Gemeinde- als auch auf Amts- oder Kreisebene diskutiert.

⁶ Vgl. in Baden-Württemberg §13a des LVG; in Niedersachsen das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG).

⁷ Wie einzelne Beispiele aus unterschiedlichsten Politikfeldern in Baden-Württemberg beweisen, kann durch die organisatorische Bündelung von Kapazitäten auch in kleinen und ländlichen Kreisen eine qualitativ und wirtschaftlich hoch stehende Aufgabenwahrnehmung sichergestellt werden.

- Ein dritter Lösungsansatz setzt darauf, die begrenzte Leistungsfähigkeit der Kommunen bei der Aufgabenübertragung weitgehend auszuschöpfen, jedoch eine staatliche Residualfunktion innerhalb einzelner Aufgabenbereiche zur Übernahme komplexer oder arbeitsintensiver Aufgaben aufrecht zu erhalten. Dies bedeutet, dass Aufgabenbereiche zwischen den Ebenen aufgeteilt werden, wodurch neue Schnittstellen zwischen Kommunal- und Landesverwaltung entstehen. Innovative Ansätze zur Vermeidung dieser Schnittstellenproblematiken erweisen sich als problembehaftet – vgl. die Schwierigkeiten beim Einsatz von Zaunlösungen im Immissionsschutzbereich (MI Baden-Württemberg 2007: 41). Die in der Flurneuordnung zur Behebung von kommunalen Personalengpässen durch die Kreise von den Regierungspräsidien entlehbaren *Pool-Teams* erhöhen den Koordinationsaufwand noch (vgl. Bogumil/Ebinger 2005: 44 f.). Aufbauend auf diesen Lösungsansatz würde sich anbieten, stärker zwischen einzelnen Aufgaben eines Zuständigkeitsbereichs zu differenzieren und bspw. Spezialkenntnisse wie auch die Zuständigkeit für nur selten anfallende Verfahren in Vor-Ort-Behörden oder in der Mittelinstanz zu bündeln.

These 3: Voraussetzung für eine weitgehende Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene ist eine gut funktionierende staatliche Mittelinstanz

Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanzen haben insbesondere Bündelungs-, Koordinierungs- (Entlastung von Ministerien, Hilfe bei politischer Leitung, Koordinierung kommunaler Aufgaben) und Kontrollfunktionen (Aufsichtsbehörde und Widerspruchsinstanz). Geht man davon aus, dass eine wichtige Aufgabe einer Bezirksregierung die Vertretung der Landespolitik in der Region ist, dass sie im engen Kontakt mit den Ministerien den politischen Willen im Verwaltungshandeln transformiert und vor Ort überwacht, dann ist die Bedeutung der Aufsichtsfunktion unbestritten. Ob die Aufsicht aber wirklich in allen Bereichen, in denen sie faktisch ausgeübt wird, notwendig ist bzw. ob sie wirklich in den Bereichen, wo sie notwendig ist, ausgeübt wird, ist eine andere Frage, aber als Funktion bleibt sie unerlässlich. Auch die Bündelungsfunktion erscheint zwingend notwendig, damit die existierenden Zielkonflikte in der Politik austariert werden und damit nicht jeder Konflikt zum Kabinettssthema wird. Ob dagegen die Benutzung der Bezirksregierungen für operative Geschäfte sein muss, scheint fraglich. Hier lassen sich durchaus Bereiche der Kommunalisierung und Privatisierung vorstellen, die von den Bezirksregierungen in NRW ja auch selbst herausgearbeitet wurden.

Will man nun mehr Aufgaben auf die Kommunen übertragen, so sollten gerade in sensiblen Bereichen eine nach fachlichen Gesichtspunkten effektive Aufgabenwahrnehmung sowie einheitliche Standards unbedingt gewährleistet sein. Hierzu braucht man eine sorgfältige Auswahl der kommunalisierten Aufgaben und eine aktive Fachaufsicht durch funktionierende Bezirksregierungen. Eine „Vertrauensaufsicht“ ist nicht in jedem Aufgabenbereich sinnvoll, und schon gar nicht im Umweltbereich.

These 4: Die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit einer Funktionalreform muss unter Berücksichtigung der Kosten der Aufgabenverlagerung (Überführung von Personal und technischer Infrastruktur, Liegenschaften) und der notwendigen Aufsichtskapazitäten geprüft werden.

