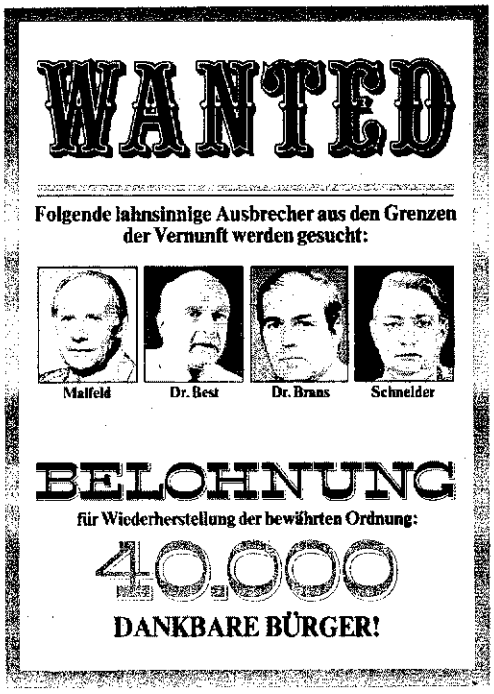


Anti-Gebietsreform-Demonstration, -Plakat, Gebietsreformer Albrecht*: Statt mehr Bürgernähe noch mehr Verwaltung, noch längere

Gebietsreform: Alle Macht den Bürokraten

Weniger Gemeinden, größere Kreise — Jahrhundertwerk oder Schildbürgerstreich?

Zwei Drittel aller einst selbständigen Gemeinden werden bis Mai 1978 von der Landkarte verschwinden — angeblich der Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe wegen. Kritiker befürchten Verteuerung und Verlust an Demokratie. In Niedersachsen, wo der CDU/FDP-Regierung „Rebellion" droht, beschließt der Landtag nächste Woche.

Im niedersächsischen Kreis Grafschaft Hoya setzte sich der holländische Entertainer Rudi Carrell an die Spitze der Bewegung: Der TV-Spaßmacher, Hausbesitzer in der plattdeutschen Provinz, versprach der Landesregierung auf einer „Schlachteplatte" genannten Protest-LP „Kampf — am laufenden Band".

Mit schwarzen Särgen und roten Spruchbändern gingen in Alfeld bei Hildesheim weit über tausend Bürger gegen „Politik över use Köpp" auf die Straße. Dem aus Hannover angereisten christlich-demokratischen Landesminister Hermann Schnipkoweit scholl es entgegen: „Schnippi-, Schnippi-, Schnipkoweit, wir wollen nur Gerechtigkeit, wir wollen nicht nach Hildesheim, Alfeld soll der Kreissitz sein."

Ob an der Weser oder an der Leine, auf der Heide oder hinterm Deich — wo immer Hannovers Kabinettsherren sich vor Ort zeigen, begegnet ihnen Bürgerzorn: CDU-Landesleiter Wilfried Hasselmann wird von erregtem Landvolk „Quasselmann" geschimpft; dem einstigen Backwaren-Manager Albrecht halten Treckerfahrer in Trauerkleidung Protestplakate entgegen: „Wir lassen uns nicht vernaschen wie Keks."

Wut und Witz gelten dem Plan der christliberalen Koalition, nächste Woche ein Gesetz zu verabschieden, mit dem zwölf der 48 Landkreise Niedersachsens aufgelöst werden sollen. Städten wie Jever (siehe Seite 89) droht nun Verlust ihres historischen Verwaltungssitzes; dafür soll etwa im Emsland ein neuer Kreis Meppen hingezirkelt werden, der das Saarland an Fläche übertreffen würde — eine von vielen Einheiten, die nach Ansicht der Reformgegner „unorganisch, weniger bürgernah und teurer als notwendig" werden.

„Nie-der mit der Kreis-re-form", diesen Schlachtruf (angestimmt nach der Melodie „Ja, mir san mit'm Radl da") können die Landesherren schwerlich überhören. Denn ob Heidjer in grünem Loden aufmarschieren (12 000 unlängst in Uelzen) oder Ostfriesen in dottergelbem Ölzeug (bei einer 25 000-Mann-Kundgebung in Hannover) — stets lauten ihre stärksten Argumente: „800 000 Niedersachsen wählen nie mehr CDU", und: „Selbst der größte ‚Esel' wählt '78 keine FDP."

Daß bei der Landtagswahl im kommenden Jahr die hannoversche CDU/FDP-Koalition in der Tat über die Kreisreform ins Stolpern geraten könnte — ausgeschlossen ist das, zumindest seit der hessischen Kommunalwahl im März, keineswegs. Denn als zum Beispiel im Bereich der neuen Retorten-Stadt Lahn, zusammengebraut aus Gießen und Wetzlar, die Sozialdemokraten von 50,9 auf 35,3 Prozent absackten, war das, so die dortige CDU, vor allem die „Quittung für die kaltschnäuzige Verachtung des Bürgerwillens" durch die Gebietsreformer — für einen politischen Stil, wie ihn derzeit die Niedersachsen-Union selber praktiziert.

Kein Zweifel: Stimmengewinne winken nirgendwo mehr in der Bundesrepublik Politikern, die in ihrer Region Gebiets- und Verwaltungsreform vollenden wollen — ein gigantisches Neuordnungswerk, das wie kein anderes Ereignis die Landkarten der Republik verändert hat: Seit im Jahre 1965 das Spiel mit den Grenzen begann, ist bundesweit

- ▷ die Zahl der Landkreise von 425 auf 246 verringert worden,
- ▷ die Zahl der selbständigen Gemeinden von 24 444 auf 10 412 geschrumpft.

Nach Abschluß der Reform, am 1. Mai 1978 in Bayern, wird es in der Bundesrepublik nur noch 8700 Gemeinden geben. Mit deutscher Gründlichkeit, mit Dutzenden von Einzelgesetzen werden dann die Wohnstätten von rund 30 Millionen Bundesbürgern

* In Hannover (l.); im hessischen Lahn (M.), gegen den Wetzlarer Ex-Bürgermeister Malfeld, das Wetzlarer SPD-MdL Best, das Wetzlarer FDP-MdL Brans, den Gießener Ex-Oberbürgermeister Schneider.

Wege, noch weniger Leistung?

ausgekreist oder umgekreist, eingemeindet oder umgemeindet sein.

Zwar erhob sich gegen das „wohl bedeutendste Ereignis dieses Jahrhunderts" (Bayerns langjähriger Innenminister Bruno Merk) schon vor Jahren Protest. Vor allem Mittelständler und Mandatsträger setzten der Reform lokalpatriotischen Widerstand entgegen: „Ist die Welt auch groß und weit — Wattenscheid bleibt Wattenscheid." Den Anbruch des „neuen kommunalen Zeitalters", das etwa das Düsseldorfer Landeskabinett ausrief, vermochten sie gleichwohl nicht zu verhindern.

