

10.11.1966

Aufsatz:

Halbsteinberg

Das Gebiet Halbsteinberg

Thesen - S. 33-40

Schriftenreihe des Vereins
für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin

BAND 16

Die Verwaltungsregion

Aufgaben und Verfassung
einer neuen Verwaltungseinheit

KOHNHAMMER

sich heute stellen, auch in der früheren Zeit, wenn natürlich auch in ganz anderen, der damaligen Lage angepaßten Formen wahrgenommen wurden. Das zeigt aber wiederum, daß Raumordnung und Planung nicht so neue Gebiete sind, und vor allem, daß sie nicht losgelöst von der allgemeinen Führung der Verwaltung sinnvoll wahrgenommen werden können. Es wird sich immer wieder herausstellen, daß je weitgespannter, je tatkräftiger und zielbewußter Aufgaben der Planung — sei es im regionalen, sei es im gesamtstaatlichen Rahmen — verfolgt werden, desto sicherer führen sie von den Bedürfnissen der Siedlung, der Gesundheit, der Bildungsstätten, des Verkehrs her wieder in den Raum der allgemeinen Verwaltung zurück, der staatlichen wie der kommunalen.

FRIEDRICH HALSTENBERG

Das Beispiel des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk

Lassen Sie mich vorausschicken, daß ich kein Referat über den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk halten, sondern nur einige in dieser Organisation gewonnene Erfahrungen zur Bereicherung dieses Kolloquiums vortragen will. Gegenstand dieser Diskussion ist die *Verwaltungsregion*, nicht die *Planungsregion*. Die Bemühungen um die Idee der Planungsregion haben schon zu einem gewissen Erfolg geführt. Wenn wir nun erkennen, daß das „nur“ ein Schritt zu einem weiter gesteckten Ziel war, dann müssen wir Bedacht nehmen, greifbare Erfolge nicht zu gefährden. Unter diesem Vorbehalt scheint es erlaubt zu sagen, daß auf lange Sicht besondere Planungsorganisationen für die regionale Ebene nicht ausreichen. Wir müssen über die regionale *Planung* hinaus die regionale *Verwaltung* anstreben.

Die bisherigen, schon zwei Jahrzehnte andauernden Bemühungen um die regionale Planung haben bis heute im ganzen Bundesgebiet noch nicht zur Verabschiedung eines einzigen verbindlichen großräumigen Regionalplans geführt. Der erste Plan dieser Art wird in Kürze vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk aufgestellt werden. Für uns wird dann das Bemühen im Vordergrund stehen, diesen Plan in die Wirklichkeit umzusetzen, ihm in der Verwaltung Geltung zu verschaffen. Die besonderen regionalen Planungsorganisationen werden damit zu Wegbereitern für eine Verwaltungsreform. An ihrem Ende wird auch die Raumplanung als Generalstabsarbeit der Verwaltung wieder ganz in die allgemeine innere Verwaltung zurückgekehrt sein, und zwar auf allen Ebenen: auf der des Landes, der der Verwaltungsbezirke und der der Gemeindeverbände, also auch der der Landkreise. Bei den Gemeinden haben wir übrigens die Zusammenlegung von Planung (Bauleitplanung) und Durchführung schon heute.

Die Verwaltungsregion verstehe ich als eine Verwaltungseinheit, die oberhalb der Landkreise und kreisfreien Städte steht und — räumlich gesehen — kleiner ist als das Gebiet eines Landes. Diese grobe Eingrenzung läßt noch vieles offen: Wollte man z. B. das Land Nordrhein-Westfalen in solche Regionen einteilen, so gäbe es durchaus Alternativen. Es könnten bei einer Zusammenfassung von jeweils mehreren Kreisen 12 bis 15 solcher regionalen Verbände im Lande in Frage kommen, wenn man sich an dem Modell der Stadtregionen oder am Modell der Verdichtungs-, Ausstrahlungs- und Ergänzungsräume orientiert. Auf der anderen Seite scheint es ebenso denkbar, daß man das Land Nordrhein-Westfalen in nur drei Großregionen einteilt. Ich meine, daß — zumindest in Nordrhein-Westfalen — nur großräumige Regionalverbände die ihnen zufallenden Aufgaben werden lösen können.

