

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen¹

Das Gesamtgutachten über die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen ist in 3 Teilen erstattet worden². Somit hat Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland auf dem Gebiet der Verwaltungsreform eine den gesamten Komplex der kommunalen und staatlichen Neugliederung umfassende Konzeption veröffentlicht.

Das am 7. 5. 1968 der Öffentlichkeit übergebene Gutachten (Abschnitt B) soll nachfolgend besprochen und kritisch gewürdigt werden.

I.

Das Gutachten ist zwar in 5 Abschnitte mit 25 Unterabschnitten gegliedert: I. Vorbemerkungen; II. Die Neugliederung der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und den städtischen Verflechtungsgebieten; III. Die Reform der Kreise; IV. Die Neuordnung der interkommunalen Zusammenarbeit; V. Zusammenfassung. Aber die Abschnitte II

und III gehören hinsichtlich ihres Umfangs und Aussagewertes zu den bedeutendsten des Gutachtens. Mit dem Abschnitt B ist ein weiterer Schritt auf dem Wege der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen eingeleitet worden.

Es liegt eine Gesamtkonzeption zur gesetzlichen Reformierung vor. Die in Angriff genommene Verwaltungsreform hat sich gemäß dem anerkannten Grundsatz zunächst mit der Ebene der Gemeinden, dann mit der Stufe der Kreise beschäftigt. Für beide Ebenen liegen nun erarbeitete Grundsätze und Zielvorstellungen vor, an denen konkrete Lösungsvorschläge gemessen werden können. Um die allgemeinen Ausführungen des Gutachtens zu verdeutlichen, hat sich die Sachverständigenkommission I entschlossen, ihre Überlegungen über eine zweckmäßige und notwendige Neugliederung der kreisfreien Städte und Kreise mittels einer Karte zu konkretisieren.

Nichts konnte freilich die Diskussion mehr entfachen als die dem Gutachten beiliegende Kartenanlage Nr. 3 mit den vorgeschlagenen Kreisgrenzen. Wenn auch der Hinweis nicht fehlt, daß es sich nur um ein Modell handeln soll, ist doch die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß z. B. in etlichen Gemeinden die Zuordnung zu anderen Kreisen als ein Datum angesehen wird. Zweifellos wird sich die öffentliche Meinung (vielerorts bereits geschehen) auf Grund des Kartenmaterials noch intensiver mit dem Reformwerk mittels Gegengutachten auseinandersetzen.

II.

Zunächst werden die kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die städtischen Verflechtungsgebiete einer differenzierten Analyse unterzogen.

Die Untersuchung der kreisfreien Städte zieht aus der unterschiedlichen bevölkerungsmäßigen, wirtschaftlichen, kommunalen Entwicklung und Struktur den Schluß, daß die Eingemeindung kleinerer Nachbargemeinden nicht immer „als geeignete Lösung erscheint“. Sie ist aber zu erwägen, „wenn die notwendige Auflockerung und Gliederung baulich überbeanspruchter Städte nur dadurch erreicht

¹ Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise. Gutachten, erstattet am 9. April 1968 durch die von der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen eingesetzte Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. – Siegburg: Reckinger 1968. 242 S. Tab. Lit. Beil.: 6 Kt.

² Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen. Gutachten, erstattet am 22. November 1966 durch die von der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen eingesetzte Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. – Siegburg: Reckinger o. J. (1966). (Vgl. Raumforschung und Raumordnung, 25. Jg. (1967) H. 3, S. 127–129.)

Abschnitt C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten, erstattet am 8. April 1968 durch die von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzte Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. – Köln: Deutscher Gemeinde-Verlag; W. Kohlhammer 1968. X, 318 S. Kt. Abb. Tab. Übers. Lit. u. 2 Bl. Kt.

werden können, daß Gewerbe- und Wohngebiete auf bebaubaren freien Flächen in der Nachbargemeinde ausgewiesen und erschlossen werden“ (S. 22).