Denn die Neuordner trafen mit ihrem Versprechen, die kommunalen Verwaltungen zu modernisieren, zunächst, wie sich der Mainzer Ministerpräsident Bernhard Vogel erinnert, „auf eine breite Reformbereitschaft". Die Kritiker dagegen erschienen, wie der Sozialwissenschaftler Martin Sattler beobachtete, bis vor einiger Zeit weithin als Vertreter einer „anti-urbanen, engstirnigen Kirchturmpolitik".

Mittlerweile indes ist das Vertrauen in die Vernunft der Neuere, so scheint es, ins schiere Gegenteil umgeschlagen: Ebenso pauschal, wie Politiker zuvor die Skeptiker als kleinkariert porträtiert hatten, wird die Reform neuerdings als „Betrug am Bürger" („Wirtschaftswoche") eingeordnet, als ein Produkt von planerischem „Wahn", von „Tollheit" und von „Rausch" („Frankfurter Allgemeine").

Nach der Neuordnung, meinen die Kritiker, seien viele Gemeinden teurer, bürokratischer und weniger demokratisch als ihre Vorgängerinnen. Und tatsächlich häufen sich — zwölf Jahre nach dem Beginn der Gebietsreform (in Rheinland-Pfalz), ein Jahr vor ihrem Abschluß (in Bayern) — kuriose Ungereimtheiten. Schwer nur ist oftmals auszumachen, ob derlei Schildbürgerstreiche nur Ausnahme sind oder die Regel.

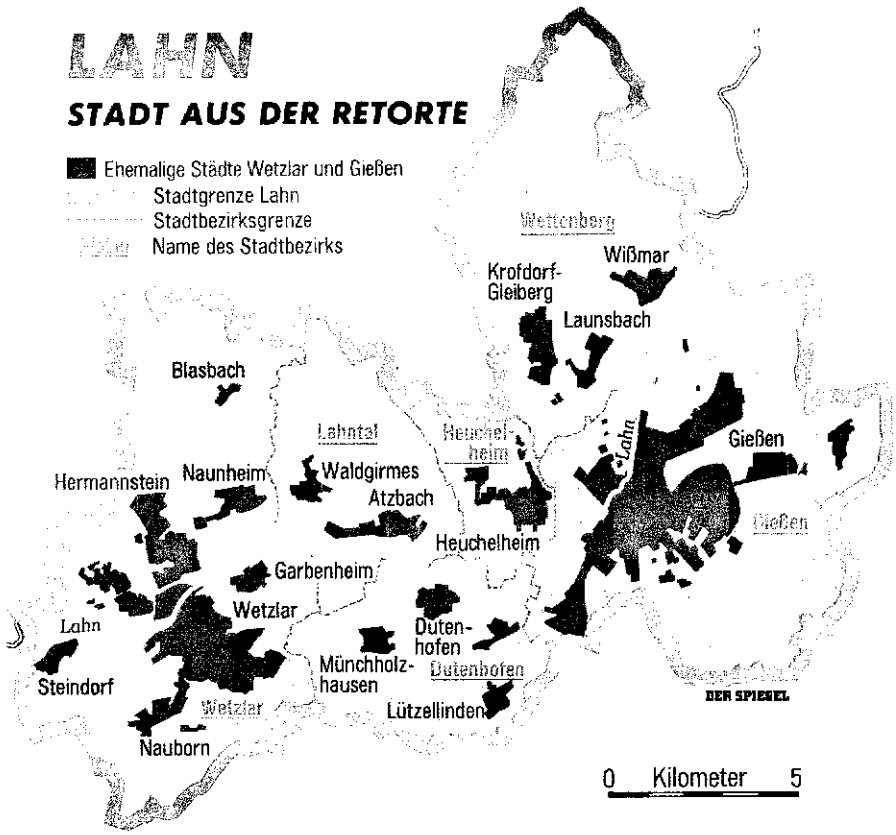
So sollte allerorten die Verwaltung rationalisiert werden. In Nordhessen jedoch, wo die Kreise Fritzlar-Homberg, Melsungen und Ziegenhain zu einem Großkreis Schwalm-Eder kombiniert worden sind, müssen nun werktäglich 150 Bedienstete teils per Bus von ihrem Wohnort Homberg in das nach Fritzlar verlegte Finanzamt fahren. Derweil reisen in umgekehrter Richtung Tag für Tag 150 Beamte und Angestellte in das nach Homberg umgesiedelte Landratsamt. Gesamtkosten bis 1980 inklusive Verpflegungszuschuß und Kilometergeld: 520 000 Mark.

Zwerggemeinden mit oft nur wenigen Dutzend Einwohnern sollten zu leistungsfähigen Kommunen mit, je nach Bundesland, mindestens 5000, 7000 oder 8000 Einwohnern zusammengeschlossen werden. Dennoch: „Nach fünf Jahren aufwendiger Reform", konstatiert Richard Seeger, Direktor des baden-württembergischen Gemeindetages, zählt das kleinste Dorf im Lande zwar nicht mehr 37, aber immer noch lediglich 107 Einwohner.

Anderswo wiederum hat die Reform unförmige Riesenkommunen entstehen lassen — etwa im Hochsauerland, wo 45 Dörfer zur Gemeinde Schmallenberg zusammengeschlossen wurden: Die 26 500 Neu-Schmallenberger verteilen sich über mehr als 300 Quadratkilometer, das sind fast zwei Drittel der Fläche West-Berlins.

Wo neue, klare Verwaltungsstrukturen vorgeblich zu mehr Transparenz

Gebietsreform-Gegner Carrell
„Kampf am laufenden Band"



