HANS-JOACHIM BEHR

Kommunen und Staat in Nordrhein-Westfalen

Selbstverwaltung und Staatsverwaltung – Gegensatz oder Ergänzung?

Kommunale Selbstverwaltung hat überall in Deutschland eine lange und gute Tradition. In den Rheinlanden und zumal in Westfalen jedoch erhebt man einen ganz besonderen Anspruch auf ungebrochene Überlieferung einer bürgerlichen Mitbestimmung von der Urzelle der Dorfgemeinschaft über städtische Bürgerchaftsordnung, bäuerliche Erbtagsverbände und Landstände, über die Steinischen Reformen bis hin zur Gegenwart. Aus diesem nicht zuletzt von den Landschaftsverbänden wachgehaltenen und gepflegten Traditionsbewußtsein erwächst ein entsprechend gestärktes kommunales Selbstwertgefühl, das sich auch im Verhältnis zwischen Kommunen und Staat niederschlägt. Es gibt heute in der Bundesrepublik Deutschland keinen anderen Flächenstaat, in welchem demokratische Selbstverwaltung und bürgerliche Mitverantwortung so vielfältig in Gemeinden, Städten, Kreisen, Zweckverbänden, kommunalen Arbeitsgemeinschaften, Gemeinde- und Landschaftsverbänden Raum finden. Seit Bestehen des Landes ist hier aber auch der Aufgabenbereich der Kommunen erweitert worden. Er hat heute einen Umfang, der die kommunale Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen einen Spitzenplatz unter den Bundesländern einnehmen läßt.

Das Institut der Selbstverwaltung als solches wird heute von niemandem mehr ernsthaft in Frage gestellt, mögen seine Inhalte sich auch gewandelt haben. Von der ersten Entwicklung des modernen Selbstverwaltungsgedankens bis heute jedoch ist es umstritten, wie das angemessene Verhältnis von Staat und kommunaler Selbstverwaltung zueinander aussehen sollte. Konzipiert ursprünglich als bürgerschaftliches Element und Gegengewicht zur staatlichen Bürokratie in Preußen wie auch zu deren Entlastung, hat die Selbstverwaltung sowohl staatsorientierte, integrative (Stein, Gneist) wie auch antistaatlich-liberale (Rotteck) und demokratische Ansätze (Preuß).¹ Bis 1933 war sie praktisch eine unpolitische Verwaltung von Angelegenheiten der lokalen und regionalen Gemeinschaft. Die nationalsozialistische Machtergreifung brachte zwar alle Selbstverwaltungskörperschaften in staatliche Abhängigkeit, doch nach dem Zweiten Weltkrieg gewann die wohl zunächst führungslose, aber sonst im Zusammenbruch des Dritten Reiches intakt gebliebene Verwaltung der Gemeinden und Kreise dann alsbald eine

¹ Dazu Lutz-Rainer Reuter, Kommunalpolitik im Parteienvergleich. Zum Funktionswandel der kommunalen Selbstverwaltung anhand der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP, in: aus politik und zeitgeschichte, beilage zur wochenzeitung das parlament. B 34/76. S. 4ff.

besonders wichtige Stellung. In der unmittelbaren Folgezeit des Krieges lag die ganze Last der Verwaltung und der Versorgung der Bevölkerung zeitweilig fast ausschließlich und unmittelbar bei ihnen. Gemeinde und Kreis waren aber auch im Rahmen der von den Besatzungsmächten der westlichen Zonen eingeschlagenen Politik eines stufenweisen Wiederaufbaus deutscher Verwaltung von unten die ersten Stufen, auf denen die Deutschen wieder Eigenverantwortung erhielten. Die Bewältigung der Versorgungsprobleme der ersten Stunde, die Eingliederung der Flüchtlinge und Vertriebenen, die Aufräumung und der alsbald einsetzende Wiederaufbau, unter anderem solcher Städte wie Bocholt, Düren, Paderborn, deren Wohnsubstanz der Krieg zu mehr als 90% vernichtet hatte, waren unübersehbare Erfolge. Ihre Bilanz wurde gewiß nicht zu unrecht von den Organisatoren als Beweis für die Leistungsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltung angeführt.

Solche Hochschätzung der Selbstverwaltung traf auf einen nach dem Zusammenbruch nur zu verständlichen Wunsch nach Reform, Vereinfachung und Verbilligung der öffentlichen Verwaltung. Da der zentralistische Staat sein Ende in einer Katastrophe gefunden hatte, erschien die Demokratisierung der Verwaltung noch ebenso vordringlich wie der Abbau überflüssiger Behörden. Ein Ausfluß der Demokratisierung war auch die Forderung nach Stärkung der Selbstverwaltung. Es verbreitete sich die Vorstellung, daß nunmehr die Kommunen der staatlichen Verwaltung gegenüber größeres Gewicht erhalten mußten. „Die Stunde der Selbstverwaltung ist da!“ erklärte emphatisch der einstige Präsident des Deutschen Städtetages Oskar Mulert Ende 1946 auf der 3. interzonalen Städtekonferenz. Es ist kaum übertrieben, wenn man von einem wahrlichen „Selbstverwaltungsrausch“ jener ersten Nachkriegsjahre spricht.² Die SPD machte im Aktionsprogramm Dortmund 1952 ausführliche Aussagen zur Kommunalpolitik. Freie Gemeinden und ihre Eigenverantwortlichkeit seien das „Fundament jedes freiheitlichen demokratischen Staates“, hieß es, als „dritte Säule im Staatsaufbau“ müßten sie institutionell verankert werden und bedürften dazu der Stärkung im Finanzausgleich, des Ausbaus ihrer demokratischen Selbstverwaltung, der Erhöhung ihrer Eigenverantwortung und des Schutzes ihrer gemeinschaftlichen Einrichtungen vor Privatisierung. Auch die CDU setzte der Selbstverwaltung eine Priorität und verlangte 1953 in ihrem ersten Programm, daß die Staatsgewalt nur lokal nicht erfüllbare Aufgaben wahrnehmen sollte.³ Die kommunalen Spitzenverbände, vornehmlich der schon 1945 wiedererstandene Deutsche Städtetag, nahmen aktiven Anteil an der Diskussion um die Gestaltung des Grundgesetzes, insoweit es die Verankerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts betraf. Über dessen formale Garantie hinaus verlangten sie ausrei-

2 Wolfgang Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 17). Stuttgart 1968. S. 97.

3 Reuter, S. 16ff.

chende eigene Steuerquellen, Bundesrechtsrahmenkompetenz für Finanz- und Lastenausgleich zwischen Ländern und Gemeinden und dieser untereinander sowie Junktim von Aufgabenneuzuweisungen durch die Gesetzgeber bei gleichzeitiger Regelung der Kostendeckung.

Hinsichtlich der institutionellen Garantie war zwischen allen Parteien im Parlamentarischen Rat schnell Konsens erzielt. Der Anspruch der Gemeinden, neben Bund und Ländern gleichrangig als dritter Träger öffentlicher Aufgaben anerkannt zu werden, indes scheiterte. Allein Karl Renner von der KPD beanstandete damals die angebliche Wirkungslosigkeit der Selbstverwaltungsgarantie, die sich aus der mangelnden Finanzregelung ergebe.

Ohne Widerspruch hat das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung Eingang in das Bonner Grundgesetz und in alle Länderverfassungen gefunden, die es mit zum Teil übereinstimmendem Wortlaut garantieren. Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes enthält allerdings nur eine institutionelle Garantie der Selbstverwaltung. Was zu ihrem Wesen gehört, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen historischen Erscheinungsformen zu entnehmen. Zum Inhalt des vom Gesetzgeber nicht antastbaren Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie sind nach Feststellung des Bundesverfassungsgerichts die beiden folgenden Gesichtspunkte zu beachten: „Selbstverwaltung ist ein geschichtlich gewordener Begriff, die geschichtliche Entwicklung der Selbstverwaltung ist daher bei der Bestimmung ihres Wesens zu berücksichtigen. Das bedeutet vor allem, daß beschränkende Bestimmungen in der Vergangenheit auch Beschränkungen in der Gegenwart zulassen. Selbstverwaltung bedeutet eigenverantwortliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat mit dem Ziel, durch bürgerschaftliche Mitverantwortung das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren.“⁴

Während im Grundgesetz die kommunale Selbstverwaltung eine demokratisch-theoretische Begründung findet, ist dieses in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 1950 nicht der Fall. Ihr Art. 78 enthält eine institutionelle Garantie der Selbstverwaltung in Gemeinden, Gemeindeverbänden und Gebietskörperschaften, soweit sie zum Zeitpunkt der Annahme der Verfassung bestanden. Eine Rechtfertigung für die Selbstverwaltungsgarantie findet sich weder hier noch in der Kreisordnung.⁵ In der Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen heißt es jedoch in § 1: „Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus. Sie fördern das Wohl der Bürger in freier Selbstverwaltung

4 Herbert-Fritz *Mattenklodt*, Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Sachstandsbericht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Lande Nordrhein-Westfalen. Münster 1972. S. 57. Urteil v. 20. 3. 1952 (BVerfGE 1. S. 167ff.), Urteil v. 29. 4. 1958 (ebd., 11. S. 266ff.), Urteil v. 26. 11. 1963 (ebd., 17. S. 172ff.).

5 Landkreisordnung f. d. Land NW v. 27. 7. 1953 Gesetz- u. Verordnungsblatt NW 1953, S. 305ff.

durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe.“⁶ Es wird nicht bestritten, daß die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch das Recht der Kommunen einschließt, ihre Finanzwirtschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Keine Einigkeit indes herrscht darüber, ob dazu neben der Ausgabenfreiheit auch Einnahmefreiheit, d. h. das Recht auf eigene Einnahmequellen, und Steuerfreiheit, d. h. ein Recht auf eigene Steuerquellen, gehören. Nordrhein-Westfalen allerdings hat in Art. 79 der Landesverfassung den Gemeinden „das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen“ ausdrücklich eingeräumt. Nach Ansicht der Düsseldorfer Regierung steht den Gemeinden bei einem Teil ihrer Steuerquellen aus rechtlichen und sachlich-politischen Gründen ein eigenes Heberecht zu.⁷

Bei der Einbindung der kommunalen Selbstverwaltung in den Verfassungsaufbau der Länder sind manche Wünsche der Kommunen unerfüllt geblieben, darunter die schon seit der Weimarer Zeit erhobenen Forderungen nach kommunaler Mitwirkung bei der Gesetzgebung etwa durch eine Gemeindekammer und nach unstreitiger Finanzautonomie.

Generell hat der Deutsche Städte- und Gemeindetag, der die Kommunen auch im Fernsehrat des ZDF und anderen Gremien vertritt, deshalb die Vertretung der gemeindlichen Selbstverwaltung gegen die Regierungen in Bund und Ländern übernommen.⁸ Eine formelle Grundlage für seine Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes wurde 1976 durch Änderung der Geschäftsordnung II (§ 69,5) der Bundesministerien geschaffen.⁹ Nordrhein-Westfalen kennt keine förmliche Geschäftsordnungsregelung für die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände. Die Beteiligung geschieht im Rahmen des § 78 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes, der die Beteiligung von Stellen außerhalb der Landesregierung an Gesetzentwürfen behandelt und eine Anhörung zuläßt, „wenn und soweit dies im öffentlichen Interesse geboten ist“.¹⁰ Nach einer vom Ältestenrat beschlossenen Regelung sollen die Ausschüsse des Landtages den auf Landesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden „vor der Beschlußfassung über einen überwiesenen Beratungsgegenstand, durch den wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, Gelegenheit zur schriftlichen und mündlichen Stellungnahme geben“.¹¹

6 Gemeindeordnung f. d. Land NW v. 21. 10. 1952, Gesetz- u. Verordnungsblatt NW 1952, S. 269ff.

7 Landtag NW Drucksachen 9/3002, S. 18. Dazu: Die Kreise in Nordrhein-Westfalen. Aufgaben-Strukturdaten-Einrichtungen, hg. v. Landkreistag Nordrhein-Westfalen. ²1984. S. 16.

8 Peter Michael *Mombaur*, Der Deutsche Städte- und Gemeindegewand, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 2. Berlin ²1982. S. 498.

9 Bruno *Weinberger*, Der Deutsche Städtetag, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 2. Berlin ²1982. S. 481.

10 Wolfgang *Roters*, Die Beteiligung der Kommunen an höherstufigen Entscheidungsprozessen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 1. Berlin ²1981. S. 293.

11 Ebd., S. 298f.

Das Modell einer Trennung von großer Staatspolitik und kleiner Kommunalpolitik, das den Kommunen nur Gestaltungsräume überließ, die noch nicht vom Staat besetzt waren, hat schon lange keine Geltung mehr. Staatspolitik und Kommunalpolitik können nicht mehr Gegensätze sein, sondern müssen einander ergänzen. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind zwar Verbände ohne Staatsqualität, politisch neben Bund und Ländern aber zweifellos legitime eigenständige Willens- und Handlungsebenen des Staates und verfassungsmäßig geschützte Untergliederungen des Landes.¹² Kritische Diskussionen über das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung und damit verbundene Versuche, ihre Legitimation und ihre Funktionen im demokratischen Staat neu zu bestimmen, sind nach 1945 gleichwohl lange Zeit unterblieben, so daß weitgehend bis in die Gegenwart die antistaatliche Perspektive dominiert.

Kommunale Interessenvertreter glaubten schon Ende der fünfziger Jahre eine zunehmende Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Absichtserklärungen der Politiker einerseits sowie den Realitäten andererseits zu bemerken. Realanalysen der kommunalen Selbstverwaltung kamen bald zu der Feststellung, daß diese Institution fortschreitend ausgehöhlt werde. H. A. Berkenhoff, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, rief den Politikern zu: „Eine Gemeindedemokratie ohne Verantwortungsspielraum ist eine Farce, eine ferngesteuerte Gemeindedemokratie ein Widerspruch in sich, eine heuchlerische Vokabel. Das aber braucht nicht zu sein, wenn der Staat es will.“ Es wurde eine „Tendenz zur wachsenden Politikformulierung und Programmsteuerung“ auf der staatlichen Ebene deutlich, und man sprach vom „Fleiß der Gesetzgeber“ zumal in den Ländern als einem „großen Feind der Gemeindedemokratie“.¹³

Nach Aufforderung durch die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission wurden in einem Referat auf der Mitgliederversammlung des Deutschen Städte- und Gemeindetages 1973 in Bad Godesberg die konkreten Vorschläge der Gemeinden zur Verfassungsreform in einem Entschließungsentwurf thesenartig formuliert. Zum Teil waren es die alten Forderungen des Deutschen Städtebundes aus der Denkschrift zum Grundgesetz, die hier nach einem Vierteljahrhundert wieder aufgenommen wurden. Verlangt wurden: Ende weiterer Aushöhlung gemeindlicher Selbstverwaltung, „vorrangige Fortführung der Gemeindefinanzreform“, „verfassungsrechtlich abzusichernde Mitwirkung“ der Gemeinden „an der Gesetzgebung in Bund und Ländern“, beratende Mitwirkung der Gemeinden über ihre Spitzenverbände „im Bundesrat und seinen Ausschüssen“, Beteiligung an Entscheidungen „im Bereich der staatlichen Pla-

12 *Mombaur*, S. 491.