Voraussetzung für eine sowohl effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen. Dies bedeutet, dass die „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs einerseits durch die Entwicklung von Routinen, die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung sowie andererseits durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung der vorhandenen Ressourcen

für verschiedene Aufgaben sinken. Bei den kommunalisierten oder für die Kommunalisierung vorgesehenen Bereichen handelt es sich aber häufig um hochkomplexe Aufgabenfelder. Zu ihrer kompetenten und gesetzeskonformen Bearbeitung bedarf es Mitarbeiter mit hoch spezialisiertem, oft akademischem Ausbildungshintergrund und einem hohen Grad an fachlicher Erfahrung und Routine. Weiterhin werden spezifische und teure Arbeitsmittel (bspw. Software und Datenbanken sowie technische Sachmittel) benötigt. Diese Ausstattung kann nur bei einer entsprechend großen Fallzahl und daraus folgender Auslastung wirtschaftlich vorgehalten werden. In bestimmten Aufgabenbereichen weist eine einzelne kommunale Gebietskörperschaft bei vielen Vorgängen nur geringe Verfahrenshäufigkeiten auf und erfüllt damit die Voraussetzungen für einen effizienten Vollzug nicht. Wird das hoch arbeitsteilige staatliche Fachpersonal aus wenigen Sonderbehörden auf viele Gebietskörperschaften verteilt, so geht schwierig zu akkumulierende und zu pflegende technische Expertise verloren. Für alle übertragenen Aufgaben stehen nur noch wenige aus der Not geborene Generalisten zur Verfügung. Wird hier wirklich – wie vielfach behauptet – lediglich unnötiges „Fachidiotentum“ abgebaut oder gehen nicht in bestimmten Fachgebieten (Beispiele) oder Kreistypen die notwendigen Kapazitäten für einen effizienten und effektiven Vollzug verloren.

These 5: Bei Kommunalisierungen ist zwischen der Suche nach vor Ort angepassten Lösungen und dem sich daraus entwickelnden Wettbewerb zwischen Standorten und der Gewährleistung einheitlicher Standards und Vermeidung von Unberechenbarkeit abzuwägen

Die Suche nach innovativen und den Gegebenheiten vor Ort angepassten Lösungen und der sich daraus entwickelnde Wettbewerb zwischen Standorten ist eines der berechtigten Argumente für eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf die lokale Ebene. Eine zunehmende Heterogenität in der organisatorischen Ausgestaltung und im Aufgabenvollzug kann jedoch die Folge sein. Heterogenität muss nicht schlecht sein, diese Unterschiedlichkeit darf sich jedoch nicht negativ auf die Leistungen für die Bürger auswirken. Zudem steht die Heterogenität von Verwaltungshandeln mitunter im Widerspruch zu den Interessen der Wirtschaft, wenn sie zur Unberechenbarkeit führt. Zwar mögen sich beim Umbau der Umweltverwaltungen kleine Unternehmen positive Effekte aus ihrer größeren Nähe zu den lokalen und regionalen Entscheidungsträgern erhoffen. Mittlere Unternehmen und die Großindustrie ziehen jedoch konsistente Vorschriften und verlässliche Regulierung einer unsicheren Fallabhängigkeit vor. Wenn Unternehmen und Investoren nur noch begrenzt kompetente Ansprechpartner zur Verfügung stehen, sich Verfahrens- und Genehmigungszeiten verlängern, externe Gutachten durch Antragsteller beigebracht werden müssen, Standards von Kreis zu Kreis und je nach politischer Konstellation variieren und damit schließlich die Rechtsunsicherheit wächst, so führt dies zu einer Verschlechterung der Wettbewerbssituation ansässiger Unternehmen und zu einer zurückgehenden Konkurrenzfähigkeit des Standorts bei der Anwerbung neuer Investoren.

These 6: Wenn der Zuwachs von Aufgaben auf kommunaler Ebene nicht angemessen finanziert wird, ist über kurz oder lang mit Leistungseinbußen zu rechnen

Ein Zuwachs von Aufgaben auf der kommunalen Ebene bleibt nur dann ohne Folgen für die kommunalen Haushalte und insbesondere die Qualität des Vollzugs, wenn die erwirtschafteten Synergieeffekte die massiven Einsparvorgaben kompensieren. Ob dies über alle Kommunen möglich sein wird, ist jedoch ebenso ungeklärt wie die Frage, ab welchem Punkt Kürzungen zu gravierenden Leistungseinbußen führen. Generell ist zudem unsicher, ob die kommunale Verwaltungsebene überhaupt eine langfristig höhere Performanz im Sinne einer zumindest gleichwertigen Aufgabenwahrnehmung zu günstigeren Preisen sicherstellen kann. Häufig muss aufgrund der Verteilung des Personals auf die Kommunen Personal „nachqualifiziert“,