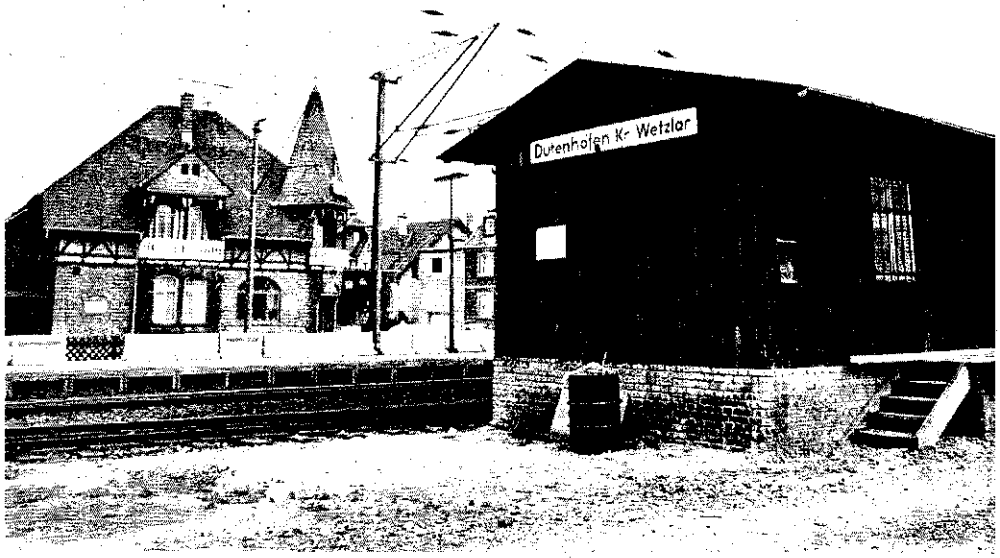
führen sollten, entstand ein Wirrwarr von Verantwortlichkeiten. In Baden-Württemberg gibt es nun, wie der SPD-Politiker Rudolf Schieler kritisiert, „Gemeinden mit Bezirksverfassung, solche mit Ortschaftsverfassung und ohne Ortschaftsverfassung, Gemeinden mit unechter Teilortswahl, Verwaltungsgemeinschaften, Verwaltungsverbände alter Art, Verwaltungsgemeinschaften mit Besitzstandsgarantie, solche neuer Art mit anderen Zuständigkeitskatalogen, ineinandergeschachtelte Verwaltungskörperschaften". Das alles sei, sagt Schieler, „für den Bürger nicht mehr durchschaubar".

Nicht einmal der Vorsatz, neue Kreise und Kommunen mit „möglichst kurzen und treffenden Namen" zu versehen, ist überall verwirklicht. Achtsilbiges wie die Stadtteilbezeichnung „Saarbrücken-Brebach-Fechingen" ist seit der Reform keine Seltenheit mehr.

Und Hessens Parlament sorgte dafür, daß Stadt Allendorf im Kreis Marburg-Biedenkopf nicht mit mehreren anderen Orten gleichen Namens verwechselt werden kann: Statt die Stadt „Stadt Stadt Allendorf" zu nennen, wie es ursprünglich vorgesehen war, entschied sich der Landtag, nach etlichen Protesten, für „Stadt Stadtallendorf."

Andernorts wurden die Namen jahrhundertealter Orte ganz gestrichen: Die Fusion von Wetzlar und Gießen (geplante postalische Bezeichnungen: „6300 Lahn 1" und „6300 Lahn 2") ist wohl das eklatanteste, keineswegs das einzige Beispiel für die Verdrängung historischer Stadtnamen durch Flußnamen. Zu Dutzenden sind neue Orte wie Seevetal (in Niedersachsen), Maintal (Hessen) oder Nettetal (Nordrhein-Westfalen) entstanden. Solche Fälle, spottete die „Süddeutsche Zeitung", könnten eines Tages die Politiker von Mainz und Wiesbaden veranlassen, bei einem Zusammenschluß den Stadtnamen „Rhein" zu beanspruchen.

Zumeist mußten die neuen Namen gegen den Widerstand großer Teile der Bevölkerung durchgesetzt werden. In Wetzlar etwa hatten sich 91,1 Prozent der Einwohner gegen die Bildung der Kunst-Kommune Lahn ausgesprochen, deren Kernstädte durch 15 Kilometer Wald und Feld voneinander getrennt sind; der öde Kleinbahnhof Dutenhofen markiert den neuen Großstadt-Mittelpunkt. Was Wunder, daß der Volksmund die ungeliebte Stadt (nach dem Ex-Ministerpräsidenten) „Osswaldiwostok" nennt, daß viele Gießener und Wetzlarer (neues Autokennzeichen: „L") nun Nummerschilder mit der Buchstabenkombination „L—MA" begehren.



Neue Lahn-Stadtmitte Dutenhofen: „L – MA"

Ebenso wie über Heimatgefühle haben sich die Territorial-Reformer in Hunderten von Fällen auch über Historisches hinweggesetzt. In Oberbayern etwa bestehen die Landesbehörden darauf, das Dorf Prittlbach mit dem ungeliebten Nachbarort Hebertshausen zusammenzuschließen — nicht aber, wie die Prittlbacher wünschen, mit dem nahen Dachau, dessen Stadtgebiet sie ohnehin zu zwei Dritteln umgibt und mit deren Pfarrei der 423-Seelen-Ort seit eh kirchlich verbunden ist. „Wir sind", sagt ein Kommunalpolitiker, „nie Hebertshauser gewesen und werden nie welche werden."

Dabei hatten Verwaltungswissenschaftler, die in den fünfziger und sechziger Jahren erste Vorschläge zur Gebietsreform vortrugen, stets darauf hingewiesen, daß beim Zusammenfügen kommunaler Einheiten nicht allein Einwohner- und Quadratkilometerzahlen als Maßstab dienen dürften. Nicht minder wichtig sei der „Integrationswert" der zu schaffenden Gemeinden. In der Praxis jedoch wurden, wie der Reformkritiker Rudolf Dieckmann moniert, „die technischen Maßstäbe wesentlich übergewichtet, weil sie problemlos berechenbar sind".

Verstärkt wurde diese Tendenz vielerorts durch einen emotionalen „Zug zur großen weiten Welt": „Die glaubten", karikiert Dieckmann den Reformüberschwang vieler Planer und Politiker jener Jahre, „als Großgemeinde der Uno näher zu sein und auch dem Weltall".

Auch unter Reformkritikern ist unumstritten, daß viele überkommene Grenzziehungen dringend änderungsbedürftig waren. So gab es bis Anfang der siebziger Jahre in Niedersachsen die Gemeinde Liepehöfen, deren Bürgermeister, Gemeindedirektor, Ratsherr und einziger Einwohner der ledige Bauer Gerhard Basedow war. Von den 7087 Gemeinden Bayerns hatten noch vor wenigen Jahren 3422 weniger als 500 Einwohner.

Begründet wurde der Kampf gegen die Kleinkommunen mit schlüssig anmutenden Argumenten: Gemeinschaftseinrichtungen vom Kindergarten bis zur mehrzügigen Schule, vom Schwimmbad bis zur Schwesternstation dürften — der Chancengleichheit wegen — nicht allein Stadtbewohnern vorbehalten bleiben. Solcher Service jedoch sei in Orten unmöglich, in denen, so ein hessischer Ministerialer, „die Leute in Hausschuhen zu ihrem Bürgermeister gehen können".

Eine Sachverständigenkommission, eingesetzt vom niedersächsischen Innenministerium, ermittelte, daß Freibad, Sparkassenzweigstelle oder Polizeiposten sich erst bei 6000 Einwohnern rentieren. Die Einstellung von Spezialisten und der Einsatz von Computern im Rathaus erforderten noch größere Einheiten.

