

München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern

Klee, Andreas; Esch, Stefan; Lintner, Peter; Paesler, Reinhard; Höhnberg, Ulrich; Bläser, Thomas; Saller, Raymond; Weber, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klee, A., Esch, S., Lintner, P., Paesler, R., Höhnberg, U., Bläser, T., ... Weber, J. (2021). *München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern*. (Positionspapier aus der ARL, 119). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01199>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Bläser, Thomas et al.

Research Report

München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern

Positionspapier aus der ARL, No. 119

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Bläser, Thomas et al. (2021) : München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern, Positionspapier aus der ARL, No. 119, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01199>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/229933>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Positionspapier aus der ARL 119

MÜNCHEN ALS 8. BAYERISCHER REGIERUNGSBEZIRK?!

Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform
auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern

Positionspapier aus der ARL 119

MÜNCHEN ALS 8. BAYERISCHER REGIERUNGSBEZIRK?!

Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform
auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Geschäftsstelle der ARL:
Prof. Dr. Andreas Klee, klee@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 119

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access)
CC_BY_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2021
Sprachliches Lektorat: C. M. Hein
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2021):
München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer
Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern.
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 119.
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01199>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Vahrenwalder Str. 247
30179 Hannover
Tel. +49 511 34842-0
Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de
www.arl-net.de

Dieses Positionspapier enthält zentrale Ergebnisse und Empfehlungen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verwaltungsneugliederung Südbayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL). Es wurde erarbeitet von:

Dr. Jürgen Weber, Ergolding (Leiter der Ad-hoc-Arbeitsgruppe)

Thomas Bläser, Regierung von Oberbayern, München

Dr. Stefan Esch, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, München (bis 31. Mai 2020), Regierung von Niederbayern, Landshut (ab 1. Juni 2020)

Dr. Ulrich Höhnberg, München

Prof. Dr. Andreas Klee, Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Geschäftsstelle, Hannover

Dr. Peter Lintner, Jettingen-Scheppach

Dr. Reinhard Paesler, Gröbenzell

Dr. Raymond Saller, Landeshauptstadt München

Das Positionspapier gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.

MÜNCHEN ALS 8. BAYERISCHER REGIERUNGSBEZIRK?!

Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern

Gliederung

- 1 Anlass und Problemaufriss
 - 2 Rahmenbedingungen
 - 2.1 Stellung der Landeshauptstadt München, der Regierungsbezirke und der Regionen im bayerischen Staatsaufbau
 - 2.2 Veränderte Herausforderungen
 - 3 Ausgangslage: Regierung und Bezirk Oberbayern
 - 4 Überlegungen zur räumlichen Abgrenzung
 - 4.1 Vorbemerkungen
 - 4.2 Graphentheoretisch fundierte Annäherung
 - 4.3 Ein pragmatischer, praktikabler Lösungsansatz
 - 5 Partnerschaftliche Aufgabenwahrnehmung in der Großstadtregion München und Reformüberlegungen
 - 5.1 Grundsätzliches
 - 5.2 Besonderer Reformbedarf in der Region München
 - 6 Folgen für Bayern
 - 7 Empfehlungen
- Literatur
Anhang – Graphentheoretische Analysen zur Raumabgrenzung in Bayern

1 Anlass und Problemaufriss

Bei der Winterklausur der CSU-Landtagsfraktion in Kloster Seeon kündigte Ministerpräsident Söder am 15. Januar 2020 an, dass die Landeshauptstadt München aus dem Regierungsbezirk Oberbayern ausgegliedert werden und einen eigenen (achten) Regierungsbezirk Bayerns bilden soll (Wittl 2020). Eine Kommission, die sich aus Vertreterinnen/Vertretern der Stadt, des Bezirks, der Regierung sowie aus Fachleuten zusammensetzt, solle nach der Kommunalwahl 2020 ihre Arbeit aufnehmen und entsprechende Überlegungen zum Erfordernis und den Umsetzungsmöglichkeiten einer Verwaltungsstrukturreform unterbreiten. Das Vorhaben solle bis 2025 realisiert werden. Auf der anschließenden Pressekonferenz wurden auch die Pläne für die zweite Stufe der Behördenverlagerung vorgestellt, die unter anderem für die Regierung von Oberbayern vorsehen, dass von derzeit rund 1.700 Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern künftig jeweils 500 an neuen Standorten in Ingolstadt bzw. Rosenheim arbeiten sollen. Die Maßnahme soll bis 2030 umgesetzt werden (vgl. StMFH 2020).¹

Beide Maßnahmen sind eng verzahnt und zielen auf eine Optimierung der Verwaltungseffizienz der Staatsregierung bezogen auf die Landeshauptstadt München. Es sollen dadurch zusätzliche Impulse für München gesetzt und das Wachstum in der Metropolregion besser verteilt werden. Mit einem eigenen Regierungsbezirk und einer damit einhergehenden Kompetenzstärkung Münchens eröffne sich die Chance, den Metropolcharakter und den Stellenwert Münchens als dominantem

¹ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Heimatstrategie auf Beschäftigte abhebt und über eine Differenzierung nach Voll- bzw. Teilzeitbeschäftigten keine näheren Informationen vorliegen. Auch in diesem Positionspapier, insbesondere auch bei den Größenvergleichen mit anderen Regierungen, werden Teilzeitbeschäftigte nicht mit Vollzeitbeschäftigten „verrechnet“; das heißt, Voll- und Teilzeitbeschäftigte gehen bei der Darstellung von Gesamtbeschäftigtenzahlen mit gleichem Gewicht ein.

wirtschaftlichen Zentrum weiter zu stärken (Wittl 2020). Eine eigene Regierung wäre mehr für München zuständig und könnte damit passgenauere Lösungen ermöglichen. Damit sind klar die Anforderungen an einen Regierungsbezirk München umschrieben, die die Grundlage der unten vorgeschlagenen Reformen bieten.

Diese Überlegung impliziert die Grundsatzfrage nach der optimalen Größe eines Regierungsbezirkes, die aber auch am anderen Ende der Skala, also bei der Mindestgröße, ansetzen müsste. Die Befassung damit ist in der einschlägigen Literatur nur in Ausnahmefällen zu finden (z. B. Bogumil/Kottmann 2006), zumeist dann, wenn Reformvorhaben in einzelnen Ländern anstanden. Ein erster Hinweis dazu findet sich im sogenannten Mittelinstanzbericht eines Sonderarbeitskreises der Innenministerkonferenz der Länder aus dem Jahre 1973 (Ständige Konferenz der Innenminister der Länder 1973). Dort wurden Richtgrößen für Regierungsbezirke zumindest angesprochen, und dies in einer bemerkenswerten Differenzierung nach Ballungsräumen und sonstigen Regionen. Für eine optimale Größe wurden zu diesem Zeitpunkt immerhin 2,5 bis 4 Millionen Einwohnerinnen/Einwohner für akzeptabel erachtet und am unteren Ende der Skala 1,2 bis 2,5 Millionen. Damit aber relativiert sich die Forderung nach einer möglichst engen Bandbreite der Größe der Regierungsbezirke, zumal auch die ganz aktuellen Dimensionen in Deutschland sich noch in einem vergleichbaren Rahmen bewegen. Das Statistische Bundesamt dokumentiert dies anhand der Einwohnerzahlen der Regierungsbezirke aus dem September 2020.² Demnach rangiert der Regierungsbezirk Düsseldorf mit 5,2 Millionen Einwohnerinnen/Einwohnern auf Platz 1, gefolgt von Oberbayern mit 4,7 Millionen, Köln mit 4,5 Millionen, Stuttgart mit 4,2 Millionen und Darmstadt mit 4,0 Millionen. Die kleinsten Regierungsbezirke bewegen sich alle, inklusive der bayerischen Gebiete, über der Marke von einer Million Einwohnerinnen/Einwohnern. Festzuhalten bleibt, dass, bezogen auf die Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft und Gebietsfläche, Oberbayern alle anderen Regierungsbezirke in Bayern bei weitem übertrifft und somit Fragen nach der Erreichbarkeit, der Orts-, Problem- und Bürgernähe durchaus angebracht erscheinen.

Im vorliegenden Positionspapier geht es um die Abgrenzung der Großstadtregion München sowie die Teilung des Regierungsbezirks Oberbayern vor dem Hintergrund der Optimierung des Verwaltungshandelns in den aktuellen Aufgabenbereichen einer Regierung in Bayern.

2 Rahmenbedingungen

2.1 Stellung der Landeshauptstadt München, der Regierungsbezirke und der Regionen im bayerischen Staatsaufbau

Die Gliederung der öffentlichen Verwaltung in Bayern, die in ihren Grundzügen in den Artikeln 9 bis 11 der Bayerischen Verfassung (BV)³ verankert ist, ist durch den Dualismus von staatlichen und kommunalen Hoheitsträgern und deren Behörden gekennzeichnet.

Gliederung des Staatsgebiets

Die allgemeine staatliche Verwaltung des Freistaats Bayern als größter deutscher Flächenstaat ist – auch angesichts der zunehmenden Staatsaufgaben – nach wie vor dreistufig aufgebaut: Die Oberstufe besteht aus den Staatsministerien und den Landesämtern. Die Mittelstufe bilden die sieben Regierungen als Bündelungs- und Koordinierungsbehörden auf der Ebene der Regierungsbezirke. Auf der Unterstufe fungieren als Kreisverwaltungsbehörden die 71 Landratsämter und die Verwaltungen der 25 kreisfreien Städte, zu denen als größte mit mehr als 1,5 Millionen Einwohnerinnen/Einwohnern die Landeshauptstadt München gehört.

2 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/03-regierungsbezirke.html> (13.12.2020).

3 Verfassung des Freistaates Bayern (BV) vom 2. Dezember 1946 (BayRS 100-1-I) in der Fassung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991), zuletzt geändert durch die Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638-642).

Die Träger kommunaler Selbstverwaltung bestehen aus den sieben Bezirken, deren Gebiet mit den räumlichen Zuständigkeitsbereichen der Regierungen deckungsgleich ist, ferner aus den Landkreisen, deren Gebiete denen der Landratsämter entsprechen, sowie aus den kreisfreien und den mehr als 2.000 kreisangehörigen Gemeinden. Zahlreiche kleinere Gemeinden sind Mitglieder von mehr als 300 Verwaltungsgemeinschaften.

Die 18 Regionen sind in Bayern keine Verwaltungseinheiten. Die Regionalen Planungsverbände nehmen als Pflichtverbände, welche – wenn man von der Sonderregelung für die grenzüberschreitende Region Donau-Ilser absieht – aus den zur jeweiligen Region gehörenden Gemeinden und Landkreisen bestehen, die ihnen vom Staat übertragenen Aufgaben der Regionalplanung und Regionalentwicklung wahr. Nach Anzahl und Größe ihres Gebiets stehen die Regionen zwischen den (Regierungs-)Bezirken und den Landkreisen.

Verfassungsrechtliche Vorgaben zu den Regierungsbezirken

Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs⁴ und der überwiegenden Meinung im staatsrechtlichen Schrifttum ist davon auszugehen, dass eine Ausgliederung der Stadt München aus dem Regierungsbezirk Oberbayern nicht ohne Verfassungsänderung, das heißt nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Landtag sowie einem Volksentscheid möglich wäre (Meder/Brechmann 2020).⁵ Das würde sowohl für eine Konstituierung von München als „landesunmittelbare“ Stadt als auch für die Schaffung eines neuen (8.) Regierungsbezirks München gelten. Als landesunmittelbare kommunale Selbstverwaltungskörper sieht die Verfassung nur die für das Gebiet der Regierungen gebildeten Bezirke vor (Mang 1958: 77).

In den Übergangsbestimmungen für die Zeit nach der Herrschaft des Nationalsozialismus enthält Artikel 185 BV den Auftrag, dass die früheren Regierungsbezirke mit ihren Regierungssitzen „ehestens wiederhergestellt“ werden. Aus der Zusammenschau dieser Bestimmung mit der unterschiedlichen Terminologie in Artikel 9 BV, der die „Abgrenzung“ der Regierungsbezirke durch Gesetz – im Gegensatz zu deren „Einteilung“ in Landkreise durch Rechtsverordnung der Staatsregierung – vorschreibt, folgert der Verfassungsgerichtshof in seiner o. a. Entscheidung, dass „die Bayerische Verfassung von einer bestimmten Zahl der Regierungsbezirke“ ausgehe und dass „Abgrenzung“ im Sinn des Artikel 9 Absatz 1 Halbsatz 2 BV dahingehend zu verstehen sei, „dass sie nur gebietliche Änderungen der bei Inkrafttreten der Verfassung bereits bestehenden und der gemäß Art. 185 BV wiederherzustellenden Regierungsbezirke ins Auge fasst“.