13 H. A. *Berkenhoff*, Mehr Demokratie durch die Gemeinden, in: Städte- und Gemeindebund Jg. 1973. S. 295. Dazu: Kommunalpolitischer Kurier 6, 1954. S. 255; s. Bericht des Geschäftsführers des Nordrhein-Westfälischen Landkreistages Dr. Köchling in der 6. ordentlichen Mitgliederversammlung am 17. Mai 1949 in Bad Godesberg, in: Die Selbstverwaltung Jg. 3 1949 Nr. 7, NW Hauptstaatsarchiv (HStA) Düsseldorf NW 23 Nr. 324, S. 113.

nung, soweit sie sich auf gemeindliche Aufgaben auswirkt“. Nur einige dieser Wünsche sind inzwischen realisiert worden.¹⁴

In der Sicht der Kommunalvertreter hat sich in der Bundesrepublik eine allmähliche Auflösung „des traditionsreichen Rechts kommunaler Autonomie“ vollzogen, währenddessen sich die staatliche Politik zunehmend kommunalisiert und zugleich die Kommunalpolitik politisiert hat. Ursprüngliche Aufgaben der Kommunen sind in außerkommunale Entscheidungszusammenhänge eingebunden und ihrer ausschließlichen Kompetenz entzogen.¹⁵

Im Schlußbericht der Enquete-Kommission von 1976 wird der pessimistische Grundton der meisten Real- und Problemanalysen zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung bestätigt. „Das Verhältnis zwischen Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung“ wird danach gekennzeichnet durch „eine stärkere Verzahnung der örtlichen Verwaltung mit überörtlichen Entscheidungsträgern“. Wie der Bericht feststellt, sind „die stärkere Steuerung der kommunalen Selbstverwaltung durch Bundes- und Landesgesetze und durch zentrale Entwicklungs- und Fachplanungen, die Zunahme finanzieller Abhängigkeiten vom Staat bei steigendem kommunalen Investitionsbedürfnis für Infrastrukturaufgaben“ deutlich.¹⁶ Durch Zunahme der Auftragsangelegenheiten und der „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ auf 80-90% hat sich die Menge der kommunalen Aufgaben zwar erhöht, gleichzeitig aber sind die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben zurückgegangen. Verwaltungsfachleute sprechen von einem Prozeß der Höher- und Herabstufung öffentlicher Aufgaben, verbunden mit einer Reduzierung oder Ausweitung der Entscheidungsbefugnisse und der demokratischen Verantwortungsebenen, wodurch sich zugleich eine „Verlagerung des Gestaltungsspielraums der Kommunen von eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung hin zu arbeitsteiliger Wahrnehmung von Funktionen im Rahmen eines überörtlichen Beziehungsgeflechts“ vollzieht. Beispiele für den offenbar unaufhaltsamen Prozeß der Höherstufung von Aufgaben innerhalb des kommunalen Bereichs sind die neuen Krankenhaus-, Kindergarten-, Weiterbildungsgesetze und Spielplatzverordnungen, in denen jeweils die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte festgelegt wird, und die oft zitierte Abfallbeseitigung auf Kreisebene. Solche übergemeindlichen, ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben bilden im wesentlichen die eigenen Aufgaben der Kreise.

Es ist ein Kennzeichen der deutschen Selbstverwaltung, daß die Gemeinden eine unbeschränkte universale Zuständigkeit für ihre Angelegenheiten besitzen.

14 Erich *Rehn*, Die Stellung der Gemeinden im Bundesstaat, in: Städte- und Gemeindebund Jg. 1973. S. 321f.

15 Carl *Böbret* u. Rainer *Frey*, Staatspolitik und Kommunalpolitik, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 2. Berlin ²1982. S. 14f.; Funktionalreform. Stellungnahmen der KPV/NW (Kommunalpolitische Vereinigung). November 1979. S. 43ff. u. a.

16 Deutscher Bundestag Drucksachen 7/5924, S. 221.

Ihr Aufgabenkreis wird grundgesetzlich durch eine sogenannte Generalklausel beschrieben, während die Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise erst durch Gesetze festgelegt werden müssen. Die Landesverfassung NW allerdings ebnet diesen Unterschied des Grundgesetzes ein, indem sie mit landesverfassungsrechtlicher Autorität in Art. 78 Abs. 2 die Gemeinden und Kreise in ihrem Gebiet als „die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung“ beschreibt. In § 2 Abs. 1 der Kreisordnung NW wird das Universalitätsprinzip für die Kreise noch einmal bestätigt. Allerdings ist der kommunale Entscheidungsspielraum nicht nur in Nordrhein-Westfalen seit den 60er Jahren zunehmend eingengt worden, weil Bundes- und Landesgesetzgeber immer mehr freiwillige Aufgaben in gesetzliche Pflichtaufgaben umgewandelt haben und dabei auch die konkrete Durchführung stark reglementieren. Ihr Argument ist nicht selten die zweifelhafte Berufung auf den Auftrag zur „Realisierung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit – oft auch der Gleichartigkeit – der Lebenschancen und damit der Kompetenzerweiterung“.¹⁷ Eine Umkehr dieser Entwicklung ist mehr als unwahrscheinlich angesichts der gesamtgesellschaftlichen Bezüge, in die Kommunalpolitik und -verwaltung heute eingebunden sind. Wie will man z. B. sinnvoll Umweltschutz betreiben, Naturhaushalt sichern und Landschaft entwickeln, wenn nicht durch großräumige Planung und Rechtsetzung?¹⁸ Man muß deshalb nicht so weit gehen wie Lutz-Rainer Reuter, der 1976 schrieb: „Lokale Selbstverantwortlichkeit und zentrale Politiksteuerung im Regel-Ausnahme-Verhältnis entsprechen schon seit geraumer Zeit nicht der vorhandenen Komplexität des Leistungs- und Investitionsstaates und der Politikverflechtungen zwischen allen Ebenen politischen Handelns . . . So gesehen geht das kommunale Zeitalter zu Ende.“¹⁹

Ständige Hinweise ihrer Spitzenverbände und sonstigen Interessenvertreter auf die der kommunalen Selbstverwaltung drohenden Gefahren führten dazu, daß sich auch der 50. Deutsche Juristentag im September 1980 in Berlin mit diesem Thema befaßte. Zwar wurde die Frage erörtert, ob weitere rechtliche Maßnahmen erforderlich seien, um der kommunalen Selbstverwaltung den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum zu gewährleisten, doch gab es keine befriedigenden Antworten. Der Juristentag appellierte aber an den Gesetzgeber in Bund und Ländern, den notwendigen Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Organe zu sichern und kommunale Selbstverwaltungsaufgaben als freiwillige Aufgaben zu belassen und grundsätzlich nicht zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben oder gar zu Weisungsaufgaben zu erklären. Ferner sollten alle durch die Kommunalverwaltung anzuwendenden Vorschriften über-

17 Böhret u. Frey, S. 11f.

18 Gesetz v. 18. 2. 1975 u. v. 26. 6. 1980, Bundesbaugesetz § 1 Abs. 4; dazu: Willi Blümel, Die Rechtsgrundlagen der Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 1. Berlin ²1981. S. 261.

19 Reuter, S. 13.

prüft werden. Vertreter der Kommunen sehen eine Verbesserung in ihrem Sinne ohnehin nicht mehr in rechtlichen Maßnahmen, sondern neben einer Verbesserung der Finanzausstattung allein in einer generellen „Neubestimmung der Selbstverwaltungsgarantien“.²⁰ Die qualitativen Mängel des kommunalen Einnahmesystems sind auch durch die Finanzreform 1969 nicht behoben. Die Gemeinden erhalten bekanntlich nach Art. 106 Abs. 5 des Grundgesetzes einen Anteil aus der Einkommensteuer von derzeit 15% des Steueraufkommens im Land. Dazu kommt die Einkommensteuer als Säule der kommunalen Finanzausstattung, Einnahmen aus Gebühren u. ä. Fehlende Steuerkraft wird durch Schlüsselzuweisungen ersetzt, deren Höhe sich aus dem Unterschied zwischen Bedarfsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl errechnet. Während die Kreise in Nordrhein-Westfalen ihren Finanzbedarf z. Z. zu fast 56% aus Umlagen und zu 15% aus Schlüsselzuweisungen, die Landschaftsverbände zu 75% aus Umlagen und zu 25% aus Schlüsselzuweisungen decken, gegenüber einem Verhältnis 50 : 50 noch im Jahre 1954.²¹ Die Finanzreformkommission hatte in ihrem Gutachten von 1966 angeregt, den Gemeinden durch Bundesgesetz einen bestimmten Prozentsatz des Steuerertrags aus dem proportionalen Teil des Einkommensteuertarifs zuzuteilen und ihnen auch das Recht einzuräumen, diesen durch Hebesätze zu variieren. Das wäre eine echte Gemeindesteuer geworden, doch ist der Verfassungsgesetzgeber diesem Vorschlag nicht gefolgt, sondern hat sich auf globale Steuerüberweisungen beschränkt. Die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden, welche die Reform zunächst abgeschwächt hatte, vergrößern sich wieder zunehmend.²² Vor allem aber sind die Kommunen immer stärker in ein „Zuschuß- und Zuweisungssystem mit wechselnden Auflagen und Bedingungen“ geraten, welches die Chancen eigenständiger Kommunalpolitik mindert. Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben hat sich erschreckend schnell geöffnet. Im Jahre 1982 belief sich das kommunale Haushaltsdefizit im Lande auf 1,8 Mrd. DM, bei den Landschaftsverbänden allein auf 109 Mio. DM. Die Defizite bei den Landschaftsverbänden sind auf Grund der „Soziallastigkeit“ ihrer Haushalte sprunghaft gestiegen. Sie konnten im wesentlichen nur durch eine Umlageerhöhung und Sonderzuweisungen spürbar gesenkt werden, betragen beim Landschaftsverband Rheinland 1983 aber immer noch das Doppelte, beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe das Fünffache des Standes von 1979. Der weit überwiegende Teil der Fehlbeträge ist dabei zwangsläufig entstanden, weil aus Leistungsverpflichtungen, die auf entsprechenden Bundesgesetzen beruhen. Die Kommunen schla-

20 *Blümel*, S. 263.

21 Die Kreise in Nordrhein-Westfalen, S. 128; Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Statistischer Bericht 1984.

22 *Böhret* u. *Frey*, S. 18. Der Unterschied zwischen steuerstärkster und steuerschwächster Stadt (Leverkusen u. Bottrop) betrug 1968 vor der Steuerreform 242,16 v.H. Punkte, fünf Jahre nach der Reform 1975 76,3 v.H. (Düsseldorf u. Bottrop), 1982 aber schon wieder 88,71 v.H. Punkte.

gen vor, die Gewerbesteuer u. a. durch Umsatzsteuerbeteiligung oder langfristig durch eine neue Steuer auf die Wertschöpfung zu ersetzen. Nach Ansicht der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen ist die Wertschöpfungssteuer zu bevorzugen. Häufig wird die Frage gestellt, ob nicht die Gemeinden durch Privatisierung eines Teils ihrer Aufgaben entlastet werden könnten. Sozialstaatliche Garantien, Gleichheitsgrundsatz und Gewährleistung der Aufgabenerfüllung auf Dauer setzen einer Privatisierung jedoch Grenzen.²³ Als der Innenminister in Beantwortung einer großen Anfrage der SPD-Fraktion am 21. Dezember 1983 die Lage der kommunalen Selbstverwaltung in Gemeinden und Kreisen darlegte, wie sie sich für die Düsseldorfer Regierung darstellte, mußte er bekennen, daß das Finanzsystem in Nordrhein-Westfalen „auf kommunaler Ebene an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gelangt“ ist und Finanzierungslücken auch durch den Finanzausgleich nicht mehr hinreichend geschlossen werden können.²⁴ Gleichwohl bleibt es, wie es in der Erklärung hieß, „ein vorrangiges Ziel“ der Politik des Landes, „die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und ihr auf allen Gebieten möglichst große Freiräume zu erhalten“.²⁵

Neuorientierung in der öffentlichen Verwaltung nach 1945

„Kommunale Konkurrenz und Vielfalt“ werden als „charakteristisch für das Kulturprofil Nordrhein-Westfalens“ angesehen. „Die kulturellen Institutionen und Aktivitäten sind in einem Maße dezentralisiert, das jeden Demokraten entzücken muß“, heißt es in einer jüngst erschienenen politischen Landeskunde.²⁶ Was hier als Kulturprofil bezeichnet wird, ist letzten Endes nur Ausdruck einer gesellschaftlich-politischen Ordnung, die sich durch ein in der Bundesrepublik einziges Maß an Kommunalisierung auszeichnet.

Es ist zwar Absicht der Besatzungsmächte gewesen, die auf preußischen Traditionen beruhenden administrativen Institutionen aufzulösen oder umzuformen, doch ist dieses nur teilweise erreicht worden. Die erste Phase der Besetzung, völlig bestimmt von der Absicht, sich eine technisch einigermaßen arbeitsfähige deutsche Verwaltung zu sichern, während Maßnahmen mit dem Ziel dauerhafter Demokratisierung erst später erfolgen sollten, hat gleichwohl Weichen gestellt. Von weittragender Bedeutung für die Entwicklung Nordrhein-Westfalens ist es geworden, daß die Aufgaben des preußischen Provinzialverbandes in Westfalen

23 Landtag NW Drucksachen 9/3022, S. 60f.

24 Ebd., S. 60.

25 Landtag NW Drucksachen 9/3022, S. 8, vgl. dazu Rede des Innenministers Schnoor in Wesel im Oktober 1984, Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 24. Oktober 1984 Nr. 18, S. 289f.

26 Hartwig *Subrbier*, Das Kulturprofil von Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfalen. Eine politische Landeskunde. Köln 1984. S. 305.

im Auftrag der britischen Militärregierung 1945 funktionell fortgeführt wurden und diese schon am 2. Juni Bernhard Salzmann als neuen Landeshauptmann einsetzte.