Zugleich sahen Landespolitiker jeglicher Couleur in der Gebietsreform eine Wunderwaffe gegen unbestreitbare Mängel herkömmlicher Kommunalpolitik: gegen die, wie der Mainzer Ex-Innenminister Heinz Schwarz sagt, „rücksichtslosen Konkurrenzkämpfe benachbarter Gemeinden, das Wetteifern um den Bau kommunaler Denk-

mäler und das Buhlen um die Ansiedlung von Gewerbegebieten".

Je weniger Gemeinden, desto besser — diese Mentalität hat die Politiker bei der Diskussion über Einwohner-Richtzahlen mithin mehr auf Mindest- als auf Höchstziffern achten lassen. Die Reformer vertrauten, kritisiert Hans-Albert Berkenhoff, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, „auf eine gewissermaßen vegetativ aufkeimende Leistungsverbesserung aufgrund größer gewordener Gebietsflächen".

Die Politiker gingen von Land zu Land unterschiedlich vor. In unionsregierten Zonen zeigten sich die Parlamentarier häufig gegenüber Einzel-

Reform-Grund Computer*: „Der Uno und dem Weltall näher"

interessen so nachgiebig, daß es nicht einmal gelang, lebensunfähige Zwerggemeinden zu vergrößern; in Bayern zum Beispiel registrierte der Städteverband „mit Überraschung", daß auch nach der Reform jede zweite Kommune die Zielzahl von 5000 Einwohnern unterschreiten wird. SPD-regierte Länder hingegen neigten zum anderen Extrem: Zum hessischen Lahn etwa wurden Städte mit 76 000 (Gießen) und 36 000 (Wetzlar) Einwohnern verschmolzen.

Daß durch einen Zusammenschluß zuweilen die Verwaltungsspitze gleich um ein paar Besoldungsstufen heraufrückt; daß durch die Zwangseingemeindung eines gewerbesteuerstarken Nachbarortes die Finanzlage einer Großstadt verbessert werden kann; daß aus Grenzverschiebungen politische Mehrheitsänderungen resultieren — all dies spielte vielerorts insgeheim eine Rolle.

Im Saarland blieb die Gemeinde Kleinblittersdorf, Wohnsitz des damaligen Innenministers Ludwig Schnur (CDU), entgegen einem Experten-Votum weiterhin vom sozialdemokratischen Saarbrücken „abgeschnurt" (Parlamentarier-Witz). Und in Stuttgart wurde ein Brief bekannt, in dem „eine Gruppe von CDU-Mitgliedern" ganz ungeniert an die Unions-Parlamentarier appellierte, Partei-Gesichtspunkte nicht zu vernachlässigen:

> Sehr geehrter Herr Abgeordneter . . . wir sehen die Möglichkeit, durch den Anschluß von Dettingen-Wallhausen an Konstanz die bestehende SPD-Hochburg Dettingen-Wallhausen zu brechen. Deshalb möchten wir Sie bitten, daß Sie die Landesregierung bei ihrem Vorhaben unterstützen . . .

Politiker aller Parteien stellten freilich andere Argumente in den Vordergrund, um die Notwendigkeit der Reform zu begründen. Gern operierten sie mit dem Versprechen, eine modernisierte Verwaltung werde billiger arbeiten können: Mal wurden den Steuerzahlern Einsparungen von 100 Millionen Mark (als Ergebnis der Verwaltungsreform in Hessen), mal von jährlich 60 Millionen Mark versprochen (laut Innenminister Rötger Groß voraussichtliches Resultat einer Bezirksneuordnung in Niedersachsen).

Wann immer irgendwo Grenzen verschoben wurden, wurde es für die Betroffenen jedoch zunächst einmal teurer. In eingemeindeten Kleinkommunen steigen in der Regel die Gebühren für Wasser und Müllabfuhr. Nach oben angepaßt werden Gewerbe-, Grund- und Hundesteuer; oft ziehen die Versicherungsprämien fürs Auto an. In Laubenheim bei Mainz wurde, wie die örtliche CDU beanstandete, mit der Umgemeindung „selbst das Sterben um das Zehn- bis Fünfzehnfache teurer".

Und auch die Verwaltung selber scheint keineswegs billiger geworden. Die Neuordnung, resümiert der Verwaltungswissenschaftler Volkhard Wrage in einer Untersuchung über den „Erfolg der Territorialreform" in Nordrhein-Westfalen, „führt in den weitaus meisten Fällen nicht zu Personaleinsparungen in der eigentlichen Verwaltung".

Im Gegenteil: Wo — wie in den hessischen Gemeinden Anspach, Rod am Berg, Hausen-Arnsbach und Westerfeld — zuvor vier ehrenamtliche Bürgermeister gewirkt hatten, mußte nach dem Zusammenschluß (neuer Ortsname: Neu-Anspach) erst eine hauptamtliche Verwaltung geschaffen werden, mit einem Ortsoberhaupt, drei Beamten, acht Angestellten, einer Halbtagskraft und drei Lehrlingen.

„Ehemalige Bürgermeister leben herrlich und in Freuden."

Aber auch bei „Zusammenlegung mehrerer Verwaltungen zu einer neuen" traten, so Wrage, in den „weitaus meisten Fällen" keine Personalkosten-Einsparungen ein: Entlassen wurde niemand, und wer bei einer vergrößerten Körperschaft Dienst tut, hat in der Regel bei gleicher Arbeit Anspruch auf höhere Besoldung.

Zusammenfügung bestehender Verwaltungen führt folglich „tendenziell zu einer quantitativen Überbesetzung", die wiederum Neueinstellungen erschwert, etwa von Fachkräften, die in Großgemeinden erforderlich wären. Fazit, laut Wrage: „Qualitative Unterbesetzung."

Obendrein müssen die Gemeinden oft die Pensionen für ehemalige hauptamtliche Dorfobere aufbringen, die in der Verwaltung keinen gleichwertigen Arbeitsplatz finden konnten. Zuweilen wurden, wie im niedersächsischen Herzlake, 35jährige Gemeindedirektoren zu Frühpensionären, die den Steuerzahler bis zum 65. Lebensjahr jeweils knapp eine Million Mark kosten werden.

„Es gibt", weiß Werner Jäkle, ehemals Gemeindechef im baden-württembergischen Stetten, „viele junge Bürgermeister, die sich zur Ruhe setzen. Wenn sie nebenher noch einen kleinen Job in der freien Wirtschaft haben, leben sie mit doppeltem Gehalt herrlich und in Freuden." Die Jungrentner, allein im Südweststaat rund 2000, erhalten bis zum Ablauf ihrer Wahlzeit, längstens

* Mit dem Duisburger OB Josef Krings.

fünf Jahre, 75 Prozent der früheren Bezüge, anschließend die übliche Pension.