Für die verfassungsrechtliche Bestandsgarantie der Regierungsbezirke spricht darüber hinaus die Verknüpfung ihres Gebiets mit dem der Bezirke als Selbstverwaltungskörperschaften (Art. 10 Abs.1 BV) sowie ihre Funktion als Wahlkreise bei den Landtagswahlen (Art. 14 Abs.1 S. 2 BV). Andererseits ist nicht zu übersehen, dass sich seit der Wiederherstellung der alten Regierungsbezirke (Art. 185 BV) im Jahre 1948 das Übergewicht des Regierungsbezirks Oberbayern im Vergleich zu den sechs anderen bayerischen Regierungsbezirken, insbesondere durch die rasante Entwicklung der Metropole München, erheblich verstärkt hat.

2.2 Veränderte Herausforderungen

Die Regierung als Bündelungs- und Koordinierungsbehörde

Die Regierungen vollziehen im dreistufigen Behördenaufbau der Bayerischen Staatsverwaltung Aufgaben aus den Geschäftsbereichen fast aller bayerischen Staatsministerien⁶ und sind damit querschnittorientiert ausgerichtet. Sie sind als Bündelungs- und Koordinierungsbehörden auf der

4 Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 10. Dezember 1971 (VerfGHE) 24, S. 181/192 f.

5 RdNr. 4 zu Art. 185 sowie RdNrn. 6 f. zu Art. 9 mit weiteren Nachweisen.

6 Vgl. <https://www.freistaat.bayern/dokumente/behoerde/66776027377> (13.12.2020).

Ebene ihres Regierungsbezirks tätig. Die sieben Regierungen in Bayern vertreten die Staatsregierung im jeweiligen Regierungsbezirk (entsprechend ist der Regierungspräsident höchster Repräsentant der Staatsregierung im Regierungsbezirk) und setzen sich für die Belange ihres Regierungsbezirks bei der Staatsregierung ein. Das Prinzip der Einheit der Verwaltung wird damit beispielgebend umgesetzt.

Aufgaben der Regierungen im Wandel

Die Regierungen vereinigen wesentliche Teile der Hoheits-, Leistungs- und planenden Verwaltung. Wichtige Funktionen (vgl. Bogumil/Kottmann 2006: 55 f.) sind die Wahrnehmung von Aufsichtspflichten gegenüber nachgeordneten staatlichen Behörden sowie gegenüber den Kommunen, ferner der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Bewilligung und Kontrolle von Fördermitteln aus Landes-, Bundes- und EU-Programmen, die Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung und den Betrieb technischer Anlagen und infrastruktureller Einrichtungen sowie die Wahrnehmung von räumlichen und sektoralen Planungsaufgaben. Zu diesen herkömmlichen Aufgaben der Regierungen sind als Reaktion auf aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen neue hinzugetreten, wie die Koordinierung der Akteure vor Ort zur Entwicklung des Regierungsbezirks in all seinen fachlichen und räumlichen Facetten sowie die Initiierung und Unterstützung von Neuerungen, etwa im Klimaschutz, zur Diffusion erneuerbarer Energie oder zum Regionalmanagement. Außerdem sind heute Serviceorientierung und verstärkte Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern, Kommunen, Unternehmen und Verbänden wichtige Elemente eines modernen Verwaltungsmanagements.

Die Regierungen gehören in Bayern zum Geschäftsbereich des Innenressorts. Die Art und Weise ihrer Aufgabenwahrnehmung, ihr Aufgabenzuschnitt sowie ihre personelle und finanzielle Ausstattung waren stets ein Spiegelbild der jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies zeigt sich etwa an der Verwaltungsreform, die mit den Haushaltsgesetzen 1993/1994 und 1995/1996 ihren Ausgang nahm und mit dem sogenannten 20-Punkte-Programm von 1996 sowie dem 2003/2004 beschlossenen Programmpaket „Verwaltung 21 – Reform für ein modernes Bayern“ (Bayerische Staatskanzlei 2005) wesentliche inhaltliche, organisatorische und personelle Änderungen der allgemeinen inneren Verwaltung, vor allem auch der Regierungen, nach sich zog. Stichworte dieser Reformen waren – wie in vielen anderen Ländern auch – der Rückzug des Staates (entsprechend dem Leitbild des „schlanken Staates“) und die Verlagerung geeigneter Aufgaben auf Private, ein umfassender Aufgabenabbau, Entbürokratisierung, Effizienzsteigerung und Entlastung öffentlicher Haushalte. Zu den materiellen Aufgaben der Regierungen zählen heute der Bereich Sicherheit, Kommunales und Soziales, ferner die Bereiche Wirtschaft, Landesentwicklung und Verkehr, Planung und Bau, Schulen und Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz sowie die Gewerbeaufsicht. 2018 erfolgte der Aufbau eines neuen Bereichs Landwirtschaft. Abweichend von der früheren Grundlinie, dass jede Regierung grundsätzlich auch jede Aufgabe in vollem Umfang erledigt, wurden außerdem Aufgabenschwerpunkte mit bayernweiter Zuständigkeit einzelner Regierungen definiert.

Mit der Verwaltungsreform wurden auch wesentliche Schritte unternommen, um die Regierungen als wichtige Akteure der Standortoptimierung zu positionieren und damit dem Druck, staatliches Handeln stärker auf die spezifischen wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Teilräumen auszurichten, Rechnung zu tragen. Generell sind unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen⁷ starke Verwaltungen, die rechtssicher, verlässlich und rasch arbeiten, wichtige Pluspunkte für hochentwickelte Volkswirtschaften wie Deutschland und Bayern im internationalen Standortwettbewerb. Besonders gefragt sind dabei die Fähigkeit zu konstruktiver, partnerschaftlicher Zusammenarbeit von Kernstadt und Umland, ferner eine hohe Verwaltungseffizienz und ein standardisiertes, auf Bürgerinnen/Bürger und Wirtschaft zugeschnittenes, verständliches E-Government-Angebot (vgl. z.B. Scheer/Kruppke/Heib 2003).

⁷ Auch wenn infolge der Corona-Pandemie bzw. eines aufstrebenden Nationalismus in einigen Staaten eine Rückbesinnung auf nationale und regionale Wirtschaftskreisläufe eingesetzt hat, ist davon auszugehen, dass mittel- bis langfristig die internationale Arbeitsteilung weiter voranschreiten wird.

Bezirke als kommunale Gebietskörperschaft

Die Bezirke sind als dritte kommunale Ebene in Bayern wichtige Partner der Regierungen. Ihr räumlicher Zuständigkeitsbereich deckt sich mit jenem der Regierungen, außerdem besteht zwischen den Verwaltungen der Regierungen und der Bezirke ein Personalverbund. Die Bezirke nehmen jene Aufgaben wahr, die über die Zuständigkeit und das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Städte hinausreichen. Dazu unterhalten die Bezirke eigene Einrichtungen, fördern Maßnahmen, Dienste und Einrichtungen anderer Träger und erbringen gesetzliche Sozialleistungen. Der Aufgabenumfang der Bezirke hat sich im Einzelnen im Laufe der letzten Jahrzehnte stark verändert und betrifft heute im Wesentlichen Aufgaben aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Kultur, Bildungswesen und Umwelt.⁸

3 Ausgangslage: Regierung und Bezirk Oberbayern

Regierung von Oberbayern

Die Regierung von Oberbayern ist mit rund 1.700 Beschäftigten im Vergleich zu den anderen Regierungen in Bayern, die in der Regel etwa 700 bis 800 Beschäftigte aufweisen, mehr als doppelt so groß. Sie berät und beaufsichtigt 34 nachgeordnete staatliche Behörden und fördert private und öffentliche Vorhaben mit über einer halben Milliarde Euro jährlich.⁹ Die Aufbauorganisation ähnelt der anderer Regierungen. Allerdings ist die Gliederung der Bereiche und Sachgebiete teilweise sektoral oder räumlich weiter ausdifferenziert.¹⁰ Die Regierung von Oberbayern übernimmt landesweite Aufgaben, wie etwa das Landesprüfungsamt für Medizin, Pharmazie und Psychotherapie. Sie hat darüber hinaus Zuständigkeiten für Südbayern (Vergabekammer, Bergamt, Luftamt sowie das Oberversicherungsamt). Neben dem Hauptsitz weist die Regierung von Oberbayern fünf weitere Dienst- und Außenstellen in München sowie je eine am Flughafen München und in Ingolstadt auf.¹¹

Bezirk Oberbayern

Auch der Bezirk Oberbayern ist im Vergleich zu den anderen Bezirken der weitaus größte in Bayern.¹² Der Hauptsitz befindet sich in München. In der Bezirksverwaltung arbeiten über 1.200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ein Großteil davon ist in der Sozialverwaltung tätig. Die Aufgabe der psychiatrischen und neurologischen Versorgung in Oberbayern übernimmt seit 2007 das Kommunalunternehmen KBO – Kliniken des Bezirks Oberbayern. Dazu gehören fünf Gesellschaften, die an 50 Standorten in Oberbayern aktiv sind. 7.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter versorgen rund 130.000 Patientinnen und Patienten jährlich. Neben diesen Aufgaben der Gesundheitsversorgung ist der Bezirk Oberbayern überörtlicher Sozialhilfeträger, außerdem ist er Träger von Förder- bzw. berufsbildenden Schulen, von Museen, Künstlerhäusern, Kultur- und Bildungszentren sowie von Musikschulen und Kulturfestivals und zudem Stifter von Kulturpreisen. Darüber hinaus gehören die Fachberatungen in den Bereichen Fischerei, Imkerei sowie Heimatpflege zum Aufgabenspektrum des Bezirks Oberbayern.

8 Vgl. <https://www.bay-bezirke.de/die-sieben-bezirke.html> (13.12.2020).

9 Vgl. https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/ueber_uns//index.html (13.12.2020).

10 Vgl. https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/mam/dokumente/ueber_uns/organisation/rob_orgaplan_internet.pdf (13.12.2020).

11 Vgl. https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/ueber_uns/organisation/dienststellen/index.html (13.12.2020).

12 Vgl. <https://www.bezirk-oberbayern.de> (13.12.2020).

4 Überlegungen zur räumlichen Abgrenzung

4.1 Vorbemerkungen

Regierungsbezirke lassen sich, bei Verwendung der in den Raumwissenschaften üblichen Methoden, unter sehr unterschiedlichen Gesichtspunkten und Zielaspekten abgrenzen. Grundsätzlich erscheinen folgende Wege der Vorgehensweise gangbar:

- > eine graphentheoretisch fundierte Abgrenzung auf der Grundlage regionaler Austauschbeziehungen und unter schrittweiser Einbeziehung geeigneter Dichte-, Ausstattungs- und Strukturmerkmale, ferner von Aspekten der Dynamik und von Erreichbarkeiten, z.B. durch Anwendung von Verfahren der multivariaten Statistik wie Hauptkomponenten- bzw. Clusteranalysen,
- > eine pragmatische Herangehensweise auf der Grundlage von Erfahrungen in staatlichen Mittelbehörden, aber auch zur Änderungsbereitschaft und zum Reformwillen des Staates.

Beide Vorgehensweisen werden im Folgenden näher betrachtet.

4.2 Graphentheoretisch fundierte Annäherung

Der graphentheoretische Ansatz von van der Laan und Schalke (2001) sowie dessen Anwendung für Bayern anhand der Pendlerverflechtung werden im Anhang dargestellt. Die stringente Umsetzung dieses Ansatzes zeigt im Ergebnis weitreichende Verflechtungsbeziehungen Münchens mit hoher Intensität. Bei einer Abgrenzung auf dieser Grundlage müssten nicht nur weite Teile Oberbayerns, sondern auch Gebiete Niederbayerns und Schwabens einem Regierungsbezirk München zugeordnet werden. Ähnlich dürfte es sich verhalten, wenn weitere Indikatoren, gegebenenfalls unter Zuhilfenahme der multivariaten Statistik, verarbeitet würden, beispielsweise mit Daten zur Bodenpreisentwicklung und zur Wanderungsstatistik. Aus der Wanderung in Stadtrandgemeinden (Suburbanisierung) ist in den letzten Jahren eine Tendenz geworden, dass Münchnerinnen und Münchner in größerer Zahl wegen der Wohnungsknappheit und der „nicht mehr bezahlbaren“ Boden- und Mietpreise in die Regionen Ingolstadt, Landshut, Oberland und Augsburg umziehen.

