



Die Zukunft der Landschaftsverbände

Höhere Kommunalverbände
als Zentrum einer neuen
sozialen und regionalen
Mittelinstantz

Gutachten von Michael Faber

DIE LINKE.

in der Landschaftsversammlung Rheinland


Inhalt


Vorwort	3
Vorwort zum Gutachten	4
Gliederung des Gutachtens	5
A. Status Quo auf der Mittelebene	6
I. Landschaftsverbände	6
II. Bezirksregierungen	9
III. Sonderbehörden und Regionalverband Ruhr	10
B. Politischer Dauerbrenner: Verwaltungsstrukturreform	12
I. Verwaltungsstrukturreform in NRW: Ein Debattenüberblick	12
II. Jüngste Verwaltungsstrukturreformschritte auf der mittleren Verwaltungsebene in NRW	12
III. Strukturierung der Reformansätze: Drei Alternativmodelle	16
C. Fazit	27
Anmerkungen	28
Erklärung der Fachbegriffe	30
Maßgebliche Literaturquellen	32
Standpunktepapier des Landschaftsverbandes Rheinland	33
DIE LINKE. in der Debatte der Landschaftsversammlung	35

Impressum

DIE LINKE. Gruppe in der Landschaftsversammlung Rheinland
Landeshaus, Raum A 428
Kennedy-Ufer 2, 50679 Köln

 LVR, 50663 Köln

 0221/809-7661

 0221/809-7663

 die.linke@lvr.de

Gestaltung und Layout: GNN-Verlag mbH, Venloer Str. 440, 50825 Köln

Umschlagsfotos: LVR-Pressestelle. Seite 1 gesehen auf dem Tag der Begegnung 2008 in Xanten



Liebe Leserinnen und Leser,

Kommunale Zusammenarbeit, kommunale Kooperationen, regionale Bündnisse werden in der Kommunalpolitik immer wieder thematisiert, oft als ein Weg, Kräfte zu bündeln um ein gutes und preiswertes Angebot kommunale Leistungen zu erhalten.

Dabei muss man das Rad nicht neu erfinden. Es gibt zahlreiche Lösungen, oft über viele Jahrzehnte. Oder wie bei den Landschaftsverbänden sogar über viele Jahrzehnte.

Kommunale Kräfte und kommunale Kompetenzen zu bündeln, wird in den nächsten Jahren ein wichtiges Thema sein. Diese Diskussion ist komplex, weil es auch um Verwaltungs- und Machtstrukturen geht.

Die Fraktion DIE LINKE. in der Landschaftsversammlung Rheinland, LVR lehnt eine Zentralisierung, so wie sie die Landesregierung betreibt, strikt ab. Wir brauchen eine Verwaltungsstrukturreform von unten, die von den Men-

schen, die in den Kommunen leben, ausgeht. Wir brauchen Kooperationen, Zusammenarbeit der Kommunen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und keine Privatisierung.

DIE LINKE. in Nordrhein-Westfalen tritt für den Erhalt der zwei Landschaftsverbände im Rheinland und in Westfalen ein. Zusammen mit dem Regionalverband Ruhr, RVR sind sie wichtige kommunale Gemeindeverbände der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Zerschlagung der Verbände und eine Zentralisierung von Verwaltungsstrukturen wäre ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und ein Verstoß gegen das Grundgesetz und die Landesverfassung.

Deshalb treten wir dafür ein, dass die bestehenden Gemeindeverbände gestärkt werden und nur dies die Grundlage einer Verwaltungsstrukturreform sein kann.

*Jörg Detjen, Roland Busche, Pitt Müller
Mitglieder der Landschaftsversammlung Rheinland*

Vorwort zum Gutachten:

Das Bundesland NRW weist auf der mittleren Verwaltungsebene eine ausdifferenzierte Behörden- und Einrichtungsstruktur auf. Diesbezüglich wird von den politischen Akteuren im Land seit Jahrzehnten eine Debatte unter wissenschaftlicher Begleitung um die geeigneten Verwaltungsstrukturen geführt. Bedingt durch den Regierungswechsel im Land, aber auch bereits im Vorfeld aufgrund von Personalwechseln in der rot-grünen Landesregierung, wurden in den letzten Jahren weitreichende Reformschritte auf der mittleren Verwaltungsebene realisiert. Hierbei wurden Behörden zum Teil aufgelöst und zahlreiche Zuständigkeiten an andere Aufgabenträger überführt. Weitere, radikalere Reformbemühungen sind bereits für die Zukunft angekündigt.

Die vorliegende Broschüre wendet sich dem Themengebiet mit zwei Schwerpunktsetzungen zu. Zum einen soll ein Überblick über den Status Quo, also die derzeitigen Akteure auf der Mittelebene gegeben werden. Dies beinhaltet eine Darstellung der Organisationsstrukturen, der bestehenden Zuständigkeiten in zentralen Feldern und der jüngsten Reformschritte.

Im Rahmen eines zweiten Schwerpunktes soll dann der Blick in die Zukunft gerichtet werden. Hierzu werden die grundsätzlich im Raum stehenden Ansätze für die weiteren Strukturreformen auf der Mittelebene beleuchtet. Neben einer Darstellung dieser Ansätze werden auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für Reformen aus der Sicht des Verfassers erläutert. Die Ausarbeitung endet mit der politischen Bewertung der Reformmodelle und der Definition von Voraussetzungen für die Umsetzung weiterer Reformen. Die vorliegende Arbeit plädiert als Resultat der ergebnisoffenen Untersuchung für starke Kommunalverbände auf der mittleren Verwaltungsebene in NRW.

Die Arbeit soll im Hinblick auf die anstehenden Kommunalwahlen 2009 sowohl über den aktuellen Sachstand auf der Mittelebene aufklären, als auch einen Debattenbeitrag für die weiteren Auseinandersetzungen zur Strukturreform auf der mittleren Verwaltungsebene in NRW leisten.

*Bonn im Januar 2009,
Michael Faber*

Zum Verfasser:

Michael Faber (Jahrgang 1981) hat an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms Universität Bonn Rechtswissenschaften studiert. Nach dem ersten juristischen Staatsexamen begann er die Arbeit an einem juristischen Dissertationsvorhaben, das sich schwerpunktmäßig mit der Reichweite aufsichtsbehördlicher Einwirkungsbefugnisse in die kommunale Haushaltsführung befasst.

Michael Faber engagiert sich seit vielen Jahren kommunalpolitisch. So war er u.a. mehrere Jahre bei der Wählervereinigung „Junge Alternative Zülpich“ aktiv, die er auch im Stadtrat vertrat.

Gliederung des Gutachtens:

A. Status Quo auf der Mittelebene

I. Landschaftsverbände

1. Rechtsgrundlage und Rechtsnatur
2. Historische Entwicklung und Gebietsverhältnisse
3. Aktueller Aufgabenbestand und rechtliche Einordnung
4. Finanzierung
5. Organ- und Arbeitsstruktur

II. Bezirksregierungen

1. Rechtsgrundlage und Rechtsnatur
2. Historie
3. Zuständigkeiten und Organisationsstruktur

III. Sonderbehörden und Regionalverband Ruhr

1. Sonderbehörden
2. Regionalverband Ruhr
 - a) Rechtsgrundlage und Rechtsform
 - b) Mitgliedskommunen
 - c) Historie
 - d) Zuständigkeitsbereich
 - e) Organ- und Arbeitsstruktur
 - f) Finanzierung

B. Politischer Dauerbrenner: Verwaltungsstrukturreform

I. Verwaltungsstrukturreform in NRW: Ein Debattenüberblick

II. Jüngste Verwaltungsstrukturreformschritte auf der mittleren Verwaltungsebene in NRW

1. Reformschritte im Zuge des zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW
 - a) Verstaatlichung des Straßenwesens
 - b) Kommunalisierung von Landschaftsverbandsaufgaben
2. Zweite Reformwelle: Insbesondere Auflösung von Sonderbehörden und Konzentration der Aufgaben bei den Bezirksregierungen
 - a) Stärkung der kommunalen Beteiligung an den Aufgaben der Bezirksregierungen

- b) Auswirkungen der Entwicklungen auf die Personal- und Finanzsituation in den betroffenen Einrichtungen
- c) Auflösung weiterer Sonderbehörden bei weitreichender Stärkung der Bezirksregierungen
- d) Reform der Polizeiverwaltung
- e) Konzentration der Rechenzentren und IT-Einrichtungen
- f) Reform der Versorgungsverwaltung
- g) Reform der Umweltverwaltung
- h) Straffung der behördlichen Binnenstrukturen

III. Strukturierung der Reformansätze: Drei Alternativmodelle

1. Modell 1: Konsequente Zweistufigkeit – Modell Niedersachsen
2. Modell 2: (Erweiterte) Regionalisierung
3. Modell 3: Konzentrierte Dreistufigkeit durch Optimierung des Status Quo
4. Rechtliche Rahmenbedingungen
 - a) Existenzschutz der Institution Landschaftsverband – institutionelle Rechtssubjektsgarantie?
 - b) Subjektive Rechtsstellungsgarantie: Möglichkeit gerichtlicher Abwehr
 - c) Schutz gegen Aufgabenentzug bzw. Anforderungen an Aufgabenzuweisungen
Exkurs: Zulässigkeit einer staatlich-kommunalen Mischverwaltung (Regionalverwaltung)
5. Politische Wertung der Reformmodelle und inhaltliche Bedingungen einer Verwaltungsstrukturreform
 - a) Diskurswandel notwendig: Qualitätsdiskussion statt Spardebatte
 - b) Bewertung des Regionalverwaltungsmodells
 - aa) Problematik der Mischstruktur
 - bb) Zunehmende Politikverflechtung – Regionalversammlung als Ersatzlandtag?
 - cc) Einschränkung der Aufsichtsfunktion durch Regionalverwaltung?
 - dd) Regionalidentität und Regionalverwaltung
 - ee) Ausgewogene Regionalstruktur durch Regionalverwaltungsmodell?

C. Fazit

A. Status Quo auf der Mittelebene

Die mittlere Verwaltungsebene in NRW wird insbesondere geprägt durch die Landschaftsverbände, die Bezirksregierungen, diverse Sonderbehörden und den Regionalverband Ruhr. Diese Einrichtungen sollen im Folgenden dargestellt und beleuchtet werden.

I. Landschaftsverbände

In Nordrhein-Westfalen existieren zwei Landschaftsverbände. Dies sind der Landschaftsverband Rheinland (LVR) und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL).

1. Rechtsgrundlage und Rechtsnatur

Die Rechtsgrundlage der Landschaftsverbände ist die Landschaftsverbandsordnung (LVerbO). Dieses Landesgesetz bestimmt in maßgeblicher Form die Arbeits- und Organisationsgrundlage der Landschaftsverbände. In § 2 wird deren Rechtsnatur bestimmt. Demnach sind Landschaftsverbände öffentlich-rechtliche Körperschaften. Körperschaften zeichnen sich durch eine mitgliedschaftliche Binnenorganisation aus. Die Mitglieder der Landschaftsverbände sind nach § 1 LVerbO die auf ihrem Gebiet liegenden kreisfreien Städte und Kreise. Die Landschaftsverbände sind also ein auf gesetzlicher Grundlage bestehender Zusammenschluss von Kommunen. Die kommunale Mitgliederstruktur macht die Landschaftsverbände selbst zu kommunalen Einrichtungen¹. Sie haben nach § 2 LVerbO das Recht der Selbstverwaltung durch ihre Organe.

2. Historische Entwicklung und Gebietsverhältnisse

Die Landschaftsverbände erstrecken sich über das Gebiet ihrer Mitgliedskommunen. § 1 der Landschaftsverbandsordnung bestimmt dahingehend, dass zum Landschaftsverband Rheinland diejenigen Kreise und kreisfreien Städte gehören, die auf dem Gebiet der ehemaligen Rheinprovinz liegen. Der LWL wird gebildet aus den Mitgliedskommunen der ehemaligen Provinz Westfalen und des Landes Lippe. Damit nimmt die Landschaftsverbandsordnung unmittelbar auf die historischen Provinzialverbände Bezug. Die Landschaftsverbände sind Funktionsnachfolger dieser Provinzialverbände. Diese entstanden im Zuge der europäischen Neuordnung, die im Nachgang der napoleonischen Kriege und des Wiener Kongresses einsetzte. Die Provinzialverbände stellten seinerzeit ein Organ der Bevölkerungsvertretung nach ständischen Prinzipien dar und waren zunächst vornehmlich auf beratende Kompetenzen beschränkt. In der Folge, insbesondere nach der Gründung des Deutschen Reiches 1871, wurden die Aufgaben und Befugnisse der Verbände schrittweise ausgeweitet. Die Aufgabenzuweisung und -verteilung folgte dabei grundsätzlich dem Anspruch, den Provinzialverwaltungen Zuständigkeiten in Bereichen zu verleihen, die landsmann-

schaftlicher Natur waren. Bereits früh ließ sich die Tendenz erkennen, dass insbesondere kostenintensive Maßnahmen in die kommunale Verantwortung der Provinzen verlagert wurden. Die Kompetenzen der Provinzialverbände lagen zunächst vornehmlich auf dem Gebiet der Armenversorgung und des Straßenbaus. Die Verbände erhielten 1871 erstmals das verbriefte Recht der Selbstverwaltung durch ausführende Organe und eine schwach ausgeprägte Finanzautonomie. Die ständischen Strukturen wurden 1875 abgeschafft und die Provinzialverbände zu Kommunalverbänden mit umfassenderer Selbstverwaltungsbefugnis umgewandelt. Mitglieder der Provinzialverbände waren bereits damals die Mitgliedskommunen im Provinzgebiet. Organe der Verbände waren der Provinziallandtag, der Provinzialausschuss und der Landesdirektor. In der Weimarer Zeit wurde der Provinziallandtag unmittelbar gewählt. Mit dieser Entwicklung Schritt hielt die Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen. Neben den genannten Aufgaben betraf dies vornehmlich das Armenwesen, Fürsorgeanstalten zu Gunsten von „Blinden, Tauben und Geisteskranken“², die Förderung von Kunst, Kultur und Wissenschaften sowie das Bibliothekswesen. Die Unterhaltungsverpflichtung für das Straßenwesen wurde auch auf überregionale Verkehrswege (Land- und Reichsstraßen) ausgeweitet. In der Zeit des NS-Regimes wurden die Provinzialverbände ihres Selbstverwaltungsrechtes beraubt und in die allgemeine staatliche Verwaltung eingefügt. Die Selbstverwaltungsorgane wurden aufgelöst. Nach dem Krieg nahmen die Provinzialverbände ihre Arbeit bis zum Erlass der Landschaftsverbandsordnung und damit der Konstituierung der Landschaftsverbände im Jahre 1953 auf. Die Landschaftsverbände sind damit Funktionsnachfolger der Provinzialverbände und erstrecken sich jeweils auf das Gebiet der ehemaligen Rheinprovinz³ (jetzt LVR) oder der Provinz Westfalen und des Landes Lippe⁴ (jetzt LWL).

3. Aktueller Aufgabenbestand und rechtliche Einordnung

Der Landschaftsverband ist eine kommunale Einrichtung. Der kommunale Bezug prägt auch die Aufgaben und Zuständigkeiten der Landschaftsverbände. Während das Bundesverfassungsgericht diejenigen Aufgaben als städtisch, also grundsätzlich den Städten und Gemeinden obliegend definiert hat, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln bzw. die hierauf einen spezifischen Bezug haben“, zeichnen sich die kommunalen Aufgaben der Landschaftsverbände im Gegensatz hierzu durch ihren überlokalen und gleichsam landschaftlich-regionalen Bezug aus. Der Verfassungsgerichtshof NRW definiert die kommunalen Aufgaben der Landschaftsverbände in NRW als solche, „die kommunalen Ursprungs sind, aber weder von den Gemeinden noch den Kreisen je für sich, sondern gemeinsam wahrgenommen werden“. Diese abstrakte Beschrei-

bung des Zuständigkeitsbereiches der Landschaftsverbände im kommunalen Aufgabenverteilungsspektrum lässt sich weiter spezifizieren. So gibt es originär landschaftsbezogene Aufgaben, deren Natur auf dem landschaftlichen Profil basiert, wie die Unterhaltung von Landesmuseen. Weitere Aufgaben liegen deshalb in landschaftlicher Zuständigkeit, weil die Bewältigung entweder aus finanziellen Gründen (Trägerschaft von Fachkliniken) oder aber aus Verwaltungskapazitätsgründen (beispielsweise die Funktion der Verbände als überörtlicher Träger der Sozialhilfe) die Möglichkeiten von Kreisen oder Gemeinden sprengen würde.

Die Entscheidung über die Zuständigkeitsverteilung im Binnenverhältnis der kommunalen Ebenen basiert nicht auf einer kommunalen Verständigung über die Aufgabenverteilung. Während den Städten und Gemeinden im weitesten Sinne eine Allzuständigkeit in örtlichen Belangen zukommt, haben Gemeindeverbände im Sinne von Art. 28 II GG kein eigenständiges Aufgabenfindungsrecht. Ihnen steht das Recht der Selbstverwaltung nur „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbestandes“ zu. Gleiches gilt vorbehaltlich der Entscheidung, ob auch Landschaftsverbände Gemeindeverbände im Sinne des Art. 28 II S. 2 GG sind, jedenfalls auch für die Landschaftsverbandsebene. Die Zuständigkeiten der Landschaftsverbände beruhen also stets auf einer Aufgabenzuweisung durch Gesetz, mithin einer Entscheidung von Bundestag oder Landtag. Den Landschaftsverbänden kommt kein souveränes Aufgabenfindungsrecht zu.

Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit einer unterschiedlich intensiven Ausgestaltung der Aufgabenzuweisung an die Landschaftsverbände. Der Kanon gesetzlicher Möglichkeiten beginnt bei der Einräumung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten, die den Landschaftsverbänden die Option des Tätigwerdens überlässt. Bei den sog. „pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben“ ist diese Option nicht gegeben. Hier sind die Landschaftsverbände zur Wahrnehmung von Aufgaben verpflichtet. Ihnen obliegt aber die Art und Weise der Ausgestaltung im vom Gesetz vorgegebenen Rahmen. Bei den sog. „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ ist das Land über eine Sonderaufsicht weitreichend in die Art und Weise der Aufgabewahrnehmung eingebunden und kann insbesondere im Bereich von Ermessensspielräumen Zweckmäßigkeitserwägungen vorgeben.

Hervorzuheben ist, dass das Erfordernis gesetzlicher Aufgabenzuweisung als Voraussetzung für eine Zuständigkeit der Landschaftsverbände dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, auch Aufgaben an die Landschaftsverbände zu delegieren, die nicht zwingend kommunaler Natur sind. Auch allgemeine staatliche Verwaltungsangelegenheiten haben dadurch Eingang in den Aufgabenkatalog der Landschaftsverbände gefunden. Die kommunale Natur einer Aufgabe ist daher keinesfalls zwingende Voraussetzung für eine In-die-Pflichtnahme von Landschaftsverbänden. Dies wird auch durch die angeführte historische Entwicklung belegt. In den Zeiten der feudalen preußischen

Ordnung wurden insbesondere kostenintensive Maßnahmen an die Provinzialebene delegiert. Ein Bestand, der sich im Hinblick auf die bestehende konkreten Zuständigkeiten der Landschaftsverbände verfestigt hat.

Maßgebliche gesetzliche Grundlage für die Aufgaben des Landschaftsverbandes ist § 5 der Landschaftsverbandsordnung. Die abstrakten Aufgaben- und Zuständigkeitsvorgaben in § 5 LVerbO werden im Regelfall durch Spezialgesetze oder Rechtsverordnungen spezifiziert. Hier sollen die Aufgabenfelder im besonderen Hinblick auf den Landschaftsverband Rheinland näher ausgeführt werden:

Die Landschaftsverbände sind überörtliche Träger der Sozialhilfe. Dies verpflichtet insbesondere zur Bewältigung von Aufgaben mit besonderer finanzieller Tragweite. Hervorzuheben ist hier die Förderung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen und deren Integration in die Gesellschaft und das Arbeitsleben. Die sog. Eingliederungshilfen in diesem Bereich machen mit aktuell rund 2 Mrd. Euro jährlich den beim LVR bedeutsamsten Kostenpunkt aus. In drei Heilpädagogischen Netzwerken werden dezentral über 300 Wohneinheiten für vormals auf Heimbetreuung Angewiesene mit entsprechender Fachbetreuung vorgehalten. Die Zuständigkeit für das betreute Wohnen, also der ambulanten Versorgung von Hilfebedürftigen, liegt seit 2003 bei den Landschaftsverbänden. Die ambulante wie auch stationäre Pflege liegt damit in einer Hand. Die zunächst auf 5 Jahre befristete Aufgabenzuweisung für das betreute Wohnen wurde im Jahr 2008 um weitere fünf Jahre verlängert⁵. Die Landschaftsverbände finanzieren zudem örtliche Beratungsstellen. Hinzu kommen in diesem Bereich die Aufgaben im Rahmen des sozialen Entschädigungsrechtes nach dem Bundesversorgungsgesetzes (Kriegsopferfürsorge) und die Gewährleistung und Förderung von Angeboten für Menschen mit besonderen Schwierigkeiten.

Aufgaben der Landschaftsverbände liegen zudem im Bereich Jugend und Schule. So sind die Landschaftsverbände Trägerinnen von (Förder-)Schulen für körper- und sinnesbehinderte Schülerinnen und Schüler. Während das Lehrpersonal dort im Landesdienst steht, sind die TherapeutInnen Bedienstete der Landschaftsverbände. Im Bereich Jugend sind die Landschaftsverbände die überörtlichen Träger der Jugendhilfe. Das Aufgabenprofil dahingehend liegt insbesondere in der engen Abstimmung mit den örtlichen Trägern der Jugendhilfe, der Entwicklung von Modellprojekten auf dem Gebiet der Jugendhilfe, der Fortbildung von Beschäftigten und der Förderung von Kindertageseinrichtungen.

Der Gesundheitsbereich macht einen weiteren Schwerpunkt landschaftsverbandlicher Zuständigkeit aus. Hierbei liegt der Schwerpunkt bei den Angeboten für psychisch Erkrankte. So fördert der LVR 67 sozialpsychiatrische Zentren, die ehrenamtlich Engagierte betreuen und fördern sowie Beratungsleistungen anbieten. Der LVR ist dahingehend insbesondere Träger von 9 psychiatrischen Krankenhäusern und einer orthopädischen Klinik. Im regionalen Netz der „Rheinischen Kliniken“ werden zudem

Aufgaben des Maßregelvollzuges in anerkannter Qualität bewältigt.

Der Kultur- und Umweltbereich deckt ein originäres Aufgabenfeld landschaftlicher Kompetenz ab. Der LVR ist Träger von 6 Museen in der Region, die sich durch ein regionsspezifisches Profil auszeichnen. Darüber hinaus werden über 1000 rheinische Denkmäler durch den LVR betreut und gepflegt. Im Bereich Umweltschutz wird der landschaftstypischen Kulturpflege in ökologischer Hinsicht Rechnung getragen.