Neben solchen „Neuordnungsgewinnern" belasten „Neuordnungsruinen" (Bund der Steuerzahler) die Etats der Reform-Kommunen. Mancherorts, etwa im baden-württembergischen Bissingen und im nordrhein-westfälischen Sennestadt, dokumentierten Stadtpolitiker noch kurz vor der Eingemeindung ihren Selbstbehauptungswillen durch den Bau aufwendiger Rathäuser.

In Hürth bei Köln wurden, so der Steuerzahler-Bund, 50 Millionen Mark fehlinvestiert; dort steht ein Kreishaus zuviel — ebenso wie etwa in Lippstadt (Baukosten 13 Millionen Mark) oder in Hüttental (15 Millionen). Der Bund der Steuerzahler präsentierte prompt einen passenden Verwendungsvorschlag: „Wie wär's mit einem Heim für pensionierte Bürgermeister?"

In allen Bundesländern haben die neuentstandenen Gemeinden zudem die Folgen von Entscheidungen zu tragen, die ihre kleineren Vorgänger in einer Art Torschlußpanik faßten: Häufig griffen Kommunalpolitiker kurz vor der Auflösung ihres Dorfes noch einmal kräftig in die Gemeindekasse, um alles Bare zugunsten der Einheimischen zu verpulvern.

„Die Einsparungen wurden zur Fata Morgana."

In vielen Altgemeinden, schreibt Wrage, „gewann kurz vor der Reform eine Mentalität die Oberhand, die unter anderem zum massierten Grundstückshandel, zu überstürzten Auftragsvergaben, zu ungewöhnlichen Darlehensaufnahmen oder zur Auflösung von Rücklagen führte". Viele der damals beschlossenen Investitionen waren „überflüssig" oder konnten „nicht sinnvoll in die Planung der neuen Großgemeinden eingeordnet werden" — die zumeist dennoch dafür bezahlen mußten.

„Grundstücksmanipulationen" und „Scheinfinanzierungen" in großem Stil haben, so Wrage, ebenso wie Neuordnungsrentner und -ruinen dazu beigetragen, daß viele Reformgemeinden sogleich in „kurz- bis mittelfristige Finanzierungsschwierigkeiten" gerieten. „Positive finanzielle Auswirkungen der territorialen Neugliederung", meint Wrage, seien daher „erst langfristig" zu gewärtigen.

Wenn überhaupt. Vielerorts jedenfalls zeichnet sich eher Verteuerung ab. In Nordrhein-Westfalen, errechnete der Aachener Wirtschaftswissenschaftler Hans Hirsch, liegt der Personalkostenzuwachs neugeordneter Gemeinden zwischen 60 und 113 Prozent, während er in anderen Kommunen nur durchschnittlich 55 Prozent ausmacht.

Ehemaliges Rathaus*: „Heim für pensionierte Bürgermeister"?

In Bayern hatte das Innenministerium aufgrund der Gebietsreform ein Personalkosten-Minus von 40 Millionen Mark versprochen — doch auch dort erhöhten sich, trotz Auflösung von 70 Landratsämtern, die Ausgaben. „Die Einsparungen", konstatiert der SPD-Abgeordnete Valentin Kuhbandner, „haben sich als Fata Morgana erwiesen."

Seit sich derlei Desillusionierung immer häufiger vollzieht, operieren die Verfechter der Neuordnung lieber mit einem anderen Argument. „Ziel der Reform", teilt das Düsseldorfer Innenministerium mit, sei „nicht primär die Einsparung von Kosten" gewesen, „sondern die Steigerung der Leistung". Kostensenkung, so sieht es auch Niedersachsens Groß, sei nur ein Nebenziel, der „entscheidende Effekt" aber mehr Effizienz.

Tatsächlich deuten die bislang raren Untersuchungen über die Reform-Resultate darauf hin, daß die Neuordnung mancherorts Vorteile gebracht hat — vor allem dort, wo Tausende Zwerggemeinden zu kostengünstig arbeitenden größeren Kommunen zusammengefaßt worden sind: Neue Landgemeinden um die 10 000 Einwohner leisten nach Ansicht des Wirtschaftswissenschaftlers Hirsch mit vergleichsweise

Beamten-Pendelverkehr*: „Zug zur großen weiten Welt"?

* Heutiges Bürgerzentrum in Sennestadt (o.); auf der Strecke Fritzlar—Homberg (u.).

geringem Aufwand relativ viel für ihre Bürger.

„Nachweisbar positiv" hat sich die Reform, wie die Verwaltungsforscher Professor Peter Eichhorn und Professor Heinrich Siedentopf in Rheinland-Pfalz recherchierten, im Kämmerei- und Kassenwesen ausgewirkt. Fachkräfte sorgen dort nun, zumeist mit EDV-Hilfe, für „sparsamere, einfachere und qualitativ bessere Aufgabenerfüllung".

Größere Gemeinden, größere Planungsirrtümer?

„Besser ausgeprägt" fand Wrage bei seinen Untersuchungen in Nordrhein-Westfalen auch „die Planungsfähigkeit der Verwaltungen neugeordneter Großgemeinden". Kommunale Vorhaben wie der Ausbau von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung können seit der Reform „schneller geplant und abgewickelt" werden.

Allerdings: Keinerlei Untersuchungen existieren über die Kosten, die derlei Verwaltungsnutzen beim Bürger erzeugt. Wo die Verwaltung sich per Zentralisierung Wege verkürzte, müssen nun Einwohner vielerorts Tagesreisen unternehmen, wenn sie im Rathaus vorsprechen möchten.

Vom frühen Morgen bis gegen Abend ist beispielsweise ein Bürger aus dem niedersächsischen Otersen unterwegs, der Rentenangelegenheiten zu erledigen hat: Wer die zwölf Kilometer entfernte Gemeindeverwaltung Kirchlinteln besuchen will, muß — hin und zurück — rund 50 Kilometer mit dem Bus zurücklegen und dabei zweimal umsteigen. Die 8000-Einwohner-Gemeinde, zusammengefügt aus 17 Orten, ist flächenmäßig fast so groß wie die Landeshauptstadt Hannover.

Wer früher seinen Dorf-Bürgermeister in einer Behördensache auch schon mal am Sonntagvormittag in Anspruch nehmen konnte, wird nun in fernen, fremden Amtsgebäuden von Tür zu Tür geschickt. „Es ist", räumt Stuttgarts Gemeindetagspräsident Seeger ein, „alles etwas anonymer geworden."

Oft damit auch schwerfälliger: „In den kleineren Verwaltungen entschied früher ein Beamter sofort über ein Bürgeranliegen; in Großverwaltungen geht eine Akte über drei bis vier Schreibtische, und das dauert länger", weiß der Aachener Professor Hirsch.