Ein brauchbareres Ergebnis zeigt sich bei der Analyse der Pendlerverflechtung, wenn die Interaktionsbeziehungen zwischen den größeren Arbeitsmarktzentren insoweit ausgeblendet werden, als dass sie nicht zu einer Verschmelzung führen. Hier verläuft die Linie mit hoher Pendlerverflechtung des Großraums München relativ eindeutig entlang der Grenze der Region München. Lediglich größere Gebiete zu den oberbayerischen Regionen Ingolstadt und Oberland werden überschritten. Die Mittelzentren im nördlichen Oberland haben zwar eine hohe, aber keineswegs einseitige Verflechtungsintensität nach Norden, zudem sind sie für die südlichen Teile des Oberlands ein wichtiger Arbeitsmarkt.

Besonders in solchen Bereichen könnte die Zuhilfenahme weiterer Kriterien die Abgrenzung schärfen. In Anlehnung an frühere Arbeiten, etwa zur Einteilung Bayerns in Regionen (Wirtschaftsgeographisches Institut der Universität München 1969) bzw. zur Abgrenzung der Region München (Ruppert/Paesler 1979; Paesler 1982) oder zur Bildung einer „Großstadtregion“ München (Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern 1974) könnten hier neben den Arbeits- und AusbildungsPendlern/-pendlerinnen Indikatoren wie Einkaufsbeziehungen zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland, Einwohnerdichte und Bevölkerungswachstum im Stadtumland, zentrum-periphere Wanderungsbewegungen, Bodenpreisentwicklung für Wohnbauland sowie Kauf- und Mietpreisentwicklung und -höhe im suburbanen Raum und nicht zuletzt Befragungsergebnisse von Umlandbewohnern/-bewohnerinnen zur „gefühlten“ Zugehörigkeit zu einer Region bzw. einem Verdichtungsraum und zu dessen Kernstadt zur Anwendung kommen.

Dem Weg, mithilfe von graphentheoretischen Methoden und gegebenenfalls von Ansätzen der multivariaten Statistik direkt zu einer praktikablen Abgrenzung eines Regierungsbezirks München zu kommen, sind deutliche Grenzen gesetzt. Der Grund liegt einerseits in den Indikatoren, die überwiegend in den letzten Jahren einen Teil ihrer Aussagekraft verloren haben, andererseits in der im Vergleich zu den anderen bayerischen Oberzentren übergroßen Attraktivität von München. Auch weist die Pendlerstatistik Schwächen dabei auf, Verflechtungen akkurat anzuzeigen. Seit Pendlerzahlen und -ströme nicht mehr durch Volkszählungen erhoben werden können, sondern nur noch sozialversicherungspflichtig beschäftigte Pendlerinnen/Pendler gezählt werden, ergeben sich vor allem im Umland der Metropolen gravierende Untererfassungen, weil in attraktiven Wohn-gemeinden der Anteil von Beamtinnen/Beamten, leitenden Angestellten und Selbstständigen – die als nicht sozialversicherungspflichtig nicht erfasst werden – an den Pendlerinnen/Pendlern über-durchschnittlich hoch ist. Außerdem ist die räumliche Zuordnung von Arbeitgeber/-in und Arbeit-nehmer/-in immer öfter zweifelhaft, wenn Firmensitz und Beschäftigungsort nicht mehr identisch sind.

Trotz dieser Defizite und – wie das Analysebeispiel zur Pendlerverflechtung für Bayern zeigt (vgl. dazu die Karten im Anhang unter Abbildung 3) – nicht direkt anwendbarer Ergebnisse, können graphentheoretische Verfahren für das komplexe Unterfangen von Raumabgrenzungen nicht den einen, aber einen hilfreichen Beitrag zur Orientierung und Begründung leisten.

4.3 Ein pragmatischer, praktikabler Lösungsansatz

Da realistischerweise nicht mit einer neuerlichen kommunalen Gebietsreform und auch nicht mit einer Regionsneugliederung in absehbarer Zeit zu rechnen ist – so wünschenswert und sachge-recht dies im Einzelnen auch wäre –, wird im Folgenden auf die bestehenden Verwaltungsgrenzen einschließlich der Gebietsumgriffe der Regionen Bezug genommen.

Ein eigener Regierungsbezirk München im Gebietszuschnitt der Landeshauptstadt München?

Nach den bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen ist, wie in Kapitel 2.1 ausgeführt, eine Konstituierung von München als „landunmittelbare“ Stadt bzw. die Schaffung eines neuen (achten) Regierungsbezirks, der nur die Landeshauptstadt München umfasst, ausgeschlossen. Unabhängig davon sprechen auch gravierende raumplanerische und regionalwirtschaftliche Erwägungen dagegen. Die Stadt-Umland-Probleme zwischen der kreisfreien Stadt München und ihren kreisangehörigen Rand- und Umlandgemeinden sind bereits heute erheblich, insbesondere bei der Flächennutzungsplanung, der Freiraumsicherung sowie der Siedlungs- und Gewerbeentwicklung und der Verkehrsplanung (vgl. dazu auch Kapitel 5.1). Die Zugehörigkeit des Münchner Verdich-tungsraumes zu zwei verschiedenen Regierungsbezirken wird diese Probleme erheblich verschär-fen und kooperative, arbeitsteilige Lösungen in Zukunft weiter erschweren. Durch das „Einziehen“ einer weiteren Verwaltungsgrenze würde die Aufgabenwahrnehmung im Kern der Europäischen Metropolregion München gebremst und damit die Wettbewerbsfähigkeit Münchens deutlich ge-schwächt.

Ein eigener Regierungsbezirk München im Gebietszuschnitt der Region München

Unter den gegebenen Umständen erscheint die Errichtung eines eigenen Regierungsbezirks mit der Landeshauptstadt München und den Landkreisen München, Dachau, Erding, Ebersberg, Freising, Fürstenfeldbruck, Landsberg am Lech und Starnberg am ehesten durchführbar. Sie folgt damit dem Gebietszuschnitt der Region München. Abgegrenzt wurden derartige Regionalverbände in der Praxis bisher durch die Zusammenfassung von Kernstadt oder Kernstädten und benach-barten Landkreisen, also unter Zuhilfenahme bestehender Verwaltungsstrukturen. In Gutachten und wissenschaftlichen Arbeiten wurde versucht, Regionsabgrenzungen bzw. Abgrenzungen von Verdichtungsräumen auf der Basis von Verflechtungsindikatoren zu erstellen. Für Bayern bzw. die

Region München sei hier vor allem auf das Gutachten des Wirtschaftsgeographischen Instituts der Universität München (1969) und auf die Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern (1974) verwiesen.

Da die Abgrenzung von Regierungsbezirk und Region München identisch wäre, würde dem wichtigen Grundsatz zur Einheit der Verwaltung (Hoheits-, Leistungs- und planender Verwaltung) in räumlicher Hinsicht beispielhaft Rechnung getragen. Hinsichtlich der Einwohnerzahl (knapp 3 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner 2019) und des Bruttoinlandsprodukts (rund 190.133 Mio. Euro 2018, rund 31% des Bruttoinlandsprodukts von Bayern in Höhe von 616.674 Mio. Euro) wäre dieser neu gebildete Regierungsbezirk nach wie vor der größte in Bayern. Die Kommunalaufsicht von acht Landkreisen und einer kreisfreien Stadt wäre machbar, die Zahl der zu beaufsichtigenden und zu beratenden Kommunen entspricht dem Rahmen, in dem sich auch die anderen Regierungen in Bayern bewegen. Allerdings dürfte die bei der Regierung in München verbleibende Zahl an Beschäftigten (rund 700) angesichts der Herausforderungen im Kernraum der Metropolregion München keinesfalls ausreichen. Darüber hinaus wäre es erforderlich, für das dargelegte Gebiet einen eigenen „Bezirk München“ zu errichten (vgl. Kapitel 2.1). Außerdem würde dadurch der Grundstein für eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit innerhalb der Metropolregion München gelegt werden. Dafür wird in Kapitel 5.2 plädiert.

Zur Neuordnung des verbleibenden Regierungsbezirks Oberbayern

Eine Ausgliederung der Region München würde bedeuten, dass dies im Ergebnis – wenn man Niederbayern und Schwaben mit betrachtet – zu vier Regierungsbezirken in Südbayern führt und „Rest“-Oberbayern nur noch aus den Regionen Ingolstadt, Oberland und Südostoberbayern bestünde. Dazu bieten sich folgende Abgrenzungsvarianten an (vgl. Abbildung 1):

Variante 1

Merkmale „Rest“-Oberbayern: Knapp über 12.000 qkm Fläche, knapp 1,8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner 2019, im Gebietszuschnitt der Regionen Ingolstadt, Oberland und Südostoberbayern 12 Landkreise und zwei kreisfreie Städte, rund 81.502 Mio. Euro Bruttoinlandsprodukt 2018 (rund 13% des Bruttoinlandsprodukts von Bayern in Höhe von 616.674 Mio. Euro).

Vor- und Nachteile: Ein Vorteil wäre, dass die Neuregelung der Absicht der Staatsregierung, „gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ unter anderem durch Behördenverlagerung und Dezentralisierung zu gewährleisten, dadurch nahekäme, dass Behörden aus München in eine neue Regierungsbezirkshauptstadt verlagert würden. Dem Leitbild des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) (Bayerische Staatsregierung 2020) einer räumlich ausgewogenen, dezentralen, polyzentrischen Entwicklung würde eine neue Regierungshauptstadt Rosenheim eher entsprechen, da sich im weiteren Umland eine Reihe bevorzugt zu entwickelnder Räume mit besonderem Handlungsbedarf befinden, die zudem vom demografischen Wandel (vor allem Alterung der Gesellschaft) in besonderer Weise betroffen sind. Zudem wäre die Stadt Rosenheim verkehrsmäßig günstig und relativ zentral im östlichen Teil des Regierungsbezirks gelegen. Von der Fläche und Einwohnerzahl her würde sie das Potenzial für die Schaffung neuer Arbeitsplätze bieten. Ingolstadt als weiterer möglicher Regierungssitz von „Neu“-Oberbayern erscheint wohl wegen seiner peripheren Lage und als Zentraler Ort nur des kleineren nördlichen Teils des Regierungsbezirks weniger geeignet. Allerdings würde dieser neue Regierungsbezirk die Sonderstellung einnehmen, dass er in zwei nicht unmittelbar miteinander verbundene und durch München getrennte Teile zerfällt. Vor dem Hintergrund, dass sowohl in Ingolstadt als auch in Rosenheim jeweils 500 Beschäftigte angesiedelt werden sollen, sind Friktionen und Reibungsverluste im täglichen Verwaltungshandeln nicht auszuschließen. Lange, zeitraubende und Kosten verursachende Dienstreisen zu Besprechungsterminen an der jeweils anderen Dienststelle, aber auch zu Ortsterminen müssten in Kauf genommen werden. Viele Abstimmungsgespräche würden in den virtuellen Raum verlagert. Hinzuweisen ist ferner darauf, dass die Beschäftigtenzahl (rund 1.000) für einen Regierungsbezirk dieser Größe wohl zu großzügig bemessen wäre.¹³ Es müsste deshalb geprüft werden, ob

¹³ Beispielsweise hat die hinsichtlich ihrer Größe vergleichbare Regierung von Schwaben aktuell rund 780 Beschäftigte.

gegebenenfalls zusätzliche Aufgaben mit über den Regierungsbezirk hinausgehenden Zuständigkeiten übernommen werden könnten. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass für „Rest“-Oberbayern ein eigener Bezirk zu bilden wäre (vgl. Kapitel 2.1). Durch den Wegfall der Bezirksumlage seitens der Stadt München wäre für die kreisfreien Städte Ingolstadt und Rosenheim sowie die Mehrzahl der oberbayerischen Landkreise eine Anhebung der Bezirksumlage nicht ausgeschlossen.

Beurteilung: Es sind vor allem verwaltungsökonomische Gründe, die Variante 1 im Vergleich zu den anderen Varianten am ungünstigsten abschneiden lassen.