4. Finanzierung

Die dargestellten Aufgaben der Landschaftsverbände verursachen nicht unerhebliche Kosten. Die Finanzierung der Landschaftsverbände basiert auf mehreren Säulen. Zentral ist hierbei die sog. Landschaftsumlage. Diese können die Landschaftsverbände von den in ihrem Gebiet liegenden Kreisen und kreisfreien Städten ihrem Finanzbedarf entsprechend erheben. Dabei wird ein bestimmter Umlagehebesatz für das Haushaltsjahr festgelegt. Umlagegrundlagen sind die zentralen Werte der Finanzkraft von kreisfreien Städten und Kreisen. Dies sind die Höhe der dorthin fließenden Schlüsselzuweisungen und die Steuerkraftmesszahlen, die die durchschnittlichen Steuerertragsgrößen von kreisfreien Städten und Kreisen erfassen. Die Deckung des Finanzbedarfes durch die Landschaftsumlage ist allerdings nach dem Gesetz im Hinblick auf die Belastungswirkung für die kreisfreien Städte und Kreise subsidiär und darf nur in Anspruch genommen werden, soweit sonstige Finanzierungsquellen nicht ausreichend ergiebig sind. Dies entspricht den Maßgaben der Kreisordnung zur sog. Kreisumlage. Die Regelungen der Kreisordnungen sind dahingehend auch ansonsten für die Landschaftsumlage verbindlich.

Als sonstige Finanzierungsquellen kommen allgemeine Erträge aus Verkauf, Miete oder Pacht etc. in Betracht. Im Hinblick auf den strukturellen Finanzbedarf sind die jährlichen Schlüsselzuweisungen des Landes an den Landschaftsverband von herausgehobener Bedeutung. Die Landschaftsverbände erhalten dahingehend einen bestimmten Teil aus den allgemeinen Steuerverbundeinnahmen des Landes. Dieser Teil ergibt sich aus einem im Gemeindefinanzierungsgesetz ausgeführten Rechnungsschlüssel. Hiernach leistet das Land als Zuwendung den Betrag, der sich als positive Differenz von fiktiven Einnahmen der Landschaftsverbände auf Grundlage eines durchschnittlichen Umlagehebesatzes zu Lasten von kreisfreien Städten und Kreisen auf der einen Seite und einem auf Einwohnerbasis berechneten allgemeinen Finanzbedarf auf der anderen Seite ergibt. Ebenfalls auf Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes erhalten die Landschaftsverbände zudem spezielle Investitionsbeihilfen für Kosten, die im Bereich der Eingliederungshilfe anfallen und Beihilfen für die Aufgaben als Schulträger.

Jenseits der Bestimmungen der §§ 21, 22 LVerbO gelten ansonsten die Regelungen der Gemeindeordnung zur kommunalen Haushaltswirtschaft entsprechend. Damit

haben auch die Landschaftsverbände ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) zu führen.

5. Organ- und Arbeitsstruktur

Organe der Landschaftsverbände sind die Landschaftsversammlung, der Landschaftsausschuss und der Direktor des Landschaftsverbandes.

Die Landschaftsversammlung (§ 7 LVerbO) ist die politische Vertretungskörperschaft des Landschaftsverbandes. Ihr obliegt insbesondere die Zuständigkeit zur Bestimmung der allgemeinen Grundsätze der Verwaltungsführung. Sie ist zudem zur Beschlussfassung über Satzungen des Landschaftsverbandes zuständig und hat damit Rechtsetzungskompetenz im Rahmen ihrer Zuständigkeiten. Weiterhin wählt die Landschaftsversammlung den/die DirektorIn und bestimmt die Mitglieder des Landschaftsausschusses sowie der einzelnen Fachausschüsse. Die Landschaftsversammlung beschließt zudem den Haushalt des Verbandes.

Die Wahl der Landschaftsversammlung erfolgt mittelbar. Die Vertretungen der Mitgliedskommunen wählen entsprechend der örtlichen Einwohnerzahl eine bestimmte Anzahl an Mitgliedern in die Landschaftsversammlung. Dabei wird im Wahlverfahren nach § 7b LVerbO den politischen Mehrheitsverhältnisse der Mitgliedskommunen auf Grundlage der jüngsten Kommunalwahl Rechnung getragen und dieses Verhältnis auf die Landschaftsverbandsebene gespiegelt.

Der Landschaftsausschuss bereitet die Sitzungen der Landschaftsversammlung vor und hat eigene Beschlusskompetenz auf allen Feldern, bei denen nicht speziell der Versammlung Entscheidungsbefugnis vorbehalten ist. Dem Landschaftsausschuss obliegt die Koordination mit den Fachausschüssen in Sachfragen sowie die Kontrolle der Verwaltungsführung durch den Direktor. Dahingehend werden in § 7a LVerbO bestimmte Akteneinsichts- und Auskunftsrechte für die Mitglieder eingeräumt.

Der/die LandschaftsdirektorIn wird von der Versammlung gewählt. Er oder sie ist der/die gesetzliche VertreterIn des Verbandes und vertritt ihn nach außen. Der/die DirektorIn ist für die Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte verantwortlich und hat die Ausführung der Beschlüsse der Versammlung verwaltungsintern zu gewährleisten. Zur Unterstützung der Verwaltungsführung werden der/dem DirektorIn sog. Landesräte beigeordnet. Diese zeichnen für im Rahmen einer Geschäftsordnung näher ausgeführte Zuständigkeitsbereiche verantwortlich. Es ist jedenfalls ein/e Landesrat zu wählen, der/die als „Erster Landesrat“ allgemeine/r VertreterIn des Direktors ist. Die Anzahl der Landesräte und die Abgrenzung der Zuständigkeiten werden im Rahmen einer vom Landschaftsausschuss zu beschließenden Geschäftsordnung festgelegt.

Die Wahl der Landesräte erfolgt durch die Landschaftsversammlung. DirektorIn und Landesräte werden je für 8 Jahre gewählt. Beim LVR stehen die Landesräte

diversen Fachdezernaten vor (derzeit 8). Der LVR beschäftigt zur Bewältigung der Aufgabenfelder rund 12.000 Beschäftigte an ca. 70 Standorten im Rheinland. Der Sitz der Zentralverwaltung ist Köln.

II. Bezirksregierungen

Neben den Landschaftsverbänden wird die mittlere Verwaltungsebene in NRW insbesondere durch die Bezirksregierungen geprägt.

1. Rechtsgrundlage und Rechtsnatur

Die Grundentscheidung zugunsten der Einrichtung von Bezirksregierungen trifft der Gesetzgeber im Rahmen des sog. Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung (LOG NRW). § 8 bestimmt, dass die Landesregierung in der Fläche durch sog. Bezirksregierungen vertreten wird. Nähere Entscheidungen über die konkrete Einteilung des Landes in Regierungsbezirke werden im Gesetz selbst nicht getroffen. Dahingehend ist der Landesregierung nach § 7 Abs. IV LOG NRW eine Verordnungsermächtigung eingeräumt. Derzeit ist NRW auf dieser Grundlage in 5 Regierungsbezirke eingeteilt. Diese sind im Hinblick auf Fläche und Einwohnerzahl uneinheitlich groß. Die auch für die Namensgebung des Bezirkes maßgeblichen Hauptverwaltungssitze der fünf Regierungspräsidien liegen in Köln, Düsseldorf, Arnsberg, Detmold und Münster.

2. Historie

Die Bezirksregierungen entstanden wie auch die Provinzialverbände im Zuge der europäischen Neuordnung nach den napoleonischen Kriegen. Sie stellten die staatliche Ergänzung zu der sich zwar zaghaft, aber dennoch entwickelnden kommunalen Selbstverwaltung in Zeiten autoritär-monarchischer Staatsführung dar. Die zentrale Aufgabe der Bezirksregierungen lag von Beginn an insbesondere bei der Wahrnehmung von Kontroll- und Aufsichtsfunktionen gegenüber den unteren Verwaltungsebenen, insbesondere den Kommunen. Im Laufe der Zeit wurden diese Aufgaben erweitert.

3. Zuständigkeiten und Organisationsstruktur

Das LOG führt anders als es die Landschaftsverbandsordnung für die Landschaftsverbände vorsieht, nicht die zentralen Zuständigkeiten und Aufgaben der Bezirksregierungen auf. Im Gegenteil wird hier eine Negativabgrenzung vorgenommen, indem die Bezirksregierungen für alle Verwaltungsangelegenheiten zuständig erklärt werden, die nicht ausdrücklich anderen Behörden obliegen. Diese negative Zuständigkeitsabgrenzung resultiert aus der Bündelungsfunktion der Bezirksregierungen im Sinne einer umfassenden verwaltungstechnischen Vertretungsfunktion der Landesregierung. Unter Bündelungsfunktion ist in diesem Sinne die Koordination und Zusammenfassung der verschiedenen auf Landesebene in differenzierter Ressortverantwortung gefassten Beschlüsse unter einem Dach zu verstehen. Die Bezirksregierungen konzentrieren in ihrem

Haus die Vorgaben der Landesebene und sollen auf dieser Grundlage eine bruchlose und einheitliche Verwaltungspraxis sicherstellen⁶.

An der Spitze der Bezirksregierung steht der/die RegierungspräsidentIn. Die Besetzung dieser Funktion basiert auf einer Ernennung durch die Landesregierung. Der/Die RegierungspräsidentIn ist Dienstvorgesetzte/r der Bediensteten der Bezirksregierung. Allerdings werden jüngst die Mitarbeiter der Bezirksregierung auch den jeweiligen Fachministerien zugeordnet⁷. Den Ministerien kommen nunmehr im Hinblick auf Beförderungen und Versetzungen Mitentscheidungsbefugnisse zu. Der/Die RegierungspräsidentIn bestimmt im Rahmen der landespolitischen Leitlinien die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirksregierung und trägt Verantwortung für die Arbeitsdurchführung.

Trotz grundsätzlicher Bündelungsfunktion gibt das LOG in § 8 Abs. IV vor, dass sich die Bezirksregierungen in Abteilungen, die aus Dezernaten gebildet werden, untergliedern sollen. Diese Abteilungen entsprechen jeweils den Geschäftsbereichen eines Landesministeriums. Der Musterorganisationsplan der Landesregierung sieht derzeit für die Bezirksregierungen grundsätzlich 5 Abteilungen mit insgesamt rund 40 Dezernaten vor. Eine weitere Abteilung ist dann vorgesehen, wenn die Bezirksregierung spezielle Zuständigkeiten für das gesamte Land wahrnimmt.

Eine Darstellung der einzelnen Zuständigkeitsbereiche kann im Hinblick auf die Anzahl der Fachdezernate an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Die Palette der Zuständigkeiten ist hierfür zu breit. Dies resultiert nicht zuletzt aus der negativen Zuständigkeitsbeschreibung im LOG. Die Zuständigkeiten reichen von der Schulaufsicht und damit der Lehrerfortbildung und ausbildungsfachlichen Aufsicht bis zu ordnungsbehördlichen Aufgaben beispielsweise im Bereich des Katastrophen- und Feuer-schutzes oder bestimmter Veterinär-sacheangelegenheiten. Die Bezirksregierungen zeichnen zudem für Zulassungsverfahren im Bereich besonders umweltrelevanter Vorhaben verantwortlich und haben die Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards zu überwachen. Außerdem üben die Bezirksregierungen die allgemeine Aufsicht, in der Regel eine Rechtsaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte im Regierungsbezirk aus. Letztes ist gerade im Hinblick auf die zunehmende Zahl unausgeglichener Kommunalhaushalte mit verbundener Pflicht zur Aufstellung von (genehmigungspflichtigen aber zunehmend nicht genehmigungsfähigen) Haushaltssicherungskonzepten von Bedeutung.

Hervorzuheben ist zudem der Bereich der Regionalplanung. Diesbezüglich sind nach Maßgabe des zweiten Modernisierungsgesetzes von Mai 2000 bei den Bezirksregierungen sog. Regionalräte einzurichten. Diese Regionalräte werden durch die kommunale Ebene beschickt. Stimmberechtigt gehören den Regionalräten von den Räten der kreisfreien Städten und den Kreistagen der Kreise gewählte Mitglieder an, die die politischen Mehrheitsverhältnisse der Städte und Gemeinden im Regierungsbezirk auf Grundlage der letzten Kommunalwahl widerspiegeln. Dar-

über hinaus entsenden diverse gesellschaftlich relevante Organisationen Vertreter in den Regionalrat mit beratender Stimme. Dies sind insbesondere Gesandte von Sportverbänden und Umweltverbänden sowie VertreterInnen von im Regierungsbezirk aktiven Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.

Weiterhin nehmen je ein(e) VertreterIn aus den Reihen des jeweiligen Landschaftsverbandes, der kreisfreien Städte und Kreise im Regierungsbezirk, sofern thematischer Bezug besteht und eine Vertretung des RVR an den Sitzungen teil. Ebenfalls beratend gehören VertreterInnen der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten dem Regionalrat an. Maßgebliche Aufgabe des Regionalrates ist die Beschlussfassung über den sog. Regionalplan. Dieser ist eine maßgebliche Rechtsquelle für die regionale Raumplanung. Dies bedeutet, dass nach § 19 Landesplanungsgesetz der Regionalplan auf Grundlage des Landesentwicklungsplanes Ziele für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet festsetzt und damit eine beachtliche Rechtsquelle für die kommunalen Planungsinstrumente (Flächennutzungsplan und örtliches Planungsrecht) darstellt.

Die Bezirksregierung hat den Regionalrat darüber hinaus in allen Fragen von regionaler Bedeutsamkeit zu unterrichten, was im Hinblick auf die kommunale Mitgliedschaft des Rates eine neue Qualität des kommunal-staatlichen Austausches eröffnen soll. Weiterhin ist der Regionalrat an der Aufstellung und Durchführung von Förderprogrammen beteiligt, die regionale Bedeutsamkeit aufweisen. Außerdem besitzt der Regionalrat Beteiligungsmöglichkeiten im Bereich der Verkehrsplanung – dies betrifft u.a. die Verkehrsinfrastrukturplanung sowie die Aufstellung von Prioritätenlisten bei Um- und Ausbaumaßnahmen im Bereich der Landstraßen bis zu einer Größenordnung von 3. Mio. Euro Kosten je Einzelmaßnahme.

Derzeit beschäftigen die fünf Bezirksregierungen zur Bewältigung ihrer Aufgaben rund 7200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hierbei schwanken die Zahlen zwischen der Bezirksregierung Detmold mit aktuell 766 Beschäftigten und der Bezirksregierung Düsseldorf mit 1781 Beschäftigten. Neben den Hauptsitzen der Bezirksregierungen gibt es grundsätzlich zwei weitere Nebensitze⁸. Im Regierungsbezirk Köln sind dies Bonn und Aachen.

III. Sonderbehörden und Regionalverband Ruhr

Weitere Akteure auf der mittleren Verwaltungsebene in NRW sind diverse Sonderbehörden und der Regionalverband Ruhr (RVR).

1. Sonderbehörden

Sonderbehörden gibt es in NRW insbesondere in Form von sog. Landesoberbehörden nach § 6 LOG NRW. Diese unterstehen einer obersten Landesbehörde⁹ und sind für das gesamte Land zuständig. § 6 LOG nennt die sechs Landesoberbehörden, die grundsätzlich einzurichten sind.

Dies sind das Landesamt für Besoldung, der/die Beauftragte für den Maßregelvollzug, das Landeskriminalamt, das Landesamt für zentrale polizeiliche Dienste, das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei, das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz, die Direktorin/der Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragte/Landesbeauftragter, das Rechenzentrum der Finanzverwaltung und das Landesamt für Personaleinsatzmanagement.

Eine spezielle Form der Sonderbehörde existiert in der Rechtsform des Landesbetriebes nach § 14a LOG NRW. Hierzu gehört beispielsweise der Landesbetrieb Straßenbau NRW. Dieser plant, baut und unterhält alle Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen im bevölkerungsreichsten Bundesland. Weitere Landesbetriebe gibt es unter anderem mit dem Landesbetrieb Mess- und Eichwesen NRW und dem Landesbetrieb Wald und Holz NRW. Landesbetriebe sind nach § 14a LOG NRW rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist.

Als Sonderbehörde hervorzuheben ist neben dem ILS¹⁰ und dem LANUV¹¹ das Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit. Dieses berät und unterstützt die Landesregierung, die Behörden und Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände in Fragen der Gesundheit, der Gesundheitspolitik sowie der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes in der Arbeitswelt.

2. Regionalverband Ruhr

Eine weitere institutionalisierte Form interkommunaler Zusammenarbeit existiert auf dem Gebiet des Ruhrgebietes mit dem Regionalverband Ruhr (RVR)¹².

a) Rechtsgrundlage und Rechtsform

Rechtsgrundlage für den RVR ist das Gesetz über den Regionalverband Ruhr (GRVR), zuletzt geändert am 24.6.2008. Hier wird in § 1 Abs. 2 die Rechtsform des Verbandes bestimmt. Wie auch bei den Landschaftsverbänden handelt es sich beim RVR um eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes mit dem Recht der Selbstverwaltung durch seine Organe.

b) Mitgliedskommunen

Der RVR erstreckt sich über die Städte und Kreise des Ruhrgebietes¹³. Diese werden in § 1 Abs. 1 GRVR aufgezählt. Darüber hinaus eröffnet § 2 Abs. 2 GRVR die Möglichkeit für angrenzende Kommunen dem RVR beizutreten. Gleichsam besteht für Mitgliedskommunen die Möglichkeit der Beendigung ihrer Mitgliedschaft. Diese Möglichkeit wurde im Jahr 2004 erstmals eröffnet. Bislang wurde die hierfür notwendige Mehrheit allerdings in keiner Kommune, die eine Beendigung erwog, erzielt. Der räumliche Zuschnitt des RVR erstreckt sich damit über eine Fläche, die sowohl Mitgliedskommunen des LVR als auch des LWL umfasst.

c) Historie

Der RVR geht zurück auf den sog. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Dieser wurde im Jahr 1920 gegründet. Seine Aufgaben lagen insbesondere bei der Verwaltung „aller Angelegenheiten, die die Förderung der Siedlungstätigkeit“ im Ruhrgebiet betrafen. Damit waren insbesondere planungstechnische Zuständigkeiten (Raumplanung, Städtebau, Infrastrukturförderung etc.) eröffnet, um in der engmaschigen Region des Ruhrgebietes eine koordinierte Entwicklungsplanung zu gewährleisten. Im Zuge der kommunalen Neugliederung und Funktionalreform wurde 1979 mit dem Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet eine Änderung der gesetzlichen Grundlage des Verbandes vorgenommen. Neben der Änderung des Namens, nunmehr Kommunalverband Ruhr, wurden zahlreiche der zuvor bestehenden Zuständigkeiten im Planungsrecht entzogen. Kernkompetenzen lagen fortan beispielsweise bei der Beteiligung an Freizeitanlagen, der Sicherung von Verbandsgrünflächen sowie auf Antrag von Mitgliedskommunen bei der Wahrnehmung von sog. Tätigkeiten, beispielsweise im Bereich der Abfallwirtschaft. Die letzte spürbare Veränderung der Rechtsgrundlagen erfolgte mit Wirkung zum 1.10.2004. Hier erhielt der RVR seinen jetzigen Namen. Gleichzeitig wurden die Kompetenzen und Zuständigkeiten erweitert. Auch die Möglichkeit der Beendigung der Mitgliedschaft resultiert aus dieser jüngsten gesetzlichen Änderung.

d) Zuständigkeitsbereich

Der aktuelle Zuständigkeitsbereich differenziert zwischen sog. Aufgaben und Tätigkeiten. Nach § 4 Abs. 1 GRVR bestehen diverse Pflichtaufgaben. Neben der Sicherung und Weiterentwicklung von sog. Verbandsgrünflächen und regionaler Wirtschaftsförderung, die auch Tourismusförderung und Öffentlichkeitsarbeit für die Region umfasst, ist der RVR nunmehr erneut für einen wichtigen Aspekt der Regionalplanung zuständig. Nach § 6 GRVR hat er als Pflichtaufgabe sog. Masterpläne zu erlassen. Masterpläne sind Planungs- und Entwicklungskonzepte für das Verbandsgebiet. Diese sind bei der weiteren Bauleitplanung durch die Kommunen bzw. der Regionalplanung durch die Regionalräte zu berücksichtigen. Neben den Pflichtaufgaben kommen als freiwillige Aufgaben beispielsweise Möglichkeiten der Trägerschaft und Mitwirkung bei regionalen Kultur- und Sportprojekten in Betracht. So ist der RVR beispielsweise Mitgesellschafter der Ruhr2010.GmbH und damit bei der Realisierung des Vorhabens Kulturhauptstadt Europa 2010 in der „Ruhrmetropole“ verantwortlich beteiligt.

Neben den Aufgaben bestehen sog. Tätigkeitsfelder, auf denen der RVR aktiv werden kann. Tätigkeiten zeichnen sich im Gegensatz zu Aufgaben dadurch aus, dass der RVR diese nur auf Antrag einer oder mehrerer Mitgliedskommunen für diese wahrnehmen darf. Dies erfolgt ggf. kostenpflichtig und hebt die gesetzliche Aufgabenträgerschaft der Kommunen im jeweiligen Bereich nicht aus. Möglichkeiten solcher Tätigkeiten liegen beispielsweise bei der Abfallentsorgung oder der Durchführung kommu-

nalere Aufgaben auf dem Gebiet der Kultur, des Sports, der Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen. Auch örtliche Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Bauleitplanung bis hin zur regionalen Flächennutzungsplanung können auf diesem Weg vom RVR wahrgenommen werden.

e) Organ- und Arbeitsstruktur

Organe des RVR sind nach § 8 GRVR die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuss und die Geschäftsführerin bzw. der Geschäftsführer.

Die Verbandsversammlung legt insbesondere die allgemeinen Grundsätze fest, nach denen die Verwaltung zu führen ist¹⁴. Sie erlässt Satzungen – so auch die Haushaltssatzung und die Verbandsordnung. Die stimmberechtigten Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Kreisen und kreisfreien Städten im Verbandsgebiet gewählt und entsendet. Auch die OberbürgermeisterInnen und Landräte aus dem Verbandsgebiet sind stimmberechtigte Mitglieder der Versammlung. Beratend gehören der Versammlung von dieser gewählte Mitglieder aus gesellschaftlich relevanten Gruppen im Verbandsgebiet wie den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Sport-, Kultur- und Naturschutzverbänden bzw. der Industrie- und Handelskammer an.

Der Verbandsausschuss (sowie weitere Fachausschüsse) wird von der Versammlung ihrem Kräfteverhältnis entsprechend gewählt und besetzt. Die Aufgaben des Verbandsausschusses liegen insbesondere bei der Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung und der Überwachung ihrer Durchführung durch die Verwaltung¹⁵.

Der/Die GeschäftsführerIn zeichnet nach § 15 GRVR für die Verwaltungsführung im Regionalverband verantwortlich und vertritt den Verband nach Außen. Er/Sie wird von der Versammlung nach § 16 Abs. I GRVR auf eine Dauer von 6 Jahren gewählt und trägt den Titel „Regionaldirektor“.

Der RVR beschäftigt aktuell rund 350 Beschäftigte in diversen Geschäftsbereichen. Dies sind nach § 15 Abs. II GRVR die Bereiche Wirtschaftsführung, Planung und Umwelt – ggf. kann ein Bereich Kultur und Sport eingerichtet werden. Jedem Geschäftsbereich steht eine Bereichsleiterin bzw. ein Bereichsleiter vor

f) Finanzierung

Die Finanzierung der Aufgabenerledigung richtet sich nach § 19 GRVR. Der RVR finanziert die Aufgabenerledigung zunächst aus eigenen Einnahmen, die beispielsweise aus der kostenpflichtigen Tätigkeit für Mitgliedskommunen entstehen. Daneben erzielt der Verband Einnahmen durch die Erhebung einer Umlage, die von den Mitgliedskommunen abzuführen ist¹⁶. Zudem kann der Verband Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz erhalten¹⁷.