Die Aufgaben, die einer Region zugewiesen werden sollen, müssen enumerativ bestimmt werden. Undenkbar ist es, dem Regionalverband eine Kompetenz-Kompetenz zuzuweisen. Zu dieser Warnung veranlaßt mich insbesondere die Besorgnis, daß eine solche Kompetenz-Kompetenz leicht zu einer unerwünschten Schmälerung der orts- und kreiskommunalen Aufgabensubstanz führen könnte. Doch sollte man über einen gesetzlichen Pflichtenauflistungskatalog hinaus — Sie finden meine Vorstellung in der These Nr. 8, vgl. unten, S. 40 — den regionalen Kommunalverbänden die Möglichkeit öffnen, weitere Aufgaben an sich zu ziehen. Dabei müssen materielle Sicherungen eingebaut werden, die gesetzlich festzulegen sind. Für die Übernahme solcher Aufgaben sind qualifizierte Mehrheiten in den parlamentarischen Vertretungsorganen der Region vorzusehen.

Professor Scheuner hat dargestellt, daß man bei Aufgaben der Region unterscheiden muß zwischen solchen, die von der Ortsebene „heraufzuziehen“ und solchen, die von staatlichen Behörden „herunterzuziehen“ sind. Beachtenswerte Anregungen zu den „heraufzuziehenden“ Aufgaben enthält die Arbeit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung über die Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Aus der Anlage 6 dieser Arbeit¹ halte ich folgende Aufgaben für besonders wichtig (die Reihenfolge ist die des Gutachtens der Kommunalen Gemeinschaftsstelle):

- Regionale Bodenvorratswirtschaft,
- Schulstrukturplanung,
- Krankenhausstrukturplanung,
- Entwicklung eines regionalen Raumordnungsplanes,
- Generalverkehrsplanung,
- Sicherung von Wassergewinnungsgebieten,
- Wasserwirtschaftliche Flächenausweisung,
- Planung und Führung von Versorgungsleitungen,
- Planung und Ordnung von Erholungs- und Naturschutzgebieten,
- Ordnung der Kies- und Sandausbeute,
- Beteiligung an Naturparks,
- Gemeinsame Müllbeseitigung,
- Abstimmung über den Ausbau und über Betriebsmaßnahmen der Nahverkehrsbetriebe.

Bei den Aufgaben, die jetzt von der staatlichen Mittelinstanz oder von staatlichen Sonderbehörden wahrgenommen werden, muß man wissen, welchem Gedankengang man bei der Bildung von Verwaltungsregionen folgen will. Es gibt verschiedene Ansatzpunkte. Man könnte untersuchen, welche Aufgaben vom Sachbezug her in der Region wahrgenommen werden und wieweit sie vom Inhalt her mit bisher staatlichen Aufgaben gebündelt werden müssen.

¹ Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Teil I, Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1963, S. 105.

Ich will ein Beispiel nennen: In der Verbandsordnung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk werden u. a. die sogenannten Verbandsgrünflächen aufgeführt. Durch eine Selbstverwaltungsentscheidung kann ein besonderer Schutz für solche Flächen herbeigeführt werden, die der Bebauung nicht zugeführt werden sollen. Im gleichen Raum verwaltet die Landesbaubehörde Ruhr den Natur- und Landschaftsschutz als eine staatliche Aufgabe. Man fragt sich, warum zwei im Ziel so verwandte Aufgabenbereiche mit unterschiedlichem Instrumentarium angefaßt werden, von verschiedenen Behörden, mit unterschiedlichen Meinungen, mit gegenseitigen Beteiligungen, mit einem Verwaltungsaufwand, der von der Sache her nicht notwendig ist und ihr kaum dient.

Über dieses Beispiel hinaus gibt es eine ganze Reihe staatlicher Aufgaben, die einen zwingenden Sachbezug zu den Kernaufgaben der Region haben und die daher im Interesse der materiellen Bündelung in die Verwaltungsregion gelegt werden sollten, z. B.:

- Kataster- und Vermessungsangelegenheiten,
- Gewerbeaufsicht,
- Bauangelegenheiten,
- Aufgaben der Bezirksplanungsbehörden,
- der bereits erwähnte Natur- und Landschaftsschutz,
- Landschaftspflege,
- große Teile des Dezernats Verkehr,
- Forstwesen.

Durch die Zusammenlegung der Aufgaben, die auch in einer künftigen Region notwendig kommunal bleiben, und der bisher staatlichen Aufgaben bin ich zu der Liste in Nr. 8 meiner Thesen gekommen.