Abgrenzungsvarianten für den 8. Regierungsbezirk

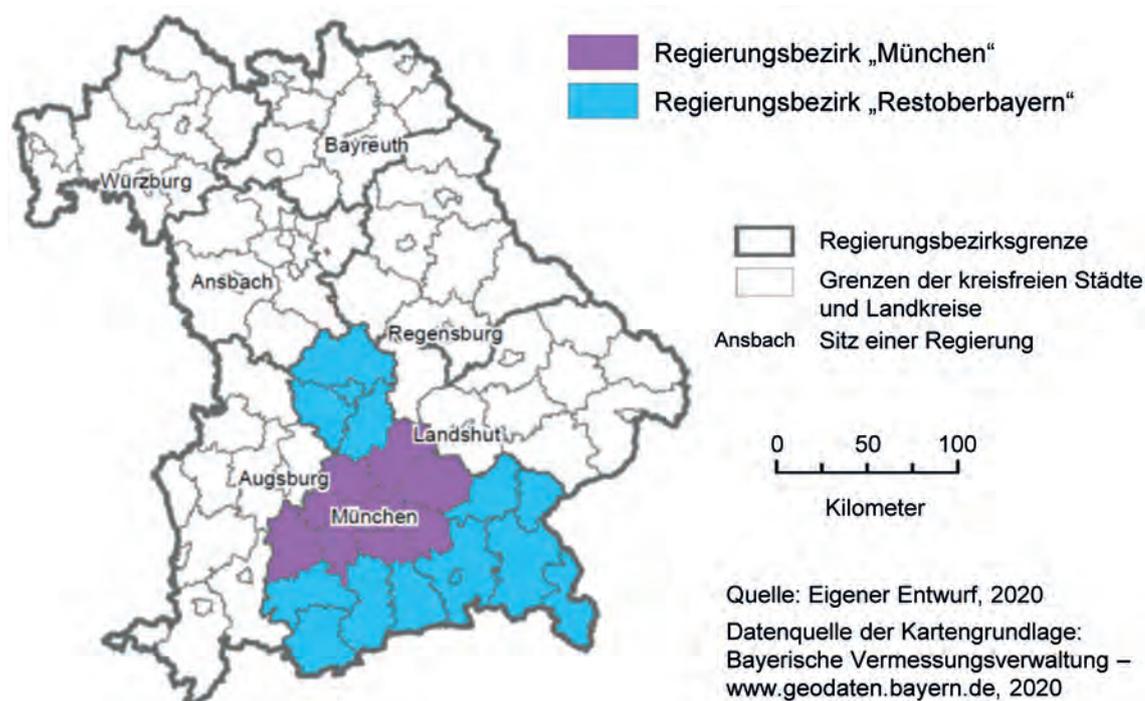


Abb. 1: Abgrenzungsvariante 1

Variante 2

Merkmale „Nordoberbayern“: Rund 8.400 qkm Fläche, knapp 3,5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner 2019, im Gebietszuschnitt der Regionen München und Ingolstadt elf Landkreise und zwei kreisfreie Städte, rund 220.414 Mio. Euro Bruttoinlandsprodukt 2018 (rund 36% des Bruttoinlandsprodukts von Bayern in Höhe von 616.674 Mio. Euro).

Merkmale „Südoberbayern“: Knapp 9.200 qkm Fläche, rund 1,3 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner 2019, im Gebietszuschnitt der Regionen Oberland und Südostoberbayern neun Landkreise und eine kreisfreie Stadt, rund 51.221 Mio. Euro Bruttoinlandsprodukt 2018 (rund 8% des Bruttoinlandsprodukts von Bayern in Höhe von 616.674 Mio. Euro).

Vor- und Nachteile: Das Gebiet der Region Ingolstadt wird dem neuen Regierungsbezirk München zugeordnet („Nordoberbayern“), ein weiterer Regierungsbezirk wird aus den Gebietszuschnitten der Regionen Oberland und Südostoberbayern gebildet („Südoberbayern“). Auch wenn ein überwiegend durch Industrie und Dienstleistungen geprägter Regierungsbezirk „Nordoberbayern“ im Vergleich zu anderen Regierungsbezirken in Bayern fast doppelt so viele Einwohnerinnen/Einwohner hätte wie der zweitgrößte (Regierungsbezirk Schwaben), würde aus Gründen der Verwaltungseffizienz einiges für diese Variante sprechen. Generell sind die Entfernungen zu Besprechun-

gen an der jeweils anderen Dienststelle wesentlich kürzer als bei der Variante 1, zudem wäre die Verkehrsinfrastruktur in den Räumen Ingolstadt und München gut entwickelt und das Verkehrssystem auf München ausgerichtet. Die Personalausstattung wäre allerdings mit 1.200 Beschäftigten in der Regierung von Nordoberbayern hoch und mit rund 500 Beschäftigten in der Regierung von „Südoberbayern“ vergleichsweise niedrig. Für „Nordoberbayern“ sowie für „Südoberbayern“ wäre je ein Bezirk zu gründen. Finanzierungsprobleme wären vor allem für Südoberbayern zu erwarten.

Beurteilung: Aus Gründen der Verwaltungseffizienz, aber auch aus wirtschaftsstrukturellen Gründen wird Variante 2 im Vergleich zu den anderen Varianten favorisiert.

Abgrenzungsvarianten für den 8. Regierungsbezirk

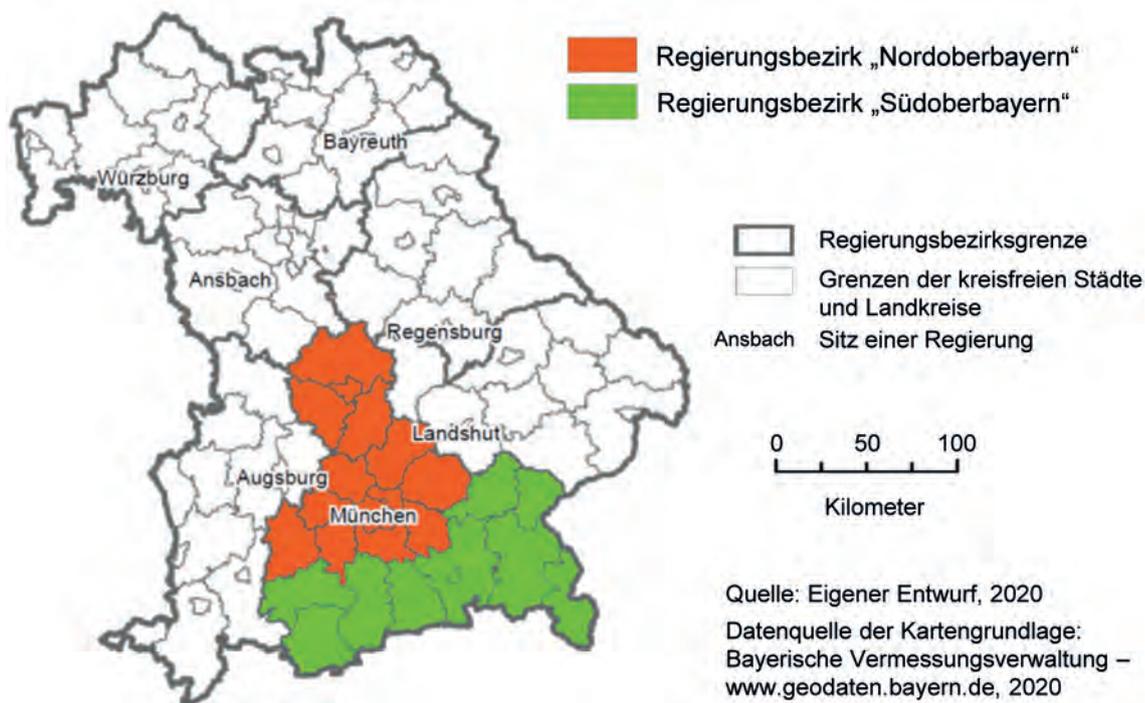


Abb. 2: Abgrenzungsvariante 2

Variante 3

Merkmale eines Regierungsbezirks „Schwaben-Ingolstadt“: Rund 12.900 qkm Fläche, 2,4 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner 2019, im Gebietszuschnitt der Regionen Augsburg, Donau-Isar, Allgäu und Ingolstadt 13 Landkreise und fünf kreisfreie Städte, rund 105.366 Mio. Euro Bruttoinlandsprodukt 2018 (über 17% des Bruttoinlandsprodukts von Bayern in Höhe von 616.674 Mio. Euro).

Vor- und Nachteile: Das Gebiet der Region Ingolstadt wird an den Regierungsbezirk Schwaben angegliedert. Auch wenn dieser Vorschlag wegen der landsmannschaftlichen Unterschiede zwischen Schwaben und Oberbayern für viele zunächst überraschend sein mag, sollte er doch einer ernsthaften Prüfung unterzogen werden. Zur Begründung ist darauf hinzuweisen, dass Teile der Region Ingolstadt, nämlich der Alt-Landkreis und die damalige kreisfreie Stadt Neuburg an der Donau, bis 1972 zum Regierungsbezirk Schwaben gehörten, der bis 1938 „Schwaben und Neuburg“ hieß (als Erinnerung an das ehemalige Herzogtum Pfalz-Neuburg). Auf die stammesmäßigen Unterschiede zwischen Schwaben und Altbayern wurde bereits bei der Gebietsreform 1972 keine Rücksicht ge-

nommen, als das schwäbische Neuburg zur Region Ingolstadt (damit zu Oberbayern) und der altbayerische Kreis Aichach zur Region Augsburg kam. Nach wie vor hat die Region Ingolstadt vielfältige Verbindungen nach Augsburg und Schwaben. So greift das katholische Bistum Augsburg bis in die Landkreise Neuburg-Schrobenhausen und Pfaffenhofen an der Ilm. Umgekehrt versorgt das katholische Bistum Eichstätt auch Gemeinden im schwäbischen Landkreis Donauwörth. Zudem könnten die vielfältigen Erfahrungen, die die Regierung von Schwaben im Zusammenhang mit der Restrukturierung und Diversifizierung industrieller Standorte gewonnen hat, auch für den Automobilstandort Ingolstadt nützlich sein. Außerdem gibt es gemeinsame Interessen, so etwa im Verkehr (z.B. Ausbau der B16) oder viele gemeinsame Probleme entlang der Donau (etwa im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz oder der Errichtung eines gemeinsamen Nationalparks in den Donauauen). Auch der vergleichsweise kurze Weg zwischen den beiden Dienststellen Augsburg und Ingolstadt wäre möglicherweise von Vorteil. Nachteilig wären allerdings die langen Dienstfahrten in den Süden des Regierungsbezirks und die Schwerpunktverlagerung innerhalb des Regierungsbezirks nach Norden. Dies könnte in anderen Teilräumen Risiken einer ausufernden politischen Debatte über zusätzliche staatliche Entwicklungsmaßnahmen auslösen. Es könnte unter anderem das Allgäu mit Forderungen nach mehr Unabhängigkeit von Augsburg-Ingolstadt und zusätzlichen behördlichen Arbeitsplätzen auf den Plan rufen. Daher sind Überlegungen zur Aufwertung des Standortes Kempten unverzichtbar und könnten auch eine Umsetzung durch Spezialisierungen, z.B. im Hinblick auf touristische Funktionen und im Bereich regenerativer Energien, finden. Die Personalausstattung einer vergrößerten Regierung von Schwaben mit dann fast 1.300 Beschäftigten wäre wohl zu reichlich bemessen. Das Gebiet der Region Ingolstadt würde dem Bezirk Schwaben zugeordnet, die im Raum Ingolstadt vorhandenen Einrichtungen des Bezirks Oberbayern müssten vom Bezirk Schwaben abgelöst werden. Für Südoberbayern wäre ein neuer Bezirk zu errichten.

Beurteilung: Im Vergleich zu Variante 1 ist Variante 3 vor allem aus Gründen der Verwaltungseffizienz vorzuziehen. Allerdings ist Variante 3 im Vergleich zu Variante 2 ungünstiger zu beurteilen; vor allem die Schwerpunktverlagerung nach Norden sowie schwierig zu lösende Umsetzungsprobleme sprechen gegen Variante 3.