Zusammenschlüsse sind unter dem Gesichtspunkt starker Verflechtungen ins Auge zu fassen, z. B.

- bei baulichen Zusammenhängen und Siedlungsverdichtungen über die Stadtgrenze hinweg,
- zwecks Ausgleich der Bevölkerungsdichte beiderseits der Grenzen,
- zwecks Vermeidung von Leerkosten kommunaler Einrichtungen durch einheitliche Trägerschaft,

vor allem dann, wenn nur noch die Planung, Finanzierung und Realisierung aller kommunalen Maßnahmen durch einen Rat und eine Verwaltung Abhilfe schaffen.

Lassen sich aber „außerhalb der Stadtgrenzen in guter baulicher Gliederung gegenüber der Stadt leistungsfähige Gemeinden des Grundtypes A bilden oder ergibt sich sogar die Möglichkeit ihrer Betreuung durch eine selbständige Gemeinde des Grundtypes B, so wird man einer solchen Lösung im Interesse einer guten Staffelung der Gemeinden in der Tiefe des Raumes den Vorzug geben“ (S. 24).

Im Ruhrgebiet dagegen ist zu beachten, daß dessen Kern größtenteils aus kreisfreien Städten besteht. Um die ganze Städteballung und eine ausgewogene Gliederung in Teilräumen zu berücksichtigen, schlägt das Gutachten eine besondere Lösung vor: Aus 15 kreisfreien Städten und 4 kreisangehörigen Gemeinden würden sich 9 neue Städte bilden. In ihrem Entwicklungsprogramm Ruhr³ geht die Landesregierung davon aus, „daß im Ruhrgebiet zu viele, zu kleine und zu verstreute Siedlungskerne bestehen und das Gebiet im Innern zu zersiedelt ist“ (S. 28).

Die Kommissionsmitglieder *Bockelmann, Müller* und *Orth* schlagen in einem Minderheitsgutachten statt der 6 „Flächenstädte“ die Bildung von 4 „Regionalkreisen“ oder „erweiterten Stadtkreisen“ vor. Obwohl Einigkeit darüber besteht, daß das Ruhrgebiet auch im Rahmen der Ballungszonen ein besonderes Gebilde darstellt, ist eine einheitliche Auffassung, ob es sich hier um örtliche oder regionale Verflechtungsprobleme handelt, nicht zustande gekommen. Das Ruhrgebiet stellt nun aber eine Ballungszone dar, die aus mehrkernigen Ballungsräumen besteht. Es bedarf sicherlich noch der Erkenntnis weiterer Untersuchungen, um den Nachweis zu erbringen, daß die zentralistische Lösung künftig größere Vorteile für das Ruhrgebiet beinhalten wird.

Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den Ballungszonen ergeben sich folgende Zukunftsaufgaben:

Sanierung, Auflockerung, Entmischung und Gliederung baulich überbeanspruchter Städte sowie die Verdichtung und Kernbildung in baulich extensiv genutzten und zersiedelten Gemeinden. Dem Gutachten ist zu entnehmen, daß den neuen Gemeinden in den Ballungszonen Planungs- und

Investitionsaufgaben erwachsen, die wesentlich schwieriger sind als in den ländlichen Zonen. Es werden deshalb in der Regel nur Gemeinden von mindestens 30 000 Einwohnern (Typ B) in der Lage sein, eine Verwaltung zu tragen, die den zukünftigen Aufgaben gewachsen ist und die erforderlichen Fachkräfte auszulasten vermag. „Gemeinden des Grundtypes A werden daher in den Ballungszonen die Aufgaben bilden“ (S. 36).

Der Landesentwicklungsplan I weist außerhalb der Ballungsräume im Gebiet der ländlichen Zonen 21 städtische Verflechtungsgebiete aus. Das Gutachten unterbreitet eine Reihe von Vorschlägen für Zusammenschlüsse, zum Teil unter den oben dargelegten Gesichtspunkten. Die Unterabschnitte „Überfließende Zentralstädte“, „Zersiedlung der Fläche“, „Zerstörte Landschaft“ und „Überlastete Täler“ verdienen allgemeines Interesse.