Bevor ich eine Schlußfolgerung ziehe, sei dargelegt, wie groß der Effekt einer solchen Vereinigung wäre. Gemeinhin wird der Ruhsiedlungsverband mit Recht als eine vorzüglich angelegte Konstruktion angesehen. Höchst zweckmäßig ist hier — auf allerdings fachlich begrenztem Raum — die Heraufziehung kommunaler Kompetenzen verwirklicht. Doch ist eine sachgerechte Gesamtbündelung der Aufgabenkomplexe noch nicht herbeigeführt worden. Auf dem gleichen Felde, auf dem der Siedlungsverband wirkt, arbeiten z. B. die Landesbaubehörde Ruhr, drei Regierungspräsidenten, ein Oberbergamt, zwei Landschaftsverbände und sechs Wasserverbände. Durch neue organisatorische Maßnahmen sind elf Strukturregionen im Lande geschaffen worden, von denen vier in unserem Bereich liegen. Im Frühjahr 1966 hat das Land einen Bevollmächtigten des Ministerpräsidenten für die Strukturverbesserung im Revier ernannt. In Kürze werden wir eine zusätzliche Einrichtung zur Strukturverbesserung im Revier haben, nämlich die Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere GmbH.

Ein solcher Behörden- und Organisationswirrwarr auf der regionalen Ebene ist beklagenswert. Ich warne vor der Schaffung von Verwaltungsregionen.

die auf das bisherige Verwaltungsgefüge als neue Organisation aufgepfropft werden. Damit mögen fachliche Teilerfolge erzielbar sein; aber man muß den Preis kennen, den man damit von der Verwaltung fordert.

Verwaltungsregionen können das ihnen zgedachte Ziel nur erreichen, wenn zugleich mit ihrer Installierung eine klare Zuständigkeitsbereinigung erfolgt. Dies begründet meinen Vorschlag, einerseits die staatliche Mittelinstanz beizubehalten, sie aber auf solche Fachgebiete zu begrenzen, die klar abgrenzbar sind von denen, die ich in dem Vorschlag eines Aufgabenkatalogs für die kommunale Verwaltungsregion erwähnt habe (vgl. unten, S. 40). Andererseits muß man jedoch auch konsequent möglichst alle Aufgaben, die einen zwingenden sachlichen Bezug zueinander haben, bei der kommunalen Verwaltungsregion zusammenführen.

Thesen

Aufgaben der Verwaltungsregion

1. Als Verwaltungsregion soll hier die Verwaltungseinheit verstanden werden, die als *höherer Kommunalverband* oberhalb der Stadt- und Landkreisebene überörtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.
2. Die Aufgaben der Region sollten *enumerativ* begrenzt werden. Eine regionale Kompetenz-Kompetenz ist wegen der möglichen Tendenz zur Schwächung der orts- und kreiskommunalen Selbstverwaltung zu vermeiden. Doch sollte zugelassen werden, daß die Verwaltungsregion über die gesetzlichen Grundaufgaben hinaus orts- und kreiskommunale Aufgaben bestimmter Art unter bestimmten Voraussetzungen übernehmen kann. Die Zustimmung der beteiligten Kommunen oder qualifizierte Beschlüsse der Regionalparlamente sind erwägenswerte Sicherungselemente.
3. Als Aufgaben der Verwaltungsregion kommen in gleicher Weise „heraufzuziehende“ bisher orts- oder kreiskommunale Selbstverwaltungs- und Staatsauftrags- (Weisungs-)Aufgaben, wie auch bisher von der staatlichen Mittelinstanz wahrgenommene Aufgaben in Betracht.
4. In welchem Umfang bisher *orts- und kreiskommunale Aufgaben heraufzuziehen* sind, hängt auch von der Leistungsfähigkeit und Gebietsgröße der kommunalen Mitgliedskörperschaften ab. Das Bedürfnis großzügiger regionaler Aufgabenbündelung würde sich verstärken, je bescheidener die orts- und kreiskommunale Gebietsreform gestaltet wird. Volle Leistungsfähigkeit und ihren richtigen Standort in der Verwaltungsorganisation wird die Verwaltungsregion aber nur erlangen, wenn die kommunale Gebietsreform wirkungsvoll gestaltet wird, die Anzahl leistungsfähiger Mitgliedskörperschaften (Städte und Kreise) übersehbar bleibt und die Verwaltungsregion auf Aufgaben notwendig regionalen Charakters beschränkt werden kann.

Thesen

5. Welche Aufgaben der Verwaltungsregion zuzuweisen sind, hängt auch von der *prinzipiellen Aufgabenabgrenzung zwischen Staats- und Selbstverwaltungsaufgaben* ab. Für diese Abgrenzung sollten Kriterien erarbeitet werden. Die bisherige Aufgabenabgrenzung, weithin zufällig entstanden, auch von politischen Akzenten stark beeinflußt, erscheint als Ausgangspunkt wenig tauglich. Für bestimmte Bereiche kann allerdings kein Zweifel an der Zuordnung von Verwaltungsaufgaben einerseits zur Staatsverwaltung (z. B. Staatshoheitsangelegenheiten, Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, Polizei- und Verteidigungsangelegenheiten), andererseits zur örtlichen Selbstverwaltung bestehen (Artikel 28 GG). Im Bereich der „Mittelinstanz“ fehlt es gegenwärtig weithin an Kriterien für eine zwingende Zuordnung zur staatlichen oder Selbstverwaltung (Beispiel: Naturschutz = staatliche Angelegenheit; Verbandsgrünflächenfestsetzung im Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk = Selbstverwaltungsangelegenheit, diese Unterscheidung trotz weitgehender Zweckidentität der Maßnahmen).