Abgrenzungsvarianten für den 8. Regierungsbezirk

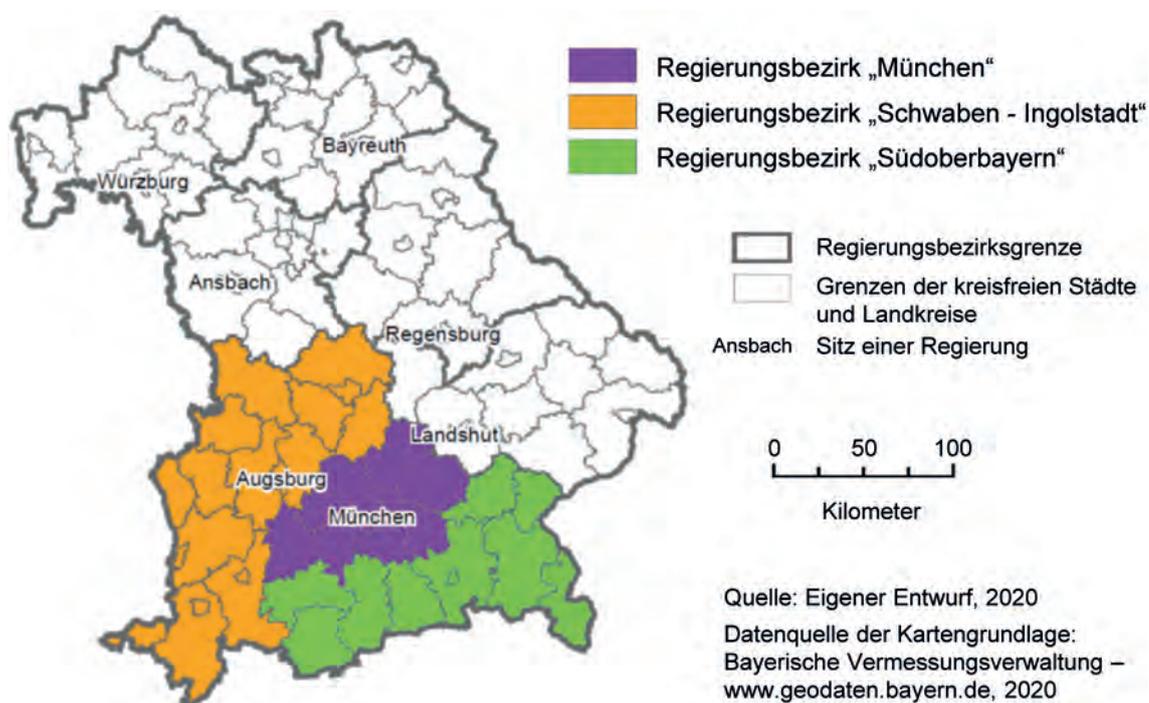


Abb. 3: Abgrenzungsvariante 3

Wie immer die Entscheidung im Einzelnen auch ausfallen mag, auf jeden Fall sollte die Errichtung eines eigenen Regierungsbezirks und die Teilverlagerung von Beschäftigten der Regierung von Oberbayern nach Ingolstadt bzw. Rosenheim durch eine Effizienzprüfung begleitet und kontrolliert werden.

Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe würde damit Variante 2 präferieren, gefolgt von den Varianten 3 und 1.

5 Partnerschaftliche Aufgabenwahrnehmung in der Großstadtregion München und Reformüberlegungen

5.1 Grundsätzliches

Mit der wachsenden Bedeutung der Metropolfunktionen Münchens haben sich urbane Strukturen längst auf die gesamte Region München ausgedehnt. Der Flughafen München liegt etwa 30 km außerhalb des Zentrums, die beiden führenden Universitäten haben in der Region bedeutende Forschungsstandorte aufgebaut, an denen sich Kooperationspartner angesiedelt haben. Stadt und Umland wachsen immer mehr zusammen, sie bilden ein zunehmend hierarchisch gegliedertes, ergänzendes funktionales Netz, um das sich die Kernstadt erweitert.

In Anbetracht dieser Entwicklung mehren sich die Stimmen, die tradierten Verwaltungs- und Planungsstrukturen in der Region München anzupassen. Ein neuer Regierungsbezirk München wäre eine erste Antwort hierauf. Allerdings kann Standortentwicklung weder im Allgemeinen noch in einer Metropolregion wie München allein durch den Staat und seine Verwaltungsorgane geleistet werden. Um den vielfältigen Herausforderungen in Stadt und Umland gerecht zu werden, bedarf es der Kooperation und Arbeitsteiligkeit mit starken Kommunen und sonstigen öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten Partnern. Das heißt, Verwaltungstätigkeit auf der mittleren Ebene spielt sich in einer zum Teil komplexen Struktur und Arbeitsteiligkeit unterschiedlicher Verwaltungsträger ab (vgl. z. B. Regionalverband Bodensee-Oberschwaben 2003). Dabei sind klare Anstrengungen zur deren Optimierung erforderlich; Doppelstrukturen sind zu vermeiden (vgl. Bogumil/Ebinger 2012). Speziell im Bereich der wirtschaftlichen Standortoptimierung wird dies im Zusammenspiel von Bildungsträgern, staatlicher Wirtschafts- und Technologieförderung, arbeitsmarkt-relevanten Institutionen, Gebietskörperschaften und Kammern deutlich. Einräumigkeit wäre beim Verwaltungshandeln ein ideales, zur Vermeidung einer weiteren Aufsplitterung der Gebietskulissen aber auch wichtiges pragmatisches Ziel.

Die grundsätzlichen Ausführungen verdeutlichen, dass es bei der Standortoptimierung nicht nur auf starke Regierungen ankommt; genauso wichtig sind leistungsfähige Partner. Eine Reform, die auf die Verbesserung der Verwaltungseffizienz der Regierungsarbeit in der Großstadtregion München abzielt, sollte deshalb auch Anstoß für Verbesserungen der Leistungs- und Kooperationsfähigkeit bei den Partnern geben.

5.2 Besonderer Reformbedarf in der Region München

Im Kern einer attraktiven, durch hohe Bevölkerungs- und Wirtschaftsdynamik gekennzeichneten Metropolregion kann nachhaltige Raumentwicklung nur durch eine engagierte, institutionell gefestigte Regionalplanung gelingen. Im Gegensatz zu anderen europäischen Großstadtregionen wurden entsprechende Reformen in der Region München nicht angegangen. Eine Reform des Regionalen Planungsverbands München, die auf eine institutionelle Stärkung, eine Erweiterung der Aufgaben und eine Verbesserung der finanziellen und personellen Ressourcen abzielt, wird für dringend erforderlich gehalten. Andere Großstadtregionen sind hier München einen Schritt voraus. In der europäischen Diskussion um eine Stärkung der Metropolregionen gelten die Stadtregionen GrandLyon und Helsinki als Vorbilder, in Deutschland Frankfurt/Rhein-Main, Hannover und

Stuttgart. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung der deutschen kommunalen Selbstverwaltung können aber die Beispiele aus Frankreich und Finnland nur schwer übertragen werden. Der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main, dem vor allem die Aufstellung und Fortschreibung eines regionalen Flächennutzungsplans obliegt, kommt als Vorbild ebenfalls nicht in Betracht, solange dieser Plantyp durch Artikel 8 Absatz 2 BayLplG ausgeschlossen ist.¹⁴ Demgegenüber erscheint eine Orientierung am Kommunalverband der besonderen Art „Region Hannover“ bzw. am Verband Region Stuttgart durchaus lohnend.

Im Jahre 2001 ging die Region Hannover aus der Landeshauptstadt Hannover, dem Landkreis Hannover und dem Kommunalverband Großraum Hannover als eigenständige Gebietskörperschaft hervor. Die „Regionsbildung“ hat seither Vorbildcharakter in Deutschland. Sie erbringt eine Reihe von Leistungen der Daseinsvorsorge, unter anderem ist sie Trägerin des öffentlichen Personennahverkehrs, sie ist zuständig für Abfallentsorgung und Naherholung, betreibt die kommunalen Krankenhäuser und ist – last but not least – Trägerin der Regionalplanung. An der Spitze der Region Hannover steht der/die Regionspräsident/-in, der/die von der Bevölkerung für fünf Jahre direkt gewählt wird. Er/Sie ist zugleich Leiter/-in der Regionsverwaltung, die in fünf Dezernate gegliedert ist. Die Regionsversammlung, deren Mitglieder ebenfalls für fünf Jahre direkt gewählt werden, ist das zentrale politische Gremium der Region.¹⁵

Die Besonderheit dieser kommunal verfassten regionalen Gebietskörperschaft „Region Hannover“ liegt darin, dass regionale und gemeindliche Aufgaben „abgeschichtet“ wurden. Die Region nimmt diejenigen Aufgaben wahr, die in einem eng verflochtenen Verdichtungsraum am besten auf regionaler Ebene bearbeitet werden können, während die Städte und Gemeinden weiterhin alle bürgernah zu erledigenden Aufgaben dezentral in eigener Verantwortung wahrnehmen (vgl. Prieb 2002).

Die Region Stuttgart besteht in ihrer heutigen Abgrenzung (Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg, Rems-Murr-Kreis und kreisfreie Stadt Stuttgart) bereits seit 1974. Im Jahr 1994 wurde der Verband Region Stuttgart durch ein Gesetz des Landes Baden-Württemberg ins Leben gerufen.¹⁶ Der Zweck des als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisierten Verbandes besteht darin, die Region Stuttgart „im europäischen und internationalen Wettbewerb zu stärken“. Seine Organe sind die direkt gewählte Regionalversammlung („regionales Parlament“), der/die ehrenamtlich tätige Verbandsvorsitzende und der/die Regionaldirektor/-in mit Geschäftsführungsaufgaben. Zu den Pflichtaufgaben des Verbandes zählen neben der Regionalplanung, der Landschaftsrahmenplanung, der Regionalverkehrsplanung, dem regional bedeutsamen öffentlichen Personennahverkehr (u. a. Trägerschaft der S-Bahn, Expressbusse) und dem regionalen Verkehrsmanagement (u. a. regionales Park-and-Ride-Konzept) auch die regionale Wirtschaftsförderung, das regionale Tourismusmarketing sowie Teile der Abfallentsorgung. Weitere Aufgaben umfassen die Organisation und Durchführung von Kultur- und Sportveranstaltungen, von Kongressen sowie von regional bedeutsamen Messen. Darüber hinaus hat der Verband, in Kooperation mit den Gemeinden, die Trägerschaft des Landschaftsparks Region Stuttgart inne (Co-Finanzierung von Projekten).

Bei einer Übertragung auf die Region München ist zu beachten, dass viele der genannten Aufgaben im Raum München durch leistungsfähige öffentliche und halböffentliche Organisationen, wie beispielsweise auch kommunale Zweckverbände und Vereine, abgedeckt werden. Zu erwähnen sind hier etwa der Münchner Verkehrsverbund oder der Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erho-

¹⁴ Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.

¹⁵ <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover/Stellt-sich-vor> (13.12.2020).

¹⁶ Gesetz über die Errichtung des Verbandes Region Stuttgart vom 7. Februar 1994 (GBl. BW S. 92. ber. S. 180), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juni 2018 (GBl. BW S. 221.223) geändert worden ist.

lungsgebiete in den Landkreisen um München e.V., darüber hinaus aber auch die für das touristische Auslandsmarketing zuständige Bayern Tourismus GmbH und „Invest in Bavaria“ mit einer Vielzahl von Niederlassungen in allen Kontinenten für das Marketing des Standorts Bayern. Da Doppelstrukturen zu vermeiden sind, bedarf der Aufgabenzuschnitt eines gefestigten Regionalen Planungsverbands in der Region München einer eigenen, vertieften Untersuchung; dies kann hier nicht geleistet werden. Auf jeden Fall sollte sich der Regionale Planungsverband München um eine Optimierung der Entscheidungsprozesse und Strukturen nach innen kümmern.¹⁷

6 Folgen für Bayern

Räumliche Wirkungen

Die Einrichtung eines neuen Regierungsbezirks München muss auch aus dem Blickwinkel bestehender regionalwirtschaftlicher Disparitäten in Bayern beleuchtet werden. Es steht außer Frage, dass München als attraktiver Ballungsraum von der Globalisierung begünstigt wird. Hier bündeln sich wissensbasierte Tätigkeiten, die zum Motor der wirtschaftlichen Entwicklung des gesamten Freistaats Bayern und darüber hinaus geworden sind. Das Wachstum von München ist vor allem von der privaten Wirtschaft und insbesondere von großen, internationalen Konzernen der Hochtechnologie und des Dienstleistungsbereichs mit entsprechend hochwertigen Arbeitsplätzen und guten Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten getragen. Mit renommierten Hochschulen sowie einer Vielzahl von außeruniversitären Einrichtungen der Grundlagen- und angewandten Forschung finden Unternehmen ein innovatives Umfeld vor, das mit hohem Förderaufwand seitens des Freistaats Bayern¹⁸ unterstützt wird und zur Wahrung der Attraktivität des Standorts München im globalen Maßstab entscheidend beiträgt. Eine für den Ballungsraum zuständige Regierung kann dazu durchaus Impulse setzen, einerseits um nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum zu unterstützen, andererseits aber auch, um Schwächen des Standorts – wie zunehmende Siedlungstätigkeit, fortschreitender Flächenverbrauch, Beeinträchtigungen der Daseinsvorsorge, Gefährdung sensibler Landschaften und nicht zuletzt auch Gesichtsverlust von Heimat – gemeinsam mit anderen öffentlichen Partnern abzubauen.