Daß es in den neuen Gemeinden nun kaum mehr ohne Papierkrieg abgeht, daß Anträge gestellt, Vorgänge angelegt und Fristen gewahrt werden müssen, daß die „personifizierte Verwaltung", die man ruhig auch mal duzen kann, jetzt fehlt — dies alles hat nach Ansicht des Hamburger Reformkritikers Dieckmann bei vielen ein „Gefühl der Ohnmacht" erzeugt.

Heute müssen Bürokraten in Sachen eingeschaltet werden, die Bürgermeister Luden Hastedt im niedersächsischen Eilendorf einst erledigte, indem er mit dem Trecker auf den Hof seines Nachbarn tuckerte und snackte: „Du, Peter, wi möt mol'n poor Fuder Kies op den Wischenweg fohrn, de Löcker sind bien letzten Frost wedder gröter worn."

Die Gebietsreform, resümiert Dieckmann, „hat zu einer Entpersönlichung und zu Ansätzen einer Bürokratisierung geführt, die bisher nur das Kennzeichen städtischer Ballungsgebiete und der Ministerialverwaltung, nicht aber ländlicher Bereiche war".

Bei alledem nimmt nicht wunder, daß die meisten Bürger auch von dem vorgeblichen Hauptziel der Neuordnung — Effizienzsteigerung — nichts verspürt haben. Anfang dieses Jahres gaben bei einer Meinungserhebung nur 15 Prozent der Befragten an, von der Neuordnung Vorteile wie „schnellere Bearbeitung von Anträgen", „bessere Planung in der Gemeinde" oder „bürgernähere Verwaltung" bemerkt zu haben; 49 Prozent nannten Nachteile wie „höhere Gebühren" und „weitere Wege".

Derlei „Zweifel und Unbehagen" im Volk führt Nordrhein-Westfalens Landesregierung in einer Werbeschrift darauf zurück, daß „der Erwartungshorizont vieler Bürger zu hoch angesetzt" gewesen sei. In der „Fragestellung, welche Vorteile die Gebietsreform dem einzelnen Bürger bringe", rügten die Innenministerialen ihre Kritiker, liege „eigentlich schon ein Fehler". Denn „meßbare Vorteile" könne die Neuordnung „naturgemäß erst im Laufe der Zeit" bringen.

„Schon heute" allerdings stehe fest, behaupten die Düsseldorfer Reform-Verfechter, daß die größeren Gemeinden nicht nur schneller, sondern auch „besser planen und investieren können" — eine Auffassung, die unter Fachleuten umstritten ist.

Reform-Skeptiker führen an, daß Großunternehmen der Wirtschaft sich nach dem Motto „Small is beautiful" längst um Schaffung kleiner Einheiten bemühen, während die öffentliche Verwaltung noch immer umgekehrt verfährt. Dezentralisierung, weiß Helmut Rausch, Mitglied des Vorstandes der Nixdorf Computer AG, rege Mitarbeiter zu „größerem Selbstbewußtsein, Engagement und Verantwortungsgefühl" an.

Gerade die „parzellenscharfe Milieuvertrautheit" und die „gebietskörperschaftliche Erdnähe" (Städtebund-Geschäftsführer Berkenhoff) herkömmlicher Kommunalpolitik habe bisher verhindert, daß Planungsirrtümer sich dort in gigantischen Fehlleistungen niedergeschlagen hätten. „Werden", fragt Johannes Sticker, einst Amtsdirektor der eingemeindeten NRW-Kommune Nievenheim, „die wirklich gravierenden Planungs- und Baufehler nicht in Großstädten begangen?"

Vollends unglaubwürdig ist das von Gebietsreformatoren strapazierte Argument, ihnen gehe es auch um eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. In Wahrheit ist dieses Prinzip — vor mehr als anderthalb Jahrhunderten vom Preußen-Freiherrn Karl vom und zum Stein propagiert und im Bonner Grundgesetz verankert* — niemals, die NS-Zeit ausgenommen, so

Reform-Verfechter Groß: Zum Rathaus eine Tagesreise

* Artikel 28,2: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln."

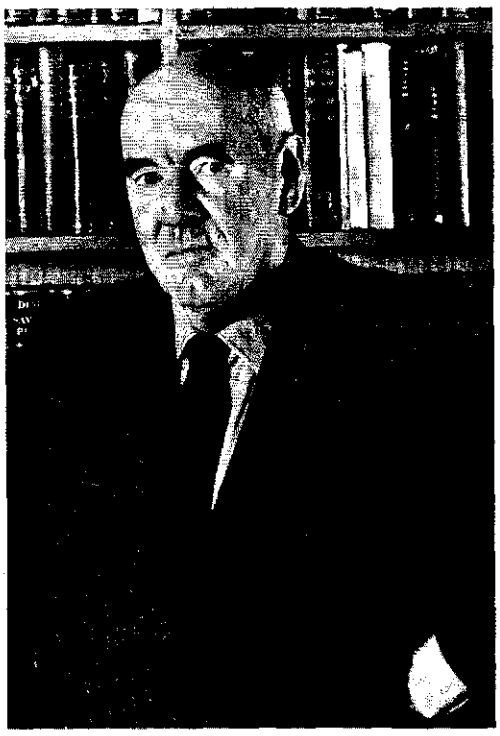
sehr beeinträchtigt worden wie gerade durch die Neuordnung.

Infolge der Gebietsreform hat die bürgerschaftliche Selbstverwaltung vielerorts ihr Leben vollends eingebüßt, zumindest aber an Lebendigkeit verloren: Die Umgemeindung von zwei Dritteln aller westdeutschen Kommunen bedeute, sagt der Soziologe Sattler, eine tiefgreifende Veränderung der „politischen Kultur der Bundesrepublik".

Mit der Reform ist die Zahl der ehrenamtlichen Bürgervertreter in den Gemeinderäten, deren Hauptaufgabe die Kontrolle der kommunalen Bürokratie ist, auf fast die Hälfte zusammengeschrumpft — eine „Repräsentanten-Entlassungsaktion" (Sattler), die einer großzügigen Entdemokratisierung gleichkommt.

„Wenn Kommunalpolitik die Vorschule für spätere Politiker sein soll", fragt Sattler, „warum wurde dann die Hälfte dieser ‚Lehrstellen' abgeschafft?" Und der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Herrmann Schmitt-Vockenhausen (dessen Heimatdorf Vockenhausen inzwischen anderswo eingemeindet worden ist), räumt ein, daß nach der Gebietsreform „der Abstand zwischen Wählern und Gewählten größer geworden ist". Schmitt-Vockenhausen sieht auch darin einen Grund dafür, daß sich landauf, landab Bürgerinitiativen bilden, die nicht selten „in der Sackgasse eines bloßen Anti-Parteien-Affekts enden".