III.

Mehr als die Hälfte aller Einwohner des Landes wohnt in den 57 Landkreisen. Die Hälfte von ihnen hat 100 000–200 000 Einwohner. Die zentralörtliche Gliederung weist in den Landkreisen ein unterschiedliches Bild auf:

- Die Kreisstadt ist die einzige größere Stadt im Landkreis mit oder ohne kleine Zentren (z. B. Detmold, Soest usw.).
- Mehrere Zentren, von denen 1–2 in die Funktion einer Gemeinde des Grundtypes B hineinwachsen (z. B. Landkreis Beckum).
- Zentralörtliche Bedeutung der Kreisstadt ist wesentlich geringer als die anderer Zentralorte (z. B. Tecklenburg).
- Sitz der Kreisverwaltung und wichtiger Kreiseinrichtungen liegt in einer kreisfreien Stadt, die vom Landkreis ringförmig umschlossen wird (z. B. Bielefeld).
- Die Kreisstadt liegt am Rande des Kreisgebietes und nimmt nur für einen Teil des Kreisgebietes zentralörtliche Funktionen wahr (z. B. Lippstadt).
- Ähnliches gilt, wenn der Sitz der Kreisverwaltung außerhalb des Kreises in einer kreisfreien Stadt liegt (z. B. Herford).
- Der Landkreis wird auf allen oder mehreren Seiten von kreisfreien Städten umschlossen (z. B. Ennepe-Ruhr-Kreis).

Das einheitliche Bild der Landkreise erstreckt sich nicht nur auf die Siedlungsstruktur, sondern auch auf die innere Gliederung, z. B. im Landesdurchschnitt 41 Gemeinden je Landkreis.

Schon die Auswirkungen der Gemeindereform auf die Kreisebene, z. B. weniger Verwaltungshilfe⁴, Verwaltungs-

³ Entwicklungsprogramm Ruhr 1968–1973. (Hrsg.): Landesregierung Nordrhein-Westfalen. – Düsseldorf 1968. 71 S. Tab. u. 10 Kt.

⁴ In den lippischen Landkreisen Detmold (93 Gemeinden) und Lemgo (75 Gemeinden) mit jeweils 50–60 ehrenamtlich geleiteten Ortsverwaltungen tritt der Umfang dieser Verwaltungshilfe, z. B. auf den Gebieten der Haushaltsabschlüsse, der Satzungsentwürfe, der Entwürfe selbst für kleinere Hoch- und Tiefbaumaßnahmen, besonders deutlich in Erscheinung.

vereinfachungen, Übergang gemeindlicher Aufgaben vom Kreis auf kreisangehörige Gemeinden, rechtfertigen die Kreisverwaltungsreformbestrebungen. Viele Landkreise sind (Mit-)Träger von Aufgaben, die nicht nur von Gemeinden des Grundtyps B (mind. 30 000 Einwohner) erfüllt werden müssen, sondern auch von Gemeinden des Grundtyps A (ab 8000 Einwohner) zu leisten wären. Es soll zwar nicht verkannt werden, daß viele Einrichtungen wegen des sachlichen Zusammenhanges mit gesetzlichen Pflichtaufgaben, z. B. Kinderheime, von den Landkreisen ins Leben gerufen worden sind. Andere Einrichtungen, z. B. Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, neuerdings auch die Wirtschaftsförderungsgesellschaften, lassen sich zumeist nur für das ganze Gebiet eines Landkreises wirtschaftlich betreiben. Die Trägerschaft oder Beteiligung an Jugendherbergen, Heimatbüchereien usw. wird sicherlich bei wesentlicher Vergrößerung des Kreisgebietes nach vorangegangener kommunaler Neugliederung der örtlichen Ebene zugeordnet werden können.