Die zweite Besatzungsphase brachte den nachhaltigsten Eingriff in die Verwaltungsorganisation mit der Trennung in politische Repräsentation und unpolitische Erledigung der politischen Entschlüsse nach britischem Vorbild in der Abgeänderten Deutschen Gemeindeordnung, die am 1. April 1946 für die gesamte britische Zone verbindlich erklärt wurde. Unmittelbares Ziel war nicht Dualismus von Rat und Verwaltung, sondern ein monistisches System, das den Grundsatz der Überordnung der Politik über die Verwaltung in der britischen politischen Philosophie entsprach.²⁷ Diese Council-Verfassung hat in Deutschland nicht nur Zustimmung gefunden, und nach dem Rückzug der Besatzungsmacht aus der allgemeinen Landespolitik sind die Länder der britischen Zone bei der Übernahme des Council-Prinzips in eigenes konstitutionelles Gemeinderecht sehr unterschiedliche Wege gegangen. Wie Niedersachsen hat Nordrhein-Westfalen nicht nur in der Kreisordnung, sondern auch in der neuen Gemeindeordnung 1952 die wesentlichen Grundprinzipien der britischen Reform übernommen. Die Rezeption des zweigleisigen britischen Systems schien lange Zeit unbestritten. Doch haben sich nach den jüngsten Kommunalreformen in Nordrhein-Westfalen Hauptgemeindebeamte wieder für Reformen und die Schaffung hauptamtlicher Bürgermeister ausgesprochen.²⁸

Über die Grundlinien der nach 1945 notwendigen sachlichen Verwaltungsreform hat auch unter den Deutschen in den westlichen Besatzungszonen weitgehende Übereinstimmung geherrscht. Allgemein wurde für alle Verwaltung, sowohl staatlich wie kommunal, die Demokratisierung, d. h. eine parlamentarische Kontrolle verlangt. Dezentralisation, d. h. weitgehende Verlagerung der Verwaltung auf die unteren Stufen des Behördenaufbaus, Vereinheitlichung und Abbau der öffentlichen Verwaltungsaufgaben waren von keiner Seite bestrittene Forderungen. Hinsichtlich des kommunalen Sektors herrschte kein Zweifel darüber, daß der überlieferte Begriff der Selbstverwaltung einer Revision bedurfte. Dem Verlangen, die Unterscheidung von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung als dem Rechtsdenken des monarchischen Staates erwachsen überhaupt aufzugeben, widerstanden die Regierungen. Gebilligt wurde der Grundsatz der Universalität des kommunalen Lebens. Gemeinden und Gemeindeverbände sollten in ihrem Bereich die gesamten Träger der öffentlichen Verwaltung sein, soweit nicht durch Gesetz Ausnahmen bestimmt wurden.

Im Haupt- und Verfassungsausschuß des Zonenbeirats referierte am 2. Mai 1946 Theodor Steltzer, Oberpräsident von Schleswig-Holstein, über Richtlinien

27 Peter *Hüttenberger*, Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie. Siegburg 1973. S. 193f.

28 Westfälische Nachrichten Nr. 189 v. 17. 8. 1985.

für die gebietsmäßige Neugliederung und den künftigen Verwaltungsaufbau in Deutschland. Seine Vorstellungen deckten sich weitgehend mit denen, die man in Westfalen entworfen hatte und die der Generalreferent der Provinzialregierung Dr. Walter Menzel wenige Tage darauf schriftlich niederlegte.²⁹ Sie lagen auch einem Korreferat zum Vortrag Steltzers am 13. Juni in Bad Godesberg zugrunde. Menzel stellte acht Grundsätze auf, von denen neben dem 3., der einen einfachen und klaren Verwaltungsaufbau mit nicht mehr als drei Instanzen, Stadt- und Landkreis, Land und Reich, verlangte, besonders der 5. und 6. Grundsatz hier hervorzuheben sind.³⁰ Im 5. Grundsatz verlangte Menzel die „Schaffung von Volksvertretungen auf allen Gebiets- und Verwaltungsstufen“. Damit sollte eine „öffentliche Kontrolle aller verwaltungsmäßigen Betätigung . . . herbeigeführt“ werden. „Sonderverwaltungen unterliegen einer solchen Kontrolle nicht. Sie müssen daher abgeschafft werden.“ Diese Forderung kehrt noch einmal wieder im „6. Grundsatz a) des Universalitätsprinzips auf der Stadt- und Landkreisebene b) Einheit der Verwaltung auf Länderebene c) keine Sonderverwaltungen in der Länderstufe und möglichst wenig Sonderverwaltungen auf der Kreis- und Stadtebene“. Dabei sollte grundsätzlich von einer Stärkung der Selbstverwaltung ausgegangen werden, die Provinzstufe aber dafür wegfallen. Die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten mußte nach Menzel begrifflich bestehen bleiben, konnte aber in der praktischen Auswirkung gemindert werden. Prinzipiell stimmten alle Regierungen und Parteien der Forderung zu, den Kommunen gegenüber der staatlichen Gewalt eine stärkere Position als bisher zu geben.

Was der zuständige Ministerialdirigent Alois Vogels 1948 in einer Broschüre als Vorstellungen des von Menzel geleiteten nordrhein-westfälischen Innenministeriums zur Verwaltungsreform veröffentlichte, weicht nur insofern wesentlich von den älteren Vorschlägen ab, als die Beibehaltung der Regierung als Mittelinstanz und fast polemisch heftig die Beseitigung der Provinzialverbände gefordert wurde.³¹ Das derzeitige „Verhältnis der Gemeinden und Kreise zum Staat“ war nach Vogels „durch die Worte Auftragsangelegenheiten, Sonderbehörden und Aufsicht gekennzeichnet“. „Stärkung des Selbstverwaltungsgedankens“ und „gebotene Vereinfachung der Verwaltung“ ließen die Richtung erkennen, in der die Reform sich bewegen müsse. „Allgemein wird als notwendig anerkannt, die lokalen Sonderbehörden der allgemeinen Verwaltung einzugliedern.“ Vogels verwies auf das erste vorbereitete Gesetz zur Eingliederung lokaler Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung und kündigte ein weiteres derartiges Gesetz an. Die Auseinandersetzung zwischen Staat und Kommunen auf diesem Gebiet sei

29 Friedrich *Keinemann*, Aus der Frühgeschichte des Landes Nordrhein-Westfalen 4a. Hamm 1981. S. 50.

30 *Menzel*, Korreferat über den Verwaltungsaufbau innerhalb der britischen Zone. 1946. S. 4ff.

31 Alois *Vogels*, Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen (1948), S. 13f.

damit nicht beendet. Es wurde anerkannt, daß die Gemeinden mit Recht die allmähliche Umwandlung dieser Auftragsangelegenheiten in Selbstverwaltungsangelegenheiten erstrebten. Auch eine Einschränkung der Kompetenz-Kompetenz der Kreise gegenüber größeren Gemeinden erschien Vogels berechtigt.³²

Der Landtag hatte bereits im Dezember 1947 auf Anträge der KPD und der SPD einen kommunalpolitischen Ausschuß für diese und andere mit Aufbau und Praxis der Selbstverwaltungsträger zusammenhängende Fragen gebildet.³³

Die von Rudzio ausführlich behandelte kommunale Offensive³⁴ traf also, wenigstens was die Vorstöße gegen Sonderbehörden und Auftragsangelegenheiten anging, die weitgehend in Selbstverwaltungsangelegenheiten umgewandelt werden sollten, auf einen Gegner, der durchaus kompromißbereit war und das Problem erkannt hatte. Zwischen Herbst 1946 und Sommer 1947 stellten die Spitzenverbände die schrittweise Eingliederung der Sonderbehörden in die kommunale Verwaltung als Ziel auf, entwarfen einen Dreistufenplan für die Vereinfachung der Verwaltung und knüpften mit dem Verlangen nach Umwandlung der Auftragsangelegenheiten in „Selbstverwaltungsangelegenheiten mit verstärkter Aufsicht“ an Forderungen der 20er Jahre an.

Eine weit weniger intensive Kampagne der Kommunen richtete sich gegen die Regierungspräsidenten, deren Aufgaben nach den Thesen des Städtetages zur Verwaltungsreform möglichst weitgehend auf die Kreise und die wiederaufzubauenden preußischen Provinzialverbände übergehen sollten. Auch Vertreter der Militärregierung und andere deutsche Stellen hatten anfangs die Meinung geteilt, die staatliche Mittelinstanz könne abgeschafft werden.³⁵ Letzten Endes scheiterte dieser Vorstoß der Kommunen am Widerstand der Regierungspräsidenten, die nach kurzer Unsicherheit die Beibehaltung der überkommenen Struktur mit dem Argument durchsetzten, daß sonst die „Erhaltung der staatlichen Autorität“ nicht möglich wäre. Ihr Widerstand traf sich mit dem Anliegen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, welche die unmittelbare Aufsichtsinstanz der Kreise gegen die mittelbare der Regierungspräsidenten einzutauschen wünschten.

Man hat die britische Reform der Kommunalverfassung als „Ausgangspunkt und Inhalt der innerdeutschen Auseinandersetzungen um die kommunale Struktur“ angesehen. Während in den beiden anderen westlichen Besatzungszonen die Entwicklung auf eine „Restoration“ der deutschen Selbstverwaltung hinauslief, hatten die Briten seit September 1954 mit einer Direktion, der revidierten Deutschen Gemeindeordnung vom 1. April 1946 und der Instruktion 100 vom August 1946 einen anderen Kurs eingeschlagen, dessen Neuerung darin bestand,

32 Ebd.

33 Landtag NW Drucksachen II, 88; II, 225.

34 Rudzio, S. 97ff.

35 Keinemann, 4a, S. 53ff.; 4b, S. 81ff.

daß nach englischem Muster die politische Führung allein bei den parlamentarischen Gremien mit einem ehrenamtlichen Bürgermeister bzw. Landrat als Vorsitzenden liegen sollte, während das Beamtentum auf eine politisch ausführende Rolle verwiesen wurde. Neben der Demokratisierung der Kommunen hatten sich die Briten eine Dezentralisierung der politischen Struktur und Auflösung des Dualismus von Staat und Selbstverwaltung zum Ziel gesetzt. Ein Versuch, diese Verfassungsreform auch auf die staatliche Mittelinstanz zu übertragen, wurde schon Ende 1946 wieder aufgegeben.³⁶

Widerspruch gegen die Reform war bestimmt durch die unmittelbar Interessierten, die Wahlbeamten, die sich gegen die ihnen zudiktierte untergeordnete Rolle sträubten und eine Restauration ihrer alten Position betrieben. Die ehrenamtlichen Bürgermeister und Landräte standen auf der anderen Seite. Parteien, besonders deutlich zunächst die SPD, und kommunale Spitzenverbände aber erteilten der revidierten Deutschen Gemeindeordnung eine Absage und legten sich auf restaurative Musterverfassungen fest.

Es wird vermutet, daß das Eingehen des Innenministers Menzel auf die kommunale Kampagne gegen Sonderbehörden und Auftragsangelegenheiten wesentlich von dem Wunsch bestimmt war, dafür als Äquivalent eine verstärkte Aufsicht einschließlich staatlicher Bestätigung der Verwaltungsleiter zu gewinnen.³⁷ Die anderen Bundesländer haben damals viel weniger Neigung gezeigt, staatliche Aufgaben an die Kommunen abzutreten. Auf Anfrage wurde der nordrhein-westfälischen Landesregierung zumeist mitgeteilt, daß der Einbau der Sonderverwaltungen in die Kreisverwaltung in dem einen oder anderen Fall zwar beabsichtigt sei, eine weitergehende Kommunalisierung jedoch für unzumutbar gehalten werde. Sie erstreckte sich allenfalls auf Wohlfahrtseinrichtungen, keineswegs aber auf Behörden wie die Katasterverwaltung.³⁸

Der erste Ministerpräsident dieses Landes, Dr. Amelunxen, hat in seiner Regierungserklärung am 2. Oktober 1946 dem künftigen Verwaltungsaufbau breiten Raum gewidmet und eine Reform und Reorganisation der öffentlichen Verwaltung angekündigt.³⁹ Es sollte „mit einem Minimum an Beamten ein größtmöglicher Nutzeffekt“ erzielt werden, was, wie er ausführte, die Einheit der Verwaltung voraussetzte. Auch Amelunxen verlangte den Abbau der Sonderbehörden. Der Landtag nahm diese Forderung auf. Der Abgeordnete Middelhaue betonte für die FDP noch einmal die Notwendigkeit, die bisher von jeder demokratischen Kontrolle freien Sonderverwaltungen in die Landesverwaltung einzubauen und ihnen dann eine demokratische Kontrolle zu geben, bis schließ-

36 Rudzio, S. 65ff.

37 Ebd., S. 83ff., S. 99f.

38 NW HStA Düsseldorf NW 23 Nr. 298.

39 Landtag NW Stenographische Berichte 1946, S. 7f.; Walter Först, Geschichte Nordrhein-Westfalens 1, 1945-1949. Köln 1970. S. 193f.

lich die SPD-Fraktion am 22. Juli 1947 einen Antrag zur Eingliederung der Sonderbehörden in die Orts- und Kreisstufe formulierte.⁴⁰ Am 9. Oktober legte der Innenminister einen entsprechenden Gesetzentwurf vor.⁴¹

Mit diesem am 21. August 1948 in Kraft getretenen Gesetz über die Eingliederung staatlicher Sonderbehörden vom 30. April 1948 wurde die Vereinheitlichung auf dem Gebiet der Selbstverwaltung begonnen.⁴² Durch das Gesetz wurden die Kataster-, Besatzungs- und Gesundheitsämter, die Regierungsveterinäräräte sowie die Regierungskassen und Ernährungsämter A zum 1. November 1948 und die Straßenverkehrsämter zum 1. Januar 1949 in die Verwaltungen der Stadt- und Landkreise eingegliedert. Wobei die Eingliederung der Straßenverkehrsämter gegen heftigen Widerstand der Militärregierung durchgesetzt werden mußte, die eine ähnliche Maßnahme in Schleswig-Holstein rückgängig gemacht hatte. Die Briten verlangten, daß der Verkehrsminister den ganzen Verkehrsapparat in der Hand behielt, was notwendig ein unmittelbares fachliches Weisungsrecht durch Minister und Regierungspräsidenten bedeutete.⁴³ Mit der Kommunalisierung dieser bisher staatlichen Aufgaben reduzierte sich der Bestandteil staatlicher Behörden auf Orts- und Kreisverwaltungsebene erheblich von 22 auf 15.

Eine Arbeit über den Landkreistag Nordrhein-Westfalen stellte fast zwei Jahrzehnte später fest: „Für die Entwicklung der Landkreise als Gebietskörperschaften und als staatliche Verwaltungsbezirke zugleich sowie im Hinblick auf die Wiederherstellung der Einheit der Verwaltung in der Kreisstufe ist dieses Gesetz von weitragender Bedeutung geworden.“⁴⁴ Die Landkreise hatten bereits fünf Jahre nach der Verabschiedung des Gesetzes die Eingliederung durchweg als gelungen bezeichnet. Es stellte sich allerdings heraus, daß der Landkreistag nicht geringen Einfluß auf die Abfassung dieser Urteile genommen hatte, bis hin zur Formulierung. Es war sogar, wie der Aachener Regierungspräsident feststellte, eine Art von Vorberichterstattung an den Landkreistag eingerichtet worden. Die Berichte der Regierungspräsidenten aus dem Jahre 1953 klingen etwas anders. Fachdezernate klagten, daß die Kommunalisierung keinen Fortschritt gemacht habe, eine nutzbringende Bedeutung der Katasterämter für die Kreise wurde bestritten, Autoritätsverlust der Veterinärämter bei der Seuchenbekämpfung beklagt und Zentralisierung der Kassengeschäfte bei den Regierungshauptkassen gefordert. Nur der Regierungspräsident in Detmold meinte, daß die „Zweckmäßigkeit der Eingliederung vorbehaltlos zu bejahen“ wäre. Der Minister für

40 Landtag NW Stenographische Berichte 1946 I, S. 2, S. 27 u. a. ebd. Drucksache II, 49; zur Vorgeschichte: NW HStA Düsseldorf NW 23 Nr. 294-299, 305, Erfahrungsberichte der Regierungspräsidenten ebd., Nr. 302.