Während sich derlei punktuelle Eruptionen des Bürgerzorns häufen, wird dauerhaftes „freiwilliges Engagement in Nicht-Privatangelegenheiten seltener" (Wrage). „Wissen S'", sagt ein CSU-Politiker im bayrischen Sulzbach, „die Leute haben resigniert." In den neuen Großgemeinden, spürt auch der Offenbacher SPD-Landrat Willi Schmitt, „fühlt sich der Bürger nicht zu Hause".



Verwaltungstheoretiker Parkinson
Bürokratische Niemandsherrschaft

Verwaltungstheoretiker vom Stein
Vorschule für Politiker

Daran ändern auch die „Ortsräte", „Ortsbeiräte" oder „Bezirksvertretungen" kaum etwas, die vielerorts in aufgelassenen Gemeinden eingerichtet worden sind. Solche Gremien haben, so Wrage, selten mehr als eine „Feigenblattfunktion".

In Niedersachsen dürfen Ortsratsmitglieder häufig nicht einmal über Straßennamen in ihrem Dorfgebiet entscheiden — die machtbewußten Ratsherren der neuen Großgemeinden enthalten ihnen selbst ein Minimum an Kompetenzen vor. In Düsseldorf ist der Verwaltung, wie ein Lokalblatt schrieb, „keine Ausrede zu dumm, wenn es darum geht, Bezirksvertretungen in ihrer Tätigkeit zu behindern".

„Fast makaber" nennt Heinz Monz, Beigeordneter im rheinland-pfälzischen Bendorf, den Zuständigkeitsmangel der Ortsbeiräte, denen häufig, „abgesehen von der Unterhaltung des Dorfbullen, des örtlichen Wegenetzes und der Beleuchtung sowie eines Kindergartens, im wesentlichen nur noch die Aufgaben des Friedhofwesens verbleiben".

So tragen die Ortsräte und -beiräte vor allem dazu bei, die „Komplexität und Unübersichtlichkeit" zu erhöhen, die der Stuttgarter Sozialforscher Dieter Jauch in den neuen Großgemeinden ausmachte: Die Bürger dort seien gewöhnlich „erheblich schlechter" über Kommunalpolitisches informiert als früher in den selbständigen Orten.

Die zunehmende Kompliziertheit der Kommunalpolitik macht aber auch den ehrenamtlichen Ratsherren zu schaffen, denen es kaum mehr gelingt, die Hauptamtlichen in der Gemeinde-Administration zu überwachen. „Konnten bislang die Honoratioren im Gemeinderat den ehrenamtlichen Bauernschultes kontrollieren, so sind sie nun weitgehend der Argumentation der Bürokraten ausgeliefert", kommentiert Jauch diese Entwicklung. Auch Pfründendenken und Mißwirtschaft, so steht zu befürchten, gedeihen in der Anonymität der neuen Großgemeinden besser als in den überschaubaren Einheiten von einst.

Mit der Ausdehnung der „bürokratischen Niemandsherrschaft" (Soziologen-Jargon) auf das flache Land geraten zudem Bürgerrechte in Gefahr, denen beispielsweise der baden-württembergische Staatsgerichtshof in diversen Entscheidungen über Eingemeindungen „hohen verfassungsrechtlichen Rang" attestiert hat: Der Bestand „eigenständiger, überschaubarer örtlicher Gemeinschaften" sei „eine der wesentlichsten Grundlagen für eine funktionsfähige, lebendige Demokratie".

Gemeinden dürften allerdings, so die Staatsrichter, unter bestimmten Voraussetzungen gleichwohl aufgelöst werden: etwa wenn eine Zusammenlegung eine „nennenswerte Verbesserung der Leistungsfähigkeit" und damit einen Abbau des „Ausstattungsgefälles" zwischen Staat und Land zur Folge habe, wie es das Sozialprinzip des Grundgesetzes verlange.

Der Oberbürgermeister darf kein Stoppschild aufstellen.

Freilich: Ob sich durch eine Fusion tatsächlich die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde erhöht, prüften die Richter gar nicht erst. Sie verließen sich völlig auf die von den Politikern präsentierten „Prognosen der kommenden Entwicklung, welche, wenn der Gesetzgeber sie im positiven Sinne getroffen hat, gerichtlich nur beschränkt überprüfbar" seien.

Im Klartext: Die naive Annahme, größere Gemeinden würden zwangsläufig auch effizienter wirtschaften, genügte den Richtern, die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes zugunsten des Gleichheitsprinzips auf den zweiten Platz zu verweisen. „Die ganze Gemeindereform", wunderte sich schon 1975 die „Stuttgarter Zeitung" über diese bundesweit vorherrschende Rechtsauffassung, „beruht nicht auf einer gesicherten Erfahrung, sondern auf der Vermutung, die angestrebten Ziele würden eintreten."

Diese Vermutung, meinen Kritiker, habe sich mittlerweile als irrig erwiesen — ebenso wie eine andere Annahme, auf die viele Gerichte ihre Entscheidungen zugunsten der Zulässigkeit von Eingemeindungen gestützt haben: Die Groß-Kommunen würden, glaubten die Richter, dank ihrer „zusammengefaßten Leistungskraft" in der Lage

sein, „zusätzliche, zunächst der staatlichen Verwaltung vorbehaltene Aufgaben in eigener Verantwortung zu übernehmen".

Tatsächlich hatten Politiker aller Parteien den Wählern die Gebietsreform mit dem Versprechen schmackhaft zu machen versucht, viele Zuständigkeiten könnten anschließend von oben nach unten verlagert werden:

- ▷ Den neuen Großgemeinden sollten Aufgaben übertragen werden, die bislang Sache der Landkreise sind.
- ▷ Die vergrößerten Kreise wiederum sollten, ebenso wie kreisfreie Städte, Funktionen von den Regierungspräsidien übernehmen (die damit überflüssig würden).

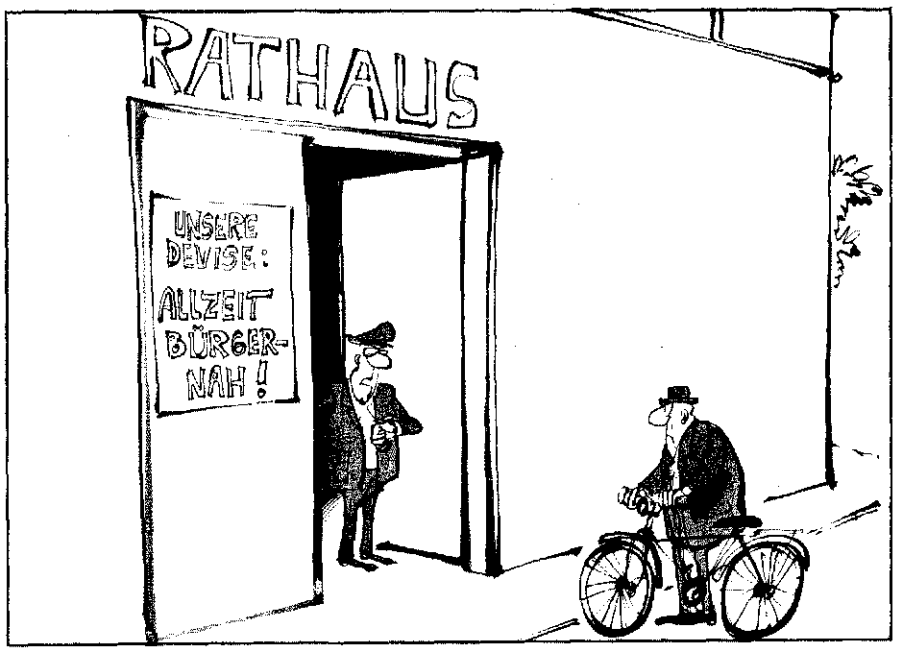
Ohne eine solche „Funktionalreform", hatten Städtepolitiker schon vor Jahren gewarnt, würde „die gesamte kommunale Gebietsreform zur Farce" werden („Demokratische Gemeinde").