B. Politischer Dauerbrenner: Verwaltungsstrukturreform

Die dargestellten Verhältnisse auf der mittleren Verwaltungsebene befinden sich im Fluss. Über die letzten Jahrzehnte haben sich laufend Veränderungen an der Behördenstruktur und deren Kompetenzen eingestellt. In politischer Hinsicht hat sich die Frage der Verwaltungsstruktur auf der mittleren Ebene als Dauerbrenner bei den landespolitischen Akteuren erwiesen. Auch aktuell wird die Diskussion um die richtige Behördenstruktur und einer adäquaten Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsverteilung kontrovers und unter wissenschaftlicher Begleitung fortgesetzt. Im Folgenden soll nunmehr zuerst ein kurzer Überblick über die Historie der Diskussion zum Thema Verwaltungsstrukturreform in NRW geboten werden. Dem schließt sich ein Überblick über die jüngst realisierten Reformschritte an. Hiernach wird der Versuch unternommen, die aktuell in Diskussion und Praxis vertretenen Reformansätze zu systematisieren und einer Bewertung in rechtlicher und politischer Hinsicht zu unterziehen.

I. Verwaltungsstrukturreform in NRW: Ein Debattenüberblick

Im noch jungen Bundesland NRW wurde bereits im Jahre 1950 mit dem Arnsberger Gutachten der Auftakt für eine Reform der mittleren Verwaltungsebene unternommen. Darin wurde, wie auch Jahre später 1968 im sog. Rietdorf-Gutachten, vergeblich dafür plädiert, die Zahl der Bezirksregierungen im Land auf drei zu reduzieren und damit die Bezirke „Rheinland, Westfalen und Ruhrgebiet“ zu schaffen¹⁸. Ein institutionelles Bekenntnis zur Einrichtung der Regierungsbezirke leistete 1973 der sog. Mittelinstanzenbericht mit seinem Ansatz einer Gebiets- und Funktionalreform für die Regierungsbezirke. 1987 positionierte sich die Landes-CDU mit der Forderung nach einer konzentrierten, dreigeteilten Regionalverwaltung im Land. In diesen sollten die bisherigen Regierungsbezirke und die Landschaftsverbände sowie der (damalige) KVR aufgehen. Aktiv in die Debatte stiegen die Landschaftsverbände im Jahr 1993 ein. In dem von ihnen in Auftrag gegebenen Gutachten des Verwaltungswissenschaftlers Thomas Ellwein¹⁹ wurde der von der CDU formulierte Ansatz einer Zusammenfassung staatlicher Behörden und regionaler Kommunalverbände abgelehnt. Die Landschaftsverbände sollten als überörtliche Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung gestärkt werden, während auch die Bezirksregierungen erhalten, aber auf ihre Kernaufgaben zurückgeführt werden sollten. Der Verwaltungswissenschaftler Joachim-Jens Hesse legte 1999 im Auftrag des Bundes der Steuerzahler²⁰ sowie 2003 für die Staatskanzlei²¹ zwei Gutachten zum Thema vor. Dabei plädierte er für die Reduzierung der Bezirksregierungen auf nur noch zwei Standorte (Rheinland und Westfalen) mit übergangsweise

bestehenden Außenstellen an den bisherigen Standorten, einer weitgehenden Aufteilung von bisherigen Aufgaben der Landschaftsverbände an Kommunen und Staat sowie die anschließende Überführung der Landschaftsverbände in eine Kulturstiftung für regionale Aspekte. Im Rahmen des „Düsseldorfer Signals“ kündigte die damalige Landesregierung die Reduzierung der Bezirksregierungen auf drei und deren Rückführung auf Kernkompetenzen an. Die Zahl der Sonderbehörden sollte reduziert und die Kommunalverbände neu zugeschnitten werden. Die CDU, kurze Zeit später Regierungspartei in NRW, bekräftigte ihr bereits 1987 vorgestelltes Modell einer staatlich-kommunalen Mischverwaltung in Regionalverwaltungen (drei), in denen sowohl die bisherigen Bezirksregierungen als auch die Kommunalverbände aufgehen sollten. Im Auftrag der Westfalen-Initiative erstellte im Jahr 2004 der Politik- und Verwaltungswissenschaftler Jörg Bogumil²² ein Gutachten, in dem dieser umfassend zu den Modellen der Verwaltungsstrukturreform Stellung bezog. Dabei wurden in Teलगutachten auch Wirtschaftlichkeitsanalysen vorgenommen. Als Fazit positioniert sich Bogumil zugunsten des bisherigen Status Quo in Strukturfragen, der sog. „konzentrierten Dreistufigkeit“. Bogumil präferiert damit die Beibehaltung von Kommunalverbänden und Regierungsbezirken als Ausgangsgrundlage kleinschrittiger Reformen. Ähnlich argumentierte der Politikwissenschaftler Ulrich von Alemann in einem Gutachten für den LVR im Jahre 2007²³.

Jüngst wandte sich das Institut der deutschen Wirtschaft im Auftrag der Volks- und Betriebswirtschaftlichen Vereinigung im Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet mit einer Studie zu Wort²⁴. Die Dreiteilung des Landes nach dem CDU-Modell wird hierbei wegen der sozialen Ungleichheit der Regionalgebiete abgelehnt. Weitere Debattenbeiträge gesellschaftlich relevanter Akteure bezogen sich ansonsten in aller Regel auf die kritische Auseinandersetzung mit einzelnen Reformmaßnahmen. Dies betrifft insbesondere die Gewerkschaften. Diese bezogen vornehmlich dann Stellung, wenn es um die Interessenvertretung der von Arbeitsplatzverlagerungen betroffenen Beschäftigten ging. Eine grundsätzliche gewerkschaftliche Positionierung zur Frage der Verwaltungsstruktur des Landes auf der Mittelebene ist bislang nicht erkennbar.

II. Jüngste Verwaltungsstrukturreformschritte auf der mittleren Verwaltungsebene in NRW

Auslöser für in den vergangenen Jahren tatsächlich realisierte Reformschritte waren zunächst turbulente Entwicklungsprozesse in der bis 2005 amtierenden rot-grünen Landesregierung. Hier standen nach längerer personeller

Kontinuität in relativ kurzer Zeit zahlreiche Personalwechsel an. Während sich die Debatte unter dem Ministerpräsidenten Johannes Rau, für seine sprichwörtlich ausgleichende Art bekannt, vornehmlich auf theoretischer Ebene bewegte, setzte ab 1998 sein Nachfolger Wolfgang Clement praktische Akzente. Wohl noch in Anlehnung an die „rausche“ Art bekräftigte der SPD-Fraktionsvorsitzende Dammeyer in einer Pressemitteilung vom 4.5.1999 am Anfang der Regierungszeit Clements den Anspruch eines im Einvernehmen mit den Kommunen zu realisierenden Reformweges. Einer konsensualen Reformstrategie der Landesregierung kam allerdings bereits ein Jahr später bei der Strukturveränderung im Straßenwesen keine Bedeutung mehr zu. Die Reform musste gegen den erbitterten Widerstand insbesondere der vor dem Verfassungsgerichtshof klagenden Landschaftsverbände durchgesetzt werden. Hier kam der Kulturwandel in der Arbeitsweise vom ausgeleichenden Rau zum nicht Konsens orientierten Clement deutlich zum Vorschein. Clements Nachfolger Peer Steinbrück (ab Ende 2002) postulierte mit dem grünen Koalitionspartner im „Düsseldorfer Signal“ einen weiteren radikalen Reformansatz, der insbesondere eine Reduzierung der Regierungsbezirke auf drei vorsah. In politischer Hinsicht sollte die Reform allerdings in Abkehr von Clements Ansatz im Konsens mit den Oppositionsparteien – insbesondere der CDU realisiert werden sollte. Dies gelang nicht. Während das aufgezeigte Modell einer regionalen Dreiteilung des Landes in die Regierungsbezirke Rheinland, Ruhrgebiet und Westfalen dem CDU-Modell zwar in der Regionalaufteilung entsprach, waren hingegen die einzelnen Aufgabenverteilungsaspekte umstritten, so dass kein Konsens erzielt wurde.

Erst der Regierungswechsel 2005 löste weitere konkrete Reformmaßnahmen aus. Im Hinblick auf die dargestellte Zeitachse ist bemerkenswert, dass die jeweils weitreichenden, als politische Zielsetzungen postulierten strukturell radikalen Reformansätze keineswegs konsequent realisiert wurden. Auch die neue Landesregierung hat in dem ihr zu Grunde liegenden Koalitionsvertrag die Schaffung der Regionalverwaltung erst einmal auf die darauffolgende Legislaturperiode verschoben. Dies bedeutet nicht, dass die jüngste Vergangenheit ohne praktische Ergebnisse für die Verwaltungsstrukturreform war. Es lassen sich zwei Reformwellen, die Mittelebene betreffend, in den letzten Jahren aufzeigen. Dies betrifft zum einen die mit dem Zweiten Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung zum 1. Januar 2001 in Kraft tretenden Veränderungen. Zum anderen wurden im Rahmen einer zweiten Reformwelle im Zeitraum 2006/2007 zahlreiche Einzelmaßnahmen auf diesem Gebiet realisiert. Diese beiden Reformschritte der jüngsten Vergangenheit, jeweils in der Verantwortung unterschiedlich zusammengesetzter Landesregierungen, sollen im Folgenden in ihren Grundzügen dargestellt werden.

1. Reformschritte im Zuge des zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW

Im genannten Gesetz wurde noch unter der damaligen rot-grünen Landesregierung zum 1.1.2001 die Behördenstruktur auf der mittleren Verwaltungsebene in zentralen Punkten neu zugeschnitten.

a) Verstaatlichung des Straßenwesens

Im Mittelpunkt der mit dem Zweiten Modernisierungsgesetz einhergehenden Strukturveränderungen steht das Straßenwesen. Zuvor hatten die beiden Landschaftsverbände in ihrem Geltungsbereich diesbezüglich die zentralen Aufgaben wahrgenommen. Diese Zuständigkeit der Landschaftsverbände bzw. ihrer Vorgänger im Bereich des Straßenwesens bestand seit dem Jahr 1875. Während davor der Straßenbau aufgrund seiner gesamtgesellschaftlichen Bedeutung Landesaufgabe war, wurde er fortan im Hinblick auf die zunehmend geringere und lokalere Bedeutung im Verhältnis zum aufkommenden Eisenbahnnetz in kommunale Verantwortung bei den Provinzialverbänden gelegt²⁵. An anderer Stelle wird die Zuständigkeit der Provinzialverbände aus der politisch gewollten Verzahnung von Straßenbau und Energieversorgung abgeleitet²⁶. Mittels Trägerschaft der Landstraßen konnten nach dieser Auffassung die Landschaftsverbände dezentral Einfluss auf die für die Regionalentwicklung notwendige Energiebedarfsdeckung durch den Ausbau von Gas- und Stromleitungssystemen nehmen.

Bis zur Reform im Jahr 2000 waren die Landschaftsverbände jedenfalls zuständig für die Verwaltung und Unterhaltung der Landesstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus nach den Vorschriften des Straßen- und Wegegesetzes. Gleiches galt in weiten Teilen für die Kreisstraßen. Zudem oblag den Landschaftsverbänden im Auftrag des Landes die Verwaltung der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Weiterhin waren die Landschaftsverbände zuständig für die Planfeststellung und Plangenehmigung für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen im Außenbereich. Ferner bewilligten die Landschaftsverbände die ihnen zur Förderung des kommunalen Straßenbaues und des öffentlichen Personennahverkehrs zugewiesenen Bundes- und Landeszuwendungen.

Diese Aufgaben wurden nun auf das Land übertragen. Die Bewilligung von Fördermitteln im Bereich des Verkehrswesens obliegt fortan den Bezirksregierungen. Diese sind auch zuständig für die genannten Planfeststellungen und Plangenehmigungen. Alle anderen Aufgaben werden nunmehr von einem eigens geschaffenen Landesbetrieb Straßen.NRW ausgeführt. Die Rechtsform des Landesbetriebes wurde durch das Zweite Verwaltungsmodernisierungsgesetz überhaupt erst als typisierte Einrichtungsform in das Landesorganisationsgesetz aufgenommen.

Mit der Zuweisung der Straßenbaulast auf das Land einher ging auch die Übertragung der Eigentümerstellung bei den Landesstraßen. Weiterhin ging das sonstige der Landesstraßenbauverwaltung dienende, im Eigentum der

Landschaftsverbände stehende Vermögen auf das Land über.

Dies erfolgte entschädigungslos, während hinsichtlich des auch aus der Aufgabenwahrnehmung im Straßenbau resultierenden Schuldendienstes keine Kompensation erfolgte. Die veränderte Zuständigkeitsstruktur erforderte zudem eine Anpassung der Personalausstattung. Dahingehend wurden die bisher bei den Landschaftsverbänden Beschäftigten von den nunmehr zuständigen Einrichtungen (anteilig) übernommen. Sofern zwischen den beteiligten Körperschaften kein Einvernehmen über den Personalübergang zustande kam, war nach 6 Monaten die örtliche Bezirksregierung zur Entscheidung über die Personalfragen befugt.

b) Kommunalisierung von Landschaftsverbandsaufgaben

Im Zuge der genannten Reform des Straßenwesens wurden den Landschaftsverbänden weitere Aufgaben entzogen. Die Aufgabenträgerschaft verblieb hierbei im kommunalen Rahmen durch Zuweisung an die Kreise bzw. kreisfreien Städte. Diese zeichneten hiernach u.a. verantwortlich für das Pflegewohngeld, die Heimaufsicht über Einrichtungen der Eingliederungshilfe und das Blindengeld²⁷.

2. Zweite Reformwelle: Insbesondere Auflösung von Sonderbehörden und Konzentration der Aufgaben bei den Bezirksregierungen

Mit dem zweiten Verwaltungsmodernisierungsgesetz wurden kurz nach Amtsübernahme durch die schwarz-gelbe Landesregierung zahlreiche eigenständige Sonderbehörden der Landesverwaltung abgeschafft. Die vormals dort wahrgenommenen Tätigkeiten wurden den Bezirksregierungen als neuen Aufgabenträgern zugewiesen. Dahingehend ist von Bedeutung, dass die Aufgaben der vormals für das gesamte Land zuständigen Sonderbehörden nunmehr nicht in allgemeine Zuständigkeit der Bezirksregierungen jeweils für deren Region gelegt wurden. Vielmehr hatten nunmehr einzelne Bezirksregierungen für das ganze Land spezielle Aufgaben zu erfüllen. Demnach übernahm die Bezirksregierung Köln die Aufgaben des Landesamtes für Ausbildungsförderung. Die dem Landesoberbergamt übertragenen Aufgaben gingen auf die Bezirksregierung Arnsberg über, der die einzelnen Bergämter nachgeordnet wurden. Der Aufgabenbereich des Landesversorgungsamtes ging in der neu einzurichtenden Abteilung der Bezirksregierung Münster auf, der die einzelnen Versorgungsämter nachgeordnet waren. Die Aufgaben der Seemannsämter oblagen im Folgenden der Bezirksregierung Düsseldorf.

a) Stärkung der kommunalen Beteiligung an den Aufgaben der Bezirksregierungen

Im Zuge der Reform wurden die oben bereits näher dargestellten Regionalräte als Fortentwicklung der vorherigen Bezirksplanungsräte als Gremium im Rahmen der Bezirksregierungsverwaltung eingeführt. Diese sollten verstärkt

als Bindeglied zwischen den kommunalen Interessen und den Interessen der Landesentwicklung wirken und fortan bei allen regionalbedeutsamen Entwicklungen und strukturelevanten Planungen und Förderungsprogrammen ein Mitspracherecht erhalten.

b) Auswirkungen der Entwicklungen auf die Personal- und Finanzsituation in den betroffenen Einrichtungen

Hervorzuheben ist durch den Aufgabenentzug bei den Landschaftsverbänden eine massive Reduzierung des dort eingesetzten Personals. Allein der Entzug des Aufgabebereichs im Straßenwesen reduzierte das bei den Landschaftsverbänden eingesetzte Personal um 7000 Beschäftigte. Damit einher ging eine Reduzierung des Haushaltsvolumens von 1,1 Mrd. Euro. Einer der bislang erheblichsten Haushaltsposten entfiel folglich. Die weitere Kommunalisierung von Aufgaben der Landschaftsverbände hin zu den Kreisen und kreisfreien Städten reduzierte das Haushaltsvolumen der Landschaftsverbände um 2,5 Mrd. Euro, mithin rund ein Viertel des Volumens²⁸.

Im Rahmen des zweiten Modernisierungsgesetzes ging mit der Konzentration von Aufgaben bei den Bezirksregierungen auch die Stärkung des Einflusses der Landesregierung auf die Personalorganisation dort einher. Wie oben bereits ausgeführt wurde, sind nunmehr die Beschäftigten in den Bezirksregierungen einzelnen Fachministerien zu zuordnen. Daraus resultieren Mitbestimmungsbefugnisse der Landesregierung bzw. der Fachministerien bei Personalfragen – wie Beförderungen oder Versetzungen. In Umsetzungsfragen ist das zuständige Ministerium zu beteiligen und bei Beförderungsmaßnahmen ab A16-Stellen ist Einvernehmen mit dem Ministerium für die Bezirksregierung notwendige Voraussetzung für die Realisierung der Personalplanung.

c) Auflösung weiterer Sonderbehörden bei weitreichender Stärkung der Bezirksregierungen

Der Regierungswechsel in NRW im Jahre 2005 löste in der Folge eine weitere Reformwelle in den Jahren 2006/2007 aus. Die einzelnen Reformschritte waren auf folgende von der Landesregierung vorgegebenen Zielsetzungen ausgerichtet: Abbau von Doppelzuständigkeiten, transparente und einfache Zuständigkeiten, mehr Wirtschaftlichkeit sowie Verschlankeung der Landesverwaltung²⁹.

Diese Zielsetzungen sollten ähnlich zu Reformbestandteilen des Zweiten Verwaltungsmodernisierungsgesetzes durch einen Abbau von Sonderbehörden erreicht werden. Sonderverwaltungen soll es in NRW künftig nur noch in Ausnahmefällen geben. Die bisherigen in Sonderzuständigkeit ausgeführten Tätigkeiten sollen vielmehr im Rahmen der ordentlichen dreistufigen Verwaltungsstruktur ausgeführt werden. Insgesamt vermeldet die Landesregierung eine absolute Reduktion der Anzahl vorhandener Sonderbehörden und Verwaltungseinheiten im Land um 121. Konkret wurden mit dem Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur zum 1.1.2007 die (bisher 8) Ämter für Agrarordnung aufgelöst und die Zuständigkeiten den je-

weiligen Bezirksregierungen zugewiesen. Ebenso wurde mit den Ämtern für Arbeitsschutz (10) sowie den staatlichen Umweltämtern (10) verfahren.

Nachdem im Rahmen des Zweiten Verwaltungsmodernisierungsgesetzes die Zuständigkeiten des Landesoberbergamtes nach dessen Auflösung auf die Bezirksregierung Arnsberg übertragen wurden, sind nunmehr auch die Aufgaben der vorher dieser Bezirksregierung nachgeordneten 5 Bergämter direkt in die Bezirksregierung Arnsberg eingegliedert worden.

Weiterhin wurde das Landesinstitut für Schule/Qualitätsagentur in Soest aufgelöst und seine Aufgaben auf das Ministerium für Schule und Weiterbildung und die Bezirksregierungen Düsseldorf und Arnsberg verteilt.

Grundsätzlich wurde im Hinblick auf diese Umstrukturierungen auf personeller Ebene ein Übergang des bisher für bestimmte Aufgaben gebundenen Personals auf die nunmehr zuständigen Aufgabenträger vorgenommen. Die Landesregierung führt im Hinblick auf die Auflösung der Sonderbehörden aus, dass die Umstrukturierungen einen Personalabbau von 450 Stellen landesweit ermöglichen, mithin 15% der durch den Aufgabenzuwachs hinzugewonnenen Stellen.

d) Reform der Polizeiverwaltung

Einen von der gerade dargestellten Reformstrategie abweichenden Ansatz wählte die Landesregierung bei der Reform der Polizeiverwaltung. So wurde den Bezirksregierungen die Zuständigkeit über die Autobahnpolizei zu Gunsten der 5 „großen“ Polizeipräsiden im Land entzogen. In einem weiteren Reformschritt wurden sodann 10 Polizeidezernate bei den Bezirksregierungen aufgelöst und ihre Aufgaben auf die bestehenden Polizeieinrichtungen verteilt³⁰ bzw. an neu aufgestellte Sonderbehörden³¹ überwiesen. Bereits im Rahmen des sog. Polizeiorganisationsgesetzes I wurden darüber hinaus 3 Polizeipräsiden aufgelöst³² und der Zuständigkeitsbereich entsprechend aufgeteilt. Die Reformschritte dienen der Straffung der Verwaltung um dem Ziel „Mehr fahnden statt verwalten“ Rechnung zu tragen³³.

e) Konzentration der Rechenzentren und IT-Einrichtungen

Dem Ansatz der Auflösung bzw. Konzentration von Sonderbehörden folgend wurden weiterhin das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS), die drei gemeinsamen Gebietsrechenzentren, die vier Fachrechenzentren sowie die zahlreichen IT-Betriebszentren bei den Fachbehörden in ein neues gemeinsames Rechenzentrum der Landesverwaltung überführt.

f) Reform der Versorgungsverwaltung

Mit dem zweiten Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur verfügte der Landtag mit Entscheidung vom 24.10.2007 und mit Rechtskraft zum 1.1.2008 die Auflösung der 11 Versorgungsämter. Die vormals dort wahrgenommenen Aufgaben wurden auf neue Aufgabenträger überführt. Dabei wurden nicht vornehmlich die Landschafts-

verbände in die Zuständigkeit berufen, was im Hinblick auf den Aufgabencharakter nahegelegen hätte. Vielmehr wurden die Aufgaben vornehmlich weiter kommunalisiert. Die Kreise und kreisfreien Städte sind fortan zuständig auf dem Gebiet des Schwerbehindertenrechts sowie für die Bearbeitung und Auszahlung des Elterngeldes. Auch die Bezirksregierungen erfahren einen Aufgabenzuwachs durch die allgemeine Zuständigkeit im Bereich der Arbeitsmarktprogramme. Spezifische Zuständigkeiten für das ganze Land nimmt die Bezirksregierung Düsseldorf für „sozialpolitische Förderung“, insbesondere mit den Demenz-Services wahr. Die Bewilligung des Erziehungsgeldes sowie die Erstattung der Kosten bei Schwangerschaftsabbrüchen obliegen nunmehr der Bezirksregierung Münster.

Letztlich nehmen auch die Landschaftsverbände Aufgaben der ehemaligen Versorgungsämter wahr. Zuständigkeiten bestehen auf dem Gebiet der der Kriegsopferfürsorge und der sozialen Entschädigung. Dies betrifft beispielsweise Entschädigungen nach dem Opferentschädigungsgesetz. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe ist nunmehr Zentralstelle für den Bergmannsversorgungsschein.