41 Landtag NW Drucksachen II, 141.

42 Gesetz- u. Verordnungsblatt NW 1948, S. 180f.

43 NW HStA Düsseldorf NW 23 Nr. 316, Ministerialblatt NW 1948, S. 703 VO v. 25. 11. 1948.

44 Karl *Bubner*, Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1947-1967, hg. v. Landkreistag NW. S. 33.

Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hatte ein Jahr vorher allerdings vergeblich sogar die Wiederverstaatlichung der Veterinärämter verlangt.⁴⁵

Nordrhein-Westfalen hat mit dem Gesetz vom 30. April 1948 zweifellos einen Schritt getan, der von den anderen Ländern wenn überhaupt nur sehr zögernd nachvollzogen wurde. Hier hatten die Bemühungen der kommunalen Spitzenverbände einen Erfolg zu verzeichnen, weil sich ihre Ziele mit denen der Parteien und der Landesregierung trafen. Allgemein aber blieben die Erfolge einer Kommunalisierungskampagne gegen die Sonderbehörden doch begrenzt. Sie wurden zudem durch die Kommunen belastende Regelungen nicht immer zur ungetrübten Freude. Am meisten wurde noch in Nordrhein-Westfalen erreicht.

Als der Innenminister unter dem 31. Oktober 1949 erstmalig seit Bestehen des Landes öffentlich eine Übersicht über die Arbeiten seines Ressorts gab, konnte er darauf hinweisen, daß Neuordnung und Reform der Verwaltung „im Flusse“ wären.⁴⁶ Als ihr Ziel stellte Menzel es noch einmal heraus, „eine in allen ihren Teilen leicht kontrollierbare, unkomplizierte und billige Verwaltung zu schaffen“. Dazu wurde unter anderem als notwendig bezeichnet: „der Abbau aller überflüssigen Aufgaben und Behörden . . . die Stärkung der Kommunalverwaltung durch Übernahme staatlicher Sonderbehörden . . . Neuordnung der Mittelinstanz“ und „der Verwaltung der früheren Provinzialverbände“. Menzel betonte, daß die Stärkung der Kommunalverwaltung, die Schaffung einer einheitlichen Verwaltung bei den Gemeinden eine grundlegende Neuordnung des Verhältnisses von Landesverwaltung und Kommunalverwaltung erforderlich mache. „Die gewohnte Gegenüberstellung von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung als zweier grundsätzlich verschiedener Verwaltungen ist nur historisch bedingt und hat im modernen Staat ihren Sinn verloren. Heute sind Landesverwaltung und Kommunalverwaltung nur noch Teile einer vom Volk getragenen Verwaltung.“ Er konnte auf die bereits vorliegenden Entwürfe von neuen Kreis-, Amts- und Gemeindeordnungen verweisen und auf das erste Eingliederungsgesetz für sieben staatliche Sonderbehörden der Kreisstufe in die Kommunalverwaltung. Die Frage der Eingliederung weiterer Sonderbehörden wie Schulräte und Schulämter, Hochbauämter, Arbeitsämter, Kultur-, Jagdämter, Landesbeauftragte für die Landwirtschaft wurde bereits mit den Fachministern erörtert.

Menzel betont den Grundsatz, „daß die Gemeinden in ihrem Gebiet ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung“ sein sollten, zuständig für alles, „was örtlicher Natur ist und ihnen nicht durch Bundes- oder Landesgesetzgebung entzogen ist“.⁴⁷

Nach Eingliederung der 7 Sonderbehörden waren auf der Kreisstufe noch 15

45 NW HStA Düsseldorf NW 23 Nr. 302.

46 Bericht über die Tätigkeit des Innenministeriums für 1948/49. S. 2.

47 Ebd., S. 11.

verblieben, von denen 10 nach Ansicht des Innenministers für eine Eingliederung in Frage kamen. Wie schon vorher sträubten sich die Fachressorts auch weiterhin auf allen Gebieten mehr oder weniger gegen die Eingliederung. Bereits im Mai 1949 hatte sich gezeigt, daß Wasserwirtschaftsämlter, Eichämter und Landesstraßenämter aus technischen Gründen ausschieden, während für Schulräte und Schulämter, für Arbeitsämter und Kulturämter eine Eingliederung sachlich zu dem Zeitpunkt nicht geboten erschien. Das Kabinett hatte in seiner Sitzung am 4. April 1949 nur der Eingliederung der Kreisjagdämter grundsätzlich zugestimmt, über die Staatshochbauämter war nicht entschieden worden, während wegen Gewerbeaufsichtsämtern und Landesbeauftragten im Kreis auf Grund der von den Fachministerien vorgebrachten Einwände gegen die Eingliederung noch Referentenbesprechungen stattfinden sollten.⁴⁸ Vornehmlich gegen die von einem Landtagsausschuß empfohlene Übertragung der Aufgaben der Staatshochbauämter an die Kreise hatte sich ein wahrer Proteststurm in allen betroffenen Ministerien und staatlichen Einrichtungen, bei Universitätskuratoren, Rektoren und Landesdenkmalpflegern erhoben und sogar der Provinzialverband Westfalen Bedenken angemeldet.⁴⁹ Menzel glaubte schon damals nicht mehr, daß er unter den gegebenen Verhältnissen den Widerstand der Fachressorts überwinden und einen Beschluß des Kabinetts über die Eingliederung dieser drei Behörden herbeiführen könnte.⁵⁰

Der allgemeine Abbau von Aufgaben und Behörden wurde nach 1945 zwar vielfach als ein Hauptziel der Reform gefordert. Doch kann man nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß der moderne Staat zunehmend in das Leben des einzelnen Bürgers und ganze Bereiche der Gesellschaftsordnung eingedrungen ist. Die Umwandlung des polizeilichen Obrigkeitsstaates in einen freiheitlichen Rechtsstaat hat eine Vermehrung der öffentlichen Institutionen mit sich gebracht.

Die kommunale Selbstverwaltung als politische Institution ist nicht nur unter dem Blickwinkel der Sparsamkeit und Effizienz der Verwaltung zu sehen. Es geht dabei auch und vielleicht sogar in erster Linie um „die politische Verlebendigung der örtlichen Gemeinschaft, um ihre Dienstbarkeit für den Bürgerstaat“. Kommunalisierung kann sogar verteuern; so merkte der Innenminister in seinem Bericht 1949 an, daß die Eingliederung der Katasterverwaltung in die Kreise und Städte zu einer Vermehrung der Dienststellen um 26 geführt habe. Da die Selbstverwaltungskörperschaften von der im Gesetz gegebenen Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hatten, Ämter für mehrere Kreise gemeinsam einzurichten, entstanden Mehrkosten von über 2,5 Mill. DM.

Die beiden ersten Kabinette Amelunxen haben für die kommunale Neuord-

48 NW HStA Düsseldorf NW 23 Nr. 313.

49 Ebd., Nr. 324 bes. S. 114ff.

50 Ebd., Nr. 313.

nung fast keine Bedeutung gehabt, und auch das Koalitionskabinett aus CDU, SPD und Zentrum unter Arnold blieb in diesen Fragen weitgehend handlungsunfähig. Dem sozialdemokratischen Innenminister Menzel gelang es während dieser Regierung 1947 bis 1950 nicht, die Widerstände der CDU gegen seine zentralisierende kommunalpolitische Konzeption zu überwinden. Die CDU suchte inzwischen bei der Kommunalgesetzgebung von der revidierten Deutschen Gemeindeordnung auszugehen. Aber auch Ministerpräsident Arnold trat seinen kommunalpolitischen Ratgebern folgend für eine zugunsten der Verwaltungsleiter dualistisch gefärbte revidierte Deutsche Gemeindeordnung ein. Menzel und eine Mehrheit von SPD-Abgeordneten bekannnten sich dagegen zur traditionellen Kommunalverfassung mit Finanzsperre und staatlicher Bestätigung aller hauptamtlichen Magistratsmitglieder. Im Jahre 1948 lagen dem Landtag Gesetzesvorschläge für Gemeinde- und Kreisordnung von beiden Seiten vor. Unter dem Eindruck dieser Konfrontation hat sich die Verabschiedung der Kommunalverfassungsgesetze in Nordrhein-Westfalen unerwartet lange bis über die Verkündung der Landesverfassung hinaus hingezogen. Sowohl die Landschaftsverbandsordnung und die Landkreisordnung wie auch die Gemeindeordnung und die ebenfalls auf dem System der revidierten Deutschen Gemeindeordnung basierende Amtsordnung sind erst nach dem Ende der großen Koalition unter der zweiten Regierung Arnold mit CDU und Zentrum in den Jahren 1952 und 1953 verabschiedet worden. Auf Dauer hatte sich auch in der SPD das Interesse der ehrenamtlichen Kommunalbeamten stärker erwiesen als die Parteilinie.⁵¹

Allein im Polizeibereich setzte die CDU-Zentrum-Regierung den Kurs Menzels sogar noch verschärft fort und erreichte 1953 die allgemeine Verstaatlichung der Polizei, nachdem bereits 1949/50 die bisherigen Verwaltungspolizeiaufgaben als „ordnungsbehördliche Angelegenheiten“ den Gemeinden und Kreisen als örtliche bzw. Kreispolizeibehörden übertragen worden waren.⁵²

Eine Selbstverwaltungsgarantie ist zwar in Bundes- und Landesverfassung gleichermaßen verankert. Während aber Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes ausdrücklich nur den Gemeinden das Recht garantiert, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“, und dann lediglich fortfährt: „auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung“, hat Nordrhein-Westfalen eine Konzeption der Selbstverwaltungsaufgaben verwirklicht, die den Vorstellungen des sog. Weinheimer Entwurfs einer Gemeindeordnung vom 3. Juli 1948 folgt. Art. 78 Abs. 2 der nordrhein-westfälischen Verfassung dehnt das „Universalitätsprinzip“ auch auf die Gemeindeverbände aus. Darüber hinaus bestimmt die Landesverfassung, daß

51 *Rudzio*, S. 147ff.

52 *Ebd.*, S. 143ff.

alle öffentliche Verwaltung im Gemeinde- und Kreisgebiet kommunale Verwaltung ist, und legt damit den Grundsatz der „Einheit der Verwaltung“ fest. Art. 78 Abs. 4 spricht nicht mehr von kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten im Gegensatz zu staatlichen Auftragsangelegenheiten. Diese sind für das Land abgeschafft, dem bei Pflichtaufgaben nur ein Weisungs- und Aufsichtsrecht nach weiterer gesetzlicher Vorschrift zusteht. Damit wird ein neuer Aufgabentyp der „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ eingeführt. Ausgangspunkt war, daß es neben freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten wichtige Aufgaben gibt, zu deren Erledigung die Kommunen verpflichtet werden können. Das Land hat auf die Schaffung neuer Auftragsangelegenheiten verzichtet und stattdessen einen neuen Typ von Aufgaben geschaffen; dem dabei nur noch in beschränktem Umfang zulässigen staatlichen Weisungsrecht entspricht auf seiten der Kommunen ein entsprechend größerer Entscheidungsspielraum. Darüber hinaus gibt es auch in Nordrhein-Westfalen Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht.⁵³

Die Einordnung der „Pflichtaufgaben nach Weisung“ hat zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten geführt, die auch nicht durch ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster beigelegt wurden, das diese Aufgaben als „Zwischending“ zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten bezeichnet hat.⁵⁴

In den meisten Bundesländern gibt es als Typen kommunaler Selbstverwaltung nur Gemeinden und Kreise. In Nordrhein-Westfalen bestand dazwischen bis vor einigen Jahren noch das Amt als Selbstverwaltungseinheit. Zudem kennt Nordrhein-Westfalen als einziges Land einen gesetzlichen Zweckverband. Der Zweckverband ist zwar das dominierende Institut interkommunaler Zusammenarbeit. Es hat jeweils nur einen bestimmten Zweck oder doch nur wenige verwandte Zwecke zu erfüllen. Nur in Nordrhein-Westfalen allerdings können Gemeinden und Kreise auch gegen ihren Willen durch Gesetz zu einem Zweckverband zusammengeschlossen werden, um gemeinsam Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen. Weitgehend bestimmend für das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen im Lande sind jedoch höhere Kommunalverbände geworden. Höhere Kommunalverbände oder regionale Gemeindeverbände gibt es zwar auch in anderen Bundesländern, sie sind jedoch in ihrer kommunalpolitischen Bedeutung nicht den nordrhein-westfälischen Landschaftsverbänden vergleichbar, die Nachfolger der preußischen Provinzen als kommunale Körperschaften sind. Nach dem Zusammenbruch von 1945 sind hier die Provinzialverbände ohne Bruch in den neuen Staat überführt bzw. in abgewandelter Form unter anderem Namen wieder ins Leben gerufen worden. Wie in Hannover und Schleswig-Holstein ist auch im Nordteil der früheren Rheinprovinz die Provinzialverwaltung 1946 in

53 In den Fällen der Art. 85 u. 84 Abs. 5 GG.

54 Entsch. 13, S. 359; Stenographische Berichte d. Verf. Ausschuß, S. 153f.

die zuständigen Fachministerien der Landesregierung, insbesondere in das Sozial- und Verkehrsministerium, eingegliedert worden. Für das Gebiet der früheren Provinz Westfalen konnte sie fortbestehen, weil Landeshauptmann Salzmann die Geschäfte fortführte und schon im Juni 1945 für sich selber das Mandat der Militärregierung erhielt. Selbstverwaltungsorgane standen ihm nicht zur Seite. Da die Straßenverwaltung in den staatlichen Sektor eingegliedert war, blieb als Hauptaufgabengebiet des Provinzialverbandes nur die Anstaltsverwaltung, Fürsorge für Blinde, Taubstumme, Krüppel u. ä. mit einem Personalbestand von 5000 Kräften im Jahre 1947. Während die anderen Länder die Provinzialverbände praktisch negierten, wurde in Nordrhein-Westfalen darüber gestritten, ob die Verordnung 46 nur die Provinzen als staatliche Verwaltungsbezirke aufhob, oder ob sie sich auch auf die Provinzial-Selbstverwaltungskörper bezog. Rechtsgutachten sprachen sowohl für die eine wie für die andere Auslegung. Zwar gab es einen Kabinettsbeschluss, auch den westfälischen Provinzialverband in die allgemeine Verwaltung zu überführen, und die Landesregierung befaßte sich 1946/47 mit dem Entwurf eines Gesetzes über die Auflösung der Provinzialverbände. Mit der Ernennung Salzmanns zum Landeshauptmann aber hatte die Militärregierung bereits eine bestimmte Entwicklung eingeleitet. Salzmann legte dem inzwischen von ihm einberufenen provisorischen Provinzialausschuß bereits 1948 den Entwurf einer Provinzialverbandsordnung vor.