Es wird zu prüfen sein, ob die Zuständigkeiten, die den Landkreisen durch Gesetz zugewiesen sind, auf die künftigen Großgemeinden übertragen werden können (Privilegierung, Delegation). Die bei der Übertragung gesetzlicher Zuständigkeiten empfohlene Zurückhaltung der Kommission erstreckt sich auf bestimmte Voraussetzungen: Einwohnerzahl und Leistungskraft der privilegierten Gemeinden. Bei einem Jugendamt sei ein Gebiet von mindestens 50 000 Einwohnern, bei der Bauaufsicht die Zahl von jährlich 900 bis 1000 Anträgen auf Bauerlaubnis erforderlich. Die allgemeine Entwicklung wird nach Ansicht der Kommission eher auf eine Zunahme der Kreisaufgaben gerichtet sein, zumal einige der bisher häufig noch örtlich wahrgenommenen Aufgaben wie Wasserversorgung, Abwasserklärung und Abfallbeseitigung mehr und mehr nur übergemeindlich zu regeln sein werden. Lediglich bei der Sozialhilfe spricht sich die Kommission eindeutig für die Delegation auf kreisangehörige Gemeinden aus.

IV.

In der Verwaltungsreform setzt sich immer mehr das Prinzip der „hohen Zahl“ durch. Im Bildungssektor kommt es zu größeren Schulsystemen. In den Krankenhäusern steigt die optimale Bettenzahl. Für eine Reihe von Aufgaben untersucht das Gutachten, bei welcher Größe des Kreises die nachfolgenden Aufgaben und Institutionen mit optimaler Wirkung unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit realisiert werden können.

Bei den Schulämtern erfordern die steigenden Anforderungen an die schulfachlichen Kenntnisse der Schulräte eine Spezialisierung derselben. Diese wird nach Ansicht des Kultusministers nur bei Zusammenfassung von 5 bis 8 Schulräten in einem Schulamt möglich sein. Entfallen in den Landkreisen im Durchschnitt 108 Volksschüler auf 1000 Einwohner, dann würde der Schülerzahl eine Einwohnerzahl im Kreis von 194 000–356 000 entsprechen.

Das berufsbildende Schulwesen ist nach den Erfahrungen der Schulaufsichtsbehörden und Fachpädagogen

am besten geordnet, wenn es im Landkreis auf einen Träger übergeführt wird und wenn es in die 3 Gruppen gewerbliche, kaufmännische und forstwirtschaftlich-pflegerische einschließlich landwirtschaftliche Schulen mit 2000–3000 Schülern je Gruppe gegliedert ist. Bei einem Berufsschüleranteil von 2,5–3% ergibt sich ein Einzugsbereich, der 200 000–360 000 Einwohner umfaßt.

Ein voll leistungsfähiges Gesundheitsamt, in dem sich die Ärzte auf bestimmten Fachgebieten voll auswirken können, braucht nach den Erfahrungen der Obersten Gesundheitsbehörde mindestens 7, möglichst 15 hauptberufliche Ärzte einschließlich Facharzt für innere Krankheiten, Lungenfacharzt usw. Das führt bei einer Richtzahl von einem Arzt auf 25 000 Einwohner zu einer Bevölkerungsbasis von 175 000–375 000.

Landkreise, die Krankenhäuser betreiben, erfüllen eine freiwillige Aufgabe der Selbstverwaltung. Zielvorstellungen der Obersten Gesundheitsbehörde des Landes streben zwei Typen von Krankenhäusern an: Entweder 180–200 Betten mit 6 Vollstationen oder 400–500 Betten mit 4 weiteren Stationen. Bei dem Krankenhaus des 2. Typs ergeben sich nach den Berechnungen Einzugsbereiche von 56 200 bis 75 000 Einwohnern.