Die Aufgabenübertragung an die Kommunen verpflichtete das Land zur Erstattung der Zusatzkosten nach dem Konnexitätsgebot der Landesverfassung bzw. dem Konnexitätsausführungsgesetz. Insgesamt führt das Land Personaleinsparungen von 450 Stellen als Ergebnis der Reform der Versorgungsverwaltung an³⁴.

g) Reform der Umweltverwaltung

Nachdem zum 1.1.2007 die staatlichen Umweltämter aufgelöst und deren Aufgaben weitestgehend auf die Bezirksregierungen übertragen wurden, erfolgte mit Rechtskraft zum 1.1.2008 eine weitere weitreichende Umstrukturierung auf dem Gebiet der Umweltverwaltung. Diese ist von einer starken Kommunalisierung der Aufgaben durch Übertragung von Zuständigkeiten auf die Kreise und kreisfreien Städte als „untere Umweltschutzbehörden“ geprägt. Genehmigung und Kontrolle von Anlagen liegen dort fortan in einer Hand („Zaun-Prinzip), selbst wenn es sich um mehrere Anlagen handelt, die in einem räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang betrieben werden. Diese Zuständigkeiten der kommunalen Umweltverwaltung bestehen insbesondere auf dem Gebiet des Immissionsschutzes. Die kommunalen Behörden genehmigen und überwachen die große Mehrzahl der Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, etwa 70 % (ca. 9.600) der insgesamt rund 13.000 Anlagen in Nordrhein-Westfalen. Die nicht-genehmigungspflichtigen Anlagen werden nunmehr ausschließlich durch die Kommunen kontrolliert.

Bei Anlagen mit deutlich erhöhtem Gefährdungspotenzial, besonderer regionaler Bedeutung oder komplexester technologischer Substanz verbleibt es bei einer Zuständigkeit der Bezirksregierungen.

Auch auf dem Gebiet der Umweltverwaltung wurde die Anzahl der Sonderbehörden reduziert. Die Landesämter

für Ernährungswirtschaft und Jagd (LEJ), für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF) und das Landesumweltamts (LUA) gingen in einer neuen Sonderbehörde, dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) auf. Das neue LANUV nimmt allerdings nicht deckungsgleich die Aufgaben der aufgelösten Sonderbehörden wahr. Ein Teil der vormals durch die genannten Sonderbehörden wahrgenommenen Aufgaben gingen im Zuge der Umstrukturierungen auf die Bezirksregierungen über³⁵. Im Gegenzug sind aber auch Aufgaben von den Bezirksregierungen auf das neue LANUV übertragen worden³⁶.

Von den genannten Veränderungen betroffen sind nach Landesangaben rund 300 Beschäftigte. Betriebsbedingte Kündigungen wurden ausgeschlossen. Für die zusätzlichen Kosten für die kommunale Ebene wurden nach Maßgabe des Konnexitätsausführungsgesetzes Erstattungen vorgenommen.

h) Straffung der behördlichen Binnenstrukturen

Neben Neuzuschnitten bei der Aufgabenverteilung zwischen Behörden wurden auch Reformen bei behördlichen Binnenstrukturen vorgenommen. Dies betraf zunächst die von erheblichen Kompetenz- und Aufgabenzuwächsen tangierten Bezirksregierungen. Hier wurde die Behördenstruktur im Grundsatz auf einen Hauptsitz mit jeweils 2 Nebensitzen reduziert. Insgesamt wurden hierdurch landesweit 12 Nebensitze der Bezirksregierungen aufgegeben. Die Landesregierung beziffert die Einsparungen bei Immobilienkosten durch die Konzentration der Behördenstruktur auf 4 Mio. Euro jährlich (realisiert bis 2010).

Auch von der Reform der Binnenstrukturen betroffen ist der Landesbetrieb Wald und Holz. Dieser verlegte zum 1.1.2007 seinen Hauptsitz in das walddreichste Gebiet des Landes von Münster nach Arnsberg. Weiterhin wurde die Anzahl der Forstämter als Außenstellen des Landesbetriebes von 35 auf 16 reduziert. Damit sollen kurzfristig Personaleinsparungen von 150 Stellen realisiert werden.

Reduzierungen in der Anzahl der Betriebsniederlassungen wurden auch beim Landesbetrieb Straßen.NRW vorgenommen. Seit dem 1.1.2007 werden die rund 17.000 km Bundes- und Landesstraßen sowie die rund 2.200 km Autobahnen von nunmehr 8 Regionalniederlassungen und 2 Autobahn-Niederlassungen des Landesbetriebes betreut. Das Reduzierungspotenzial wird durch eine Konzentration auf nunmehr gebildete Regionalniederlassungen erreicht, in denen die bisher (17) selbstständigen Flächenniederlassungen aufgehen. Dort steigt die durchschnittliche MitarbeiterInnenzahl von zunächst 150 auf nunmehr 280.

Allerdings werden die aufgelösten Flächenniederlassungen zunächst als Außenstellen der neuen Regionalzentren weitergeführt. Auch betriebsbedingte Kündigungen wurden ausgeschlossen. Mittelfristig sollen durch die Nichtbesetzung von freiwerdenden Stellen bis zum Jahr 2010 600 der bisher 6600 Stellen wegfallen und ab 2011 ein Einsparpotenzial von jährlich 24 Mio. Euro erreicht werden.

III. Strukturierung der Reformansätze: Drei Alternativmodelle

Nach diesem Rückblick auf den Status Quo und die jüngsten Reformschritte auf der mittleren Verwaltungsebene soll der Fokus nunmehr auf die Zukunft der Verwaltungsstrukturen gelegt werden. Bezug nehmend auf die Systematisierung von Hesse³⁷ lassen sich in bundesländerübergreifender Perspektive drei Reformansätze herausarbeiten, die in den Bundesländern für die mittlere Verwaltungsebene mit ihren jeweiligen landesspezifischen Besonderheiten vertreten werden. Im Folgenden sollen diese Ansätze dargestellt werden. Die zentralen von den diversen politischen oder gesellschaftlichen Akteuren vertretenen Positionen zur Verwaltungsstrukturenreform werden damit im Grundsatz abgedeckt, ohne der Vielfalt der Ansätze in jeder Facette gerecht werden zu können. Nach der Darstellung der drei Reformansätze sollen dann die rechtlichen Rahmenbedingungen für Umstrukturierungen auf der mittleren Verwaltungsebene beleuchtet werden. Hierbei werden allgemeine Aussagen zur Rechtsstellung insbesondere der Landschaftsverbände und der Sicherung ihrer institutionellen Existenz bzw. ihres Aufgabenbestandes entwickelt und dargelegt. In einem letzten Abschnitt werden die drei Reformansätze dann einer politischen Analyse unterzogen, die die Fragen der Zweckmäßigkeit der jeweiligen Reformalternative aufwirft und mit wertenden Stellungnahmen und eigenen Positionen beantwortet.

1. Modell 1: Konsequente Zweistufigkeit – Modell Niedersachsen

Gleich das erste Modell sticht durch einen radikalen Reformansatz hervor. Die konsequente Zweistufigkeit basiert auf der umfassenden Abschaffung einer institutionalisierten Verwaltungsmittelstufe.

Dies bedeutet der Verzicht auf höhere Kommunalverbände ebenso wie auf Bezirksregierungen als Bündelungsbehörden des Landes. Die bisher dort wahrgenommenen Aufgaben werden hiernach entweder auf die kommunale Ebene bzw. unmittelbar auf das Land, ggf. auch auf Sonderbehörden übertragen.

Das Modell der konzentrierten Zweistufigkeit wurde als Reformansatz in Niedersachsen zum 1.1.2005 realisiert³⁸.

Dort wurden die vormals vorhandenen Regierungsbezirke (4) aufgelöst. Höhere Kommunalverbände, den nordrheinwestfälischen Landschaftsverbänden vergleichbar, bestanden nicht. Die Landesregierung stellte der Reform die Zielsetzung einer kostensparenden Verwaltungsstruktur voran, die durch Straffung der Behördenstruktur und die Vermeidung von Doppelzuständigkeiten sowie damit verbunden geringeren Personalkosten³⁹ erreicht werden sollte. Die Reform wurde durch einen längeren Vorbereitungsprozess eingeleitet, in dem die aktuelle Verwaltungsstruktur einer inhaltlichen Aufgabenkritik unterzogen wurde. Die Reduktion der Behördenebene sollte nicht nur durch Verlagerung der bestehenden Aufgaben auf andere Ebenen, sondern auch durch eine Rückführung des Staates auf Kernaufgaben erreicht werden. Insbesondere sollten Ge-

nehmigungs- und Aufsichtsvorbehalte reduziert und damit Bürgern wie Kommunen neuer Freiraum eingeräumt werden.

Insgesamt wurde im Zuge der Reform von 720 überprüften Aufgabenfeldern, die vormals auf der mittleren Verwaltungsebene bearbeitet wurden, ein Viertel ersatzlos gestrichen. 6 % wurden privatisiert und 10% kommunalisiert. 4% wurden an Dritte delegiert. Hierunter fallen auch Aufgabenzuweisungen an neu geschaffene Sonderbehörden. Dahingehend konnten in Niedersachsen neben den 4 Bezirksregierungen 117 weitere Behörden abgeschafft werden. Dem standen allerdings Neugründungen von Sonderbehörden in 21 Fällen entgegen⁴⁰.

Die Abschaffung der Bezirksregierungen erfolgte allerdings nicht ersatzlos. An ihre Stelle traten vier sog. Regierungsvertretungen, die die Präsenz der Landesregierungen in der Fläche sicherstellen sollten. Die Aufgaben der Regierungsvertretungen decken sich allerdings nicht mit denen der bisherigen Bezirksregierungen. So bestehen Kontroll-, Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen nur noch in Ausnahmefällen. Die Aufgabe der Regierungsvertretungen soll dahingehend vielmehr in einer neuartigen Beratungs- und Unterstützungsfunktion liegen – die Tätigkeit also von einem kooperativen Verständnis geprägt sein⁴¹.

2. Modell 2: (Erweiterte) Regionalisierung

Der zweite Reformansatz zeichnet sich für die mittlere Verwaltungsebene durch eine Konzentration der Behörden- und Einrichtungsstruktur aus. Die landesstaatlichen Bezirksregierungen und die regional-kommunalen Verbände werden zusammengefasst. Die Regionalverwaltung soll in Zukunft sowohl kommunale Aufgaben der bisherigen Landschaftsverbände als auch staatliche Aufgaben der Bezirksregierungen unter einem Dach erledigen.

Ein derartiges Reformmodell wird von der CDU in Nordrhein-Westfalen bereits seit 1987 vertreten. Die Partei setzt sich dahingehend für drei Regionalverwaltungen im Land ein. Eine solche Regionalverwaltung soll im Ruhrgebiet auf dem Gebiet des derzeitigen RVR entstehen. Zudem soll je eine Regionalverwaltung für das Rheinland und Westfalen entstehen – auf den Gebieten der jeweiligen bisher bestehenden Landschaftsverbände abzüglich der Ruhrgebietsortschaften.

Nach dem Willen der CDU soll die Regionalverwaltung durch eine Regionalversammlung demokratisch legitimiert werden und die Verwaltungsleitung einem von der Versammlung zu wählenden Regionalpräsidenten obliegen.

Inhaltlich sollen sich die Aufgabenfelder der Regionalverwaltung allerdings nicht lediglich durch Zusammenfassung bisheriger Bezirksregierungsaufgaben und derer der Kommunalverbände ergeben. Notwendig sei vielmehr eine umfassende Aufgabenkritik⁴².

Die Landesregierung aus CDU und FDP hat im Jahr 2005 dieses Reformmodell in ihrem Koalitionsvertrag verankert. Die Realisierung soll allerdings erst Mitte der darauffolgenden Legislaturperiode, mithin 2012 erfolgen. Bis dato sollen vornehmlich die Sonderbehörden im Land aufgelöst werden, was zwischenzeitlich ja auch zum Teil erfolgt ist.

3. Modell 3: Konzentrierte Dreistufigkeit durch Optimierung des Status Quo

Dieser Reformansatz zeichnet sich durch die auf den ersten Blick geringste Radikalität aus. Die bisherigen Strukturen sollen jedenfalls im Grundsatz beibehalten werden. Dies bedeutet, dass sowohl die Institution der Bezirksregierung als staatliche Bündelungsbehörde, als auch höhere Kommunalverbände im Land als Verwaltungsträger getrennt voneinander erhalten bleiben. Dabei sollen diese Institutionen durch die Auflösung von Sonderbehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich gestärkt werden (Aspekt der Konzentration). Die konzentrierte Dreistufigkeit bekräftigt damit als Reformansatz weitestgehend die aktuelle Behördenstruktur auf der mittleren Verwaltungsebene. Dies ist allerdings nicht mit dem Verzicht auf Reformen gleich zu setzen. Auch das Bekenntnis zu den Institutionen der mittleren Verwaltungsebene eröffnet die Möglichkeit eines neuen Regionalzuschnittes beispielsweise durch eine Reduzierung der Anzahl der Bezirksregierungen, wie dies zum Teil Position der Landes-SPD war bzw. noch ist. Insbesondere soll nach diesem Ansatz aber auch eine umfassende Kritik bezüglich der bisherigen Aufgabenwahrnehmung durchgeführt werden und die geeignete Aufgabenstruktur im Rahmen einer Funktionalreform durch Neuorganisation im Binnenverhältnis der betroffenen Behörden sowie einer sachgerechten Kommunalisierung herbeizuführen. Gerade der Verzicht auf eine Reformpolitik des „Großen Wurfes“ und eine vermeintlich geringe Radikalität im Sinne dieses Ansatzes führt Bogumil zur Folge durch eine Verringerung institutionellen und politischen Widerstandes zu größerer Wirkung der tatsächlich realisierten Reformschritte⁴³.

4. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die dargestellten Reformalternativen weisen zum Teil eine erhebliche Radikalität im Hinblick auf die Abkehr von der aktuellen Verwaltungsstruktur auf der mittleren Verwaltungsebene auf. Dahingehend ist festzuhalten, dass es dem Landesgesetzgeber bzw. der Landesregierung weitestgehend frei steht, die Grundzüge der originären Landesverwaltungsstruktur festzusetzen und neu zuzuteilen. Hinsichtlich der Existenz und der räumlichen wie sachlichen Zuständigkeitszuschneidung von Sonderbehörden und der Bezirksregierungen kann damit im weitesten Sinne von einer „freien Hand“ des Landes gesprochen werden⁴⁴. Im Hinblick auf die kommunale Natur der Landschaftsverbände als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft ihrer jeweiligen Mitgliedskommunen ist allerdings die Frage eröffnet, ob und wenn ja welchen Bindungen sich der Landesgesetzgeber aufgrund der kommunalen Rechtsnatur der Landschaftsverbände unterworfen sieht. Weiterhin gilt es zu bewerten, welche rechtlichen Anforderungen bei einer weiteren Kommunalisierung von Aufgaben der mittleren Verwaltungsebene auf die kreisfreien Städte und Gemeinden bzw. die Kreise einzuhalten sind.

a) Existenzschutz der Institution Landschaftsverband – institutionelle Rechtssubjektsgarantie?

Im Hinblick auf den Ansatz einer zweistufigen Landesverwaltung (Modell 1) ist die Frage nach der Existenz der

Landschaftsverbände bzw. grundsätzlich nach der Existenz eines höheren Kommunalverbandes auf der mittleren Verwaltungsebene gestellt. Es ist zu untersuchen, ob es verfassungsrechtliche Vorgaben gibt, die dem Gesetzgeber die Abschaffung dieser Institution versagen. Im Grundgesetz werden die grundlegenden Fragen der kommunalen Ebene in Art. 28 II GG geregelt. Hier wird den Kommunen das Recht der Selbstverwaltung zugesprochen. Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes ist nach allgemeiner Auffassung auch eine sog. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie. Darunter zu verstehen ist die Garantie, dass es die im Grundgesetz genannten kommunalen Einrichtungen als solche überhaupt geben muss. Das Grundgesetz führt in Art. 28 II Gemeinden und Gemeindeverbände auf. Fraglich ist, ob aus diesem Umstand auch eine institutionelle Rechtssubjektsgarantie der Landschaftsverbände abzuleiten ist. Diese könnten unter den Begriff der Gemeindeverbände zu fassen sein. Das Grundgesetz beschreibt allerdings nicht näher, was unter Gemeindeverband i.S.d. Art. 28 II GG zu verstehen ist. Dies resultiert u.a. aus dem Spannungsverhältnis von Grundgesetz und Landesverfassung.

Die Länder als Träger des föderalen Bundesstaates sind zur Eigenorganisation ihrer Verwaltungsstruktur ermächtigt. Dahingehend gilt der Grundsatz der Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern. Allerdings gibt das Grundgesetz in Art. 28 gewisse Homogenitätsmaßgaben vor, die von den Ländern bei der Ausgestaltung ihrer Landesorganisation zu beachten sind. Erst bei einem Widerspruch von Landes(verfassungs)recht und den i.d.R. weiten Homogenitätsanforderungen des Grundgesetzes bezüglich der Landesorganisation kommt der Vorrang des Bundesrechtes zur Geltung. Die grundgesetzliche Unschärfe bei der Begrifflichkeit der Gemeindeverbände soll den Ländern Freiräume bei der konkreten Ausgestaltung der kommunalen Struktur überlassen.

Auch in der Landesverfassung NRW wird allerdings bei der Regelung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 78, 79) die Begrifflichkeit der Gemeindeverbände aufgegriffen, ohne diese näher zu spezifizieren. Die Anforderungen an einen Gemeindeverband im Sinne des Grundgesetzes und der Landesverfassung mussten daher durch das juristische Schrifttum und die Rechtsprechung entwickelt werden.

Im Jahr 2001 hat der Verfassungsgerichtshof NRW die hier in Rede stehende Rechtsfrage für die Landschaftsverbände entschieden und diese als Gemeindeverbände im Sinne des Grundgesetzes angesehen⁴⁵. Hiernach heben sich die Landschaftsverbände durch die umfassende Zuständigkeitsbeschreibung in § 5 der Landschaftsverbandsordnung ausreichend von sog. Zweckverbänden mit einem engen Aufgabenbereich ab und weisen damit eine ausreichend umfangreiche Zuständigkeitspalette vor. Der Wortlaut des Begriffs Gemeindeverband legt zudem nahe, dass ein Verbund von Gemeinden die formalen Anforderungen an diese Einrichtung erfüllt. Es ist hiernach nicht notwendig, dass ein Gemeindeverband als Gebietskörper-

schaft stets unmittelbar auf der persönlichen Mitgliedschaft natürlicher Einzelpersonen mit Wohnort im Verbandsgebiet resultiert. Vielmehr kann auch ein Verband, dessen Mitgliedsstruktur aus Kommunen besteht, als Gemeindeverband im Sinne des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassung gelten⁴⁶. Weiterhin besteht ein unmittelbarer Bezug zwischen Landschaftsverband und den Menschen im Verbandsgebiet durch die Satzungsgebungsbefugnis der Landschaftsverbände⁴⁷. Hiermit werden die Landschaftsverbände zur verbindlichen Rechtssetzungsbefugnis gegenüber allen Menschen im Landschaftsgebiet ermächtigt. Die strittige Frage, ob ein Gemeindeverband im Sinne des Grundgesetzes zwangsläufig eine direkt (vom Volk) gewählte Vertretung benötigt, lehnt der Verfassungsgerichtshof ab. Hiernach bauen Landesverfassung und Grundgesetz auf dem Grundsatz der gegliederten Demokratie auf. Mit dieser ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes auch eine mittelbar gewählte Vertretung der Landschaftsverbände zu vereinbaren⁴⁸. Nach dieser Entscheidung kann also die bislang strittige Frage als in rechtlicher Hinsicht entschieden gewertet werden⁴⁹. Die Landschaftsverbände sind Gemeindeverbände im Sinne von Grundgesetz und nordrhein-westfälischer Landesverfassung.

Fraglich ist, ob aus diesem Umstand eine institutionelle Rechtssubjektsgarantie – also eine Einrichtungsgarantie der Landschaftsverbände für NRW abzuleiten ist. Die Landesebene ist nach den Maßgaben des Grundgesetzes sowie der Landesverfassung jedenfalls verpflichtet, Gemeindeverbände im Land einzurichten und deren Existenz als solche auch zu gewährleisten. Neben den Landschaftsverbänden stellen allerdings auch die im Land NRW existierenden Kreise Gemeindeverbände im Sinne des Grundgesetzes und der Landesverfassung dar. Damit wird der Verfassungsauftrag des Art. 28 II GG und Art. 78 I Verf. NRW erfüllt. Auch bei einer ersatzlosen Abschaffung der Institution der Landschaftsverbände wären also mit den Kreisen weiterhin Gemeindeverbände im Land existent und das Verfassungsgebot zur Vorhaltung von Gemeindeverbänden berücksichtigt. Die Abschaffung der Landschaftsverbände würde folglich keinen Zustand herbeiführen, der mit den verfassungsrechtlichen Organisationsanforderungen im Widerspruch stünde. Dieses Ergebnis wird erhärtet durch den Umstand, dass die Landschaftsverbände erst im Jahre 1953, mithin 4 Jahre nach Gründung des Landes NRW und dem Inkrafttreten der Landesverfassung überhaupt erst errichtet wurden. War der Landesgesetzgeber seinerzeit frei in der Entscheidung, ob es überhaupt Landschaftsverbände geben sollte, so folgt hieraus im Umkehrschluss, dass auch die Abschaffung möglich ist⁵⁰.

Damit ist freilich nicht gesagt, dass der Landesgesetzgeber bei einer Abschaffung der Landschaftsverbände keinerlei Bindungen unterliegt. Dies wird zwar zum Teil im juristischen Schrifttum vertreten⁵¹. Der Gesetzgeber hat allerdings mit den Landschaftsverbänden eine kommunale Selbstverwaltungsstruktur im Sinne des Grundgesetzes

geschaffen. Im Umgang mit dieser ist er dann nicht völlig frei, selbst wenn er zur Einrichtung nicht verpflichtet war. Die Einrichtung der Landschaftsverbände als Gemeindeverbände im Sinne von Grundgesetz und Landesverfassung führte nämlich dazu, dass sich verfassungsrechtliche Schutzbestimmungen auch auf diesen neuen Selbstverwaltungsträger erstrecken⁵². Nicht lediglich diejenigen Institutionen, die bereits zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfassung bestanden, werden von den dort getroffenen Regelungen tangiert und umfasst. Die Verfassungen definieren vielmehr Vorgaben in abstrakter Form. Entscheidet sich der Gesetzgeber dazu eine Einrichtungsform zu errichten, die den Vorgaben der Verfassung entspricht, unterstellt er diese dem dort vorgegebenen Schutz. Seine Entscheidung zur Einrichtung von Gemeindeverbänden in Gestalt der Landschaftsverbände bindet den Gesetzgeber also aus verfassungsrechtlichen Gründen im weiteren Umgang mit den Einrichtungen auch, wenn er sie nicht hätte einführen müssen. Dies betrifft zwar keinen umfassenden Einrichtungsschutz. Die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen und Schutzgehalte zugunsten der kommunalen Ebene sind aber stärker ausdifferenziert und üben eine Schutzfunktion auch jenseits einer absoluten Einrichtungsformsicherung aus. Es liegt nahe⁵³, dass diesbezüglich zu Gunsten der Landschaftsverbände die von der Rechtsprechung und Literatur zur Auflösung von Gemeinden entwickelten Grundsätze entsprechend zu berücksichtigen sind. Auch dort vermag das Grundgesetz die Existenz der einzelnen Stadt oder Gemeinde nicht zu sichern – die Auflösung einer solchen ist nach gefestigter Rechtsprechung aber nur dann möglich, wenn formelle und materielle Anforderungen erfüllt werden. In formeller Hinsicht muss hierbei die Entscheidung durch Gesetz erfolgen. Weiterhin ist der Rat der Gemeinde als allzuständiges Entscheidungsorgan jedenfalls anzuhören. Materiell muss der Gesetzgeber mit seiner Entscheidung einen legitimen, an den Gemeinwohlinteressen orientierten Grund verfolgen. Weiterhin muss die Maßnahme verhältnismäßig – also im Hinblick auf den angestrebten Zweck geeignet⁵⁴, erforderlich⁵⁵ und angemessen⁵⁶ sein. Der Gesetzgeber ist dahingehend verpflichtet, diesen Abwägungsprozess und die ihm zu Grunde liegenden Tatsachenerkenntnisse umfassend zu dokumentieren⁵⁷. Hiernach entscheidet sich die Rechtmäßigkeit des Reformvorhabens.