Die Vorstellung, dass sich ohne politisches Handeln Trickle-down-Effekte in den ländlichen peripheren Gebieten realisieren lassen, ist oftmals eine Illusion. Allerdings eröffnet die Optimierung von Standorten und die Stärkung vorhandener Entwicklungspotenziale in vielen ländlichen Räumen neue wirtschaftliche Perspektiven. So wirkt die Bayerische Staatsregierung durchaus mit vorzeigbaren Erfolgen vor allem durch flächendeckenden öffentlichen Infrastrukturausbau, insbesondere im Bereich der digitalen Infrastruktur, oder durch Errichtung und Ausbau von Hochschulen in ländlichen Räumen sowie durch Behördenverlagerungen und durch eine finanziell gut dotierte regionale Wirtschafts- und Technologieförderung einer weiteren wirtschaftlichen Konzentration entgegen (vgl. Bayerischer Landtag 2018: 45 ff.). Auch die von der Globalisierung ausgehenden Wachstumseffekte der Wirtschaft sind keinesfalls nur einseitig auf den Ballungsraum München beschränkt. Es gibt im Freistaat Bayern viele regionale Leuchttürme außerhalb des Verdichtungsraums München, die in den vergangenen Jahrzehnten eine überdurchschnittlich gute wirtschaftliche Entwicklung zu verzeichnen hatten. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die aktuelle

¹⁷ Vorschläge zur Aufwertung des Regionalen Planungsverbands München wurden von der LAG Bayern der ARL bereits in der Vergangenheit entwickelt und diskutiert, vgl. Miosga/Saller (2007).

¹⁸ Sowohl durch institutionelle als auch durch Projektförderungen, die teilweise von der Regierung abgewickelt werden.

Wanderungstätigkeit¹⁹ sowie die wirtschaftliche Entwicklung²⁰ erscheint deshalb das von Holger Magel gezeichnete Bild, dass München „wie ein riesiger Staubsauger“ den nördlichen Landesteilen in Bayern und darüber hinaus die Jugend abziehe und dort nachhaltiges Wirtschaftswachstum schwäche, obsolet. Auch seine Sichtweise, dass die Schaffung eines 8. Regierungsbezirks eher als Bestärkung des „bisherigen fatalen Wachstumskurses“ zu verstehen sei, muss kritisch gesehen werden (vgl. Lutzenberger 2020). Denn die Errichtung eines neuen Regierungsbezirks für den Ballungsraum München sowie eines eigenen Regierungsbezirks für den Süden Oberbayerns würde eine auf die jeweiligen raumspezifischen Probleme fokussierte Aufgabenwahrnehmung erleichtern. So könnte sich ein neuer Regierungsbezirk „Südoberbayern“ verstärkt um eine grenzüberschreitende Entwicklung mit den Ländern Salzburg und Tirol bzw. im gesamten Alpenraum kümmern. Weitere vielversprechende Entwicklungschancen könnten auch darin bestehen, den im Zuge der Corona-Pandemie beschleunigten Trend zu hybriden Arbeitsverhältnissen zu unterstützen und mittels Telearbeit der jungen Generation dort eine Berufsperspektive zu eröffnen. Damit diese Chance genutzt werden kann, bedarf es allerdings eines raschen Aufbaus einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur, die in diesen Räumen in der Regel nicht eigenwirtschaftlich durch die Telekommunikations- bzw. Mobilfunkanbieter erfolgt, sondern auch eine wichtige öffentliche Aufgabe darstellt, in die die Regierung als Förderabwicklungsstelle eingebunden ist.

Institutionelle Wirkungen

In institutioneller Hinsicht ist anzumerken, dass die Maßnahmen in der Trennungs- und Aufbauphase die Leistungsfähigkeit der Regierungsarbeit in Oberbayern zumindest zeitweise einschränken könnten. Aufgrund ihrer Größe und Nähe zu den bayerischen Staatsministerien kommt der Regierung von Oberbayern heute eine besondere Vorbildfunktion zu. Daran würde sich auch bei einer Teilung nichts ändern. Sollten Effizienzverluste durch die Reformen entstehen, besteht die Gefahr, dass die Regierungen und damit die gesamte mittlere staatliche Verwaltungsstufe – wie schon bei der Verwaltungsreform ab 2003 – erneut auf den Prüfstand gestellt werden könnten. Weiterhin ist es nicht unwahrscheinlich, dass in der Aufbauphase einer neuen Regierungsverwaltung alle bestehenden Regierungen zur Kooperation und Mithilfe aufgefordert werden. Dies darf aber nicht so weit gehen, dass die Effizienz und Funktionsfähigkeit dieser Regierungen gefährdet wird. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass durch die Maßnahmen mit einer Erhöhung der Anzahl der den Regierungen insgesamt zur Verfügung stehenden Stellen nicht zu rechnen ist. Mit der Errichtung einer weiteren Regierung in Oberbayern könnten sich aber die Gewichte für die Verteilung von Stellen zwischen den Regierungen verschieben und entsprechende Verteilungskämpfe verstärken. Außerdem könnten sich aus dem Umstand, dass es aufgrund der politischen Vorgaben wohl immer eine Regierung mit zwei räumlich vergleichsweise weit auseinander liegenden großen Dienstsitzen geben wird, weitere Konsequenzen für die übrigen Regierungen ergeben. Sollten die Reformen erfolgreich verlaufen, könnte hierdurch Reformdruck zur Verschmelzung der kleineren Regierungen in den fränkischen bzw. ostbayerischen Gebieten zu jeweils einer Regierung mit zwei Dienstsitzen aufgebaut werden. Die Reformen könnten aber auch Folgen für eine Verwal-

19 Die Abwanderung junger Menschen mit einem damit verbundenen Brain Drain vor allem aus den peripheren Gebieten Nord- und Ostbayerns in die prosperierenden Verdichtungsräume insbesondere in Südbayern fand bis in die 1990er Jahre statt. Der hierdurch bewirkte problematische Altersaufbau in vielen Teilen Nord- und Ostbayerns wirkt jedoch bis heute fort (vgl. Bayerischer Landtag (2018: 45 ff.). Allerdings haben sich die Wanderungssalden im vergangenen Jahrzehnt zwischen den einzelnen Gebietskategorien gemäß LEP Bayern angenähert und unterscheiden sich seit rund fünf Jahren kaum noch (vgl. <https://www.landesentwicklung-bayern.de/daten-zur-raumbeobachtung/bevoelkerung/wanderung>; 13.12.2020). Auch die altersspezifischen Wanderungssalden belegen aktuell keine flächendeckende Abwanderung junger Menschen aus ländlichen Räumen (vgl. <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online/data?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1605611141667&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=12711-104r&auswahltext=&nummer=2&variable=2&name=SALWKG&nummer=5&variable=5&name=ALTX01&nummer=6&variable=6&name=KREISE&wertabruf=Werteabruf>; 13.12.2020).

20 Die Entwicklung des verfügbaren Einkommens (nominal) je Kopf (Einkommensentwicklung je Einwohner/-in) verlief in den vergangenen 20 Jahren in den LEP-Gebietskategorien „Ländlicher Raum“ und „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ überdurchschnittlich. Beim Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (zu Marktpreisen, jeweilige Preise) bleibt nur der Raum mit besonderem Handlungsbedarf geringfügig hinter dem bayerischen Durchschnitt zurück (vgl. <https://www.landesentwicklung-bayern.de/daten-zur-raumbeobachtung/wirtschaft/verfuegbares-einkommen/>; 13.12.2020 und <https://www.landesentwicklung-bayern.de/daten-zur-raumbeobachtung/wirtschaft/bruttoinlandsprodukt/>; 13.12.2020).

tungsneugliederung im Kern der fränkischen Metropolregion Nürnberg und damit der Regierung von Mittelfranken nach sich ziehen. Und nicht zuletzt könnte eine stärkere Fokussierung der Regierungsarbeit auf die Kernräume der Metropolregionen München bzw. Nürnberg im Umkehrschluss eine auf die jeweiligen raumspezifischen Probleme fokussierte Aufgabenwahrnehmung der umliegenden ländlichen Gebiete sowie der Räume mit besonderen Handlungsbedarf erleichtern.

Für welche Teilungsvariante der Regierung von Oberbayern sich die Staatsregierung auch entscheidet, jede Variante wird immer auch eine Reform der kommunalen Ebene der Bezirke nach sich ziehen müssen. Um München im internationalen Standortwettbewerb entsprechend zu positionieren, wird außerdem eine Reform des Regionalen Planungsverbandes München für dringend erforderlich gehalten. Dem Prinzip der Einräumigkeit folgend, sind gegebenenfalls auch Reformen in anderen Organisationen, so etwa im Spektrum der Wirtschafts- und Arbeitsmarktverwaltung, angezeigt.

7 Empfehlungen

Auf der Grundlage der durchgeführten Untersuchungen werden folgende Empfehlungen gegeben:

1. Nach den bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen ist eine Konstituierung von München als „landesunmittelbare“ Stadt bzw. die Schaffung eines neuen (achten) Regierungsbezirks, der nur die Landeshauptstadt München umfasst, ausgeschlossen. Auch gravierende fachliche Erwägungen sprechen dagegen, da die Metropolfunktionen von München und die damit zusammenhängenden urbanen Strukturen sich längst auf die gesamte Region München ausgedehnt haben.
2. Vor diesem Hintergrund muss der neue (achte) Regierungsbezirk zumindest die gesamte Region München umfassen. Das „Einziehen“ einer weiteren Verwaltungsgrenze innerhalb des Gebietsumgriffs der Region würde die Aufgabenwahrnehmung von München als europäische Metropole und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit bremsen. Zudem würde die identische Abgrenzung von Regierungsbezirk und Region München dem wichtigen Grundsatz zur Einheit der Verwaltung (Hoheits-, Leistungs- und planende Verwaltung) beispielhaft Rechnung getragen.
3. Für „Rest“-Oberbayern ist ein zweigeteilter Regierungsbezirk mit zwei getrennten, weit auseinander liegenden Gebieten vor allem aus verwaltungsökonomischen, verkehrlichen und wirtschaftsstrukturellen Gründen zu vermeiden. Präferiert wird hingegen die Zusammenführung der Gebiete der Regionen München und Ingolstadt zu einem neuen Regierungsbezirk „Nordoberbayern“ und einem aus den Gebietsumgriffen der Regionen Oberland und Südostoberbayern gebildeten Regierungsbezirk „Südoberbayern“. Auch eine Angliederung des Gebiets der Region Ingolstadt an den Regierungsbezirk Schwaben erscheint nicht ausgeschlossen.
4. Wie immer sich die Staatsregierung auch entscheidet, jede Änderung des Gebiets von Regierungen muss nach den derzeit gültigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen (vgl. Kapitel 2.1) auch eine entsprechende Änderung der Grenzen der Bezirke nach sich ziehen.
5. In Anbetracht geänderter Anforderungen im internationalen Standortwettbewerb kommt der Reform tradierter Planungsstrukturen in der Region München besondere Bedeutung zu. Im Kern einer attraktiven, durch hohe Bevölkerungs- und Wirtschaftsdynamik gekennzeichneten Metropolregion kann nachhaltige Regionalentwicklung nur durch eine engagierte, pro-aktive Regionalplanung gelingen. Für dringend erforderlich werden eine institutionelle Stärkung, eine Erweiterung des Aufgabenspektrums und eine Verbesserung der finanziellen und personellen Ressourcen gehalten.