Die Kreisstraßen schließen die Ortskerne dort an den weiträumigen Verkehr an, wo keine Bundes- und Fernstraßen vorhanden sind. Unterhaltung und Ausbau derselben erfordern eine eigene Straßenbaudienststelle. 2–3 Tiefbautechniker mit den notwendigen Hilfskräften und dem erforderlichen Gerät sollten sich ausschließlich dem Straßenbau widmen können. Ihre optimale Auslastung dürfte erst bei einem Bestand an Kreisstraßen von 200 bis 300 km erreicht sein. Ausgehend von 23 km je 100 qkm, dürfte sich die Gebietsgröße auf 870–1000 qkm belaufen.

„Die Frage des öffentlichen Nahverkehrs muß unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung und der Landesplanung völlig neu durchdacht werden“ (S. 75). Die Verkehrserschließung im Versorgungsbereich der zentralen Orte ist zu einer öffentlichen Aufgabe geworden. Wenn die neuen Kreise einen abgerundeten, wirtschaftlich verbundenen Raum bilden, dann dürfte der Kreis als der geeignete Träger der Gebietskonzession angesehen werden. Das dürfte aber eine erhebliche Vergrößerung der jetzigen Landkreise voraussetzen.

Die Bildung größerer Kreise und Gemeinden ermöglicht es, kleine Wasser- und Bodenverbände zu größeren Einheiten zusammenzufassen. Dadurch wird deren Arbeit wie auch die der Kreiskulturbauämter (Untere Wasserbehörde) auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft und Landeskultur zweckvoller und wirksamer gestaltet. Wasserversorgung und Abwasserklärung sollten allgemein als typische Aufgaben der Selbstverwaltung angesehen werden, die auf die neugebildeten Gemeinden übergehen. Planung und Durchführung der Ausbaumaßnahmen verbleiben besser bei den Kulturbauämtern, deren Leistungsfähigkeit durch die Bildung größerer Kreise nicht nur angehoben, sondern auch erweitert werden kann.

Der Arbeitsumfang der Katasterämter hängt von vielen Faktoren ab, u. a. von der Einwohnerzahl, städti-

scher Verdichtung, Ausmaß und Topographie der Fläche und Parzellierung. Da die Katasterarbeit der Automatisierung zugänglich ist (moderne Theodoliten, Großrechenanlagen usw.), kann das Arbeitsergebnis eines Vermessungsbeamten sehr gesteigert werden, wenn „dasselbe Katasteramt mit den gleichen Kräften eine wesentlich größere Einwohnerzahl“ (S. 82) als bisher zu versorgen vermag. Das Gutachten führt aus, daß Katasterämter mit 50–70 Dienstkräften anzustreben seien. Auf keinen Fall soll das Bearbeitungsgebiet weniger als 150 000 Einwohner und eine Fläche von weniger als 600 qkm umfassen.

Die Arbeit der Straßenverkehrsämter läßt sich durch das Arbeitsflußverfahren (Zerlegung des gesamten Arbeitsvorgangs in mehrere Abschnitte, die jeweils nur von einem Sachbearbeiter erledigt werden) und das Symbolverfahren (jeder ständig wiederkehrende Geschäftsvorfall und Tatbestand erhält eine Karteikarte mit einem bestimmten Zeichen, das Träger des ganzen Verfahrens ist; die Führung besonderer Akten entfällt) wesentlich rationalisieren. Die volle Effektivität beider Verfahren setzt eine Mindestzahl von Geschäftsvorfällen voraus. Diese sind gewährleistet, wenn 25 000 Kraftfahrzeuge (durchschnittlich auf 1000 Einwohner 209 Pkw, Lkw usw.) vorhanden sind.

Nicht zuletzt können auch die Aufgaben der Unteren staatlichen Verwaltungsbehörde und die den Kreisen obliegenden ordnungsbehördlichen Aufgaben nach Auffassung der Kommission in einem größeren Landkreis wirksamer wahrgenommen werden als in einem kleinen Kreis. Z. B. ist die einheitliche Entscheidung gleichartiger Fälle besser gewährleistet. Außerdem steht für die Bearbeitung schwieriger und differenzierterer Fälle in größeren Kreisen eher ein besonders qualifiziertes Personal zur Verfügung.