Den Gegenpol dieser Bestrebungen bildeten die Regierungspräsidenten, die sich in ihrer Existenz bedroht fühlten, und das Innenministerium. Innenminister Menzel und sein Ministerialdirigent Vogels argumentierten politisch. Das neue Land Nordrhein-Westfalen wäre für Landschaftsverbände zu klein, ein junges Staatswesen bedürfe „einer starken Betonung der äußeren und inneren Zusammengehörigkeit“, das schon vorhandene Gemeinschaftsbewußtsein müsse gestärkt werden, hieß es. Man wandte sich auch besonders gegen die in den westfälischen Denkschriften vorgebrachten Argumente für eine Gliederungsgrundlage nach Stämmen.⁵⁵ Eine Verwaltungsneuordnung, welche die bisherigen Provinzgrenzen betonte, schien geeignet, das vorhandene Verbundenheitsgefühl zu stören und zentrifugale Tendenzen zu begünstigen. Ähnlich wurde damals auch im niedersächsischen Landtag argumentiert, wo sich anders als in Nordrhein-Westfalen die zentralistischen Kräfte durchsetzten und in der Verfassung Kommunalverbände oberhalb der Kreisebene ein für allemal ausschlossen.⁵⁶ Das Düsseldorfer Ministerium regte als Alternativvorschlag die Bildung eines „Einheitsverbandes als Zweckverband für das ganze Land“ an. Wenn in der Denkschrift aus Münster die Befürchtung zum Ausdruck gebracht wurde, daß in einem Einheitsverband den demokratischen Organen die Mitarbeit erschwert würde, so

55 Denkschrift v. 2. 8. 1946, *Keinemann* 4b, S. 84.

56 Hans-Joachim *Behr*, Die hannoverschen Landschaften in Vergangenheit und Gegenwart, in: *Althannoverscher Volkskalender* 1979. S. 52f.

hielt Vogels dem entgegen, daß gerade erst diese Form „die Einschaltung des Landtages als demokratischen Spitzenorgans des Landes und eine laufende, straffe parlamentarische Kontrolle“ ermögliche.⁵⁷ Bis in die Gegenwart herrschten im übrigen ganz anders als bei den Regierungspräsidenten „in weiten Kreisen der Bevölkerung“ nur „sehr unklare Vorstellungen über das Wesen und die Aufgaben des Provinzialverbandes. Lebendiges Interesse und aktive Mitarbeit des einzelnen Staatsbürgers, wie sie sich im allgemeinen in den Kommunalparlamenten rege entwickelt haben, konnte man bei den Provinzen im allgemeinen nicht feststellen“, meinte Vogels 1948 noch.⁵⁸

Ministerpräsident Amelunxen hatte jedoch in der Regierungserklärung vom 2. Oktober 1946, die er vor dem noch von der Militärregierung ernannten Landtag abgab, eine bestimmte Linie aufgezeigt, als er zusagte, bei der verfassungsmäßigen Neuordnung des Landes „auf die an Raum und Tradition gebundenen Aufgabengebiete, die Verschiedenheiten und Eigentümlichkeiten der einzelnen in diesem Lande zusammengeschlossenen Landschaften jede Rücksicht“ zu nehmen.

Der Provinzialverband übernahm neue Aufgaben im Fürsorgebereich aus den Kriegsfolgen und in anderen Verwaltungszweigen wie die Fortführung der Statistik des Reichsamtes, bis 1948 das statistische Landesamt eingerichtet wurde. Zeichen der Anerkennung war es, daß ein kommunaler Haushalt des Provinzialverbandes als Teil B dem staatlichen Haushalt angeschlossen und der von einem Kreis von Kommunalpolitikern im März 1948 gebildete vorläufige Provinzialausschuß in Münster von der Landesregierung als „Beratender Ausschuß“ geduldet wurde.⁵⁹

In der Verfassung Nordrhein-Westfalens von 1950 sind die Landschaftsverbände noch nicht genannt. Als zum Zeitpunkt der Entstehung wenigstens in Westfalen vorhandene Einrichtung sind sie indes sowohl durch das Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2) wie auch durch Art. 78 der Verfassung Nordrhein-Westfalens geschützt. Bei den Beratungen war vorübergehend einmal an die Bildung eines Staatsrates aus von den Landschaftsverbänden gewählten Mitgliedern gedacht worden. Auch sollten die Landschaftsverbände überflüssigerweise in Art. 78 zitiert werden. Solange die große Koalition andauerte, kam man nicht weiter. Die

⁵⁷ Vogels, S. 34.

⁵⁸ Ebd., S. 16.

⁵⁹ Alfred *Hartlieb v. Wallthor*, Die Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen unter dem Landeshauptmann Salzmann (1945-1954), in: Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung in Westfalen (Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volksforschung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe 1, 22). Münster 1978. S. 63f.; zur Entstehung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe s. a. Helmut *Naunin*, Von den preußischen Provinzialordnungen zur Landschaftsverbandsordnung in Nordrhein-Westfalen, in: Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung in Westfalen, S. 37-53, u. ders., Ein Kapitel der Landschaft Westfalen: Rückblick auf die Bildung von Land und Landschaftsverband, in: Westfälische Forschungen 34, 1984. S. 7-12.

CDU-Zentrum-Regierung legte dann aber Anfang 1951 einen auf den Vorstellungen des Provinzialverbandes Westfalen beruhenden Entwurf vor, und Menzel mußte erleben, daß sich die SPD im Landtag für diese Vorlage gewinnen ließ. Nach fast sieben Jahren verabschiedete der zweite gewählte Landtag im Mai 1953 die Landschaftsverbandsordnung. Die Mehrheit des Landtages hatte den Gesetzentwurf als ein „Element der Einheit Nordrhein-Westfalens“ begrüßt.⁶⁰ Kontrovers war die Übertragung des Straßenbaus an die Landschaftsverbände und vor allem das Wahlverfahren zur Landschaftsversammlung. Die Landschaftsversammlung wird mittelbar gewählt, d. h. nach einem umstrittenen Prinzip mit schwacher demokratischer Legitimation. Auch heute noch kann man den Vorwurf hören, die Landschaftsverbände arbeiteten in einer „demokratisch nur unzureichend kontrollierten Grauzone“. Bei der Beratung der Landschaftsverbandsordnung vertraten einige Abgeordnete sogar den Standpunkt, die indirekte Wahl sei verfassungswidrig, während andere dem entgegenhielten, eine direkte Wahl, wie sie von 1921/24 bis 1933 stattgefunden hatte, entspreche nicht dem Sinn dieses höheren Kommunalverbandes bzw. kommunalen Zweckverbandes. Letzten Endes hat im wesentlichen das Problem der Sitzverteilung auf Parteien die Verabschiedung verzögert.⁶¹ Vor der Verabschiedung nahm Ministerpräsident Arnold noch einmal das Wort im Plenum und lobte die Landschaftsverbandsordnung als den Beginn der Verwaltungsreform.

Das Gesetz vom 12. Mai 1953 übertrug den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe soziale Aufgaben, Straßenbau und Kulturpflege.⁶² Heute bewirtschaftet allein der Landschaftsverband Westfalen-Lippe mit 12 976 Beschäftigten ein Ausgabevolumen von 5,5 Mrd. DM.⁶³

Helmut Naunin, am Zustandekommen dieses Gesetzes wesentlich beteiligt, sieht in seiner Behandlung eine „grundsätzliche Frage der Verfassungsstruktur“ des neuen Landes. „Indem die Landschaftsverbandsordnung die Dezentralisation öffentlicher Aufgaben auf eine großräumige kommunale Selbstverwaltung beibehielt und damit bestätigte und indem sie endlich diese Verwaltungsträger rechtlich einwandfrei gleichartig und handlungsfähig machte, indem sie auch die landschaftlichen Aufgaben definierte und deklarierte und damit den landschaftlichen Gegebenheiten im Lande Rechnung trug, indem sie schließlich den Landschaftsverbänden eine kommunalkongruente bürgernahe Verfassung gab, sicherte das umstrittene Gesetz zugleich die politische Zentralität des Landes durch eine Gliederung, die überkommen und bewährt war und die Realität anerkannte.“⁶⁴

60 *Hüttenberger*, S. 530.

61 Gesetz- u. Verordnungsblatt NW 1953 A, S. 271ff.

62 *Naunin*, Von den preußischen Provinzialordnungen, S. 38f.

63 Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Statistischer Bericht 1984.

64 *Naunin*, Von den preußischen Provinzialordnungen, S. 38.

Zwanzig Jahre später zog Ministerpräsident Kühn aus der langen Zeit, welche die Landschaftsverbandsordnung bis zu ihrer Verabschiedung gebraucht hatte, den Schluß, die öffentliche und parteipolitische Auffassung darüber sei damals offensichtlich kontrovers gewesen. Auf einer durch Minister Figgen auf dem Westfalentag zu Warburg verlesenen Rede leitete er daraus den Anspruch des Landes ab, Eingriffe in den Aufgabenbestand der Landschaftsverbände zugunsten des Staates anzukündigen.

Verwaltungsreform als ständige Aufgabe – die Reformen der siebziger Jahre

Solange es eine öffentliche Verwaltung gibt, solange gibt es auch Bemühungen, sie zu verändern, zu verbessern, effektiver und billiger zu machen.

In Nordrhein-Westfalen ist man auf dem Wege, den man mit dem Gesetz über die Eingliederung staatlicher Sonderbehörden 1948 beschritten hatte, in den folgenden Jahren, wenn auch nur langsam, weitergegangen. Bis zum Jahre 1954 wurden etwa 300 Zuständigkeiten aus den Ministerien an nachgeordnete Behörden und kommunale Aufgabenträger delegiert. Etwa 200 weitere Zuständigkeiten wurden zwischen 1955 und 1961 verlagert und abgebaut. Insgesamt sind also in den ersten 25 Jahren des Landes im Rahmen einer permanenten funktionalen Verwaltungsreform ungefähr 500 Zuständigkeiten ortsnäher angesiedelt worden.

Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung kehren in den meisten Regierungserklärungen wieder und bleiben Gegenstand von Landtagsdebatten. 1957 bereinigt ein erstes „Vereinfachungsgesetz“ zahlreiche Gesetze und setzt u. a. das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung von 1883 außer Kraft.⁶⁵ Wortgleich mit § 5 Abs. 4 dieses „Ersten Gesetzes zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung“ übernimmt 1962 das Landesorganisationsgesetz als Leitlinie für die Zuständigkeitsbestimmung, daß die „zuständige Behörde . . . möglichst ortsnah zu bestimmen“ ist.⁶⁶ Seit 1958 bereits gibt es beim Landtag einen Ausschuß für Verwaltungsreform. Man bleibt aber zunächst weitgehend im Bereich der staatlichen Verwaltung.

Bundesweit haben die Gemeinden nach langen Bemühungen 1955/56 zwei wichtige Verbesserungen erreicht, die Zuweisung des Aufkommens aus der Realsteuer und die Verpflichtung der Länder auf Zuweisung eines bestimmten vom Landesgesetzgeber festzusetzenden Prozentsatzes ihres Anteils an Einkommen- und Körperschaftsteuer an die Gemeinden.⁶⁷ Die Bedeutung der kommunalen

⁶⁵ Gesetz- u. Verordnungsblatt NW 1957, S. 189ff.

⁶⁶ Ebd., 1962, S. 541ff., Gesetz v. 10. 7. 1962, § 5 Abs. 5.

⁶⁷ Dieter *Rebentisch*, Die Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 1. Berlin ²1981. S. 100.

len Selbstverwaltung für die Stärkung des demokratischen Bewußtseins der Bürger kann nicht hoch genug angeschlagen werden, und Effektivität darf deshalb auch nicht das einzige Kriterium für ihre Bewertung sein. Die Jahrzehnte nach dem Kriege haben aber auch Schwächen der überkommenen Ordnung mit ihren 150 Jahre alten Grenzen deutlich gemacht. Nur im rheinisch-westfälischen Industriegebiet war ja 1929 eine kommunale Neugliederung größeren Stils erfolgt, welche der Bevölkerungszunahme Rechnung trug, indem sie vor allem eine Reihe von neuen Stadtkreisen schuf. In den 50er und 60er Jahren haben sich die Dimensionen der staatlichen und kommunalen Wirksamkeit verändert. Erweiterung öffentlicher Aufgaben in der Sozial-, Wirtschafts- und Strukturpolitik, Stadt-Umland-Probleme infolge des Verstärkerungsprozesses der modernen Industriegesellschaft stellten die kommunale Selbstverwaltung vor allem in Bereichen der Leistungsverwaltung und Daseinsfürsorge vor neue Aufgaben. Eine ihrer Schwächen, die Zersplitterung in zu viele leistungsschwache kommunale Einheiten, ließ sich durch die gemeinsame Amtsverwaltung nur bedingt aufheben. Hinzu kam eine vermehrte Übertragung von Aufgaben seitens des Staates, die innerhalb der bestehenden Verwaltungsgrenzen nicht mehr zu lösen waren.

Überall in Deutschland hatten die Forderungen, welche die bisher letzte große Gebiets- und Verwaltungsreform auslösten, ihre ersten Ansatzpunkte in den zunehmenden Koordinierungsschwierigkeiten der Ballungsräume und städtischen Verflechtungsgebiete.⁶⁸ Die Reformtendenzen wuchsen, je mehr sich die Erkenntnis durchsetzte, daß bei dem immer schneller wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt Gemeinden ohne ausreichende Finanzausstattung, ohne entsprechend ausgebildetes hauptamtliches Personal und ohne die erforderliche Grundausrüstung mit Einrichtungen der Daseinsfürsorge nicht mehr in der Lage waren, den Anforderungen der Bürger zu genügen.

Vor diesem Hintergrund begannen Mitte der 60er Jahre Überlegungen, Struktur und Wirkungsweise der Kommunen grundlegend zu reformieren. Die Diskussion ging in den Ländern um Territorial- und Funktionalreform, führte aber auch zur Finanzreform von 1969, zum Stabilitätsgesetz und zur Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a u. b) sowie zur Ermächtigung des Bundes, Vorschriften über Kreditaufnahme durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände zu erlassen (Art. 109 GG). Der Tausch der Gewerbesteuerumlage gegen eine Einkommensteuerbeteiligung hat zwar zu einer quantitativen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung geführt. Die Erwartung aber, daß damit auch der Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen verbessert werde, hat sich nicht erfüllt.

Walter Menzel hatte gleich nach dem Kriege im Rahmen eines neuen klaren

68 Deutscher Städtebund, Tagungsbericht der 5. Mitgliederversammlung 1959. S. 124ff.

Verwaltungsaufbaus eine Veränderung der Stadt- und Kreisgrenzen gefordert und empfohlen, „die jetzigen Zeiten, in denen so viel in Bewegung geraten ist, zu diesen Änderungen auszunutzen, ehe wir wieder in einen hoffnungslosen Zustand der Erstarrung geraten“. ⁶⁹ Auch Vogels hatte 1948 in seiner Schrift zur Verwaltungsreform eine territoriale Reform für notwendig angesehen, wollte sie aber im wesentlichen auf Gemeinden und Ämter beschränken. ⁷⁰ Eine weitere Zusammenlegung von Landkreisen hatte er durchweg nicht für ratsam gehalten, „wenn nicht der bei den Landkreisen so wichtige persönliche Kontakt zwischen Verwaltung und Bevölkerung . . . verloren gehen“ ⁷¹ sollte. Dieses Argument wurde später in vielfach abgewandelter Form zu einem der wichtigsten und häufigsten gegen die Verwaltungsreform überhaupt.