Dies in Rechnung stellend und ohne einer entsprechenden Argumentation der Gesetzgeber vorgehen zu können, ist im Hinblick auf die niedersächsischen Erfahrungen fernliegend, dass die Abschaffung der Landschaftsverbände im Zuge des Reformmodells 1 als zulässig einzustufen sind. Insbesondere hat sich in Niedersachsen, wo keine Kommunalverbände existent waren, erwiesen, dass die mit der Reform angestrebten Einsparpotenziale keineswegs ohne weiteres zu realisieren sind. Die Auflösung der Bezirksregierungen ging entweder mit der Schaffung anderer staatlicher Strukturen einher oder es wurde die Verlagerung des Personals an andere Aufgabenträger notwendig. Die Eignung der Maßnahme zur Kosten-

einsparung kann daher bereits in Frage gestellt werden⁵⁸. Andere Verwaltungsstrukturreformmodelle (Modell 2 und 3) weisen sich zudem als milderer in ihrer Rechtswirkung aus, da nicht die ersatzlose Auflösung eingerichteter Selbstverwaltungsträger im Raume steht. Insbesondere aber müsste der Gesetzgeber im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsanalyse auch belastbar darlegen, dass neue Aufgabenträger nicht nur kostengünstiger arbeiten, sondern eben auch in qualitativer Hinsicht entsprechend Leistungen erbringen. Kostensenkung als alleiniger Anspruch einer Strukturreform wäre gerade im sozialen Bereich, der für die Landschaftsverbände zentral ist, nicht als legitimer Reformgrund anzuerkennen⁵⁹. Dem Reformmodell 1 stehen daher bereits in rechtlicher Hinsicht erhebliche Bedenken gegenüber. Eine rechtliche Tragfähigkeit kommt nach hier vertretener Auffassung erst dann in Betracht, wenn der Gesetzgeber sich intensiv mit der Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch die Landschaftsverbände auseinandersetzt und dahingehend im Sinne einer kontrollierbaren Tatsachenanalyse darlegt, dass eine neue Aufgabenstruktur ohne mittlere Verwaltungsebene aus sachlichen Gründen geboten ist. Dies ist zurzeit jedenfalls in Anbetracht der vorherrschenden Kritik am Erfolg des niedersächsischen Modells in der fachwissenschaftlichen Literatur fernliegend.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Landschaftsverbände Gemeindeverbände im Sinne des Grundgesetzes und der Landesverfassung NRW sind. Daraus folgt nicht, dass sie in den Genuss einer institutionellen Rechtssubjektgarantie kommen. Ihr Status verpflichtet den Gesetzgeber aber zur Berücksichtigung der o.g. Punkte im Umgang mit den Landschaftsverbänden. Eine Auflösung wäre nur unter Berücksichtigung dieser Aspekte zulässig.

b) Subjektive Rechtsstellungsgarantie: Möglichkeit gerichtlicher Abwehr

Aus dem gefundenen Ergebnis, wonach die Landschaftsverbände Gemeindeverbände i.S.d. Grundgesetzes und der Landesverfassung darstellen, resultiert zwangsläufig deren subjektive Rechtsstellungsgarantie. Die Landschaftsverbände können also die Verletzung von eigenen, subjektiven Rechten beispielsweise bei der Auflösung oder ggf. beim Entzug von Aufgaben gerichtlich geltend machen und auf diesem Weg abwehren. Der Rechtsweg steht den Landschaftsverbänden offen.

c) Schutz gegen Aufgabenentzug bzw. Anforderungen für Aufgabenzuweisungen

Im Rahmen der Kommunalen Selbstverwaltung gibt das Grundgesetz den Grundsatz vor, wonach die Städte und Gemeinden in örtlichen Angelegenheiten allzuständig sind. Im Gegensatz hierzu besteht die Zuständigkeit der Gemeindeverbände lediglich im Rahmen einer gesetzlichen Aufgabenzuweisung⁶⁰. Dies gilt sowohl für die Kreise als auch für die Landschaftsverbände. Auch hier ist allerdings der oben dargestellte Befund maßgeblich, wonach die Entscheidung des Gesetzgebers zur Einrichtung von Landschaftsverbänden als Gemeindeverband im Sinne des

Grundgesetzes diesen bindet. Konkret ist es dahingehend nicht zulässig, dass der Gesetzgeber die Einrichtung der Landschaftsverbände zwar auf dem Papier weiter vorhält – diesen aber keine Aufgaben zuweist. Die kommunale Selbstverwaltung erfordert, dass dem Einrichtungstypus, hier Gemeindeverband, auch ein entsprechender Aufgabenbestand zur Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechtes entspricht. Diese Gewährleistung, die die Sicherung materieller Aufgaben als Kehrseite der Einrichtungsgarantie beinhaltet, wird allgemein als objektive Rechtsinstitutsgarantie bezeichnet. Aus seiner Entscheidung zur Einrichtung von Landschaftsverbänden als Gemeindeverbänden mit dem Recht der Selbstverwaltung folgt, dass der Gesetzgeber den Verbänden Aufgaben ihrem Typus entsprechend zuweisen muss. Er ist also dahingehend gebunden, dass er die mit dieser Einrichtung verbundene Entscheidung der kommunalen Aufgabenverteilung jedenfalls im Grundsatz zu beachten hat. Demnach ist den Landschaftsverbänden ein Mindestbestand an Aufgaben zuzuweisen, derentwegen die Einrichtungsform überhaupt gewählt wurde⁶¹. Bei den Landschaftsverbänden sind dies Aufgaben, die kommunaler Natur sind, von den Mitgliedskommunen aber aus Gründen der Verwaltungskraft, der Kosten oder Fallzahlen nicht, sondern vielmehr im regionalen Maßstab wahrgenommen werden.

Weiterhin muss der Gesetzgeber dem Gemeindeverband Selbstverwaltungsspielraum bei der Bewältigung von Aufgaben eröffnen. Dieser Spielraum muss nicht zwingend nur bei Aufgaben mit kommunaler Natur gegeben sein. Nach dem monistischen Aufgabenverständnis der Landesverfassung besteht bei Aufgaben, die den Kommunen obliegen, grundsätzlich das Recht der Selbstverwaltung⁶². Es wird dahingehend also zunächst⁶³ nicht danach differenziert, ob es sich um Aufgaben aus der kommunalen Sphäre handelt oder solche, die der Staat lediglich aus Zweckmäßigkeitserwägungen an die kommunale Ebene verwiesen hat. Zwar sind in aller Regel die Aufgaben mit kommunaler Rechtsnatur weniger stark determiniert als allgemeine staatliche Aufgaben, die den Kommunen zugewiesen wurden. Doch ist dies keinesfalls zwangsläufig, da die Kommunale Selbstverwaltung unter Gesetzesvorbehalt steht und damit auch in den kommunalen Angelegenheiten gesetzgeberische Vorgaben möglich sind. Gleichzeitig besteht nach der Landesverfassung, sofern es die Gesetzesfassung zulässt, auch das Recht der Selbstverwaltung bei zugewiesenen staatlichen Aufgaben. Die gesetzliche Vorgabendichte bei der Aufgabenzuweisung darf jedenfalls nicht umfassend jedwede Akzentuierung bei der Realisierung ausschließen. Selbstverwaltungsspielräume müssen vorhanden sein.

Dem Gesetzgeber ist es demnach versagt, die Landschaftsverbände lediglich als inhaltslose Hülle vorzuhalten, indem die Selbstverwaltungsspielräume bei der Aufgabenbewältigung vollständig versperrt werden. Eine kalte Auflösung des Kommunalverbandes, beispielsweise durch Übertragung aller kommunalen Angelegenheiten, die regelmäßig Selbstverwaltungsspielraum offen lassen, an die

originäre kommunale Ebene bei gleichzeitiger Übertragung allgemeiner staatlicher Verwaltungsaufgaben ohne Selbstverwaltungsspielraum, wäre also nicht zulässig. Die Landschaftsverbände könnten dem auf dem Rechtsweg begegnen.

Exkurs: Zulässigkeit einer staatlich-kommunalen Mischverwaltung (Regionalverwaltung)

Gelegentlich wird die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer staatlich-kommunalen Mischverwaltung in Gestalt des Regionalverwaltungsmodells abgelehnt⁶⁴. Diese Ansätze überzeugen nicht. Bereits heute nehmen bzw. nahmen die Landschaftsverbände nicht lediglich Aufgaben kommunaler Natur wahr (Straßenverwaltung) und auch bei den Bezirksregierungen gibt es enge kommunale Bezüge, insbesondere im Bereich der Regionalplanung unter Mitwirkung der kommunal besetzten Regionalräte. Außerdem belegt auch die Institution der Kreise, wo der Landrat zum Teil staatliche Aufgaben wahr nimmt (Kommunalaufsicht), die Zulässigkeit entsprechender Mischzuständigkeiten⁶⁵. In rechtlicher Hinsicht lassen sich auch aus dem Urteil⁶⁶ des Bundesverfassungsgerichtes zur Unzulässigkeit der sog. Mischverwaltung bei den kommunal-staatlichen Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II keine Schlüsse für das hier in Rede stehende Modell ableiten. Dort ging es um die nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes unzulässige Verquickung von Bundes- und Landesverwaltung. Staatsorganisationsrechtlich sind auch die Kommunen Teil der Bundesländer. Das Regionalverwaltungsmodell sieht damit eine einheitliche Einrichtung der Landesorganisation vor. Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes lassen sich diesbezüglich also keine übertragbaren Rechtsfolgen ableiten. Das Regionalverwaltungsmodell begegnet also keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

Fortsetzung: Aufgabenentziehung und Zuständigkeitszuweisungen

Oben wurde bereits die Rechtsauffassung entwickelt, wonach der Gesetzgeber durch die Entscheidung zur Einrichtung von Gemeindeverbänden im Sinne des Grundgesetzes im weiteren Umgang mit diesen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten hat. Die betrifft zum einen die allgemeine Sicherung eines dem Rechtsstatus als Gemeindeverband entsprechenden Aufgabenbestandes. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung betrifft allerdings einzelne Veränderungen der Aufgabenpalette. Die verfassungsrechtliche Stellung schützt die Landschaftsverbände also nicht bloß vor einem umfassenden Entzug von typischen Aufgaben, die dem Rechtsstatus entsprechen. Auch bei einzelnen Veränderungen der Zuständigkeiten können die zum Aufgabenentzug von Städten und Gemeinden gewonnenen Rechtsgrundsätze entsprechend auch zum Schutz der Landschaftsverbände herangezogen werden⁶⁷. Demnach kann die Aufgabenentziehung nur durch Gesetz erfolgen. Die Landschaftsverbände⁶⁸ müssten angehört werden und der Gesetzgeber ist verpflichtet, die tragenden Erwägungen für die Reform vollständig

und zutreffend zu ermitteln und diese Tatsachengrundlage darzulegen. Diesbezüglich besteht durch den Rechtsschutz der Landschaftsverbände schließlich eine gerichtliche Kontrollmöglichkeit. In materieller Hinsicht verlangt die Aufgabenentziehung das Vorliegen eines gemeinwohlbezogenen öffentlichen Grundes für die Reform. Weiterhin muss die Maßnahme verhältnismäßig sein. Zudem muss der Gesetzgeber mit Rechtssetzungskompetenz gehandelt und die Verfahrensbestimmungen eingehalten haben.

Voraussetzung für einen solchen Schutz vor der Aufgabenentziehung ist allerdings, dass der konkrete Aufgabenbestand unmittelbar aus der Stellung der Landschaftsverbände als Gemeindeverband und damit dem verfassungsrechtlichen Gewährleistungsbereich entspringt. Wie oben bereits ausgeführt wurde, nehmen die Landschaftsverbände zum Teil auch Aufgaben wahr, die nicht kommunalen Ursprunges sind, sondern vom Gesetzgeber aus allgemeinen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus den Landschaftsverbänden übertragen wurden. Als solche Aufgaben wertete der Verfassungsgerichtshof NRW beispielsweise die Zuständigkeiten der Landschaftsverbände beim Straßenwesen im Hinblick auf die Landesstraßen. Entzieht der Gesetzgeber solche staatlichen, also nicht in dem Status der Landschaftsverbände als regionalem Gemeindeverband wurzelnden Aufgaben, so besteht dahingehend kein Rechtsschutz⁶⁹. Die kommunale Natur einer Aufgabe ist also Voraussetzung von Rechtsschutz der Landschaftsverbände gegen Aufgabenentzug. Die Rechtsnatur einer Aufgabe, kommunal oder staatlich, bestimmt sich nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes insbesondere in historischer Wertung, wobei die „örtlichen Wurzeln und Bezüge“ maßgeblich sind. Ist eine Aufgabe nicht kommunaler Natur, so kann durch die Landschaftsverbände im Fall der Aufgabenentziehung lediglich die gerichtliche Untersuchung eingefordert werden, ob die Entscheidung des Landesgesetzgebers „vertretbar“ war⁷⁰. Dies betrifft die historische Einordnung und die Frage, ob die Reform einem legitimen Regelungsziel diene. Die hier ausgeführten Grundsätze im Hinblick auf den Schutz der Landschaftsverbände vor Aufgabenentzug gelten im Übrigen unabhängig davon, ob die Aufgabe weiter kommunalisiert oder auf andere Verwaltungsträger der Landesorganisation übertragen wird.

Im Hinblick auf weitere Aufgabenzuweisungen, nicht nur auf die Landschaftsverbände, sondern auch bezüglich der Zuweisung von bisher auf der mittleren Verwaltungsebene wahrgenommenen Aufgaben auf die Kreise, kreisfreien Städte oder die Städte und Gemeinden, gilt insbesondere das in Art. 78 III der Landesverfassung auf- und im sog. Konnexitätsausführungsgesetz näher ausgeführte Kostenerstattungsprinzip. Auch dieser Grundsatz gilt unabhängig davon, welche Einrichtung zuvor die betreffende Aufgabe ausgeführt hat, solange die Zuweisung durch Landesgesetz erfolgte.

5. Politische Wertung der Reformmodelle, inhaltliche Bedingungen einer Verwaltungsstrukturreform

Wie oben herausgearbeitet worden ist, besteht für die

Landespolitik eine aus rechtlichen Gründen resultierende Darlegungs- und Begründungspflicht für Reformschritte, die die Landesverbände als kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften tangieren. Diese bedingt sowohl für die Auflösung der Institution als auch für Aufgabenentziehungen die Darlegung eines legitimen Zwecks, der mit der Maßnahme verfolgt wird sowie die Dokumentation der Vor- und Nachteile der mit der Reform herbeigeführten Veränderungen. Die Reform muss zudem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Damit fallen rechtliche und politische Erwägungen bei der Diskussion über eine zukünftige Verwaltungsstruktur auf der Mittelebene in weiten Teilen zusammen.

a) Diskurswandel notwendig: Qualitätsdiskussion statt Spardebatte

Dies betrifft bereits das Erfordernis, wonach ein Reformmodell, das die Landschaftsverbände tangiert, einem legitimen Zweck dienen muss. Legitim kann eine Maßnahme zur Reform der Landesverwaltung nur dann sein, wenn sie sich an Gemeinwohlbelangen orientiert. Das setzt voraus, dass sich der öffentliche Diskurs und die politischen Diskussionen zur Verwaltungsstrukturreform zukünftig bereits im Ansatz wandeln. Die bisher vorherrschende Begründung der Strukturreformschritte stützte sich schließlich insbesondere auf Kosteneinsparungen, Verwaltungsverschlankungen, Privatisierung und Personalabbau. Die reine Kostensenkung kann losgelöst von den Ergebnissen der Verwaltungsleistung aber für sich genommen kein legitimer, gemeinwohlorientierter Grund für umfangreiche Strukturreformen sein. Erforderlich ist vielmehr die Fokussierung der Reformansätze auf die qualitativ hochwertigste Bewältigung der gestellten Aufgaben durch die Einrichtungen der Landesverwaltung. Eine fortgesetzte Spar- und Personalabbaupolitik steht dieser legitimen Zielsetzung geradezu diametral entgegen. Ein Prioritätenwechsel, weg von der Kostendebatte hin zur Aufgabenkritik und einer Diskussion über die handlungsfähigsten Verwaltungsstrukturen sowie die im Bürgersinn bestqualitativen Leistungen der öffentlichen Hand, ist also erforderlich. Erst ein derart ausgerichteter Reformansatz verfolgt einen legitimen Zweck und kann daher in rechtlicher Hinsicht bestandskräftig sein.

Dahingehend ist der erste Reformansatz, der auf eine Abschaffung der mittleren Verwaltungsebene abzielt, nicht zweckmäßig. Wenn auch an dieser Stelle keine kleinteilige Aufgabenkritik bezüglich der Landschaftsverbände angestellt werden kann, so scheint doch im Hinblick auf die jahrzehntelange Erfahrung mit diesen Einrichtungen die Aussage begründet, wonach sich die Gemeindeverbände auf der mittleren Verwaltungsebene als überörtlicher kommunaler Aufgabenträger bewährt haben. Die selbstverwalteten Landschaftsverbände sind als handlungsfähige, flexible und in der Region verankerte Organisationsstrukturen sinnvoller Bestandteil der Landesorganisation. Die Landschaftsverbände leisten auf ihrem Gebiet eine anerkannt hochwertige Arbeit. Beispielsweise gelang es den Land-

schaftsverbänden in der jüngeren Vergangenheit durch ihre neuerdings umfassende Zuständigkeit auf dem Gebiet der Wohnbetreuung behinderter Mitmenschen, die Anzahl der in Heimen stationär betreuten Menschen mit Behinderungen zu Gunsten der ambulanten Betreuung zu senken. Dies ist in der Regel ein Erfolg im Sinne der betroffenen Menschen. Dieser Erfolg zeugt hinsichtlich der steigenden Fallzahlen bei den auf Hilfe angewiesenen Menschen mit Behinderungen von beachtlicher Leistungsstärke und Effektivität. Der Erfolg für die Betroffenen, die ambulant i.d.R. stärker selbstbestimmt leben können, fällt hier übrigens mit geringeren Kosten zusammen. Ein Umstand der belegt, dass innovative ggf. auch mit Investitionen verbundene Ansätze in mittelfristiger Hinsicht auch effektiver und sogar kostengünstiger sein können als eine kurzsichtige und radikale Sparphilosophie.

Weiterhin ist positiv hervorzuheben, dass gerade die Einrichtung eines Gemeindeverbandes auf der Mittelebene dem Landesgesetzgeber eine stärkere Rechtfertigung für konkrete Verwaltungsstrukturereformschritte abverlangt. Ein Gemeindeverband steht nach dem oben gesagten unter dem verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung. Er kann diesbezüglich aus einer subjektiven Rechtsposition heraus Verletzungen seines Selbstverwaltungsstatus gerichtlich geltend machen und ggf. abwehren. Diese Möglichkeit versetzt einen kommunalen Akteur auf der Mittelebene in eine stärkere und wehrhaftere Position als sie eine allgemeine staatliche Verwaltungseinrichtung einnehmen kann. Dies wird am Beispiel der Straßenverwaltung deutlich. Zwar vergeblich, aber dennoch im Hinblick auf die Darlegungserfordernisse des Landesgesetzgebers wegweisend, konnten die Landschaftsverbände die Zuständigkeitsverlagerung des Straßenwesens von den Verbänden auf den Landesbetrieb Straßen NRW gerichtlich überprüfen lassen. Die sich nunmehr fortlaufend beim Landesbetrieb einstellenden Reformen stellen zum einen den Effizienzgewinn der Aufgabenverlagerung in Frage, insbesondere bestehen aber nunmehr keine Möglichkeiten der gerichtlichen Begleitung dieser Reformschritte. Die Schwächung der Landschaftsverbände um die Zuständigkeit im Straßenwesen führte also dazu, dass die Landesebene fortan im Umgang mit diesem Aufgabenbestand weitestgehend frei von Rechtfertigungs- und Darlegungslasten bei weiteren Reformen dort ist. Ebenfalls ist zu beachten, dass der landesverfassungsrechtliche Konnexitätsgrundsatz lediglich zugunsten kommunaler Einrichtungen gilt. Die Landschaftsverbände können eine Verletzung dieses Grundsatzes, wie aktuell bei der Aufgabenzuweisung im Bereich der Versorgungsverwaltung, gerichtlich geltend machen, während allgemeine staatliche Einrichtungen dahingehend stärker Verfügungsmasse der Landesebene sind und widerstandslose „Rationalisierungsprozesse“ zu Lasten der Beschäftigten und damit i.d.R. zu Lasten der Nutznießer öffentlicher Dienstleistung ermöglichen. Vor diesem Hintergrund mag eine Landesregierung zwar einen Kommunalverband als Hindernisgrund für rasche Reformen und widerstandslo-

ses „Durchregieren“ ansehen. Treffender ist allerdings ein Verständnis, wonach der Gemeindeverband mit seiner selbstverwalteten Struktur und eigenständigen politischen Akteuren eine zu überwindende Hürde für die Legitimität von Reformbemühungen darstellt. Diese „Hürde“ erscheint durchaus sinnvoll, um die Debatte um die Strukturreform von einer reinen Spardebatte hin zu einer Debatte um die qualitativ hochwertigsten Verwaltungsstrukturen zu entwickeln.

Nach alledem erscheint es auch für die Zukunft geboten, eine starke kommunale Einrichtung auf der Mittelebene vorzuhalten. Dies gilt insbesondere für einen Gemeindeverband, der immer dort agiert, wo ganz allgemein die Dimension der Aufgaben, beispielsweise durch lokal geringe Fallzahlen im Zusammenspiel mit hohen Kosten die Verwaltungskraft der Kommunen vor Ort übersteigt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der sozialen Dimension der derzeitigen landschaftsverbandlichen Aufgaben. Eine bürgernahe Aufgabenwahrnehmung durch eine kommunale Struktur erscheint diesbezüglich geboten. Der dezentrale Ansatz der Landschaftsverbände hat sich darüber hinaus insbesondere auch im Hinblick auf die regionalen Identitäten des historisch nicht gewachsenen „Bündelstrichlandes“ NRW bewährt. Ein Reformansatz, der die Notwendigkeit einer mittleren Verwaltungsebene in dem bevölkerungsreichen Flächenland NRW hingegen negiert, ist vor diesem Hintergrund abzulehnen. Gemeindeverbände auf regionaler Ebene haben sich als leistungsfähiger kommunaler Faktor im Land NRW etabliert. Hieran sollte auch in Zukunft festgehalten werden.