V.

Die Gesichtspunkte des optimalen Verwaltungseffektes bei der Erfüllung verschiedener Aufgaben werden gutachtlich noch durch eine Orientierung an bestimmten allgemeinen Maßstäben ergänzt, die für alle Landkreise gelten. Es handelt sich um geographische Bedingungen, wirtschaftsräumliche Zusammenhänge (Ausgleich zwischen wirtschaftlich gesunden und schwachen Gebieten), Lage der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen. „Die künftige Gliederung der Kreise muß dem allgemeinen Gliederungsprinzip folgen, das dem Landesentwicklungsprogramm zugrunde liegt. Sie muß so vorgenommen werden, daß die Entwicklungsschwerpunkte mit ihrem Einzugsbereich möglichst vom Kreisgebiet umschlossen werden“ (S. 89). Es wird als vorteilhaft angesehen, „wenn das Kreisgebiet abgerundet ist und die Kreisstadt im Verkehrsmittelpunkt liegt“ (S. 92). Mit Recht weist das Gutachten darauf hin, daß die Reisedauer weniger eine Frage der geographischen Entfernung als der Verkehrsbedienung ist.

Neben der Verkehrserschließung ist das Gerüst des Straßennetzes von großer Bedeutung für die Erschließung des Kreisgebietes. Im Hinblick darauf hält das Gutachten die Bildung von neuen Kreisen mit einer Fläche von 1000 bis 1500 qkm für erstrebenswert. Die Bevölkerungszahl von

150 000 gilt als untere Grenze. Wo es die Verdichtung der Bevölkerungszahl erlaubt, „sollte die Zahl von 200 000 Einwohnern als Mindestzahl angestrebt werden, weil sie die Grundlage für die Erfüllung vieler Aufgaben verstärkt und verbessert“. „In den stark verdichteten Kreisen können Kreise bis zu 500 000 Einwohner erreicht werden“ (S. 96).

Das Gutachten setzt sich auch mit den Bedenken hinsichtlich der angestrebten Kreisreform auseinander. Historische, konfessionelle, landsmannschaftliche und politische Zusammenhänge sollten beachtet werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß jene Grenzen das Ziel der Reform, Stärkung der Leistungskraft aller Träger öffentlicher Aufgaben, nicht behindern dürfen. Das Gefühl der Überschaubarkeit ist z. B. abhängig von der Gewöhnung an bestehende Raumgrößen. Außerdem hängt das Kreisbewußtsein nicht von der Größe des Kreises ab, sondern von der Qualität seiner Einrichtungen und Dienste sowie von der Qualifikation seiner Organe. Die Sorge, der Verlust des Kreissitzes könne sich negativ auf die Entwicklung einer Stadt auswirken, ist nach Ansicht der Kommission auf die Dauer nicht begründet, zumal da es eine besondere Aufgabe des Landes sein dürfte, die nur bis zur Reform fungierenden Kreisstädte mittels besonderer Berücksichtigung im Finanzausgleich zu stärken (Gewerbeansiedlungshilfen).

Ein besonderes Problem stellt die Verbilligung der Verwaltung dar. Vorrangiges Ziel ist, mit möglichst geringem Aufwand an Kosten einen möglichst großen Erfolg zu erzielen. Die Prüfung der Frage, ob sich bei Vergrößerung der Landkreise die Verwaltung verbilligt, ist weder positiv noch negativ ausgefallen. Die angestellten Vergleichsrechnungen haben ergeben, daß die Gebietsreform der Gemeinden und Landkreise eine Verbilligung der Verwaltung ermöglichen kann. „Jedenfalls verteuert aber die Reform die Verwaltung nicht, wie oft behauptet wird“ (S. 107)^{4a}.