neu einstellt oder auf kostspielige externe Expertise zurückgegriffen werden. Ein weiteres Risiko für die kommunale Ebene sind in Reformgesetzen nicht kalkulierte Sachkosten. So können Kosten für Migration und Betrieb der Informations- und Kommunikationstechnik unterschätzt, Ersatzbeschaffungen von Geräten nicht berücksichtigt oder Gebühreneinnahmen überschätzt werden. Die Frage ist, wie die Kommunen mit der daraus folgenden Herausforderung umgehen? Bedeutet das z.B. im Umweltbereich die Anpassung des Vollzugs von Maßnahmen an die vorhandenen Möglichkeiten, den sogenannten kalten Aufgabenabbau (vgl. Bauer et al. 2007: 210). Wird von den Verwaltungsmitarbeitern unausgesprochen erwartet, dass sie selbst „Prioritäten setzen“?

These 7: Bei einzelnen Aufgabenbereichen ist zu überprüfen, ob sich durch die Verantwortungsdelegation an kommunale Wahlbeamte Zielkonflikte ergeben

Verwaltungsentscheidungen sollten unabhängig von Aufgabenanlagerung und Verwaltungsorganisation sein. In der Praxis zeigt sich bei empirischen Untersuchungen jedoch ein deutlicher Einfluss der Institutionalisierung (vgl. Bauer et al. 2007). Insbesondere die Unterstellung von ehemals staatlichen Fachbehörden unter kommunale Wahlbeamte wird als einschneidende Veränderung des Entscheidungsumfelds bezeichnet. Wahlbeamte müssen sich den Bürgern gegenüber unmittelbar für das Verwaltungshandeln verantworten und könnten deshalb ein starkes Interesse daran haben, vermittelbare Entscheidungen herbeizuführen. Trifft diese Annahme zu, so kann bei einer Kommunalisierung von einer stärkeren repräsentativ-demokratischen Kontrolle bei gleichzeitig überproportionalen Einflussmöglichkeiten gut organisierter Nutzerinteressen und einflussreicher Bürger ausgegangen werden (vgl. Holtkamp 2006) und zu einer Vernachlässigung von schwer zu organisierenden oder unpopulärerem Interessen führen.

III Fazit

Betrachtet man diese Rahmenbedingungen sinnhafter Kommunalisierungsprozesse und bezieht sich auf die Entwicklung in NRW, so ist

- erstens festzustellen, dass hier die Ausgangslage für Kommunalisierungen durch die Gemeindegröße gut ist.
- Zweitens sind in NRW schon in der Vergangenheit einige Aufgabenbereiche, die in anderen Bundesländern noch nicht kommunalisiert sind bzw. es gerade werden, in den Tätigkeitsbereich der Kommunen überführt worden und in anderen Bereiche, wie dem Straßenbau, der in Baden-Württemberg kommunalisiert wurde, hat man auf die aus meiner Sicht bessere Lösung des Landesbetriebes zurückgegriffen. Das, was man aus Baden-Württemberg an ersten Erfahrungen hört, spricht nicht dafür, den Landesbetrieb aufzulösen.
- Drittens hat die jetzige Landesregierung in den Bereichen der Umwelt- und Versorgungsverwaltung eine Kommunalisierung durchgeführt. Unabhängig von der im Land z.T. strittigen Einschätzung, ob hier die Kriterien „wirtschaftliche Sinnhaftigkeit“ und „Gewährleistung einheitlicher Standards“ immer erfüllt worden sind, müssen die Auswirkungen dieser Maßnahmen in Ruhe abgewartet werden, d.h. es macht wenig Sinn, in diesem Bereich über erneute Reformen nachzudenken, bedenkt man alleine die Transformationskosten einer Reform.

Was gibt es nun an weiteren Handlungsfeldern der Kommunalisierung in NRW? Ich habe lange darüber nachgedacht, aber ehrlich gesagt: An richtig großen Bereichen fällt mir für NRW wirklich nichts ein. Sicherlich kann man sich die Art der Aufgabenübertragung noch