Gleiches gilt, wenn auch in abgeschwächter Form für Bündelungsbehörden auf der Mittelebene. Diese bieten jedenfalls im Grundsatz die Möglichkeit einer den jeweiligen Regionalverhältnissen angepassten Realisierung landespolitischer Vorgaben.

b) Bewertung des Regionalverwaltungsmodells

Fraglich ist, ob sich die bislang bestehenden Strukturen der mittleren Verwaltungsebene im Sinne des Regionalverwaltungsmodells verbinden lassen, ohne dass die neue Struktur Intransparenz erhöht bzw. die Vorteile der bisherigen Aufgabenteilung konterkariert. Dahingehend gilt es im Hinblick auf kontrovers diskutierte Einzelfragen zu untersuchen, welche Auswirkungen das Modell der Regionalverwaltung haben würde. Dabei kann aus Kompetenzgründen weniger stark auf eine kleinteilige Aufgabenkritik der einzelnen Zuständigkeitsbereiche der bisherigen Mittelbehörden eingegangen werden. Vielmehr werden die strukturelle Aspekte der Reformansätze den folgenden Bewertungen zu Grunde gelegt.

aa) Problematik der Mischstruktur

Gegen das Modell der Regionalverwaltung wird sinngemäß angeführt, dass dieses „zusammenführt, was nicht zusammen gehört“. Insbesondere widersprechen nach Bogumil Mischverwaltungen grundsätzlich dem Prinzip der Aufgabentrennung und der klaren Zuordnung von Verant-

wortlichkeiten⁷¹. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass gerade in der Bündelung von Zuständigkeiten ein wichtiger Legitimationsgrund für öffentliche Einrichtungen auf der Mittelebene liegt. Sowohl die Bezirksregierungen, als auch die Landschaftsverbände nehmen bereits zurzeit jeweils in nicht unerheblichem Umfang auch kommunale bzw. staatliche, also eigentlich „sachfremde“, Aufgaben wahr. Die Zusammenführung im Rahmen einer Regionalverwaltung könnte dahingehend die Bündelungsfunktion bei der Aufgabenbewältigung erhöhen und Kooperationsbereitschaft in der Verwaltung verstärken. Gegen Bogumils Befürchtung lässt sich weiterhin einwenden, dass es kommunal-staatliche Mischzuständigkeiten bereits heute gibt. So nimmt auf der Ebene der Kreise der Landrat bzw. die Landrätin auch staatliche und nicht-kommunale Aufgaben, beispielsweise hinsichtlich der Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden wahr. Die Kreise stehen nicht für eine inakzeptable Verquickung von unterschiedlichen Aufgabentypen. Vor diesem Hintergrund sind die Befürchtungen gegenüber einer staatlich-kommunalen Regionalverwaltung auf der Mittelebene wenig überzeugend. Insbesondere sollte aber auch bei der hier betonten Notwendigkeit, eine mittlere Verwaltungsebene im Flächenland NRW vorzuhalten, nicht außer Acht gelassen werden, dass diese Ebene im Hinblick auf die Transparenz und Überschaubarkeit für den Bürger bislang am geringsten wahrnehmbar war. Deshalb erscheint es durchaus als Reformansatz naheliegend, eine gebündelte Struktur auf der Mittelebene zu schaffen, die sich durch klare Kompetenzen und eine übersichtliche Binnenorganisation auszeichnet. Die Bürgernähe würde durch eine solche Konzentration erhöht werden können, da die bereits heute beachtliche Leistungsfähigkeit durch einen starken Aufgabenträger als Akteur im Land stärker ins Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger gerückt werden könnte. Insgesamt liegt eine Stärkung der Mittelbehörden durch eine sachgerechte Konzentration nahe. Dies gilt umso mehr, als dass die Landschaftsverbände bislang auch der Stärkung regionaler Identität verpflichtet waren. Gestärkte Mittelbehörden könnten dieser Aufgabe mit größerem Gewicht nachgehen.

Die positiven Aspekte der Bündelung von Zuständigkeiten in Einrichtungen auf der Mittelebene stoßen allerdings an Grenzen. Anderenfalls könnte mit dieser Argumentation jeder behördlichen Zentralisierung das Wort geredet werden. Ganz allgemein stellt sich in diesem Kontext die Frage der konkreten Ausgestaltung des Regionalverwaltungsmodells. Eine gemischt staatlich-kommunale Zuständigkeitspalette sagt schließlich über die Rechtsnatur der Einrichtung nichts weiter aus. Das Regionalverwaltungsmodell könnte zu gleichen Teilen als staatlich wie auch kommunal geprägte Struktur realisiert werden. Von Alemann beispielsweise geht hiervon aus, wenn er eine janusköpfige Verwaltungsleitung, eine für den kommunalen Teil, eine andere für den staatlichen, vormals bei der Bezirksregierung angesiedelten, voraussetzt⁷². Die Regionalversammlung soll demnach nur im kommunalen Zustän-

digkeitsgebiet der Verwaltung Lenkungs- und Kontrollfunktionen wahrnehmen. Eine andere Möglichkeit bestünde in der Ausprägung der Regionalverwaltung als kommunaler Gemeindeverband. Aus den Landschaftsverbänden hervorgehend würden hierbei die kommunalen Aufgabenbestandteile überwiegen. Die Verwaltungsleitung obläge einheitlich einem Regionaldirektor, der von der Regionalversammlung gewählt würde. Die Unterscheidung der Aufgaben nach ihrer kommunalen Rechtsnatur oder dem staatlichen Ursprung wäre hiernach für die Binnenorganisation der Regionalverwaltung nicht weiter von Belang. Die dritte Möglichkeit besteht in einer staatlich dominierten Behördenstruktur – quasi als Fortsetzung der Bezirksregierung mit leicht erweiterten Kompetenzen der kommunalen Mitwirkungsinstanz, dem bisherigen Regionalrat.

Grundsätzlich lässt sich hierzu ausführen, dass sich gerade eine kommunale Einrichtungsform auf der Mittelebene bewährt hat. Insbesondere der Selbstverwaltungsstatus der Landschaftsverbände ist dahingehend der Motor für eine flexible Aufgabenwahrnehmung gewesen, die sich durch den engen Bezug zu den Mitgliedskommunen als nah an den Problemlagen vor Ort erwies. Die Ausrichtung einer Regionalverwaltung als kommunaler Struktur mit zentraler politischer Vertretungskörperschaft und einer von dieser Versammlung abhängigen Verwaltungsspitze ist für eine zentrale Mitteleinrichtung die geeignete Organisationsform. Die Dezentralität einer kommunalen Mitgliedsstruktur ist das organisatorische Komplementärstück zu einer im Zuständigkeitsbereich zentralisierten Einrichtungs- und Mischstruktur. Die kommunale Struktur eröffnet auch die Möglichkeiten, der Befürchtung entgegenzutreten, das Regionalverwaltungsmodell mit einer Dreiteilung des Landes, in dem die bisherigen Bezirksregierungen, die Landschaftsverbände und der RVR aufgehen, würden zu einem Rückzug aus der Fläche bzw. weiteren Wegen für die Bevölkerung führen⁷³. Die Landschaftsverbände beweisen bereits heute, dass gerade die Organisationsform der kommunalen Gebiets- und Mitgliedskörperschaft zu einer flächendeckenden Präsenz in der Region führt. Es liegt fern anzunehmen, dass ein kommunaler Gemeindeverband auf der Mittelebene, der von einer aus Mitgliedskommunen besetzten Regionalversammlung politisch gelenkt wird, einen Rückzug aus der Fläche realisiert. Das Regionalverwaltungsmodell sollte daher in seiner konkreten Ausprägung als Ansatz verfolgt werden, der durch Ausweitung der bestehenden Landschaftsverbände einen starken kommunalen Gemeindeverband auf der mittleren Verwaltungsebene als Aufgabenträger mit Selbstverwaltungsstatus etabliert.

Dem stehen auch keine überzeugenden rechtlich-organisatorischen Bedenken gegenüber. Zum Teil wird argumentiert, dass eine staatlich-kommunale Mischstruktur auf einer internen Trennung von kommunalen und staatlichen Aufgaben beruhen müsse⁷⁴. Die monistische Verfassungsstruktur in NRW eröffnet aber die selbstverwaltete Aufgabenwahrnehmung der Kommunen in allen Fällen, in denen die rechtlichen Vorgaben Selbstverwaltungsspiel-

räume nicht umfassend ausschließen. Selbst bei zugewiesenen staatlichen Aufgaben besteht damit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben das Recht der Selbstverwaltung. Dieses resultiert dann zwar nicht aus der Rechtsnatur der Aufgabe, sondern ergibt sich als Rechtsfolge aus der Landesverfassung⁷⁵. Die Wahrnehmung dieser Selbstverwaltungsspielräume, unabhängig von der Rechtsnatur der konkreten Aufgaben, könnte also umfassend durch politische Gremien des Gemeindeverbandes wahrgenommen werden. Auch für eine strikte Binnendifferenzierung der Regionalverwaltung nach kommunalen und staatlichen Zuständigkeiten besteht demnach keine zwingende Veranlassung. Die Regionalverwaltung ist im Sinne einer Erweiterung der Landschaftsverbände realisierbar. Auch die Kreise belegen dies, da sie als kommunale Einrichtung zulässigerweise auch staatliche Aufgaben wahrnehmen. Eine Einrichtungsform „sui generis“, also neuartiger bzw. eigener Rechtsform ist für das Regionalverwaltungsmodell also keineswegs zwingend.

bb) Zunehmende Politikverflechtung – Regionalversammlung als Ersatzlandtag?

Bogumil zeichnet im Hinblick auf die Etablierung einer Regionalverwaltung mit politischer Versammlung das Szenario von beständig um Kompetenzen, Ressourcen und Regelungsmacht kämpfenden politischen Ebenen. Die Schaffung einer Regionalverwaltung würde weiterhin die Gefahr einer zunehmenden Parteipolitisierung bergen.

Dem ist zu entgegnen, dass die konkreten Zuständigkeiten auf der Mittelebene auch bei einem einheitlichen Gemeindeverband dort weiterhin durch den Landesgesetzgeber vorgegeben würden. Politikverflechtungen wie sie auf Bundesebene beispielsweise durch die Kompetenzen des Bundesrates, also der Landesregierungen gegenüber der Bundespolitik bestehen, stehen beim Modell der Regionalverwaltung also nicht im Raum. Eine Politisierung der Debatten auf der Regionalebene ist zudem kein überzeugendes „Schreckensgespenst“. Die kontroverse Debatte ist der Ausdruck pluraler Demokratie. Solange sie sachlich geführt wird, ist die lebendige Debattenkultur als Chance für eine Belebung der Mittelebene zu begreifen. Gegen Bogumils Befürchtung ist weiterhin anzuführen, dass auch in Zukunft bei der Einrichtung von Regionalverwaltungen durch eine mittelbare Wahl der Regionalversammlung aus den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften eine enge Verzahnung der Regionalpolitik mit der Kommunalpolitik erreicht werden kann. Eine direkte Legitimation der Versammlung hätte zwar in Sachen Bürgernähe positive Aspekte – doch ist auch die enge Verbindung der unmittelbar kommunalen Ebene mit der Regionalverwaltung ein bewährtes Moment der Landschaftsverbände. Diese stellt die intensive Rückkoppelung von Regionalpolitik mit den Bedürfnissen der Mitgliedskommunen sicher und wirkt damit der Befürchtung eines zunehmenden „Gerangels“ der politischen Ebenen untereinander entgegen. Die Verstärkung der bürgerschaftlichen Bezüge zu einer Regionalverwaltung könnten zudem durch Öffnung der politischen Strukturen dort erreicht werden.

Dies betrifft zum einen die beratende Mitwirkung von gesellschaftlich relevanten Verbänden. Weiterhin sollten die Regionalverwaltungen Vorreiter bei der Einrichtung von Betroffenen- und Nutzerbeiräten in ihren Zuständigkeitsbereichen sein.

cc) Einschränkung der Aufsichtsfunktion durch Regionalverwaltung?

Ein weiterer in der Diskussion um die Regionalverwaltung aufgeführter Kritikpunkt lässt sich gar als Ansatzpunkt für die Regionalverwaltung anführen. So wird befürchtet, dass die staatliche Aufsichtsfunktion eingeschränkt werden könnte, wenn sich eine regionale Verwaltung als kommunal basierter Verband entwickeln würde⁷⁶. Bereits heute wird zu Recht gefordert, dass sich das staatliche Aufsichtsrecht in seinem Verständnis wandeln müsse. Dies basiert auf der Ansicht, dass die Aufsicht weg von einem repressiven hin zu einem kooperativen Ansatz entwickelt werden müsse. Dies betrifft insbesondere auch die Kommunalaufsicht. Dieser kommt in Zeiten der kommunalen Finanznot im Hinblick auf das Nothaushaltsrecht zahlreicher Kommunen steigende Bedeutung zu. Da die strukturellen Ursachen für die Finanznot nicht auf kommunaler Ebene liegen, ist die repressive Kommunalaufsicht kein taugliches Instrument ihrer Begegnung und geht letztlich ins Leere bzw. wirkt kontraproduktiv. Für eine notwendige Wandlung des Aufsichtsverständnisses bietet die Etablierung einer Regionalverwaltung Anknüpfungsmöglichkeiten. Gerade die enge Verzahnung mit den Mitgliedskommunen dort vermag einem kooperativen Ansatz zu stärkerer Geltung zu verhelfen. Notwendig ist hierfür freilich eine Veränderung der gesetzlichen Grundlagen des Aufsichtsrechts. Die Zuweisung der Aufsichtsfunktion an die Regionalverwaltung wäre dahingehend aber ein struktureller Schritt, der den inhaltlichen Notwendigkeiten einer stärker kooperativen Aufsichtsfunktion entspräche und dahingehend Handlungsdruck auf den Landesgesetzgeber entfalten könnte.

dd) Regionalidentität und Regionalverwaltung

Ein starkes Argument für die Etablierung einer Regionalverwaltung im Land NRW ist das einer sachgerechteren Berücksichtigung der regionalen Identitäten im Bundesland. Das Ruhrgebiet spielt als kulturelle Einheit derzeit nur durch den RVR eine in der Bedeutung begrenzte organisatorisch-strukturelle Rolle. Das Ruhrgebiet wird im Rahmen der Landschaftsverbände auf die Gebiete des Rheinlandes oder Westfalen-Lippe aufgeteilt. Dies wird der sich in vielfacher Hinsicht entwickelten Regionalidentität des Ruhrgebietes nicht gerecht. Hieran kann auch die Tatsache nichts ändern, dass diese Aufteilung auf eine lange politische Historie zurückzuführen ist. Der Zuschnitt der Provinzialverbände resultiert aus feudalen Zeiten und orientierte sich vornehmlich an regionalen Machtkonstellationen. Eine Einteilung nach kulturellen Identitätsgesichtspunkten wurde jedenfalls nicht vorgenommen. Genau dies muss allerdings für die heutige Verwaltungsstruktur ein maßgeblicher Gesichtspunkt sein, solange die

mittlere Verwaltungsebene die Aufgabe hat, den vielfältigen kulturellen Reichtum des Bundeslandes erfassen, zu fördern und zu wahren. Dies setzt voraus, dass die einzelnen regionalen Identitäten in ihrer Individualität erfasst werden. Diese begründen schließlich nur in der Summe ihrer individuellen Charakteristika die Landesidentität des „Bindestrichlandes Nordrhein-Westfalen“. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass dahingehend die institutionalisierte Form einer eigenständigen Mittelbehörde für das Ruhrgebiet sachgerecht wäre. Dem könnte durch das in der Diskussion vertretene Regionalverwaltungsmodell entsprochen werden.

ee) Ausgewogene Regionalstruktur durch Regionalverwaltungsmodell?

Die mittlere Verwaltungsebene hat allerdings Aufgaben zu bewältigen, die über die Förderung regionaler Kultur und Identität hinausgehen. Insbesondere auf dem Feld der jetzigen Landschaftsverbände werden Aufgaben kommunaler Natur wahrgenommen, die mit einer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion im Hinblick auf Kosten, Verwaltungskraft und Fallzahlen beschrieben werden. Dies betrifft in einem großen Maße auch kostenintensive Aufgaben im sozialen Bereich. Dahingehend gibt es die berechtigte Kritik am Regionalverwaltungsmodell, dass die Etablierung einer eigenständigen Ruhrgebietsverwaltung in dieser Regionalaufteilung zu erheblich unausgewogenen Sozialstrukturen in den drei Regionen des Landes führt⁷⁷. Diese Kritik wurde jüngst durch eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft erhärtet⁷⁸. Hiernach ballen sich im Ruhrgebiet soziale Probleme mit einer Dimension, die in den anderen beiden Landesteilen nicht vergleichbar zu verzeichnen ist. So kann das Ruhrgebiet lediglich 26% des im Bundesland erwirtschafteten Bruttosozialproduktes aufweisen, während dies im Rheinland 46,7% sind. Im Ruhrgebiet verbindet sich zudem die höchste Arbeitslosenquote im Land mit der größten Dichte an ALG II-EmpfängerInnen bezogen auf die Einwohnerzahl sowie der niedrigsten Quote an Altersbeschäftigten. Im Vergleich zum Rheinland wird zudem ein deutlicher Rückstand an Hochqualifizierten hervorgehoben. In mittelfristiger Hinsicht wird außerdem im Ruhrgebiet ein signifikanter Bevölkerungsrückgang, weit über dem Landesschnitt, prognostiziert⁷⁹.

Dieser Kritik muss Rechnung getragen werden. Es ist nicht vorstellbar, dass eine kommunale Regionalstruktur unverhältnismäßigen Anforderungen zu begegnen hat, während die wirtschaftliche Situation der Region gleichzeitig nur unterdurchschnittliche Einnahmemöglichkeiten eröffnet. Die Sicherung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung ist zwingende Voraussetzung für jede Strukturform, die auf der Mittelebene einen neuen kommunalen Selbstverwaltungsträger schafft. Diese Notwendigkeit kann auch nicht durch regionale Identitätsgründe aufgewogen werden.

Allerdings muss dieser Aspekt nicht zu einer kategorischen Ablehnung des Regionalverwaltungsmodells mit einer eigenständigen Region „Ruhrgebiet“ führen. Es sind

vielmehr Bedingungen zu erfüllen, die eine Realisierung des Regionalverwaltungsmodells in der andiskutierten Regionalaufteilung ermöglichen. Bislang finanzieren sich die Landschaftsverbände vornehmlich über die sog. Landschaftsumlage, die sie von ihren Mitgliedskommunen erheben. Die in der Landschaftsverbandsordnung angelegte Subsidiarität dieser Umlageerhebung ist in der Praxis nicht relevant. Die Umlage ist die maßgebliche Finanzierungsquelle der Landschaftsverbände. Würde diese Struktur unverändert auf das Regionalverwaltungsmodell übertragen, führen die erheblichen Problemlagen im Ruhrgebiet dazu, dass ein Teufelskreis aus nicht adäquater Leistungserfüllung mangels Finanzkapazitäten oder aber drastischen, die besonders finanzschwachen Mitgliedskommunen weiter strangulierenden Umlagehebesätzen entsteht. Einer Erhebung zur Folge müssten ausgehend von den Landschaftsverbänden die Mitgliedskommunen einer umlagefinanzierten Ruhrgebietsstruktur 24 Mio. Euro an zusätzlichen Umlagebelastung aufbringen⁸⁰. Dies ist inakzeptabel. Notwendig für eine Regionalverwaltungsstruktur, die auch das Ruhrgebiet selbstständig erfasst, ist vielmehr die maßgebliche Finanzierung aus übergeordneten Quellen. Die Regionalverbände müssten daher von der Abhängigkeit der Umlagefinanzierung über ihre Mitgliedskommunen befreit werden und vielmehr eine verstärkte Ausfinanzierung aus Landesmitteln erfolgen. Dies ist im Hinblick auf die stärker staatlich dominierten Aufgaben der Regionalverwaltung und die ausschließlich gesetzlich und damit vom Land zugewiesenen Aufgaben auf der Mittelebene auch gerechtfertigt. Die Landschaftsverbände erhalten bereits heute Zuweisungen aus Landesmitteln, insbesondere auch Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz. Wesentliches Merkmal der Leistungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz an die Kommunen ist eine vom Ansatz her differenzierte Leistungszuweisung. Berechnungsgrundlage sind die sozialen Ausgangsbedingungen der Kommunen sowie deren Finanzkraft. Dieser Ansatz könnte im Hinblick auf ein Regionalverwaltungsmodell bezüglich der Aufgabenstruktur und den konkreten Notwendigkeiten stärker ausdifferenziert zur Geltung gelangen. Damit wäre es möglich, höheren Ausgabennotwendigkeiten im Ruhrgebiet und geringeren Einnahmemöglichkeiten durch entsprechend höhere Schlüsselzuweisungen zu begegnen.

Die Erfahrungen der Landschaftsverbände mit den Zuweisungen von Landesmitteln über das Gemeindefinanzierungsgesetz sind allerdings ernüchternd. Dies hängt strukturell mit dem Instrument der Landschaftsumlage zusammen. Diese Umlage soll nach dem Gesetz lediglich subsidiären Charakter im Hinblick auf sonstige Einnahmemöglichkeiten haben, um eine Strangulierung der Mitgliedskommunen zu verhindern. In der Praxis wurde der subsidiäre Anspruch der Umlagefinanzierung aber konterkariert. Beim LVR stellte die Landschaftsverbandsumlage in 2008 nach der Planung mit ca. 2 Milliarden Euro die größte Ertragsposition dar. Ausschlaggebend für diesen Zustand ist nicht etwa eine im Hinblick auf die Mitgliedskommunen

unverantwortliche Politik der Mitglieder der Landschaftsversammlungen. Dies dürfte bereits der Umstand belegen, dass die mittelbare Wahl dieser politischen Instanz eine enge Verzahnung von Landschaftsversammlung und der politischen Ebene der Mitgliedskommunen sicher stellt. Vielmehr hat die unzureichende Mittelzuweisung durch die Landesebene den subsidiären Anspruch der Umlagefinanzierung ausgehebelt. Landesmittel machen regelmäßig weniger als die Hälfte der Umlageeinnahmen bei den Landschaftsverbänden in NRW aus. Noch deutlicher wird die Unterfinanzierung durch das Land beim Blick auf die Finanzierungsstruktur der allgemeinen Deckungsmittel, also den frei verfügbaren Mitteln zur selbstbestimmten Akzentuierung der Aufgabenerledigung. Aus Landesmitteln sind hier lediglich die Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz hervorzuheben. Diese machten im Jahr 2008 nach dem Haushaltsplan des LVR nur 252 Mio. Euro aus. Damit trägt das Land NRW zu 11,3% zu den allgemeinen Deckungsmitteln des LVR bei. Diese Zahl führt im Hinblick auf die bereits genannte Größenordnung der Umlageerträge von 2 Mrd. Euro, mithin also 88,7% der allgemeinen Deckungsmittel, den nach dem Gesetz bestehenden subsidiären Charakter der Umlage restlos ad absurdum. Diese Tendenz hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt und beschleunigt. Hielt sich das Verhältnis von Umlageerträgen und Schlüsselzuweisungen an den allgemeinen Deckungsmitteln des LVR noch mit 56% zu 44% – 1954, im ersten Haushaltsjahr des LVR – annähernd die Waage, so zog sich das Land in den Folgejahren bis zum heutigen Tiefstand aus der Verantwortung⁸¹. Direkte Folge dieser Landespolitik ist die Nötigung der Landschaftsverbände, die notwendigen Erträge über die Umlage von den Mitgliedskommunen zu erheben.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Option der Umlageerhebung weniger als stärkender Aspekt der landschaftsverbandlichen Finanzhoheit dar, sondern vielmehr als Möglichkeit für das Land, die Verantwortung für die Ausfinanzierung der Landschaftsverbände auf deren Mitgliedskommunen abzuwälzen. Es ist daher grundsätzlich zu überlegen, ob dieser Tendenz nicht dadurch begegnet werden sollte, dass die Option der Umlageerhebung von Mitgliedskommunen für eine kommunale Regionalverwaltung ausgeschlossen wird. Damit einher ginge auch eine Entlastung der Kreise und kreisfreien Städte, was in Anbetracht der aktuellen kommunalen Finanzsituation auch gerechtfertigt wäre. Gleichsam würde eine Abschaffung der Umlagefinanzierung im Hinblick auf die im Regionalverwaltungsmodell angelegte mehrgliedrige Aufteilung des Landes den interkommunalen Standortwettbewerb abmildern.