Verwaltungswissenschaftliche Beiträge zur prinzipiellen Herausarbeitung der Natur von Staats- und Selbstverwaltungsaufgaben sind erstrebenswert; sie können angesichts des zu erwartenden Gewichts politischer Abgrenzungsmotive zur Versachlichung beitragen. Die Funktion der Verwaltungsregion im Sinne der Eingangsdefinition kann aber nur gefördert werden, wenn die Tendenz auf die Kommunalisierung bisher staatlicher Mittelinstanzaufgaben zielt.

Den Bedenken, durch weitgehende Kommunalisierung von Staatsaufgaben wäre deren gesamtstaatliche Integration behindert, kann durch Zustimmung- oder Genehmigungsvorbehalte begegnet werden. Dabei sollten aber in dazu tauglichen Fällen gesetzliche Versagungsgründe fixiert werden, um eine Scheinkommunalisierung zu vermeiden.

6. Ob der Verwaltungsregion neben „heraufzuziehenden“ kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, und neben den kommunalisierten Staatsaufgaben auch *echte Staatsaufgaben im Auftrage oder nach Weisung* zu übertragen sind, bedarf näherer Prüfung. Soll die staatliche Mittelinstanz entfallen, wird nur eine großzügige Übertragung von bisher staatlichen Aufgaben auf die Verwaltungsregion in Frage kommen können; die Alternative wäre eine unerwünschte Zentralisierung auf der Ministerialebene.
7. Die Beseitigung der *staatlichen Mittelinstanz* wäre aber bedenklich, insbesondere, wenn die Verwaltungsregion danach auch die Staatsaufsicht über die kommunalen Körperschaften wahrnehmen soll. Solche Funktion der Verwaltungsregion könnte das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen der Verwaltungsregion und ihren kommunalen Mitgliedskörperschaften belasten. Dieses Bedenken gilt auch dann, wenn diese Aufgabe dem Verwaltungschef der Verwaltungsregion zugewiesen würde.

Auch andere Gesichtspunkte sprechen für die Beibehaltung einer rein staatlichen Mittelinstanz, die allerdings neben der zweckmäßig gebietsgleichen Verwaltungsregion auf echte staatliche Verwaltungsaufgaben beschränkt werden sollte. (Modell: Preußische Provinzialverwaltung mit dem staatlichen Oberpräsidenten einerseits und dem Provinziallandtag und Landeshauptmann als Provinzial-Selbstverwaltungsorgan.)

8. Auf Grund dieser Überlegungen könnten die folgenden *Aufgaben einer Verwaltungsregion* in Erwägung gezogen werden:
 - a) Regionalplanung,
 - b) verbindliche städtebauliche Planung in Sonderfällen,
 - c) städtebauliche Genehmigungen,
 - d) höhere Bauaufsicht,
 - e) regionale Strukturförderung,
 - f) Straßenbau- und Nahverkehrswesen,
 - g) Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete, Waldschutz und Landschaftspflege,
 - h) Luftreinhaltung und Gewässerschutz,
 - i) Sicherung von Grünflächen und Vorratsflächen für öffentliche Aufgaben,
 - k) gemeinsame Versorgungs-, Abwasser- und Abfallbeseitigungseinrichtungen,
 - l) Vermessungs- und Katasterwesen.
9. In Ländern, in denen bereits regionale Organisationen auf dem Gebiete der Landesplanung und/oder des Sozialwesens bestehen, sollten diese zu Verwaltungsregionen ausgebaut werden oder deren Aufgaben von den neu zu schaffenden Verwaltungsregionen mit übernommen werden. Bei der Zuweisung der Aufgaben an die Verwaltungsregion muß auch Bedacht darauf genommen werden, daß — abgesehen von der staatlichen Mittelinstanz (vgl. These Nr. 7) — weitere kommunale oder staatliche Verwaltungsbehörden der gleichen Ebene und vergleichbarer Gebietsabgrenzung entbehrlich werden. Das gilt insbesondere auch für die Sonderorganisationen auf dem Gebiete der Landes- und Regionalplanung. Diese müssen im Zuge einer umfassenden Verwaltungsreform auf den entsprechenden Verwaltungsebenen in die allgemeine innere Verwaltung zurückgeführt werden.