Menzel ist mit seiner Kommunalkonzeption gescheitert, und auch diese Anregung wurde damals nicht weiterverfolgt. Einzelgesetze änderten die Gemeindegrenzen von Fall zu Fall dort, wo die Verhältnisse völlig untragbar geworden waren. In den Jahren 1955 bis 1965 kam es zu einer ganzen Welle solcher freiwilliger Gebietsänderungen und Zusammenschlüsse.

Im Jahre 1964 stellte der 45. Deutsche Juristentag in Karlsruhe fest: „Der gegenwärtige Zuschnitt der Gemeinden und Landkreise . . . entspricht nicht den an eine leistungsfähige Verwaltung zu stellenden Anforderungen und den den Gebietskörperschaften von der Raumordnung her gestellten Aufgaben.“

Die Beschlüsse dieses Juristentages stärkten auch in Nordrhein-Westfalen immer mehr die Überzeugung, daß eine grundlegende Umgestaltung der kommunalen Gebietsstruktur nicht mehr zu umgehen war, wenn die kommunale Selbstverwaltung lebens- und leistungsfähig bleiben sollte. Damals gab es in Nordrhein-Westfalen 2324 kreisangehörige Gemeinden, von denen 1878 in 292 Ämtern zusammengefaßt waren. In 1000 Gemeinden lag die Zahl der Einwohner unter 1000. Die kleinste Gemeinde zählte nur 3 Einwohner. Über 2000 Gemeinden übertrugen wegen mangelnder Leistungsfähigkeit Aufgaben auf Zweckverbände, von denen es 480 gab. Es gab ferner 37 kreisfreie Städte und 57 Kreise, von denen 35 weniger als 150 000 Einwohner hatten. Die Kreisgrößen schwankten zwischen 31 000 und 365 000 Einwohner, 300 und 900 qkm.

In Gang gesetzt wurde die Reform durch einen gemeinsamen Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten vom 11. August 1964, der die Aufteilung des Landes in 11 Regionen zur Strukturverbesserung bzw. Landesplanungsbezirke vorsah, die sich nicht mit der Organisation der staatlichen Mittelinstanz deckten. Dieser Umstand veranlaßte die Regierungsfractionen von

⁶⁹ Menzel, S. 9.

⁷⁰ Vogels, S. 35ff.

⁷¹ Ebd., S. 38.

CDU und FDP am 1. Februar 1965 zu einem entsprechenden Antrag, in dem die Regierung ersucht wurde, einen Gesetzentwurf über die Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz vorzulegen, der insbesondere die Einrichtung eines Regierungsbezirks Ruhr vorsehen und die Regionen für Strukturverbesserungsmaßnahmen so einteilen sollte, daß sie sich mit den Regierungsbezirken deckten.⁷²

Ein Dreivierteljahr später im Oktober 1965 erteilte der Landtag einer Sachverständigenkommission den Auftrag, ein Gutachten über die Umgestaltung der kommunalen Gebietsstruktur zu erstellen. In dieser Kommission waren neben Professoren und Ministerialbeamten auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände vertreten. Zur Beschleunigung des Verfahrens wurde im März 1967 eine zweite Kommission unter dem Staatssekretär Dr. Rietdorf eingesetzt. Der Städte- und Gemeindeverband Westfalen-Lippe veröffentlichte gleichzeitig Leitsätze mit dem „idealtypischen Bild einer zeitgemäßen kommunalen Gebietsgliederung“. In drei Teilgutachten entwickelten die Kommissionen Modelle für die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen,⁷³ für die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungsräumen und die Reform der Kreise⁷⁴ sowie für die staatliche und regionale Neugliederung⁷⁵ des Landes Nordrhein-Westfalen. Auf Vorarbeiten der Landesplanung aufbauend wurde im Gutachten Teil A für die ländlichen Zonen das Modell der „Nahversorgungsgemeinde“ entwickelt, die mindestens 8000 Einwohner zählte. Für mehrere dieser Gemeinden Typ A sollten Gemeinden Typ B für Einzugsbereiche von mindestens 30 000 Einwohnern geschaffen werden. In Ballungsrandzonen sollte nur dieser Typ entstehen. Für Ballungskerne wurde kein Neugliederungsmodell geschaffen. Die Kreise sollten nach dem Gutachten Teil B mindestens 150 000, in Verdichtungsgebieten mindestens 200 000 und höchstens 500 000 Einwohner umfassen und so abgegrenzt werden, daß sie „wirtschaftsräumliche Einheiten“ darstellten. Für kreisfreie Städte wurde als untere Einwohnerzahl 150 000 bzw. 200 000 in Verdichtungsgebieten angesetzt. Das Gutachten Teil C schließlich regte die Einteilung des Landes in drei Regierungsbezirke und damit deckungsgleiche regionale Gemeindeverbände an und schlug zahlreiche Aufgabenverlagerungen im staatlichen Bereich vor.

Nachdem ihr Inhalt bekannt geworden war, kam es sogleich in der Öffentlichkeit zu heftigen Diskussionen um die Gutachten. Aber auch der Ministerpräsident der SPD-FDP-Regierung, Heinz Kühn, die CDU und FDP 1966 abgelöst hatte, übernahm Verwaltungs- und Strukturreform in sein Programm.⁷⁶ 1968 erklärte er

72 Landtag NW Drucksachen 1965, 5 656.

73 A v. 22. 11. 1966.

74 B v. 9. 4. 1968.

75 C v. 8. 4. 1968.

76 Landtag NW Stenographische Berichte 6, 8, S. 112ff.

mit Nachdruck, daß die Verwaltungsreform die dritte große Aufgabe sei, an der sich die Landesregierung messen lassen wolle.⁷⁷

Die neue Koalition beschloß, das Land nach den Prinzipien der Gutachten A und B territorial neu zu gliedern. Die wesentlichen Aussagen der Gutachter wurden bejaht. Für das Ruhrgebiet sollten noch weitere Gutachten erstellt werden. Über Teil C des Gesamtgutachtens freilich konnte keine Übereinstimmung erzielt werden. Die staatliche Neugliederung und die Neugliederung regionaler Verwaltungseinheiten sollten deshalb bis zum Abschluß der Gemeinde- und Kreisreform zurückgestellt werden. Einigung wurde auch darüber erzielt, daß die Territorialreform der Funktionalreform, d. h. der Neugliederung von Aufgaben, voraufgehen müsse.

Im Innenministerium war bereits 1967 ein erstes Neugliederungsprogramm als Einstieg aufgestellt worden. Arbeitsgruppen aus Ministerialbeamten und Experten der Landesplanungsbehörde suchten die neu zu gliedernden Räume auf, um die Tragfähigkeit der vorgeschlagenen Lösungen zu prüfen. Im Laufe der Zeit wurden fast alle Gemeinden besucht und 150 öffentliche Anhörungstermine veranstaltet, an denen 60 000 Zuhörer teilnahmen. Infolge dieses ersten Neugliederungsprogramms zur kommunalen Gebietsreform wurden in den Jahren 1968 bis 1970 47 Gesetze zumeist auch mit den Stimmen der Opposition verabschiedet, durch welche sich die Zahl der Gemeinden um die Hälfte verringerte.

Das erste Neugliederungsprogramm der Landesregierung wurde am 1. Januar 1970 abgeschlossen. Ende 1969 hatte sich jedoch bereits herausgestellt, daß das primär auf kreisangehörige Gemeinden beschränkte Verfahren nicht durchzuhalten war ohne gleichzeitige Kreisreform und Reform der kreisfreien Städte. Gemeinden mußten über Kreisgrenzen hinweg neu gebildet werden, und Kreise wurden durch Ausdehnungsbestrebungen kreisfreier Städte in Frage gestellt.⁷⁸ Die Landesregierung hat deshalb in ihrem „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“, das Anfang April publiziert wurde, u. a. Pläne für ein zweites Neugliederungsprogramm dargelegt. Danach sollte die Gemeinde- und Kreisreform in jeweils geschlossenen Verfahren für acht Teilräume zum Abschluß gebracht werden.

Unerlässlich für das Gelingen der Verwaltungsreform war der politische Konsens aller im Landtag vertretenen Parteien, ihre Bereitschaft, die Neugliederungsprinzipien anzuerkennen und die Reform mitzutragen. In seiner Regierungserklärung vom 28. Juli 1970 bekundete Ministerpräsident Kühn die Entschlossenheit der Landesregierung, „die Verwaltungsreform auf der Gemeinde- und Kreisebene fortzuführen und während der Legislaturperiode für das ganze

⁷⁷ Ebd., Plenarprotokolle 7, 23, S. 832.

⁷⁸ Landkreisversammlung 1969, hg. v. Landkreistag NW; Klaus Stern, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens (Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre 9). 1969, mit Bibliographie zur Verwaltungsreform.

Land abzuschließen“.⁷⁹ Eine Grundsatzentscheidung über die künftige Organisationsstruktur der Verwaltung zwischen Orts- und Landesebene wurde für das nächste Jahr angekündigt. Der Ministerpräsident äußerte die Absicht, „sich um eine Verständigung besonders auch mit der Opposition“ zu bemühen, um eine breite Einigung über das Vorhaben zu erreichen. Der Fraktionsvorsitzende der CDU machte dafür zur Voraussetzung, daß die Verwaltungsreform „nicht zur Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung führen“ dürfe, sondern „deren Stärkung zum Ziel haben“ müsse. Darüber hinaus verlangte Köppler: „Keine Verwaltungsebene ohne demokratische Kontrolle!“⁸⁰

Diese Forderung der CDU ergab sich aus der auf dem sogenannten Rietdorf-Gutachten C beruhenden Konzeption eines Bezirksverbandes mit weitgehender Bündelung der Aufgaben von Regierungspräsident, Landschaftsverband und verschiedenen Sonderbehörden mit eigenem Parlament als einheitliche neue Verwaltungsebene zwischen Kommunen und Land, die von der CDU vertreten wurde. Ihre Vorstellungen veröffentlichte die CDU am 30. November 1970 auch im sogenannten „Ascheberger Papier“. SPD und FDP dagegen verfolgten Pläne einer Verminderung der Regierungsbezirke auf fünf, später vier bei gleichzeitiger Reduzierung der Aufgaben der Landschaftsverbände, die nach einem Kompromißvorschlag im sogenannten „Bäumer-Plan“ sogar auf einen einzigen „Landeswohlfahrtsverband“ beschränkt oder als Regionalverbände an die staatliche Mittelinstanz gekoppelt werden sollten.

Bis Ende 1970 war es heftig umstritten gewesen, ob durch die Kreisreform Großkreise bisheriger Verfassungsstruktur oder Regionalkreise als neue und einzige Verwaltungsebene zwischen Orts- und Landesebene geschaffen werden sollten. Allmählich aber zeichnete sich ab, daß das Regionalkreismodell angesichts zahlreicher technischer Schwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten nicht realisiert werden konnte. Die CDU gab den Gedanken daran im „Ascheberger Papier“ auf, die SPD-Landtagsfraktion mit einem Beschluß vom 14. Dezember 1970.⁸¹

Die erste Lesung des umfangreichen Gesetzentwurfs für den Raum Aachen am 30. Juni 1971 diente dem Innenminister zum Anlaß, die Grundsätze darzulegen, nach denen die Gebiets- und Verwaltungsreform nunmehr fortgeführt werden sollte. Danach sollte die kommunale Gebietsreform auf der Gemeinde- und Kreisebene auf der Grundlage der Sachverständigengutachten A und B fortgesetzt werden. Für Verdichtungs- und Verflechtungsgebiete, besonders das Ruhrgebiet, wurden noch verschiedene Lösungen diskutiert, wobei die Landesregierung Verbandslösungen in engere Erwägung zog. Nach der Erklärung des Innenmini-

79 Landtag NW Plenarprotokolle 7, 2, S. 16.

80 Ebd., S. 32f.

81 *Mattenklodt*, S. 141f.

sters sollten die Regierungspräsidenten auf vier reduziert, die Landschaftsverbände bestehen bleiben. Allerdings sollte es gewisse Aufgabenverlagerungen geben. Schulkollegien, Landesplanungsgemeinschaften und Landesbaubehörde sollten in die Mittelinstanz eingegliedert werden, die Trägerschaft der Straßenbaulast für Landstraßen auf das Land übergehen. Um die Straßenbauverwaltung wurde seit 1950 gestritten, und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hatte bereits 1966 ein Rechtsgutachten vorgelegt, wonach die Umwandlung in Auftragsverwaltung wegen Verstoßes gegen „den Wesensgehalt des den Landschaftsverbänden garantierten Selbstverwaltungsrechts verfassungsrechtlich unzulässig“ sei. Die Landesplanung sollte nach den Vorstellungen der Landesregierung in Zukunft der Landesplanungsbehörde beim Chef der Staatskanzlei und Bezirksplanungsämtern als Bestandteil der Regierungspräsidenten liegen. Bei diesen Bezirksplanungsämtern sollten Beiräte insbesondere aus Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung gebildet werden.⁸²

Die CDU, für die als Hauptredner Dr. Möcklinghoff sprach, brachte in der folgenden Grundsatzdebatte alle ihre Argumente für eine parlamentarische Beteiligung in der Mittelinstanz vor. Ihre Forderungen zur Kooperation mit der Regierung präziserte sie wie folgt: „Die Gebietsreform bildet die Grundlage für eine umfassende funktionale Verwaltungsreform mit dem Ziel, alle Verwaltungsaufgaben möglichst bürgernahe und in leistungsfähigen Verwaltungseinheiten zu erfüllen.“ Die kommunale Neuordnung habe auszugehen von den Grundsätzen der Sachverständigengutachten A und B unter Betonung des zentralörtlichen Gliederungssystems. Dabei sollten Städte und Gemeinden einen solchen Zuschnitt erhalten, daß sie sich „organisch entwickeln und die Aufgaben für ihren Einzugsbereich“ erfüllen konnten. Die untere Größe der Kreise sollte bei etwa 150 000 Einwohnern liegen, könnte in Verdichtungsgebieten jedoch unter Umständen erheblich darüber liegen. Dabei sollte die „Überschaubarkeit insbesondere im Hinblick auf die wirksame Arbeit der kommunalen Parlamente eine wesentliche Forderung“ bleiben. Alle so neugebildeten Städte, Gemeinden und Kreise müßten nach Vorstellung der CDU die Möglichkeit zu einer eigenen Entwicklung erhalten. Diesem Ziel hätten alle Förderungsmaßnahmen zu dienen, über deren wesentliche Grundsätze Übereinstimmung erzielt werden müsse. Schließlich sollte noch in der laufenden Legislaturperiode ein Gesetz über die Mittelinstanz verabschiedet werden, das alle Aufgaben der mittleren Verwal-