Übereinstimmend mit der Kommission II wird vorgeschlagen, Aufgaben der Landesplanung auf die neuen Kreise zu übertragen. Bei den neuen Kreisen sollen Planungsausschüsse gebildet werden, deren Funktion es sein wird, Kreisentwicklungspläne aufzustellen. Dem Kreisplanungsausschuß sollen zu je einem Drittel Vertreter der im Kreisgebiet zuständigen staatlichen Planungsträger, Vertreter des Kreises und der kreisangehörigen Selbstverwaltung und Vertreter der funktionellen Selbstverwaltung angehören. Sonderplanungsausschüsse können gegründet werden, wo kreisfreie Städte mit angrenzenden Kreisen einen gemeinsamen Entwicklungsraum bilden. Der Regionalverband Rhein-Ruhr soll verpflichtet werden, für den Kernraum des Ruhrgebietes einen Sonderplanungsausschuß zu bilden.

Gewichtige Argumente für die Eingliederung kreisfreier Städte in den Kreis, zumindest derjenigen unter 150 000 Einwohner, ergeben sich aus den bereits aufgeführten Zahlen. Für eine Sonderstellung größerer

^{4a} Die Kosten für Neubauten und Erweiterungen der Kreisverwaltungsgebäude sind sicherlich nicht in die Überlegungen einbezogen worden.

kreisangehöriger Städte besteht keine Veranlassung. Das würde den klaren Aufbau der öffentlichen Verwaltung beeinträchtigen. Ziel der Gebietsreform ist ja, die Unterschiede in der Verwaltungskraft auszugleichen. Außerdem ist eine abstrakte Einwohnergrenze nicht geeignet, eine Gliederung zwischen größeren und kleineren kreisangehörigen Städten vorzunehmen. Deshalb wird in dem Gutachten klargestellt, „daß keine Verlagerung der Kommunalaufsicht über die größeren kreisangehörigen Städte auf den Regierungspräsidenten stattfindet“ (S. 119). Zu diesem Punkt liegen von 3 Kommissionsmitgliedern⁵ 2 Minderheitsgutachten mit unterschiedlicher Begründung vor.

Unter dem Begriff „Erweiterter Stadtkreis“ setzt sich das Gutachten im Rahmen des Abschnittes über die Reform der Kreise mit dem Stadt-Umland-Problem auseinander. Dieser neuen Institution (kreisfreie Stadt und Nachbargemeinden) kommt wegen der engen Verflechtungen mittels Verkehrsbänder, Leitungen, Arbeits- und Wohnbeziehungen, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen nicht nur eine theoretische Bedeutung zu. Problematisch wird aber bereits das Wahlverfahren („Kandidaturkopplung“) und die Willensbildung beurteilt. Auch über die äußere Abgrenzung des Gebietes eines erweiterten Stadtkreises scheinen in der entsprechenden Literatur unterschiedliche Meinungen zu bestehen. Aus den Gedankengängen geht nicht nur hervor, daß die Bildung eines erweiterten Stadtkreises gegen die Strukturprinzipien des im Raumordnungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm verankerten zentralörtlichen Gliederungsprinzips gerichtet ist, sondern auch, daß es wegen der Interessengegensätze an der notwendigen Integrationskraft mangelt. Es wird deshalb empfohlen, das Verflechtungsproblem in der Umgebung kreisfreier Städte durch eine konsequente gebietliche Neugliederung zu entschärfen, die Entwicklungsplanung durch einen bereits behandelten Sonderplanungsausschuß sicherzustellen. In weiträumigen Stadt-Umland-Bereichen können evtl. auftretende gemeinsame Einzelaufgaben mittels rechtlich und organisatorisch verbesserter Formen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit wahrgenommen werden.

VI.