Dennoch scheint sich vielerorts zu bewahrheiten, was Praktiker wie der Bergneustädter Ex-Stadtdirektor Karl-Heinz Rothe fürchten: „Man muß nicht unbedingt ‚Parkinsons Gesetz' gelesen haben, um zu wissen, daß eine Behörde die einmal von ihr wahrgenommenen Aufgaben freiwillig nicht wieder abgibt" — jedenfalls nicht nach unten.

So ist es bislang in keinem Bundesland gelungen, die Regierungspräsidien, Relikte aus den Zeiten des Obrigkeitsstaates, generell abzuschaffen. Und zur Erfolglosigkeit verdammt scheint auch der Versuch, in nennenswertem Umfang Kreis-Kompetenzen auf die neuen Großgemeinden zu verlagern: Versprochen worden sei zwar viel, wetterte im niedersächsischen Landtag MdL Heinz Müller, übriggeblieben sei jedoch „nur Krümelzeug".

So wurde den Gemeinden in Niedersachsen zwar die Befugnis erteilt, „Milchhandelserlaubnisse" und „Einzelhandelsgenehmigungen" auszugeben, was jährlich im Schnitt ein dutzendmal geschieht. Doch Tausende von Gemeindebürgern müssen weiterhin zur fernen Kreisverwaltung fahren (und demnächst zur noch ferneren Großkreisverwaltung), um ihr Auto an-, ab- oder umzumelden.

In Bayern dürfen nun zwar die Gemeinden anstelle der Landratsämter Bisamrattenfängerkarten ausstellen, dazu auch „Genehmigungen von Ausspielungen geringwertiger Gegenstände bei Volksbelustigungen und Veranstaltungen in geschlossenen Räumen". Aber wenn etwa der Oberbürgermeister von Bad Kissingen ein Stoppschild an einer Kreuzung wünscht, muß er beim Landrat vorstellig werden.



„Leider schon Feierabend. Wenn Sie am anderen Ende der Gemeinde wohnen, müssen Sie halt einen Tag eher losradeln."

Freimütig gesteht Heinz Köstering, Neuordnungsexperte im Düsseldorfer Innenministerium, auch die in Nordrhein-Westfalen geplante Funktionalreform werde „nicht zu grundlegenden Veränderungen von Aufgabenstrukturen" führen. Wenn einzelne Funktionen von den Regierungspräsidien herabverlagert würden, werde den Kreisen und Kommunen damit „kaum ein Zuwachs an Selbstverwaltungsaufgaben" zufallen: Vor allem sei eine Aufgabenvermehrung für die Bürokratie zu erwarten, nicht aber für die Bürgervertreter in den Räten und Ausschüssen.

Aus den Ursachen dieser Fehlentwicklung machen die Funktionalreformer kein Hehl: Die von den Politikern versprochene „Bürgernähe der Verwaltung" und die gleichfalls angestrebte „verwaltungstechnische Kostengünstigkeit" sind, so NRW-Innenminister Burkhard Hirsch, „gegenläufige" Ziele. Mithin: Würden die Reformer tatsächlich die örtliche Selbstverwaltung stärken und mit der Verwirklichung von Bürgernähe Ernst machen, würde sich die Gemeindereform finanziell vollends als Flop erweisen.

„Die Gemeinde geht restlos vor die Hunde."

Zudem scheinen die Abgeordneten der Landtage an dem schwierigen Geschäft der Funktionalreform weniger Gefallen zu finden als an der Gebietsreform: Der Kompetenz-Dschungel — in den Bundesländern muß die Verlagerung von jeweils rund 1600 Aufgaben überprüft werden — erweist sich als „mühsam zu rodendes Dornengestrüpp" (Düsseldorfs SPD-Abgeordneter Franz-Josef Antwerpes).

Flott vollzieht sich derweil, von den Bürgern kaum wahrgenommen, eine Funktionalreform gänzlich anderer Art: Kompetenzverlagerung von unten nach oben — auf amtsdeutsch „Hochzonung".

Just so, als hätten sie nicht gerade erst leistungsfähige Mammutgemeinden geschaffen, produzieren die Landtage weiterhin Gesetze, mit denen neue Aufgaben nicht etwa den vergrößerten Kommunen angetragen werden. Regelmäßig lautet die Zuständigkeitsformel vielmehr: „Kreise und kreisfreie Städte" — etwa in Kindergarten-, Krankenhaus-, Weiterbildungs-, Abfallbeseitigungs-, Rettungsdienst-, Heim-, Sportförderungsgesetzen und Kinderspielplatzverordnungen diverser Länder.

Schon greifen Landräte, ungeachtet der Reform, vielerorts auch nach gemeindlichen Planungskompetenzen — so gierig, daß Bayerns Merk die Kreisfürsten mahnte, „nicht zu überziehen": „Mit der damit verbundenen Einengung der Planungshoheit der Gemeinden wäre ein Punkt erreicht, der zumindest in ganz gefährliche Nähe zum Kernbestand der gemeindlichen Selbstverwaltung rückt."

Gemeindepolitiker sehen diesen Kern längst zerstört. Wenn Abgeordnete und Ministerialbeamte weiterhin nur „in Kategorien administrativer Effizienz denken", könnten, so warnt die „Demokratische Gemeinde", „am Ende ... die Gemeinde selbst und ihr Entscheidungsfreiraum restlos vor die Hunde gehen". Westdeutschlands Kommunen wären bei einer weiteren Zentralisierung eines Tages nur mehr „Büros des Landkreises".

Landräten und Kreisbürokraten würde dann, fürchtet Gemeindesprecher Berkenhoff, „eine Omnipotenz zuteil, für die man in der Statthaltergeschichte verfallener Reiche nach Beispielen suchen müßte".