82 *Mattenklodt*, S. 52f., dazu auch Klaus *Meyer-Schwickerath* u. Heinz *Langer*, Die Landesplanung in Westfalen als Selbstverwaltungsaufgabe 1925-1975, in: *Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung in Westfalen*, S. 67-82, und Edgar *Neutzer* u. Wolfgang *Ballke*, *Landschaftsverbände und Funktionalreform* ebd., S. 83-116. Neuerdings zur Landesplanung: Heinz *Langer*, *Landesplanung in Westfalen 1925-1975* (Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volksforschung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe 1, 24). Münster 1984. S. 96ff.

tungsebene unter Einbeziehung der Sonderbehörden in einer Instanz zusammenfaßte, der ein Parlament zuzuordnen sei.⁸³

Ministerpräsident Kühn bezeichnete diesen Katalog als Aufforderung zur Kapitulation. Die CDU rückte darauf im Verlauf der weiteren Diskussion von ihren Forderungen wieder etwas ab. Im Grunde wurde in der Sache wenig kontrovers verhandelt mit Ausnahme vor allem der öffentlichen Gesamtverwaltung in jeder Stufe und der Palamentarisierung der Mittelinstanz.⁸⁴

Die „Dreier-Lösung“ des Teilgutachtens C, die Gliederung des Landes in drei Verwaltungsbezirke Rheinland, Westfalen und Ruhrgebiet, wie sie von der CDU unter anderem mit dem Argument vertreten wurde, sie werde den Bestand des Landes besser sichern als eine „Zweier-Lösung“, war mit dem von ihr vorgeschlagenen ganz neuen Typ der Verwaltung in der Mittelstufe auch nicht unproblematisch. Sie barg die Gefahr in sich, daß die in den Flächenländern im Prinzip bestehende Bundeseinheitlichkeit des Verwaltungsaufbaus in drei Stufen mit jeweils besonderen Aufgaben zerstört wurde. In mehrfacher Hinsicht erschien der Verzicht auf eine staatliche Mittelinstanz verfassungsrechtlich zweifelhaft. Die Bedenken wurden verstärkt, als im Sommer 1973 auch ein von der Ständigen Konferenz der Innenminister beauftragter Sonderarbeitskreis für die Beibehaltung der Bezirksregierungen eintrat.⁸⁵ Kaum eine Maßnahme der Nachkriegszeit hat die Gemüter im Lande so erhitzt wie die Änderung der Kommunalgrenzen. An der Masse der Bevölkerung scheint die Reform gleichwohl vorbeigegangen zu sein, denn bei einer Meinungsumfrage im Jahre 1972 nach den vordringlichsten Maßnahmen der Landesregierung nahm sie den letzten Rang ein.⁸⁶

Im einzelnen aber wurde quer durch die Parteien nicht mit Kritik gespart, wobei sich auch hohe Landesbeamte engagierten. So erklärte der münstersche Regierungpräsident Dr. Schneeberger am 16. April 1969 auf einer Konferenz der Oberkreisdirektoren in Warendorf: „Das Gutachten B mit den geforderten übergroßen Landkreisen führt zu einer administrativen Verwüstung der ländlichen Zone.“⁸⁷ Westfälisches „Stammesbewußtsein“ wurde wieder betont wie einst bei der Auseinandersetzung um die Landschaftsverbände. „Wir wollen behalten, was wir besitzen. Wir wollen bleiben, was wir sind. Wir Münsterländer sind keine Rheinländer, die morgen vergessen, was man ihnen gestern angetan“, ertönte es auf einem „Hearing“ in Münster 1971. An anderer Stelle zitierte man Goethes Wort, daß „keine Zeit und keine Macht zerstückelt geprägte Form, die

83 Landtag NW Plenarprotokolle 7, 23, S. 824.

84 Ebd., S. 841.

85 Landesentwicklungsbericht 1972, S. 31.

86 Heinz *Köstering* u. Martin *Bünermann*, Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Handbuch für Verwaltung und Wirtschaft (Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen 36). Köln 1975. S. 24.

87 Neugliederungsfragebuch, S. 90, ähnlich S. 95.

lebend sich entwickelt“, mit Blick auf die Eingemeindung von Moers nach Duisburg, „womit nicht nur, etwas verspätet, eine Festung, sondern wirklich eine gewachsene örtliche Gemeinschaft geschleift wurde“. ⁸⁸ Der Anteil solcher mehr emotionaler Begründungen für die Ablehnung der konkreten Reformvorschläge war meistens größer als der sachlicher, entsprechend begleitet von starken Reaktionen der jeweiligen Lokalpresse.

Der Städte- und Gemeindebund, der die Neugliederung grundsätzlich begrüßte, warnte doch vor der Gefahr, daß dabei „das politische Tatbestandsmerkmal der örtlichen Gemeinschaft“ im Art. 28 des Grundgesetzes durch „technokratische Praktiken zerstückelt“ werden könnte, und wünschte „Harmonisierungsregelungen“ von der Bundesregierung.

Kritisch urteilten auch manche Verwaltungsexperten. So faßte der Ordinarius für Raumplanung und öffentliches Recht an der Universität Münster, Werner Hoppe, sein Urteil über die Grundsätze der Reform in drei Hauptpunkte zusammen. 1) Die Reform leidet unter einer Überbetonung der Gesichtspunkte der Effektivität der kommunalen Einheit als Leistungsgemeinschaft im Vergleich zur Gemeinde als örtlicher Gemeinschaft und als Ort der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung; sie neigt 2) in vielen Fällen zur Überdimensionierung von Fläche und Einwohnerzahl ohne hinreichende Berücksichtigung der Frage, ob und wie die Bevölkerung jeweils in die neugeschaffene Einheit voll integriert werden kann; 3) ist für die praktische Anwendung der der Neugliederung zugrunde gelegten Ziele, Kriterien und Verfahrensregeln auch deren Rangordnung nicht eindeutig genug fixiert, so daß dem freien Ermessen des Planers ein zu großer Spielraum verbleibt und Willkürlichkeiten die Folge sein müssen.“

Der Westfälische Heimatbund vermißte die „möglichst nahe Heranführung des Bürgers an den Staat und die öffentliche Verwaltung“ und begrüßte das Urteil des Verfassungsgerichtshofes, mit dem dieser dem im Kreis Schleiden gelegenen Städtchen Hambach die ihm durch die Reform genommene Selbständigkeit mit Rücksicht auf die „örtliche Verbundenheit und Gemeinschaftsbewußtsein“ seiner Bürger zurückgab, obwohl die Einwohnerzahl unter der Mindestzahl für selbständige Gemeinden lag. Man sah darin eine Art Grundsatzurteil. ⁸⁹

Die Landesregierung hat immer wieder betont, daß es zu den erklärten Zielsetzungen der Reform gehöre, die kommunale Ebene insgesamt zu stärken. Als Beweis hat sie wiederholt auf frühere Reformgesetze seit 1948 hingewiesen. Gleichwohl wurde sie vielfach mit starker Gegenwehr von Bürgern und Gemeinden konfrontiert. Beim Verfassungsgerichtshof häuften sich die Verfassungsbeschwerden. Die Erfolgsquote freilich war gering. Im großen und ganzen hat sich

⁸⁸ *Berkenhoff*, S. 294.

⁸⁹ Westfälischer Heimatbund Rundschreiben 11/12 1973.

das Rezept der Regierung bewährt, „die Widerstände gegen die Reform durch schrittweises Vorgehen abzubauen bzw. zu unterlaufen“.⁹⁰

Heinz Kühn schreibt rückblickend: „Kommunale Neuordnungsfragen, die in den siebziger Jahren das Kernstück der Landespolitik wurden, haben nie meine Anteilnahme geweckt . . . Selbstverständlich war diese Neuordnung der oft noch aus napoleonischen Zeiten stammenden Kommunalgrenzen notwendig. Aber ob nun Kleinkleckersdorf zu Großpfeifenstiel geschlagen werden oder selbständig bleiben sollte – ob gar etwas Westfälisches rheinisch oder etwas Rheinisches westfälisch werden sollte und die heiligsten Gefühle fieberten: Ich habe mich auf dem Ministerpräsidentensitz oft gelangweilt wie die Eule im Mauerloch.“⁹¹

Die Arbeit an den beiden ersten Gebietsentwürfen für Aachen und Bielefeld des 2. Neugliederungsprogramms führte zu neuen Erfahrungen, die zwar die Grundprinzipien der Gutachten A und B nicht in Frage stellten, aber doch deutlich machten, daß diese nur allgemeine Leitlinien aufzeigen konnten. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen hat denn auch anerkannt, daß der Gesetzgeber bei der territorialen Neugliederung keinem Systemzwang der Gutachten unterliege, sondern jeweils eigene Zwecke und Ziele setzen dürfte, sofern das öffentliche Wohl es rechtfertige.

Kein anderes Einzelgesetz der Reform hat so viele Diskussionen und Emotionen geweckt wie das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise im Ruhrgebiet.⁹² Im Zusammenhang mit der Beratung dieses sogenannten „Ruhrgebiet-Gesetzes“ wurde durch eine Bürgerinitiative sogar der Versuch unternommen, die gesamte Gebietsreform durch ein Volksbegehren zum Scheitern zu bringen. Die Initiative ging von einem in der Stadt Wattenscheid gegründeten Verein aus. Er verlangte eine Änderung der Gemeindeordnung dahin, daß vor einer Gebietsänderung in der Gemeinde auf Verlangen von 1/3 der Ratsmitglieder oder 3% der Bürger eine Volksabstimmung durchzuführen sei. Das Ergebnis sollte den Gesetzgeber zwar nicht zwingend binden, aber doch Berücksichtigung verlangen. Für das Ruhrgebiet forderte die „Aktion Bürgerwille“ ein Gesetz, das die 16 Ruhrgebietsstädte in ihren Grenzen unangetastet ließ und zur Förderung der Zusammenarbeit einen Kommunalverband Ruhr schuf, in dem der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk aufgehen sollte. Damit wäre das der kommunalen Neuordnung bisher zugrunde gelegte System gesprengt worden. Ministerpräsident Kühn, der das Revier als „Eckpunkt“ und „Schlüsselposition“ für die Neuordnung überhaupt bezeichnete, sah sich in einer Regierungserklärung am 13. Februar 1974 noch einmal zur Verteidigung der ganzen Reform gezwungen.⁹³

90 *Mattenklodi*, S. 68.

91 Heinz Kühn, *Aufbau und Bewährung. Die Jahre 1945-1978*. Hamburg 1981. S. 334.

92 Landtag NW Drucksachen 7/2800.

93 Ebd., Plenarprotokolle 7, 94, S. 3727ff.

Die zur Zulassung des Volksbegehrens erforderliche Zahl von 3000 Unterschriften wurde zwar erreicht. In die im Februar 1974 ausgelegten Listen trugen sich indes nur 720 000 Bürger ein, statt des erforderlichen 1/5 der Stimmberechtigten oder 2,4 Millionen.⁹⁴ Aber auch der Innenminister konnte nicht sein „Städteverbandsmodell“ realisieren und damit im Ruhrgebiet neue Wege gehen. Die Reform verlief nach dem gleichen Schema unter Zugrundelegung der überlieferten Verwaltungsmuster wie die anderen.

Mit der Verabschiedung des Ruhrgebiet-Gesetzes im Mai 1974 war ein Durchbruch in der Gebietsreform erzielt. Im Laufe der folgenden Monate wurden rasch aufeinander die Gesetze für die fünf weiteren Neugliederungsräume sowie ein Schlußgesetz verabschiedet. Alle diese Gesetze traten am 1. Januar 1975 in Kraft.

Nach zehnjährigen Bemühungen wurde die kommunale Neugliederung planmäßig abgeschlossen. Durch die beiden gesetzlichen Neugliederungsprogramme 1966/70 und 1970/75 hat sich die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden um 83, die der kreisfreien Städte um 38 und die der Kreise um 45% verringert. Statt 2297 kreisangehörigen Gemeinden gab es fortan nur noch 370 mit durchschnittlich 24 000 Einwohnern, statt 57 Kreisen noch 31, statt 37 kreisfreien Städten noch 23. Insgesamt haben von den 2391 durch die Neugliederungsgesetze getroffenen Gemeinden, Städten und Kreisen doch nur 97 den Verfassungsgerichtshof des Landes angerufen. Nur in fünf Fällen wurde der Verfassungsbeschwerde stattgegeben, so daß diese Gemeinden das Ziel ihrer Selbständigkeit im Klagewege erreichten.⁹⁵

Eine Verwaltungsreform, die allein Verwaltungsbezirke und -grenzen verändert, Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung aber im wesentlichen unangetastet läßt, verdient kaum diese Bezeichnung. Man hatte zwar immer wieder Zuständigkeiten in der Verwaltung verlagert, und der von Abgeordneten aus allen Parteien 1965 im Landtag eingebrachte Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung bezweckte auch eine Funktionalreform. Dieses sogenannte „Mittelstadtdgesetz“ wollte kreisangehörige Städte über 30 000 Einwohner, in Ausnahmefällen auch darüber, auf Antrag zu Mittelstädten machen, die dann Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung von den Kreisen zur Erledigung übernehmen sollten.⁹⁶ Der Antrag

94 Köstering u. Bünermann, S. 10f.

95 S. dazu Klaus Stern u. Herbert Bethge, *Anatomie eines Neugliederungsverfahrens*. Dargestellt an der Einkreisung der Stadt Neuss (Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre 16). München 1977. Verf. setzen die regierungsamtlich verantworteten Pläne in verfassungsrechtliche Kategorien um mit chronologischer Schilderung des Geschehens um die Einkreisung der Stadt Neuss, Verfassungsbeschwerde und Urteil. Folgen und Folgeprobleme der Reform werden dargelegt und erörtert in der Reihe *Die kommunale Gebietsreform*. Hg. v. Hans Joachim v. Oertzen u. Werner Thieme. Baden-Baden 1979ff.

96 Landtag NW Drucksachen 1965,5, 848 v. 7. 7. 1965.

wurde damals durch Beendigung der Wahlperiode erledigt und in dieser Form nicht wieder aufgenommen.

Der Deutsche Städte- und Gemeindetag drängte jetzt wieder verstärkt auf eine Aufgabenreform zugunsten der Gemeinden und auf Zurückdrängung staatlicher Planung. Sein Arbeitskreis Recht und Verfassung hatte unter anderem 1973 in einer EntschlieÙung auf den Widerspruch hingewiesen, „wenn in der Gebietsreform leistungsfähige Gemeinden geschaffen, gleichzeitig aber auf Betreiben von Fachministern echt gemeindliche Aufgaben nach oben gezogen würden“.

Beteiligte sahen zwar auch in „der kräftigen Reduzierung und der besseren gebietlichen Abgrenzung der kommunalen Körperschaften“ schon einen „wesentlichen Erfolg“, der sich funktional auswirkte. Die Zersplitterung des kommunalen Finanzvolumens wäre beseitigt. Damit könne die Finanzhilfe des Landes schwerpunktmäßig zweckmäßiger eingesetzt werden, wäre u. a. eine flächen- und raumbezogene Planung und Investition, eine effektive Spezialisierung der Verwaltung möglich. Es wurde aber eingeräumt, daß man erst nach der Neuverteilung von Aufgaben von einer echten Verwaltungsreform sprechen könne.⁹⁷ Notwendig mußte die bis 1975 geschaffene kommunale Gebietsstruktur in Nordrhein-Westfalen eine Aufgabenüberprüfung der gesamten allgemeinen öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel einer Neuordnung an die verschiedenen Verwaltungsebenen, -träger und -behörden nach sich ziehen.