6. Effizientes staatliches Handeln auf der mittleren Ebene der allgemeinen inneren Verwaltung bedarf der engen Kooperation mit Kommunen sowie öffentlichen, halböffentlichen und privaten Partnern. Dem Prinzip der Einräumigkeit folgend, sind gegebenenfalls auch Reformen in anderen Organisationen, so etwa im Spektrum der Wirtschafts- und Arbeitsmarktverwaltung, angezeigt.
7. Die Frage, ob es überhaupt einer Modifikation der bisherigen Abgrenzung der Regierungsbezirke in Bayern bedarf – die Ad-hoc-Arbeitsgruppe sieht hierfür mehrheitlich ein Handlungserfordernis – sollte zunächst transparent und plausibel dargelegt werden. Wenn dies bejaht werden kann, ist der Reformprozess durch eine Effizienzprüfung zu begleiten und zu kontrollieren. Auf die räumlichen und institutionellen Wirkungen ist besonderes Gewicht zu legen. Dabei würde es im Rahmen der Umsetzung nicht nur Gewinner geben und eine große Anzahl an Beschäftigten müsste sich räumlich neu orientieren.

Literatur

- Bayerische Staatskanzlei** (2005): Regierungserklärung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei und des Staatsministers für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform zum Thema „Verwaltung 21 – Reform für ein modernes Bayern“. München.
- Bayerische Staatsregierung** (2020): Landesentwicklungsprogramm Bayern. Stand 2020. München.
- Bayerischer Landtag** (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. München. = Drucksache 17/19700.
- Bogumil, J.; Ebinger, F.** (2012): Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen – und was Baden-Württemberg daraus lernen kann. In: RP-Report 4, 23-26.
- Bogumil, J.; Kottmann, S.** (2006): Verwaltungsstrukturreform. Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren. = Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative 11.
- Lutzenberger, F.** (2020): Interview mit Prof. Holger Magel: München ein riesiger Staubsauger. In: Weiß-Blaue Rundschau 63, 2, 6-10.
- Mang, J.** (1958): Ausgliederung der Stadt München aus dem Regierungsbezirk Oberbayern? In: Bayerische Verwaltungsblätter 4, 77-78.
- Meder, T.; Brechmann, W.** (2020): Kommentar zur Bayerischen Verfassung. Stuttgart/München.
- Miosga, M.; Saller, R.** (Hrsg.) (2007): Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 339.
- Paesler, R.** (1982): Region – Stadtregion – Agglomerationsraum München. Probleme der Abgrenzung und neuere Entwicklungstendenzen. In: Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft München 67, 21-33.
- Priebs, A.** (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: Die Öffentliche Verwaltung 55, 144-151.
- Regionalverband Bodensee-Oberschwaben** (Hrsg.) (2003): Synergie-Effekte durch Kooperationen. Zusammenarbeit des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben mit kommunalen und staatlichen Partnern im Bereich EDV/GIS. Ravensburg.
- Ruppert, K.; Paesler, R.** (1979): Verwaltungsgebietsreform und Regionalisierung in Bayern. In: Mitteilungen und Berichte des Salzburger Instituts für Raumforschung 2, 47-92.
- Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern** (1974): Stadt-Umland-Gutachten Bayern. München.
- Scheer, A.-W.; Krupke, H.; Heib, R.** (2003): E-Government, Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung. Berlin.
- Ständige Konferenz der Innenminister der Länder** (1973): Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanz-Bericht). Düsseldorf.
- StMFH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat** (2020): Behördenverlagerungen. Stärkung der bayerischen Regierungsbezirke. München.
<https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2020/01/behoerdenverlagerungen.pdf> (13.12.2020).
- Terfrüchte, T.** (2015): Regionale Handlungsräume. Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Lemgo. = Metropolis und Region 14.
- van der Laan, L.; Schalke, R.** (2001): Reality versus Policy: The Delineation and Testing of Local Labour Market and Spatial Policy Areas. In: European Planning Studies 9, 2, 201-221.
- Wirtschaftsgeographisches Institut der Universität München** (Hrsg.) (1969): Planungsregionen Bayerns. Ein Gliederungsvorschlag. München.
- Wittl, W.** (2020): Söder will München zum achten Regierungsbezirk in Bayern machen. In: Süddeutsche Zeitung vom 15. Januar 2020.
<https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-behoerdenverlagerung-soeder-regierungsbezirke-1.4757610> (13.12.2020).

ANHANG

Graphentheoretische Analysen zur Raumabgrenzung in Bayern

Van der Laan und Schalke (2001) verwenden für ihre Abgrenzung von niederländischen Arbeitsmarktreionen eine insgesamt neunstufige Abfolge von Zuordnungsschritten (vgl. Abbildung A1). Die Vorgehensweise bei Schritt 1 bis 3 orientiert sich am graphentheoretischen Grundmodell, das heißt, es werden alle Teilräume (municipalities) einem Kern (node) zugeordnet, sofern ihre Verflechtung klar – direkt oder indirekt – auf diesen ausgerichtet ist. Neu ist, dass die Verknüpfung der Kerne mit den zugehörigen Teilräumen an zwei Prämissen gekoppelt wird: (a) der Maximalstrom (g_1) umfasst mehr als 25% aller Auspendlerinnen/Auspendler, (b) der Unterschied von stärkstem (g_1) und zweitstärkstem (g_2) Strom muss mindestens 60% des zweitstärksten Stromes betragen (van der Laan/Schalke 2001: 206). Terfrüchte (2015: 129) spricht in diesem Zusammenhang von einer Qualifizierung der Interaktion bei van der Laan und Schalke (2001) gegenüber dem Grundmodell, weil das Verhältnis von Maximalstrom und nachrangigen Strömen nicht unberücksichtigt bleibt.

In den Schritten 4 bis 6 werden bislang unabhängige Teilräume, deren primäre und sekundäre Interaktionsströme auf den Kern und/oder auf zugehörige Teilräume der Nodalregion (cluster) gerichtet sind, in ebendiese Nodalregion integriert. In Schritt 7 erfolgt die Verschmelzung zweier Nodalregionen, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: (a) g_1 eines Kerns ist auf einen anderen Kern gerichtet, (b) g_2 desselben Kerns ist auf einen Teilraum in der eigenen oder der anderen Nodalregion gerichtet, (c) g_2 der Nodalregion (also die Summe der Interaktionsströme aller Teilräume und des Kerns) ist auf die andere Nodalregion gerichtet (van der Laan/Schalke 2001: 206 ff.).

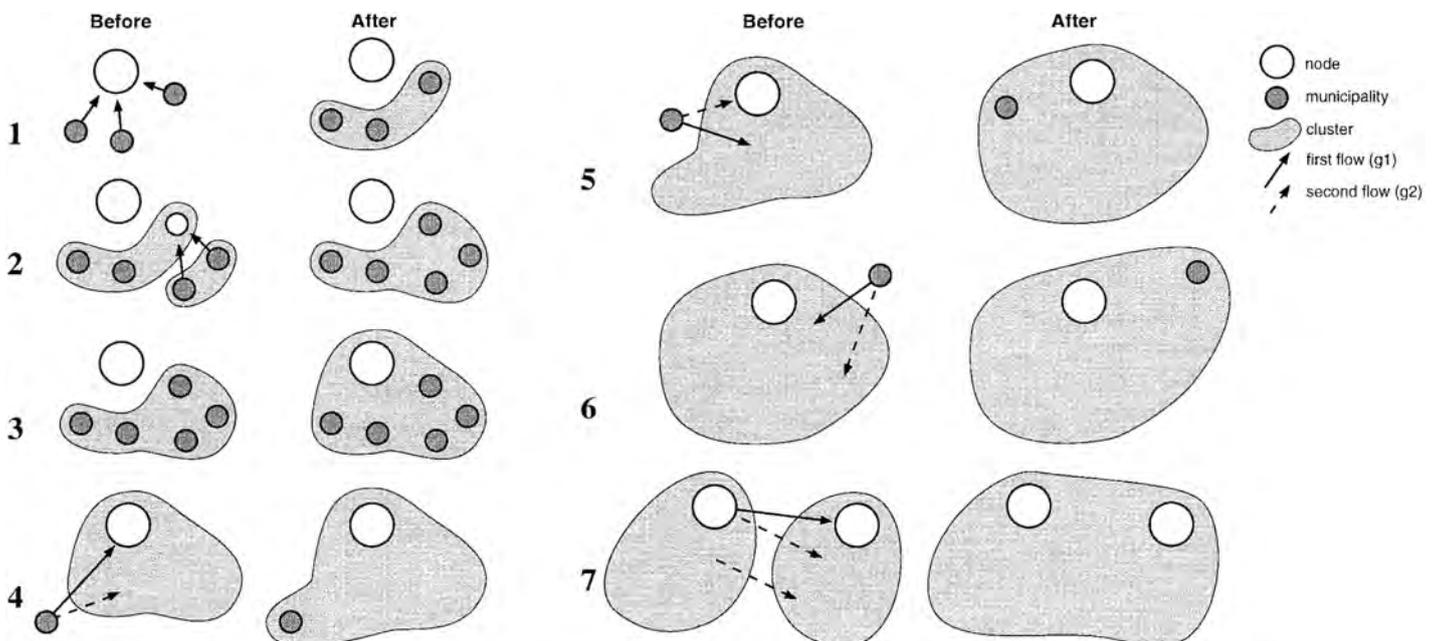


Abb. A1: Klassifikationsverfahren nach van der Laan und Schalke / Quelle: van der Laan/Schalke (2001: 207)

Bei Schritt 8 werden noch verbliebene Teilräume über ihre Verflechtungsbeziehung den Nodalregionen zugeordnet. Hierfür werden die in eine Nodalregion gerichteten Interaktionsströme zusammengefasst und unter Beachtung der bei Schritt 1 genannten Qualifikationskriterien zugeordnet. Zudem besteht die Möglichkeit, kleine Nodalregionen mit maximal drei Teilräumen plus Kern aufzulösen und neu zuzuordnen. In einem letzten Schritt werden noch verbleibende Teilräume über ihre geographische Lage den Nodalregionen zugewiesen (vgl. Terfrüchte 2015: 130).

Als Grundlage der Anwendung des Ansatzes von van der Laan und Schalke (2001) auf Bayern wird die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Auspendlerinnen/Auspendlern in Bayern zum Stichtag 30. Juni 2019 verwendet. Damit sind verschiedene Einschränkungen und Unschärfen verbunden. Hervorzuheben ist die generelle Untererfassung der Pendelbeziehungen, weil nicht sozialversicherungspflichtig Arbeitende (u.a. Beamtinnen/Beamte und Selbstständige) im Datensatz unberücksichtigt bleiben. Darüber hinaus deuten einige Fälle darauf hin, dass Unzulänglichkeiten bei der Regionalisierung nach dem tatsächlichen Arbeitsort gegeben sein dürften (denkbar beispielsweise durch „Falschmeldung“, wenn ein Arbeitgeber mehrere Betriebe in unterschiedlichen Standortgemeinden besitzt). So zeigen einige, häufig kleinere Kommunen verhältnismäßig starke Pendelverflechtungen mit relativ weit entfernten Standorten. Ein Extremfall dieser Art lässt sich bei dem niederbayerischen Markt Arnstorf vermuten, der bei der nachfolgenden Analyse mit zwei weiteren Kommunen eine eigene Nodalregion mit Kern „Berlin“ bildet. Teils lassen sich außergewöhnlich große Pendeldistanzen sicherlich auch darauf zurückführen, dass der Erst- und nicht der Zweitwohnsitz gemeldet wird, was zu Fernpendlern führen kann, obwohl diese nicht oder nur geringfügig pendeln. Ein Manko, das insbesondere bei der Analyse nationaler Grensräume zum Tragen kommt, ist die fehlende Dokumentation von Auspendlerinnen/Auspendlern ins Ausland.

Die Abbildung A2 zeigt die Ergebnisse zum Ende der Schrittfolgen 1 bis 3, 4 bis 6 und 7 bis 8 gemäß dem Ansatz von van der Laan und Schalke (2001). Die räumliche Orientierung soll eine mit den identifizierten Kernen beschriftete Karte erleichtern (Abbildung A4). Auf den finalen Schritt 9 wurde verzichtet, weil er keinen konkreten statistischen Vorgaben und damit einer gewissen Willkür unterliegt (van der Laan/Schalke 2001: 208), und weil er das Gefüge der Nodalregionen nicht mehr nennenswert verändern kann.