Die Gebietsreform wird die Zahl der Gemeinden, der kreisfreien Städte und der Kreise wesentlich verringern. „Durch die in diesem Gutachten zur Diskussion gestellte Reform würden an die Stelle von 37 kreisfreien Städten 18 und an die Stelle von 57 Landkreisen 31 neue Kreise treten“ (S. 199). Die Anzahl der vorgesehenen neuen Kreise liegt wesentlich unter den der Kommission vorgetragenen Vorschlägen von *Isbary*. M. W. hat das *Isbary*-Gutachten auf dem Gebiet der Kreisreform nach der Veröffentlichung zunächst mehr Empörung und Aufrufe erzeugt als das Gutachten B. Vielleicht hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß bei Abnahme der Kreise eine größere Harmonie zwi-

schen Großstädten und Großkreisen (saturierte Gebilde) möglich ist.

Es ist nicht zu bezweifeln, auch dem Reformprogramm der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen ist eine eigene Dynamik (Eigengesetzlichkeit) nicht abzuspüren. Es zeichnet sich aber deutlich ab, daß einer Kreisreform noch größere Widerstände erwachsen werden als einer Gemeindereform. Die Minderheitsgutachten⁶ lassen erkennen, daß die Meinungen aller Kommissionsmitglieder nicht immer einstimmig waren.

Wie komplex und vielschichtig die Probleme gelagert sind, beleuchtet bereits das Gutachten B. Es stellt eine geeignete Diskussionsgrundlage dar. Mehr konnte in der allen Beteiligten zur Verfügung stehenden Zeit sicherlich nicht erarbeitet werden. Es ist zu begrüßen, daß auch rationelle und wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt worden sind. Dem Prinzip der Arbeitsteilung kommt nun einmal hinsichtlich der Maßstabsvergrößerung eine beachtliche Bedeutung zu. Hierin dürfte auch der Grund zu suchen sein, wenn die Kreisreform u. U. mancherorts eine Konzentration von weiteren Behörden (Amtsgericht, Finanzamt, Hauptpost) und Selbstverwaltungskörperschaften (Kreisstellen der Landwirtschaftskammer und Handwerkskammer, Sitz der Kreisgewerkschaft, der Krankenkassen, der Kreisverbände, z. B. Arbeiterwohlfahrt, DRK) nach sich ziehen sollte. Eine methodische Gesamtkonzeption bedarf deshalb noch der weiteren Erarbeitung eines Systems konkreter (Prüfungs-)Maßstäbe (*F. Wagener*).

Neue, andersartige Maßstäbe müßten wiederum zugrunde gelegt werden, wenn die Frage zu prüfen wäre, wieviele Verwaltungsstufen im Rahmen der europäischen Integration tragbar und wünschenswert seien. Derartige Überlegungen müßten auch zu der Frage Stellung nehmen, ob nicht mit Hilfe sogenannter „Regionalkreise“ der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur mehr gedient ist. Dabei sollte auch nicht übersehen werden, daß z. B. der „Landkreis“ im internationalen Vergleich als spezifisch deutsche Einrichtung angesehen wird.

Ein weiteres Problem verdient Beachtung: Der mit der Gebietsreform verbundene große Kraftakt wird offensichtlich in erster Linie von dem Land Nordrhein-Westfalen allein zu tragen sein. Es ist aber von größter Bedeutung, daß eine Gebietsreform überall, d. h. nicht nur in NRW, nach einheitlichen Maßstäben zum Zuge kommt, um die Existenz der Menschen innerhalb der EWG auf ein neues Niveau zu stellen. Das Gutachten verdient deshalb auch über die Landesgrenze von NRW hinaus größte Beachtung. Es sollte auch von jenen gelesen werden, die die Meinung vertreten, die Demokratie sei zu einer derartigen Reform und zu einer schöpferischen Neugestaltung ihres inneren Aufbaues⁷ nicht imstande.

Fritz Quidde

⁶ U. a. ist auf das Minderheitsgutachten *Möcklinghoff* zu verweisen.

⁷ Bisher hat man unter Verwaltungsreform mehr einen Behördenabbau gesehen, der aber mit der ständigen Zunahme der öffentlichen Aufgaben nicht zu vereinbaren ist.

⁵ *Berkenhoff, Bockelmann und Orth.*