Bereits in der Regierungserklärung von 1971 war der enge Zusammenhang zwischen Gebiets- und Funktionalreform herausgestellt und nach Abschluß der Gebietsreform eine Aufgabenüberprüfung angekündigt worden. Nach den Wahlen 1975 erklärte der Ministerpräsident es als Ziel der Landesregierung, die kommunale Gebietsreform nunmehr durch eine Funktionalreform zu vervollständigen.

Innenminister Hirsch gab dazu am 29. Januar 1976 eine ausführliche Grundsatzerklärung ab.⁹⁸

Die Motive für die Funktionalreform waren danach folgende: „1. Zahlreiche Aufgabengebiete der öffentlichen Verwaltung haben sich sachlich grundlegend geändert . . . 2. Die kommunale Neugliederung hat ebenfalls die Zuständigkeiten räumlich und sachlich erheblich verändert . . . 3. Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe der Verwaltung sind aber auch deswegen zu überprüfen, weil finanzielle Mittel der öffentlichen Hand für Personal- und Sachkosten beschränkt sind . . . 4. Vor allem aber ist es Ziel dieser Zuständigkeitsreform, zu einer bürgerfreundlichen Verwaltung zu gelangen. Dazu gehört eine bessere Überschaubarkeit des Verwaltungsaufbaues und der Zuständigkeitsverteilung.“ Man wollte nicht nach „großangelegten Konzepten, sondern mit pragmatischen Schritten“ vorgehen und

97 Köstering u. Bünermann, S. 21f.

98 Landtag NW Plenarprotokolle 8,13, S. 497ff.

dabei folgende Leitlinien beachten: „1. möglichst klarer dreistufiger Verwaltungsaufbau, 2. möglichst orts- und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung, soweit die Effektivität und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung dies zulassen, 3. größtmögliche Realisierung des Bündelungsprinzips in der Orts- und Mittelstufe der Verwaltung, 4. Herstellung größtmöglicher Einräumigkeit zwischen den Verwaltungsträgern, 5. größtmögliche Transparenz der Aufgabenverteilung, 6. Wahrnehmung gleicher Aufgaben möglichst nur durch einen Behördentyp, 7. Abbau von Doppelzuständigkeiten, 8. Zentralisierung dort, wo dies zur rationellen Nutzung moderner Arbeitstechniken und Arbeitsverfahren oder zur sinnvollen Ausnutzung spezialisierten Sachverständes notwendig ist.“

Die Funktionalreform mußte den kommunalen wie auch den staatlichen Bereich in gleicher Weise treffen. Eine Vielzahl von Zuständigkeiten war in den letzten Jahren besonders im Bereich der Sonderverwaltungen bereits neu geordnet worden. Man hatte Behörden zusammengefaßt, mehrere obere Landesbehörden neu errichtet, die Forstverwaltung zum 1. Januar 1970 als Auftragsverwaltung an die Landwirtschaftskammern übertragen,⁹⁹ so daß Nordrhein-Westfalen schon vor der eigentlichen Funktionalreform unter den Flächenländern schließlich den geringsten sonderbehördlichen Verwaltungsunterbau hatte. Weitere Kommunalisierung von Aufgaben, wie sie die Landesregierung 1948 in großzügigem Umfang in Aussicht gestellt hatte, war mit Ausnahme der Fleischbeschau, deren Ämter 1969 aufgelöst wurden, indes seither kaum erfolgt.

Bei der Neuverteilung von Verwaltungszuständigkeiten im staatlichen Bereich hatte das Land allerdings vielfach keine Entscheidungsfreiheit. Abgesehen von direkten oder indirekten Verfassungsgarantien wie im Fall der Mittelinstanz der Regierungspräsidenten regelten die Länder z. B. bei der Ausführung der Bundesgesetze Behördeneinrichtung und Verwaltungsverfahren nur insoweit, als nicht Bundesgesetze anderes bestimmten. Erst ein Bundesgesetz vom 10. März 1975 schuf die Möglichkeit, bundesgesetzliche Zuständigkeiten dem Ergebnis der Verwaltungsreform in den Ländern anzupassen.

Hauptproblem der kommunalen Funktionalreform war die sachgerechte Abgrenzung der Aufgaben zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden. Die gestärkten Gemeinden sollten generell Aufgaben übernehmen, die früher wegen ihrer Leistungsschwäche Ämter und Kreise wahrnehmen mußten, größere kreisangehörige Gemeinden auch qualifizierte Kreisaufgaben. Grundsätzlich sollten die großen kreisangehörigen Gemeinden eigene Zuständigkeiten erhalten. Die Kreise sollten im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung ihre ausgleichenden und ergänzenden Funktionen gegenüber den Gemeinden behalten, im übertragenen Wirkungskreis erstinstanzliche Aufga-

⁹⁹ Zur Forstverwaltung: Hans-Jürgen Wegener, Privatwaldbetreuung in Westfalen-Lippe. Dokumentation anlässlich des 75jährigen Bestehens der Forstorganisation bei der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe. Münster 1984; Gesetz- u. Verordnungsblatt NW 1969, S. 596ff.

ben der Bezirksregierungen und der staatlichen Sonderbehörden übernehmen. Die Existenz der beiden Landschaftsverbände als höhere Kommunalverbände wollte die Landesregierung nicht mehr in Frage stellen, ihren Aufgabenbestand und ihre Organisation jedoch im Hinblick auf Möglichkeiten der Aufgabenverlagerung auf Städte und Kreise, des Abbaus von Organisationsformen und der schärferen Trennung von eigenen und übertragenen Wirkungsbereichen überprüfen.

Die Fraktionen der CDU, SPD und FDP hatten am 29. Januar 1976 im Landtag ihre Übereinstimmung mit den Reformvorhaben der Landesregierung erklärt und einen entsprechenden Antrag vorgelegt.¹⁰⁰ Die SPD ging noch weiter und wollte im Frühjahr 1977 auf einem Sonderparteitag Vorschläge zu diesem Thema machen. Zwei Gesetze zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung u. a. vom 27. Juni 1978 und vom 15. Mai 1979 betrafen aber nur die Verhältnisse der Mandatsträger und brachten im übrigen Gesetzesänderungen, welche das Verhältnis zwischen Bürger und zuständigen kommunalen Körperschaften betreffen. So wurden Möglichkeiten eines Bürgerantrags und von Fragestunden geschaffen und die Wahl der Bezirksvertreter geregelt. Nachdem die Landesplanungsgemeinschaften bereits 1975 aufgelöst worden waren, wurde unter dem 28. November 1979 auch ein neues Landesplanungsgesetz veröffentlicht.¹⁰¹ Im Bezirksplanungsrat, der die Regionalplanung beherrscht, sind allein kommunale Vertreter stimmberechtigte Mitglieder. Überdies hat die gemeindliche Planungshoheit an Bedeutung gewonnen. Nach umfangreichen Vorarbeiten von insgesamt 10 „interministeriellen Projektgruppen“ brachte die Landesregierung am 4. April 1978 dann das erste von bislang drei Gesetzen zur Funktionalreform ein. Es faßte in 33 Artikeln rund 80 Änderungen von Landesgesetzen zusammen, durch die behördliche Zuständigkeiten verlagert werden oder wegfallen. Dem ersten Funktionalreformgesetz (1. FRG) vom 11. Juli 1978¹⁰² folgte das zweite vom 18. September 1979 (2. FRG) mit 51 Maßnahmen,¹⁰³ darunter 24 Zuständigkeitsverlagerungen von oben nach unten und als bisher letztes das dritte Gesetz zur Funktionalreform vom 29. Juni 1984 (3. FRG) mit 57 Änderungs- und Aufhebungsartikeln.¹⁰⁴ Außerdem haben Landesregierung und zuständige Minister eine Reihe von zuständigkeitsverlagernden Rechtsverordnungen erlassen, allein 52 parallel zum 2. FRG.

Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern wurden neuge-

100 Ebd., Landtagsdrucksache 1976 8/577.

101 Gesetz v. 8. 4. 1975 Gesetz- u. Verordnungsblatt NW 1975, S. 294ff., Gesetz v. 28. 11. 1979 ebd., 1979, S. 878ff.; dazu: Werner Hoppe, Rechtliche Grundlagen der kommunalen Beteiligung bei der Landesplanung und der Fachplanung, in: Westfälische Forschungen 34, 1984, S. 18-28.

102 Gesetz- u. Verordnungsblatt NW 1978, S. 290ff.

103 Ebd., 1979, S. 552ff.

104 Ebd., 1984, S. 369ff.

gliedert, Bezirke der Allgemeinen Ortskrankenkasse und vor allem Sonderbehörden und Gerichtsorganisation den neuen Kommunalverwaltungsgrenzen angepaßt. Die „lupenreine Deckungsgleichheit aller Verwaltungsgrenzen auf kommunalem Grundraster“ ist indes noch lange nicht erreicht, ist aus finanziellen Gründen und natürlicher Gegebenheiten z. B. bei der Forstverwaltung wegen wohl auch nicht zu erreichen. „Entrümpelungsaktionen“,¹⁰⁵ wie sie seit 1975 immer wieder im Parlament erörtert werden, Bereinigung von Verwaltungsvorschriften, Vereinfachung von Verfahren und Zuständigkeiten stehen auch weiter auf dem Programm.

Der Schwerpunkt des 1. FRG liegt eindeutig auf der Neuregelung der Zuständigkeiten zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden, die in drei Gruppen – über 60 000 Einwohner, zwischen 25 000 und 60 000 Einwohner und unter 25 000 Einwohner – eingeteilt werden. Dieses in der Bundesrepublik einzige System soll dazu dienen, qualifizierte Kreisaufgaben künftig auf Gemeinden zu übertragen. So erhielten seit 1. Januar 1981 die großen kreisangehörigen Städte Aufgaben der Wohnungsbauförderung und -modernisierung und der Kriegsopferversorge, die mittleren Aufgaben der Bauaufsicht und der Jugendhilfe, alle anderen Gemeinden Aufgaben bei der Durchführung von Sammlungen und bei der Mitwirkung nach dem Landesblindengesetz. Das 2. FRG brachte neben Folgeregelungen zur kommunalen Neugliederung die Umformung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk in einen Kommunalverband Ruhrgebiet. Das 3. FRG hat vor allem zwei Bereiche neuregelt, die wegen ihrer Komplexität jahrelang Gegenstand eingehender Überlegungen und Prüfung gewesen sind und von denen zumindest einer bis zuletzt heftig umstritten war. Es war die Neuabgrenzung der Aufgaben der Landschaftsverbände im Verhältnis zu ihren Mitgliedskörperschaften und die Neuordnung der Schulaufsicht durch Zuständigkeitsbündelung im Bereich der staatlichen Verwaltungsorganisation.

Am Grundkonzept der Landschaftsverbände wurde nichts geändert. Die Pläne zur Verstaatlichung und Zentralisierung des von ihnen kommunal gehandhabten großräumigen Straßenbaus in einer Landesbehörde hatte man nicht allein der massiven Kritik und Ablehnung wegen aufgegeben, die sie bei den kommunalen Spitzenverbänden, bei Städten und Kreisen ausgelöst hatten. Auch die Projektgruppe hatte vorgeschlagen, diese Aufgabenzuordnung unverändert beizubehalten.¹⁰⁶ Entsprechend dem Abschlußbericht der Projektgruppe von 1982 wurden die einzelnen Aufgaben überarbeitet. § 5 der Landschaftsverbandsordnung, der sie festlegte, erhielt eine neue Fassung. Einige Aufgaben wie die Förderung des Hebammenwesens wurden gestrichen, andere verlagert wie die Tierseuchenkasse an die Landwirtschaftskammer. Die Beteiligung an Verkehrs- und Versorgungs-

¹⁰⁵ Landesentwicklungsbericht 1979, S. 124, ebd. 1980, S. 184; vgl. auch ebd. 1982, S. 204-207.

¹⁰⁶ Zuständigkeitsbericht Landschaftsverbände 1982, S. 445ff.; Funktionalreform. Stellungnahmen der KPV/NW November 1979. S. 20f.

unternehmen wurde auf solche von regionaler Bedeutung beschränkt. Die Mitwirkung der Landschaftsverbände bei der Landesplanung ist mit der Aufhebung der Planungsgemeinschaften durch das Landesplanungsgesetz vom 30. Mai 1972 auf jeweils einen Sitz in den Bezirksplanungsräten eingeschränkt worden, doch dürfen sie auf Antrag der Kommunen Landschaftspläne ausarbeiten und auch betreuen. Da der Landschaftsverband Westfalen-Lippe seit Bestehen von der Möglichkeit, kulturelle Aufgaben an den Landesverband Lippe zu übertragen, niemals Gebrauch gemacht hatte, wurde stattdessen eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit in der Kulturpflege festgelegt. Nach wie vor gilt die Sicherungsklausel, daß der Gesetzgeber auch die Aufbringung der Mittel zu regeln hat, sofern den Landschaftsverbänden künftig durch Gesetz neue Aufgaben übertragen werden.

In der Schulaufsicht beseitigte das 3. FRG entsprechend der Leitlinie der Funktionalreform durch Aufhebung der Sonderbehörde den Dualismus von Regierungspräsident und Schulkollegium, ein Schritt, den man übrigens in Düsseldorf schon 1947/48 erwogen hatte.¹⁰⁷

Bisher hat die Funktionalreform im Prinzip an der überkommenen Verwaltungsstruktur des Landes festgehalten und sich auf eine Neuverteilung von Aufgaben zwischen den verschiedenen Aufgabenträgern beschränkt. Es ist nicht wahrscheinlich, daß sich daran sobald etwas ändern wird, denn von Anfang an war ein „spektakulärer Umbau“ nicht beabsichtigt und dürfte wohl auch nicht sinnvoll sein.

Verwaltungsreform ist, wie Innenminister Hirsch am 29. Januar 1976 im Landtag erklärte, „eine Daueraufgabe. Sie folgt aus veränderten Anforderungen des Bürgers und aus tiefgreifenden Veränderungen der Voraussetzungen, unter denen die kommunale und staatliche Verwaltung tätig wird. Darum wird die Funktionalreform auch nie abgeschlossen sein.“¹⁰⁸ Es gehört zu den Aufgaben des Gesetzgebers, Aufbau und Funktion der öffentlichen Verwaltung in Kommunen und Staat ständig weiter zu entwickeln und zu verbessern, damit sie den jeweiligen Anforderungen gerecht werden kann.

107 Karl-Ernst *Jeismann*, Das Schulkollegium am Ausgang seiner Epoche, in: *Geschichte, Politik und ihre Didaktik* 13, 1985 Heft 1/2. S. 77-86; NW HStA Düsseldorf NW 23 Nr. 307a u. b.

108 Landtag NW Plenarprotokolle 8/13, S. 504.