Aber auch der Ausschluss der Option der Umlageerhebung führt nicht automatisch zu einer aufgabenadäquaten Ausfinanzierung der Gemeindeverbände durch das Land. Zwar würde dann der Druck auf die Landesebene zur sachgerechten Finanzausstattung steigen. Ohne weitere Regelung läge die Höhe der Finanzzuweisungen allerdings

in der Hand des Landesgesetzgebers. Die Gemeindeverbände wären bei einer ersatzlosen Streichung der Landschaftsumlage also keinesfalls automatisch gestärkt. Vielmehr wären sie in finanzieller Hinsicht zunächst einmal Verfügungsmasse des Landes. Die Flucht des Landes aus der Verantwortung für die Gemeindeverbände auf der Mittelebene kann demnach nur durch einen verbindlichen Rechtsanspruch der Gemeindeverbände auf der Mittelebene auf aufgabenadäquate Ausfinanzierung verhindert werden. Dieser Anspruch darf keineswegs in Höhe und Gehalt von einer einfachen Entscheidung des Landesgesetzgebers und damit tagespolitischen Entwicklungen abhängig sein. Dies kann nur durch rechtliche Absicherung des Finanzierungsanspruches im Rahmen der Landesverfassung erfolgen. Eine dort abgesicherte Finanzierungsstruktur gäbe den Regionalverwaltungen eine subjektive Rechtsposition, die ihre Ausfinanzierung durch das Land vor politischen Schwankungen weitestgehend schützt und die Geltendmachung sowie die Durchsetzung des Finanzierungsanspruches gerichtlich ermöglicht⁸². Konkret könnte ein solcher Anspruch beispielsweise durch ein Bedarfsanmeldeverfahren ausgestaltet werden. Von den dort angemeldeten Zahlen dürfte das Land nur dann abweichen, wenn sie nicht dem tatsächlichen Bedarf unter Berücksichtigung von Selbstverwaltungsspielräumen entsprechen. Dies stünde einer gerichtlichen Überprüfung offen. Eine solche Finanzierungsstruktur würde die Selbstverwaltung der Gemeindeverbände auf der Mittelebene ermöglichen und würde gleichsam dem Verständnis von kommunaler Finanzhoheit Rechnung tragen, wonach die kommunale Finanzsituation nicht nur Voraussetzung selbstbestimmter Entscheidungen ist, sondern auch deren Folge⁸³. Unter der Bedingung, dass auf diese Art und Weise eine aufgabenadäquate und den regionalen Verhältnissen angepasste und angemessene Finanzierungsstruktur sichergestellt wird, ist ein Regionalverwaltungsmodell mit separater Struktur auch für das Ruhrgebiet möglich und positiv zu bewerten.

C. Fazit

Im Mittelpunkt einer sachgerechten Strukturreform für die mittlere Verwaltungsebene in NRW muss im Kern ein starker kommunaler Gemeindeverband stehen. Die kommunale Rechtsnatur einer Einrichtung auf der Mittelebene hat sich in Gestalt der Landschaftsverbände bewährt. Hier werden effizient und dezentral wichtige Verwaltungsfunktionen von überregionaler Bedeutung wahrgenommen. Gleichzeitig können die Regionalidentitäten im Flächenland NRW gewahrt und die vielfältige Kulturlandschaft gefördert werden.

Eine Stärkung dieser Ansätze könnte durch eine konzentrierte Zusammenführung der bisherigen Akteure auf der Mittelebene in starke Gemeindeverbände erreicht werden. Hierbei bietet das Regionalverwaltungsmodell gute Ansätze, sofern es konsequent im Sinne einer kommunalen Struktur in Gestalt eines Gemeindeverbandes mit Selbstverwaltungsstatus verstanden wird. Damit eröffneten sich insbesondere auch Möglichkeiten für ein moderneres Verwaltungsverständnis auf der Mittelebene. Dies betrifft die Aufsichtsfunktionen, die dann durch einen stärker kommunal orientierten Akteur wahrgenommen würden. Die Ausrichtung der gesetzlichen Vorgaben auf einen verstärkt kooperativen Ansatz und Beratung wäre dahingehend dann nur konsequent und sachlich geboten. Das Modell der Regionalverwaltung sollte daher auf einer kommunalen Struktur fußen und ist zweckmäßig, wenn es sich als Erweiterungs- und Stärkungsansatz der bestehenden Landschaftsverbände versteht. Ein dort vorzunehmender Aufgabenzuwachs muss mit entsprechenden Selbstverwaltungsspielräumen bei der Realisierung verbunden sein. Hieran hängt schließlich auch der Rechtsstatus als Gemeindeverband.

Zwingende Bedingung für die Realisierung des Regionalverwaltungsmodells, das auf die regionale Dreiteilung des Landes NRW setzt, ist die sachgerechte Finanzierung. Hierbei muss mit der bisherigen Finanzierungsstruktur der Landschaftsverbände in weiten Teilen gebrochen werden. Im Hinblick auf die schwierige wirtschaftliche und soziale

Lage im Ruhrgebiet ist es zwingend erforderlich, eine allgemeine Finanzierung aus Landesmitteln sicher zu stellen. Diese Frage ist für eine Realisierung des Regionalverwaltungsmodells von entscheidender Bedeutung. Eine solche Finanzierungsstruktur muss in der Landesverfassung verankert werden. Dies ist als Voraussetzung für eine Tragfähigkeit des Regionalverwaltungsmodells mit einer eigenständigen Ruhrregion notwendig, da die dauerhafte angemessene Finanzierung der Regionen aus Landesmitteln nicht von der politischen „Großwetterlage“ abhängen darf.

Die hohe Hürde der Verfassungsänderung stellt damit eine Voraussetzung für die Akzeptanz des Regionalverwaltungsmodells dar. So sehr eine regionale Eigenständigkeit und organisatorische Stärkung des Ruhrgebietes gerade auch im Hinblick auf das kulturelle Aufgabenprofil der Mittelebene zu befürworten ist, so zwingend notwendig ist im Hinblick auf die wirtschaftlichen und sozialen Probleme dieser Region die entsprechende Anpassung der Finanzierungsstruktur.

Ohne diese Voraussetzungen zu erfüllen, erweist sich eine Realisierung des Regionalverwaltungsmodells als kontraproduktiv. Dann sollte vielmehr der Status Quo kontinuierlich weiter entwickelt werden. Das Leitbild einer starken kommunalen Mittelinstanz ist hierbei weiter von Bedeutung. Die Landschaftsverbände sollten dann schrittweise durch einen ihrem Profil entsprechenden Aufgabenzuwachs bei strenger Beachtung des Konnexitätsgrundsatzes gestärkt werden. Höhere Kommunalverbände haben sich auf der Mittelebene in NRW bewährt. Sie sind zu erhalten und auszubauen. Durch ihren kommunalen Charakter haben sie bewiesen, dass sie gerade im sozialen Bereich zu einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung fähig sind. Durch ihren Rechtsstatus können sie zudem besser als jede andere staatliche Verwaltungsstruktur dazu beitragen, dass sich die Verwaltungsreformdebatte in NRW von einem Spardiskurs zu einer notwendigen Diskussion um leistungsfähige Strukturen im Sinne der Bürgerinnen und Bürger entwickelt.

Anmerkungen:

- 1 Zur Rechtsnatur der Landschaftsverbände unten ausführlicher.
- 2 Martin Burgi/Bettina Ruhland, Regionale Selbstverwaltung durch die Landschaftsverbände in NRW im Spiegel von Rechtsprechung und Rechtsliteratur, Frankfurt/Bochum 2003, S. 36.
- 3 Kreisfreie Städte: Aachen, Bonn, Köln, Leverkusen, Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach, Remscheid, Solingen, Wuppertal, Duisburg, Essen, Mülheim a.d.R., Oberhausen; Kreise: Kleve, Mettmann, Rhein-Kreis Neuss, Viersen, Aachen, Düren, Rhein-Erftkreis, Euskirchen, Heinsberg, Oberbergischer Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis, Rhein-Sieg-Kreis, Wesel.
- 4 Kreisfreie Städte: Bottrop, Gelsenkirchen, Bochum, Dortmund, Hagen, Hamm, Herne, Münster, Bielefeld; Kreise: Recklinghausen, Ennepe-Ruhr-Kreis, Unna, Borken, Coesfeld, Steinfurt, Warendorf, Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke, Paderborn, Hochsauerlandkreis, Märkischer Kreis, Olpe, Siegen-Wittgenstein, Soest.
- 5 Aktuell leben in NRW rund 26.400 hilfsbedürftige Menschen im Rahmen des (ambulant) betreuten Wohnens in ihrer eigenen Wohnung. Dies stellt gegenüber dem Jahr 2003 mehr als eine Verdoppelung dar. 42.900 Menschen mit Behinderungen werden in Heimen betreut. Diese Zahl ist zurzeit leicht sinkend. Eine Tendenz, die in fachlicher Hinsicht sehr positiv bewertet wird und auch als Folge kostensenkend wirkt.
- 6 Hämmerle definiert Bündelungsfunktion wie folgt: „Bündelung bedeutet die Aufarbeitung eines Problems aus den unterschiedlichen Blickwinkeln unter Einbeziehung der verschiedenen Fachrichtungen. Es bedeutet die Einbringung verschiedenster Sachkenntnis, Koordinierung aber auch Suche nach einem Kompromiss.“ Hämmerle, Verwaltungsaufbau – Brauchen wir eine mittlere Verwaltungsebene in einem Flächenstaat wie Baden-Württemberg?, in: Die Gemeinde, 13/97, S. 424.
- 7 Ungefähr 70 % aller Bediensteten der Bezirksregierungen sind dem Innenministerium zugeordnet.
- 8 Eine Ausnahme besteht in Arnsberg. Wegen der landesweiten Zuständigkeit in Bergbauangelegenheiten und dem Kompetenzzentrum Integration Unna sind hier weitere Nebensitze vorhanden.
- 9 Dies sind: Die Landesregierung, der Ministerpräsident oder ein Landesministerium.
- 10 Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS). Hier wird sich insbesondere mit den „neuen Urbanisierungsprozessen im europäischen Kontext und den Zukünften des Städtischen“ beschäftigt. Das ILS wird in der Rechtsform einer GmbH geführt. Einziger Gesellschafter ist das Land NRW, vertreten durch das Ministerium für Bau- und Verkehr.
- 11 Siehe zum Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) unten unter Reform der Umweltverwaltung.
- 12 Auf dem Gebiet des ehemaligen Landes Lippe existiert seit der Eingliederung in das Land NRW nach dem Kriege der sog. Landesverband Lippe. Dieser ist hinsichtlich der Kompetenzen unter den Kommunalverbänden am schwächsten ausgestaltet und ist vornehmlich für die Förderung kultureller Belange im ehemaligen Land Lippe zuständig. Die weitere Ausführung zu diesem Verband würde den Rahmen der vorliegenden Ausarbeitung sprengen.
- 13 Dies sind: Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Ennepe-Ruhr-Kreis, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim a.d.R., Oberhausen, Kreis Recklinghausen, Kreis Unna, Kreis Wesel.
- 14 Siehe zum Zuständigkeitskatalog: § 9 GRVR.
- 15 Sonstige Zuständigkeiten: Siehe § 13 GRVR.
- 16 Siehe hierzu: § 25 GFG NRW 2008.
- 17 Dies ist aktuell nicht der Fall.
- 18 Der dort geforderten Reduzierung der Regierungsbezirke wurde zu Beginn der 70er Jahre mit der Zusammenlegung der Bezirke von Köln und Aachen mit Sitz am Rhein immerhin in Ansätzen entsprochen.
- 19 Thomas Ellwein, Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW, 1993.
- 20 Jens-Joachim Hesse, Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW, Berlin 1999.
- 21 Jens-Joachim Hesse, Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW (Zwischenbilanz), Berlin 2003.
- 22 Jörg Bogumil, Christoph Reichard/Patricia Siebart, Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, 2004.
- 23 Ulrich v. Alemann/David H. Gehne, Analyse, Kritik und Reform der mittleren Verwaltungsebene in NRW, Düsseldorf 2007.
- 24 Institut der Deutschen Wirtschaft, Dreiteilung des Landes – Chancen und Risiken für die Regionen, Köln 2008.
- 25 VerFGH NRW, Urteil vom 26.6.2001, in: NWVBl. 2001, 345.
- 26 Burgi (Fn. 2), S. 46/47.
- 27 Weitere Punkte waren die Übertragung der Zuständigkeit für die Investitionszuschüsse für ambulante Pflegeeinrichtungen und die sachliche Zuständigkeit für die vorbeugende Hilfe für Krebskranke in teil- und vollstationären Einrichtungen
- 28 http://www.im.nrw.de/vm/seiten/presse/m_d17.htm
- 29 Siehe hierzu die Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP in NRW vom 16.6.2005, S.9 ff.
- 30 Hierbei handelte es sich vornehmlich um die bisherige Mittelinstanz der Polizeiverwaltung in NRW. Insgesamt werden rund 300 im Rahmen der Polizeiverwaltung Beschäftigte bei den Bezirksregierungen dort abgezogen.
- 31 Die Aufgaben der vorherigen Polizeilichen Einrichtungen „Zentrale Polizeitechnische Dienste NRW“ und „Institut für Aus- und Fortbildung der Polizei NRW“ gehen in den neuen Landesoberbehörden „Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste“ und „Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei“ auf.
- 32 Leverkusen ging im Präsidium Köln auf, Mülheim a.d.R. im Präsidium Essen und die Wasserschutzpolizei im Polizeipräsidium Duisburg.
- 33 Die Landesregierung gibt an, durch die Reformschritte rund 150 Beamte zusätzlich für „bürgernahe Polizeiarbeit in den Kreispolizeibehörden“ abstellen zu können.
- 34 Siehe die Publikation „Zweiter Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung“ des Innenministeriums NRW (Stand 1.6.2007), S. 8.
- 35 So ist die Bezirksregierung Arnsberg nunmehr für die zuvor beim LÖBF angesiedelten Aufgaben „Fischerei und Gewässerökologie“ zuständig.
- 36 Dies betrifft z.B. Aufgaben bei Veterinärangelegenheiten und der Lebensmittelüberwachung.
- 37 Hesse (Fn. 21), S. 12ff.
- 38 Auch die freilich weitaus kleineren bzw. bevölkerungsärmeren Bundesländer Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern weisen eine zweistufige Verwaltungsstruktur auf. Allerdings beruht das nicht auf entsprechenden Reformschritten, sondern ist die gewachsene Struktur der Verwaltung.
- 39 Die Landesregierung bezifferte die Größenordnung der mittelfristig realisierbaren Personaleinsparungen mit 1350 bei bisher 4600 Beschäftigten bei den Bezirksregierungen.

- 40 Siehe mit weiteren Verweisen hierzu: v. Alemann (Fn. 23), S. 45.
- 41 Siehe Bogumil (Fn. 22), S. 46.
- 42 Beispiele hierzu s. Bogumil (Fn. 22), S. 17 in Fn. 11.
- 43 Bogumil (Fn. 22), S. 114.
- 44 Im Hinblick auf Sonderbehörden gibt lediglich das LOG bestimmte Einrichtungen vor, die beizubehalten sind - § 6 LOG. Auch dies ist allerdings durch einfachgesetzliche Änderung wandelbar.
- 45 VerfGH NRW (Fn. 25), S. 340ff.
- 46 Siehe VerfGH NRW (Fn. 25), S. 343.
- 47 Burgi (Fn. 2), S. 135.
- 48 VerfGH NRW (Fn. 25), S. 344; anders für Niedersachsen: OVGE 26, 487, 494.
- 49 Weiterhin ablehnend aber: D. Ehlers, Übertragung der Zuständigkeit für das Straßenwesen von Landschaftsverbänden auf das Land NRW, DVBl. 2001, 160 1ff.; Christoph Görisch, Landschaftsverbandliche Aufgabenwahrnehmung im Lichte des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, NWVBl. 2002, 418ff.
- 50 Burgi (Fn. 2), S. 136.
- 51 So z.B. Görisch (Fn. 49) Ehlers (Fn. 49).
- 52 Siehe hierzu auch mit weiteren Nachweisen Burgi (Fn. 2), S. 138.
- 53 Ebenso: Martin Burgi, Die Landschaftsverbände am Beginn einer neuen Verwaltungsreform, NWVBl. 2004, S. 135/136.
- 54 Eignung im Rechtssinne ist dann gegeben, wenn die Maßnahme der Realisierung des angestrebten Zweckes förderlich ist.
- 55 Eine Maßnahme ist im Rechtssinn erforderlich, wenn keine mildere Maßnahme bei ähnlicher Eignung zur Verfügung steht.
- 56 Die Angemessenheit bedeutet die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne - also eine Ausgewogenheit von Belastungswirkung und dem Effekt der realisierten Maßnahme.
- 57 Burgi (Fn. 53), S. 136.
- 58 Vgl. zu den Zahlen: Jörg Bogumil/Steffen Kottmann, Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, 2006, 62ff.
- 59 Siehe auch Burgi, der davon spricht, dass jedenfalls eine Abschaffung der Landschaftsverbände mit der schlichten Behauptung, die Reform diene dem „Bürokratieabbau“ oder der „Verwaltungsmodernisierung“, den umfassenden Darlegungsverpflichtungen des Gesetzgebers nicht gerecht werden würde. (Fn. 53, S.136).
- 60 Siehe Burgi (Fn. 2), S. 111.
- 61 Der Rechtsstatus von Gemeindeverbänden fußt nach dem Verfassungsgerichtshof auch auf der Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben von einigem Gewicht in Selbstverwaltung - VerfGH (Fn. 25), S. 343.
- 62 Siehe zu diesem aus Art. 78 II der Landesverfassung resultierenden Grundsatz: Hans Uwe Erichsen, Kommunalrecht NRW, 2. Auflage 1997, S. 69.
- 63 Zu den Rechtsfolgen der Unterscheidung im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Schutz sofort anschließend unten.
- 64 Hans Uwe Erichsen/Martin Büdenbender, Verfassungsrechtliche Probleme staatlich-kommunaler Mischverwaltung, NWVBl. 2001, S. 161ff.
- 65 Burgi (Fn. 53), S. 137.
- 66 Urteil des BVerfG vom 20.12.2007, in: NVwZ 2008, 183ff.
- 67 Burgi (Fn. 53), S. 136.
- 68 Hier die Versammlungen.
- 69 Siehe Urteil des VerfGH (Fn. 25), S. 345.
- 70 Siehe Urteil des VerfGH (Fn. 25), S. 345.
- 71 Siehe Bogumil (Fn. 22), S. 92ff.
- 72 So v. Alemann (Fn. 23), S. 93/94.
- 73 DIW-Studie (Fn. 21), S. 12.
- 74 Gutachten des parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtages, Modell der erweiterten Regionalisierung, August 2005, S. 16ff.
- 75 So der VerfGH NRW (Fn. 25), S.345.
- 76 Bogumil, (Fn. 22), S. 93.
- 77 Für viele: v. Alemann (Fn. 23), S. 104ff.
- 78 Siehe Fn. 21.
- 79 Während im gesamten Bundesland ein Rückgang von 1,5 % prognostiziert wird, sieht das DIW diesen Rückgang im Ruhrgebiet bei -4 %, (Fn. 21), S. 10/11.
- 80 Bogumil (Fn. 22), S. 96.
- 81 Siehe die Dokumentation dieser Entwicklung mit den jährlichen Werten vom Haushaltsjahr 1954 an in dem Vorbericht zum Haushaltsplan 2008 des Landschaftsverbandes Rheinland, Teil D, sonstige Anlagen, Seite D13.
- 82 Wäre in diesem Fall die Finanzierung der Gemeindeverbände durch das Land abgesichert, könnte als Ergänzung eine Umlagefinanzierung ggf. beibehalten werden. Die dargestellten Erfahrungen zeigen allerdings, dass sich die Umlagefinanzierung nach unten stets als Einfallstor für eine Abwälzung von Verantwortung auf die kommunale Ebene erwiesen hat. Es wäre daher genau zu prüfen, ob ein Rechtsanspruch in der Landesverfassung tatsächlich eine aufgabenadäquate Finanzierung sichert. Nur dann käme einer Umlageerhebung tatsächlich eine subsidiäre Funktion zu und wäre akzeptabel.
- 83 Zu diesem Verständnis von kommunaler Finanzhoheit: Hermann Pünder/Christian Waldhoff in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal Finanzen, §1 Rn. 7;

Erklärung der Fachbegriffe

Unter „**INSTITUTIONELLER RECHTSSUBJEKTSGARANTIE**“ versteht man die Garantie, dass es eine bestimmte Einrichtungsform überhaupt geben muss. So sichert das Grundgesetz in Art. 28 II, dass es Städte und Gemeinden im Staatsaufbau geben muss. Damit geht aber keine Bestandsgarantie für einzelne Kommunen einher.

Die „**OBJEKTIVE RECHTSINSTITUTSGARANTIE**“ ist die Kehrseite der institutionellen Rechtssubjektsgarantie. Letztere gibt vor, dass es bestimmte Einrichtungsformen geben muss. Die objektive Rechtsinstitutsgarantie garantiert diesen dann einen entsprechenden Aufgabenbestand um Selbstverwaltung zu ermöglichen.

Unter dem Begriff „**GEBIETSREFORM**“ wird der räumliche Zuschnitt der kommunalen Einheiten (z. B. durch Zusammenlegung von Städten und Gemeinden) diskutiert.

Mit „**FUNKTIONALREFORM**“ bezeichnet man die Diskussion der Fragestellung, welche Aufgaben von welcher staatlichen Ebene/Einrichtung erledigt werden sollen – z. B. ob nun die Kreise oder die Landschaftsverbände für die Versorgungsverwaltung zuständig sein sollen.