einmal näher betrachten (vgl. den interessanten Vorschlag von Burgi in diesem Band). Aber ansonsten muss man konstatieren, dass es in NRW gelungen ist, im Bereich der Sonderverwaltung noch mehr in Richtung einer konzentrierten Dreistufigkeit zu gehen. Das ist aus meiner Sicht das beste Modell für große Flächenländer. Es ist auch richtig – wenn auch nicht in jedem Detail – dass die staatliche Umweltverwaltung aus ihrer Sonderrolle herausgekommen ist. Damit haben wir in NRW gut aufgebaute Verwaltungsstrukturen. Wir haben fünf schlagkräftige Bezirksregierungen, die sich intern ausgelöst durch externen Druck modernisiert haben bzw. noch dabei sind. Wir haben eine kaum noch vorhandene Sonderverwaltung. Wir haben mit den beiden Landschaftsverbänden zwei gut funktionierende höhere Kommunalverbände, denen ich im Übrigen im Bereich der Eingliederungshilfe auch die finanzielle Zuständigkeit für die ambulanten Hilfen geben würde, um einen Anreiz zu bieten, dass diese Hilfen ausgebaut werden. Durch die unterschiedlichen finanziellen Zuständigkeiten bei der Eingliederungshilfe entsteht dieser Anreiz zur Zeit nicht. Und wir haben leistungsfähige Kommunalverwaltungen. Kurzum, was gilt es noch zu tun?

Natürlich sind Verwaltungsreformen nie am Ende, aber NRW würde für eine Zeit ein Ende weiterer Verwaltungsstrukturreformüberlegungen gut tun. Gemeint ist damit vor allem die Absage an die ursprünglichen Pläne der Bildung von drei Regionalpräsidien (vgl. Bogumil u.a. 2004), die sich ohnehin nur „unter großen Verlusten“ durchsetzen lassen. Handlungsbedarf gibt es indes noch in der Ministerialverwaltung. Ob hier alle Abteilungen, Unterabteilungen und Referate wirklich nötig sind, ist doch eher zweifelhaft. Das heißt nicht, dass wir dort überproportional viel Personal hätten, aber die Vielzahl von Organisationsebenen gibt doch zu denken. Wenn man wirklich mutig sein will, sollte man auch die ministerielle Verwaltung nicht ganz vergessen.

Literatur

- Andersen, Uwe 1998: Kommunalpolitik im Umbruch. In: Uwe Andersen (Hrsg.), Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch. Köln: Kohlhammer, 9-43.
- Banner, Gerhard 2005: Aktivierend auch nach innen? Verwaltungsreformen zwischen Ländern und Kommunen, in: Fritz Behrens, Rolf G. Heinze, Josef Hilbert und Sybille Stübe-Blossey (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Ideologie zur Strategie, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 23). Berlin: edition sigma, 163-185.
- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Berlin: edition sigma.
- Becker, Klaus 2004: Zur Bündelung und Koordinierungsfunktion der Bezirksregierungen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 4/2004, 89-91.
- Bitter, Manfred 1997: Regionale Bündelungsbehörden: Notwendige staatliche Repräsentanz in der Fläche. DÖV 20/1997, 855-865.
- Bogumil, Jörg / Siebart, Patricia / Reichard, Christoph 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8, Ibbenbüren
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2008a: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Achim Hildebrandt und Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden: VS (im Erscheinen).
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2008b: Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform. Im Erscheinen.

- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen 2006: Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren.
- Ebinger, Falk / Bogumil, Jörg 2008: Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: Angelika Vetter/Hubert Heinelt (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, Verlag: Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Reihe: „Stadtforschung aktuell“, im Erscheinen
- Holtkamp, Lars 2006: Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In: Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, 185-207.
- Hendler, Richard 1984: Selbstverwaltung als Organisationsprinzip – Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. Köln: C. Heymanns.
- Landtag von Baden-Württemberg 2007: Plenarprotokoll 14/31 vom 10.10.2007.
- Landtag von Baden-Württemberg 2007a: Folgen der Verwaltungsreform. Große Anfrage der Fraktion der SPD und Antwort der Landesregierung. LT-Drs. 14/964.
- Mehde, Veith 2007: Das Ende der Regionalkreise? – zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. NordÖR 9/2007, 331-337.
- MI Baden-Württemberg 2007: Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG); hier: Bericht der Landesregierung nach Artikel 179 Abs. 1 VRG. Mitteilung des Innenministeriums vom 18.09.2007. LT-Drs. 14/1740.
- Miller, Manfred 1998: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. 2 Bände, 3., überarb. Aufl., Speyerer Forschungsberichte 149.
- Reffken, Hermann 2006: Die Zweistufigkeit der Verwaltung“ in Niedersachsen – eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung. Niedersächsische Verwaltungsblätter 7/2006: 177-185.
- Stein, Freiherr vom 1807: Nassauer Denkschrift. In: Stein, Freiherr vom, Briefe und amtliche Schriften. Neu herausgegeben von Walther Hubatsch. Bearb. von Erich Botzenhart, Band 2. Berlin: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, 380-403.
- Wagener, Frido 1982: Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv 73. Band 1982, 153-166.