Bei Anwendung der Schrittfolgen auf Bayern ergaben sich in einigen Fällen methodische Zuordnungsprobleme, für die der Ansatz von van der Laan und Schalke (2001) keine konkrete Auflösung bot. Im Fall der wechselseitig starken Ausrichtung von zwei Teilräumen aufeinander (z.B. Peiting und Schongau) wurde aus rechenökonomischen Gründen nicht ein Doppelkern, sondern eine Kommune als Kern und die andere als zugehöriger Teilraum bestimmt. Grenzüberschreitende Orientierungen von Kommunen auf Kerne anderer Bundesländer (z.B. Wangen im Allgäu) wurden als Nodalregion ohne bayerischen Kern beibehalten. Speziell bei Schritt 7 – also der Verschmelzung von Nodalregionen – wurden auch Zuordnungen durchgeführt, wenn bei Prüfung von Bedingung (c) g1 in die andere Nodalregion gerichtet war, da dies eine noch intensivere Beziehung darstellt. Zudem wurden Zuordnungsketten auch nach Schritt 3 vervollständigt, um keine Nodalregionen ohne Kern entstehen zu lassen.

Im Ergebnis nach Anwendung der Schritte 1 bis 8 des Ansatzes von van der Laan und Schalke (2001) (vgl. Abbildung A2) zeichnet sich ab, dass dieser bei stringenter Umsetzung für eine bayerische Regionsabgrenzung als alleiniges Instrument kaum geeignet ist. Insbesondere ergibt sich nach Schritt 7 eine ausgeprägte Unwucht bei der Größenkonfiguration. So werden Kerne und Umland der relativ großen Nodalregionen Augsburg, Rosenheim und Landshut (sowie vier weitere) aufgrund ihrer starken Pendlerorientierung insbesondere zur Landeshauptstadt in die Nodalregion München integriert. Sogar die Nodalregion Dingolfing wird wegen der Kettenverflechtung über Landshut nach München indirekt zugeordnet.

Die großräumig intensiven Verflechtungsbeziehungen zwischen den großen Zentren in Verbindung mit der hohen Anziehungskraft Münchens (etwas weniger ausgeprägt auch Nürnbergs) führen zu sehr großen Nodalregionen und einem sehr heterogenen gesamt-bayerischen Bild. Distanz verliert als limitierender Faktor für Austauschbeziehungen aufgrund von Verbesserungen der Mobilität, aber auch durch Digitalisierung (Homeoffice) in der Arbeitswelt an Bedeutung. Das wirkt sich relativierend auf die Eignung des graphentheoretischen Ansatzes sowie der Pendlerverflechtung als Indikator für Regionsabgrenzungen in Bayern aus.

Und dennoch kann sich der Ansatz als nützlich erweisen. Abbildung A3 zeigt das Ergebnis einer modifizierten Vorgehensweise, bei der der Schritt zur Verschmelzung von Nodalregionen weggelassen wurde. Es gibt für gut 84% aller bayerischen Kommunen deren grundlegende Pendlerorientierung wieder und liefert damit brauchbare Hinweise für eine Regionsabgrenzung. Freilich ist es erstrebenswert, durch weitere Modifikationen oder durch Zuhilfenahme anderer Methoden und Kriterien das Bild zu konkretisieren und die noch hohe Zahl an kleineren Nodalregionen zweckmäßig zu reduzieren.

Analyse der Pendlerverflechtung in Bayern –
Anwendung des Ansatzes von Van der Laan/Schalke 2001

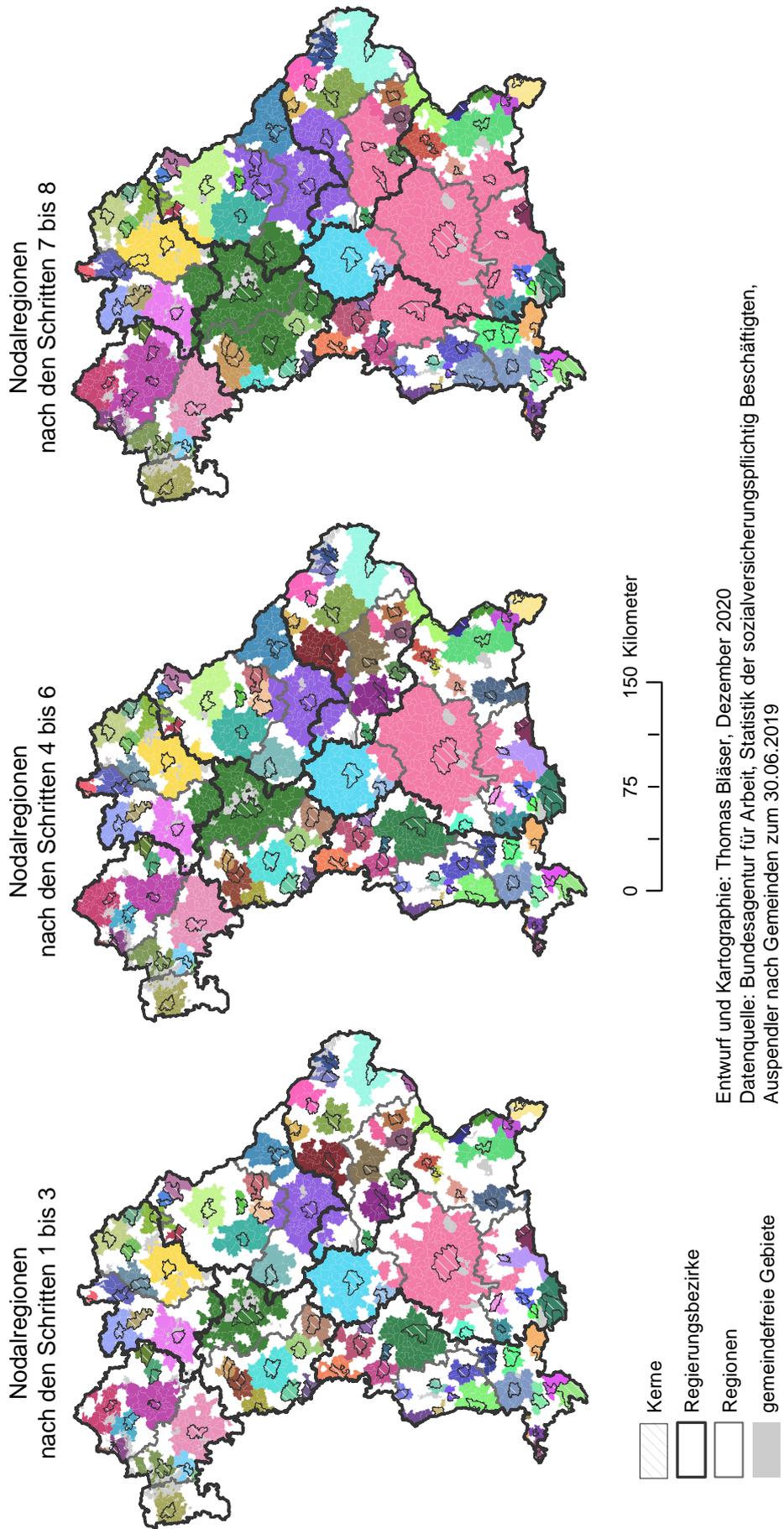
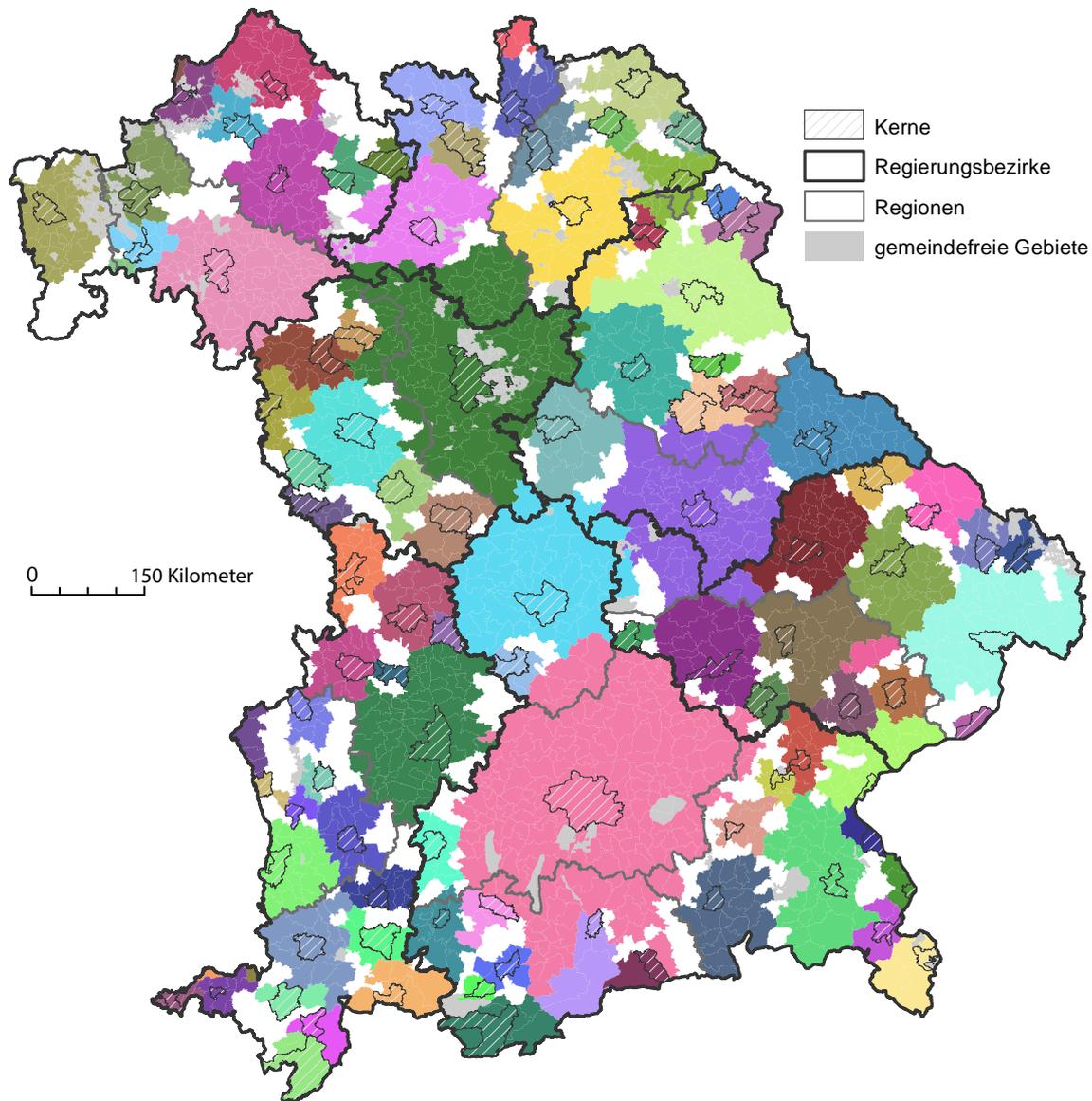


Abb. A2: Anwendung des Ansatzes von van der Laan/Schalke (2001) auf Bayern

Analyse der Pendlerverflechtung in Bayern –
Variation bei der Anwendung des Ansatzes von Van der Laan/Schalke 2001

Nodalregionen nach den Schritten 1 bis 8, aber ohne Schritt 7
(d. h. Verzicht auf die Verschmelzung von Nodalregionen)



Entwurf und Kartographie: Thomas Bläser, Dezember 2020

Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Auspendler nach Gemeinden zum 30.06.2019

Abb. A3: Modifizierte Anwendung des Ansatzes von van der Laan/Schalke (2001) auf Bayern

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

shop.arl-net.de

Nr.

- 119 **München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern.**
Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Verwaltungsneugliederung Südbayern" der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bayern der ARL. Hannover 2021.
URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01199>
- 118 **SARS-CoV-2-Pandemie: Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung?**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Pandemie und Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2021.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01189>
- 117 **Neuorientierung der Raumordnung in Bayern.**
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bayern der ARL. Hannover, 2020.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01173>
- 116 **Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft.**
Positionspapier aus der gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2020.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01163>
- 115 **Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung – eine Positionsbestimmung.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“ der ARL. Hannover, 2020.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01153>
- 114 **Small town research in Germany – status quo and recommendations.**
Position Paper of the Ad-hoc Working Group "Kleinstadtforschung" (Small Town Research) of the ARL. Hanover, 2019.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01149>
- 113 **Kleinstadtforschung.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Kleinstadtforschung“ der ARL. Hannover, 2019.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01134>
- 112 **Spatial and Transport Development in European Corridors – Example Corridor: Orient/East-Med. Connecting and Competing in Spaces of European Importance.**
Position Paper of the International Working Group „Spatial and Transport Development in European Corridors – Example Corridor: Orient/East-Med“ of the ARL. Hanover, 2019.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01124>
- 111 **Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern.**
Positionspapier aus der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. Hannover, 2018.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01116>