Im Rahmen des „**GEMEINDEFINANZIERUNGSGESETZES**“ legt der Landtag jährlich die Summe fest, die den Kommunen in NRW aus den finanziellen Mitteln des Landes zur Verfügung gestellt werden. Die konkrete Summe für jede Stadt, jeden Kreis oder Landschaftsverband ergibt sich aus verschiedenen Rechnungsschlüsseln, die beispielsweise Einwohnerzahl, Schülerzahl und andere Parameter berücksichtigen.

Unter „**GEMEINDEVERBAND**“ versteht man im weitesten Sinne eine kommunale Einrichtung oberhalb von Städten und Gemeinden (insbesondere die Kreise).

Der „**GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT**“ ist ein Charakteristikum des Rechtsstaates. Er verpflichtet den Staat gegenüber (Grund-)Rechtsträgern nur solche belastenden Maßnahmen durchzuführen, die einem legitimen Zweck dienen, die geeignet sind, diesen Zweck zu erreichen bzw. zu befördern und die erforderlich (es darf also kein gleich geeignetes, milderer Mittel geben) sowie angemessen im Hinblick auf die Folgen sind.

Ein „**HAUSHALTSSICHERUNGSKONZEPT**“ haben Städte und Gemeinden nach § 76 GO NRW aufzustellen, wenn ihr Haushalt ein Defizit von bestimmter Größenordnung aufweist. Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes muss die Kommune dann Sparmaßnahmen darlegen und sagen, wann der Haushalt wieder ausgeglichen werden kann. Geschieht dies zu spät, wird das Konzept nicht genehmigt und die Kommune darf nach § 82 GO NRW nur noch bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Freiwillige Ausgaben (Kulturförderung etc.) fallen dann weg.

Die „**KOMMUNALAUF SICHT**“ kontrolliert, ob die Kommunen rechtmäßig handeln. Um dies durchzusetzen, kann die Aufsicht diverse Zwangsinstrumente gegenüber den Kommunen verwenden – dies kann bis zur Bestellung einer/eines Beauftragten gehen, wodurch Rat und Verwaltung vor Ort entmachtet werden.

Das Grundgesetz garantiert die „**KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG**“ in Art. 28 II GG. Hierzu gehört insbesondere die Garantie, dass es Kommunen als solche überhaupt geben muss, dass diese auch einen entsprechenden Aufgabenbestand haben, um tätig zu werden und dass die einzelne Kommune Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechtes gerichtlich geltend machen kann. Das Recht der Selbstverwaltung besteht allerdings nur im „Rahmen der Gesetze“.

Unter „**KONNEXITÄTSGEBOT**“ versteht man den Grundsatz, dass derjenige für Kosten aufkommt, der sie auch verursacht hat. In der Landesverfassung (Art. 78 III) ist dieses Prinzip (schwach) verankert, für den Fall, dass das Land den Kommunen Aufgaben überträgt.

Die „**LANDSCHAFTSUMLAGE**“ ist die wichtigste Finanzierungsquelle der Landschaftsverbände. Die Landschaftsverbände beschließen einen bestimmten **UMLAGEHEBESATZ**, der dann bestimmt, wie viel Prozent die Mitgliedskommunen (Kreise und kreisfreie Städte im Verbandsgebiet) von ihren Finanzmitteln an den Landschaftsverband abführen müssen.

Das „**NEUE KOMMUNALE FINANZMANAGEMENT (NKF)**“ bezeichnet eine neue Form der kommunalen Haushalts- und Buchführung. Hierbei werden nicht mehr nur Einnahmen und Ausgaben gegenüber gestellt. Vielmehr wird z. B. auch der Werteverzehr an Vermögensgegenständen durch Abnutzung in Rechnung gestellt.

Die kommunale Selbstverwaltung besteht nur im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Das Land kann die Kommune daher dazu verpflichten, bestimmte Aufgaben zu erledigen (sog. **PFLICHTAUFGABEN**). Hierbei können dann aber Spielräume bei der konkreten Bewältigung verbleiben (**PFLICHTIGE SELBSTVERWALTUNGSAUFGABEN**). **FREIWILLIGE AUFGABEN** sind solche, bei denen die Kommunen entscheiden können, ob und wie sie tätig werden.

SCHLÜSSELZUWEISUNGEN sind Mittel, die die Kommunen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz vom Land erhalten. Sie sollen sich nach dem Bedarf richten, indem sie z. B. von Einwohner- oder Schülerzahlen abhängen.

ZWECKVERBÄNDE sind Einrichtungsformen der interkommunalen Zusammenarbeit. Sie dienen der gemeinsamen Erledigung einzelner bestimmter Aufgaben, wie z. B. der Abwasserentsorgung.

Maßgebliche Literaturquellen:

v. Alemann; Gehne, David H.: Der Landschaftsverband Rheinland. Analyse, Kritik und Reform der mittleren Verwaltungsebene in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2007.

Bogumil, Jörg; Kottmann, Steffen: Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren 2006.

Bogmil, Jörg; Reichard, Christoph; Siebart, Patricia: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Ibbenbüren 2004.

Burgi, Martin: Die Landschaftsverbände am Beginn einer neuen Verwaltungsreform, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2004, S. 135ff.

Burgi, Martin; Ruhland, Bettina: Regionale Selbstverwaltung durch die Landschaftsverbände in NRW im Spiegel von Rechtsprechung und Rechtsliteratur, Frankfurt/Bochum 2003.

Ehlers, D.: Übertragung der Zuständigkeit für das Straßewesen von Landschaftsverbänden auf das Land NRW, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2001, S. 1601ff.

Ellwein, Thomas: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW, 1993, o.O.

Erichsen, Hans Uwe: Kommunalrecht NRW, 2. Auflage, Siegburg 1997.

Erichsen, Hans Uwe; Büdenbender, Martin: Verfassungsrechtliche Probleme staatlich-kommunaler Mischver-

waltung, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2001, S. 161ff.

Görisch, Christoph: Landschaftsverbandliche Aufgabenwahrnehmung im Lichte des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2002, S. 418ff.

Hämmerle, Gerlinde: Verwaltungsaufbau – brauchen wir eine mittlere Verwaltungsebene in einem Flächenstaat wie Baden-Württemberg? in: Die Gemeinde, 13/97, S. 423ff.

Henneke, Hans-Günter; Pünder, Hermann; Waldhoff, Christian: Das Recht der Kommunalfinanzen. München 2006.

Hesse, Jens-Joachim: Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW. Berlin 1999.

ders. Regierungs- und Verwaltungsreform in NRW (Zwischenbilanz). Berlin 2003.

Innenministerium NRW (Hrsg.): Zweiter Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung. Düsseldorf 2007.

Institut der Deutschen Wirtschaft (DIW): Dreiteilung des Landes – Chancen und Risiken für die Regionen, Studie, Köln 2008.

Trotzewitz, Sabine; Proem, Catherina: Modell der erweiterten Regionalisierung. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtages NRW, Düsseldorf 2005.

Landschaftsversammlung Rheinland



Landschaftsverband Rheinland – Eine hochmoderne Idee

Standpunktepapier der 6. Tagung der 12. Landschaftsversammlung Rheinland zur Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen

Der Landschaftsverband Rheinland – kompetenter Dienstleister für die Städte und Kreise – eine hochmoderne Idee

1. Die Notwendigkeit einer Verwaltungsstrukturreform in NRW

Der LVR begrüßt die Absicht der Landesregierung, eine tiefgreifende Verwaltungsstrukturreform durchführen zu wollen. Die öffentlichen Haushalte verschlechtern sich zunehmend. Gleichzeitig steigen die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die Dienstleistungen der öffentlichen Hand an. Zwischen den staatlichen und kommunalen Instanzen gibt es teilweise nicht transparente, auch unklare bzw. nicht effektiv und effizient organisierte Kompetenz- und Aufgabenzuweisungen.

Es besteht die Notwendigkeit, nicht nur die Gesundung der öffentlichen Haushalte im Blick zu haben, sondern auch, sich dabei zunehmend dienstleistungsorientiert aufzustellen. Um das Ziel zu erreichen, bedarf es schlanker, effizient und effektiv arbeitender Behördenstrukturen.

Der LVR als regionaler Kommunalverband wird sich aktiv am Prozess der Verwaltungsstrukturreform beteiligen, weil er das Ziel der Landesregierung, die Kommunen in ihrer Selbstverwaltung zu stärken, unterstützt (Pro Kommunal!). Die kommunale Selbstverwaltung und die damit verbundene kommunale Eigenständigkeit im Staatsaufbau ermöglichen eine flexible, bürgernahe, effiziente und effektive Aufgabenerfüllung. Stadtregionen und Verdichtungsräume werden ebenso wie eine gebündelte überregionale Auf-

gabewahrnehmung aus einer Hand zunehmend als regionale Wachstumsmotoren gesehen. Öffentliche wie private Akteure fordern aus diesem Grund zu Recht mehr kommunale Zusammenarbeit.

Ziel der Reformen muss es daher sein, die kommunalen und regionalen Kompetenzen aufzuwerten, die Subsidiarität zu stärken, Bürokratie abzubauen und durch klare Kompetenz- und Aufgabenabgrenzungen zu einer Transparenz in den Verwaltungsstrukturen und einer wirtschaftlichen und dienstleistungsorientierten Aufgabenerfüllung zu kommen. Die Beachtung des *Konnexitätsprinzipes* von Aufgaben- und Finanzzuweisung wird dabei vorausgesetzt.

2. Die Stellung der Landschaftsverbände im Verwaltungsaufbau

Während die staatliche Ebene dreistufig organisiert ist, gibt es auf der kommunalen Ebene keine Mehrstufigkeit. Die kreisangehörigen Gemeinden, Kreise, die kreisfreien Städte und die Landschaftsverbände erfüllen ihre kommunalen Aufgaben in jeweiliger Zuständigkeit, ein Unter- und Überordnungsverhältnis besteht nicht.

Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe übernehmen für die Mitgliedkörperschaften eine wichtige Bündelungs- und Ausgleichsfunktion bei der Erfüllung überörtlicher Aufgaben, die sinnvollerweise von diesen nicht selbst erbracht werden, weil es deren Verwaltungskraft übersteigen würde. Die Landschaftsverbände können eine hohe Professionalität bei der Aufgabenerfüllung zusichern und einen Interessen- und Finanzausgleich zwischen den Mitgliedkörperschaften herstellen. Die kommunale Selbstverwaltung bleibt auf jeden Fall gewahrt, die demokratische Legitimation ist vorhanden.

Überlegungen zur Optimierung des Verwaltungshandelns werden ggfls. auch neue Organisationsmodelle hervorbringen. Diese dürfen jedoch nicht dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung sowie einer verbesserten Kooperation der Gebietskörperschaften zuwiderlaufen.



3. Interkommunale Zusammenarbeit fördern und stärken sowie Aufgabenkritik betreiben

Die Mitgliedskörperschaften befinden sich ebenso wie der LVR schon seit Jahren in einem Modernisierungsprozess. Damit einhergehend sind weitreichende Rationalisierungsschritte umgesetzt worden. Weiteres Einsparpotential können die Kommunen oftmals nur noch durch eine Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg realisieren. Dazu müssen alle Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene konsequent genutzt werden und soweit erforderlich, die Voraussetzungen dafür verbessert werden. Derzeit werden vielfach Zweckverbände für die Wahrnehmung einzelner Aufgaben gegründet oder es wird versucht, im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen Dienstleistungen bzw. die Aufgabenwahrnehmung zu bündeln. Es entstehen vielfach neue Institutionen, die die angestrebte Transparenz von Verwaltungsstrukturen eher erschweren statt zu fördern und die letztlich auch noch zusätzliche Kosten verursachen. Statt der Definition von dringend erforderlichen Öffnungsklauseln zur Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit wird die beabsichtigte restriktive Änderung des § 107 GO NRW der interkommunalen Zusammenarbeit voraussichtlich im Wege stehen.

Der LVR passt sich wandelnden Erfordernissen und neuen Rahmenbedingungen flexibel an. Sein Spektrum an Aufgaben prüft er stets daraufhin ab, ob die Aufgaben effizient und effektiv erbracht werden und ob die Dienstleistungen für die Menschen im Hinblick auf den Bedarf und die Zielgenauigkeit noch aktuell und richtig angelegt sind.

Der LVR ist von seiner Organisation und Struktur her so angelegt, dass er weitere Aufgaben für die Mitgliedskörperschaften im Sinne einer Dienstleistungsfunktion übernehmen kann. Von daher ist die Überlegung sachgerecht, gerade wegen der angespannten Haushalte in den Mitgliedskörperschaften zukünftig weitere Dienstleistungen beim LVR zu bündeln und aus einer Hand zu erbringen, insbesondere dann, wenn die Aufgabenerfüllung durch verschiedene Organisationseinheiten unzweckmäßig oder unwirtschaftlich geworden ist, die Erfüllung der Aufgabe aber nach wie vor erforderlich ist.

Der LVR kann sich ebenso vorstellen, sein Aufgabenspektrum durch Aufgaben anderer Behörden zu ergänzen. Die Übernahme weiterer Aufgaben ist dann sachgerecht, wenn dadurch die Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger im Rheinland in der selben oder einer besseren Qualität kostengünstiger und mit weniger bürokratischem Aufwand erbracht werden können als bisher. Im Ergebnis muss die kommunale und regionale Selbstverwaltung sich deutlich behaupten und gestärkt aus dem Reformprozess hervorgehen. Die Übernahme staatlicher Aufgaben darf nicht den Charakter der kommunalen Selbstverwaltung überlagern.

Als Ergänzung der bestehenden Aufgabenstruktur kommen folgende Aufgabenfelder insbesondere in Frage:

- Bündelung aller Leistungen für Menschen mit Behinderungen in einer Hand (SGB IX und SGB XII); Abschaffung von Schnittstellen

- Bündelung regionaler Aktivitäten im Bereich Kultur
- Förderung von ehrenamtlichem Engagement, z.B. in der Denkmalpflege, in der Kultur und im sozialen Bereich.

Es gibt eine Vielzahl weiterer Aufgaben, die im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform zu diskutieren sein werden. Der LVR behält sich vor, im Prozess weitere Vorschläge zu machen.

4. Verwaltungsstrukturreform transparent, partnerschaftlich und erfolgreich betreiben

Die kommunale Ebene befindet sich bereits seit Anfang/Mitte der 90er Jahre in Verwaltungsmodernisierungsprozessen. Die jahrelange Erfahrung hat gezeigt, dass tiefgreifende, sinnvolle und auf Langfristigkeit angelegte Veränderungen nur dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn von Anfang an alle betroffenen Stellen als Akteure in den Prozess einbezogen werden.

Es bedarf eines partnerschaftlich angelegten Verfahrens zwischen den Akteuren, wenn grundsätzliche Entscheidungen zu Aufgabenverlagerungen getroffen und erfolgreich umgesetzt werden sollen.

Jede Organisationsüberlegung sollte dadurch gekennzeichnet sein, dass am Anfang des Prozesses eine Überprüfung der Aufgaben steht. Zunächst muss diese Aufgaben- und Produktkritik stehen, um entscheiden zu können, welchen strategischen Nutzen eine Aufgabenwahrnehmung hat, welche Zielgruppen damit angesprochen werden sollen, ob die jeweilige Aufgabe vielleicht ganz entfallen kann, wenn nicht, ob sie öffentlich oder privat erbracht werden muss, ob sie staatlich oder kommunal zu erfüllen ist. Erst wenn ein Verständnis darüber besteht, was auf der örtlichen, was auf einer kommunalen regionalen oder überregionalen Ebene und was auf Ebene der staatlichen Landesverwaltung zu regeln ist, kann über den „richtigen Leistungserbringer, der die besten Leistungsvoraussetzungen mitbringt“ und die entsprechende Organisationsform diskutiert werden.

Jeder Vorschlag zu einer organisatorischen Neugestaltung wird sich daran messen lassen müssen, ob sich im Ergebnis einerseits deutliche Effizienz- und Effektivitätsgewinne und andererseits berechenbare Einspareffekte bei der öffentlichen Hand insgesamt, d.h. bei der Landes- und Kommunalverwaltung, nachweisbar ergeben.

Aufgabenverlagerungen machen nur dann Sinn, wenn der neue Aufgabenträger nachweislich die zu übertragende Aufgabe fachlich besser und finanziell günstiger durchführen kann.

Insoweit appelliert der LVR an die Landesregierung, ohne Beteiligung der betroffenen Körperschaften keine unumkehrbaren Präjudizien für die kommunale und staatliche Ebene zu schaffen. Gerade die Gemeinden, Städte und Gemeindeverbände müssen selbst entscheiden können, wie sie ihre örtlichen, regionalen und überörtlichen Aufgaben organisieren und mit demokratischer Legitimation ausgestalten wollen. Dieses Recht steht ihnen aufgrund der verfassungsmäßig zugesicherten Selbstverwaltungsgarantie zu.

DIE LINKE. in der Debatte

6. Tagung der 12. Landschaftsversammlung Rheinland am 20. Januar 2006

**Standpunktepapier des LVR
zur Verwaltungsstrukturreform in NRW
– Vorlage Nr. 12/1179 – ...**

Vorsitzender Dr. Wilhelm: Herr Detjen bitte.

Detjen (Die Linke.PDS): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Als im Sommer letzten Jahres eine der ersten Taten des neuen CDU-Ministerpräsidenten die teure Beurlaubung des alten Kölner Regierungspräsidenten war und Herr Lindlar das Amt übernahm, gab er dem „Kölner Stadt-Anzeiger“ ein viel beachtetes Interview.

Der „Kölner Stadt-Anzeiger“ fragte – ich zitiere mit Ihrer Erlaubnis, Herr Dr. Wilhelm –: *„Brauchen wir die Landschaftsverbände noch?“*

Die Antwort von Herrn Lindlar: *„Ich hatte in Westfalen schon mal den Namen ‚Landschaftsverbandsfresser‘ und bin weiter der Meinung, dass die Mittelebene zusammengeführt werden muss.“*

Meine Damen und Herren, wer stolz darauf ist, als „Landschaftsverbandsfresser“ bezeichnet zu werden, ist entweder hochgradig naiv – das möchte ich Herrn Lindlar nicht unterstellen – oder jemand, der sich im Rheinland als preußischer Landvogt aufspielen will. Ich glaube, das wird im Rheinland im Großen und Ganzen schief gehen.

Man soll sich aber auch nicht provozieren lassen. Trotzdem sträuben sich bei uns in der Linkspartei etwas die Nackenhaare,

(Heiterkeit und Zurufe aus allen Fraktionen)

wenn der erste Satz in unserer Resolution lautet:

„Der LVR begrüßt die Absicht der Landesregierung, eine tief greifende Verwaltungsstrukturreform durchführen zu wollen.“

Wir betrachten das ein bisschen als Diplomatie. Deswegen kann man vielleicht zu den anderen Sätzen übergehen.

(Frau Asch, Bündnis 90/DIE GRÜNEN:

Ich wusste gar nicht, dass ihr so konservativ seid!)
Denn der Tonfall, den die Landesregierung und die diversen Statthalter einschlagen, ist schon sehr bedenklich. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP wird das Verwaltungsstruktur-Programm als „Entfesselungsprogramm für Nordrhein-Westfalen“ bezeichnet. Das ist eben kein Kommunalisierungsprogramm, sondern ein Entfesselungsprogramm, wie dort richtig steht. Das ist eine tief greifende Differenz zu unserer Resolution, der wir zustimmen werden.

Im Koalitionsvertrag ist glasklar und beinhart zu lesen – ich zitiere –:

„... auf der mittleren Verwaltungsebene (sollen) verbliebene Aufgaben gemeinsam mit überörtlichen kommunalen Aufgaben von drei Regionalpräsidien für das Rheinland, das Ruhrgebiet und für Westfalen wahrgenommen werden.“

Das ist eine Zentralisierung, und keine Kommunalisierung.

Wir brauchen eine Verwaltungsstrukturreform von unten, die von den Menschen, die in den Kommunen leben, ausgeht und entwickelt wird. Wir brauchen Kooperation, Zusammenarbeit der Kommunen bei der öffentlichen Daseinsvorsorge und keine Privatisierung.

Ich glaube, an der aktuellen Energiediskussion wird deutlich: Wenn die Kommunen keine eigenen Betriebe der Daseinsvorsorge haben, keine Stadtwerke-Betriebe, dann sind sie den großen Konzernen ausgeliefert. Es wird in der öffentlichen Diskussion immer deutlicher, dass das der Weg ist, den wir gehen müssen, um ein größeres eigenes Gewicht entwickeln zu können.

Und der LVR ist eine solche Einrichtung der öffentlichen Daseinsvorsorge – und noch mehr: Er ist ein demokratisch gewählter regionaler Kommunalverband und kein Regierungspräsidium oder die Einsatzzentrale der Landesregierung.

(Beifall bei Teilen der SPD)

Deshalb muss die Diskussion über eine Verwaltungsstrukturreform nicht bei Null beginnen. Die beiden Landschaftsverbände sind schon da. Von dieser Grundlage kann man ausgehen.

DIE LINKE. kann sich auch drei regionale Kommunalverbände vorstellen. Es müssen aber Kommunalverbände sein. Am besten wäre es, diese Kommunalverbände würden von den Einwohnerinnen und Einwohnern unmittelbar gewählt. Das wäre eine demokratische Strukturreform, von der jedoch die Landesregierung überhaupt nichts wissen will.

Wir sehen derzeit zwei vor uns stehende Aufgaben: Die Verwaltung muss weiter die Bündelung der LVR-Dienstleistungen entwickeln und daran arbeiten. Sie darf nicht stillhalten, aber auch nicht opportunistisch sein. Soziale Anliegen unserer Kunden dürfen nicht ignoriert werden, weil das vielleicht besser in Düsseldorf oder bei den Stadtkämmerern ankommt. Die Kürzung der Weihnachtsbeihilfe zum Beispiel war unsozial und eine glatte Fehlentscheidung, die uns in der öffentlichen Diskussion geschadet hat.

(Zustimmung Busche, Die Linke.PDS)

Wir Mitglieder der Landschaftsversammlung müssen aktiv werden. Voll zustimmen kann DIE LINKE. dem Schlussabschnitt unserer gemeinsamen Resolution:

(Zuruf von der FDP: Richtig lesen!)

Reformprozesse und Neuorganisation der Aufgabenverteilung können nur erfolgreich sein, wenn die betroffenen Körperschaften maßgeblich in die Diskussion einbezogen werden ...

Wir werden der vorliegenden Resolution zustimmen und wollen mit Ihnen gemeinsam für den Erhalt des Landschaftsverbandes kämpfen und für eine demokratische, kommunale Verwaltungsstruktur wirken.

Ich möchte mich der Aussage von Frau Asch anschließen: Clement ist gescheitert, und Rüttgers wird auch scheitern, wenn er die Landschaftsverbände auflösen will.

(Lebhafter Beifall bei Busche, Die Linke.PDS,
und bei der SPD)



„Wir brauchen eine Verwaltungsstrukturreform von unten, die von den Menschen, die in den Kommunen leben, ausgeht. Wir brauchen Kooperationen, Zusammenarbeit der Kommunen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und keine Privatisierung.“

*DIE LINKE. in der 6. Tagung
der Landschaftsversammlung Rheinland, LVR*

DIE LINKE.
in der Landschaftsversammlung Rheinland