

HERMANN BRÜGELMANN

Raumordnung und Verwaltungsreform

Ein Seminar des Instituts für Raumordnung

War es eine Zeitlang strittig gewesen, ob man Verwaltungsreform und Raumordnung in einem Atem nennen und in einem Zuge betreiben sollte, so hat das 2. Seminar des Instituts für Raumordnung (vom 4. bis 6. Juni 1968 in Bad Godesberg) den Beweis dafür erbracht, daß Vorbehalte in dieser Richtung weggefallen sind, mindestens sich verringert haben. Noch vor wenigen Jahren waren manche Planer besorgt, der Blick auf die anstehende Neugliederung der Verwaltung könne die Institutionalisierung regionaler Planungsverbände oder -gemeinschaften bremsen und deren Effizienz hemmen. Ebenso hatte man aus dem Munde von Verwaltungsfachleuten gelegentlich hören können, die beschleunigte Gründung von regionalen Organisationen schaffe Präzedenzen, die einer durchgreifenden neuen Abgrenzung und Gestalt der Staats-, Kreis- und Gemeindeverwaltungen im Wege stünden.

Inzwischen sind die durchaus erwägenswerten Sorgen beider Seiten zurückgetreten. Der durch viele Jahre von Tiefdruck-Nebeln verhängte Horizont der Verwaltungsreform hat sich – die Neugliederung der Bundesländer ausgenommen – gelichtet; in den meisten Ländern der BRD ist ein ständig steigender atmosphärisch-politischer Druck zu spüren; und was wir als besonders erfreulich buchen dürfen: Die Verwaltungsreformer finden sich mehr und mehr mit den Raumplanern zusammen. Beide Gruppen arbeiten nicht mehr mit scheuem Mißtrauen aneinander vorbei; vielmehr suchen sie nach gemeinsamen Fixpunkten und nach Argumenten, die über den jeweiligen fachlichen Blickwinkel hinausreichen. Solche „interdisziplinären“ Fixpunkte und Argumente vermögen auch die Politiker und die gesamte Öffentlichkeit eher davon zu überzeugen, daß stures Festhalten am Überkommenen und Blindheit der Zukunft gegenüber zur Gefahr für unser gesellschaftliches und staatliches Zusammenleben würde. Dieser ernstzunehmenden Gefahr gab Dr. K. Becker-Marx (Mannheim) eine auf den Kern gehende Formulierung¹ (S. 112):

„Wenn wir ... heute über anarchische Erscheinungen klagen, die sich gegen die Ordnung der Gesellschaft richten, so müssen

wir uns zunächst fragen, ob nicht die Quellen dafür in mancher anarchischer Disposition der Gesellschaft selber liegen.“

Die Erkenntnis, daß eine neue Ordnung im Raume der BRD notwendig und daß sie wirklich erfolgreich nur im Zusammenspiel von Verwaltungsneugliederung und Raumordnungspolitik zu schaffen sei, war das unausgesprochene Motto, das sich als roter Faden durch das Seminar zog (an dem übrigens mehr als 300 Vertreter der beteiligten Behörden und wissenschaftlichen Disziplinen teilnahmen, so daß der Rahmen eines Seminars fast gesprengt war). Unausgesprochen? Nun, es wird sich alsbald an einer Reihe von Zitaten zeigen, daß es im Seminar an der Einsicht und an dem Mut nicht gefehlt hat, zu diesem Punkt das Notwendige auszusprechen; das wurde auch an konkreten Beispielen erfreulich sichtbar.

Für die weitere Berichterstattung seien zwei Vorbemerkungen gestattet:

1. Die föderativ bedingten Unterschiede in der Verwaltung und Gliederung der westdeutschen Bundesländer sind nach Menge und Art so erheblich, daß ihre Berücksichtigung den Rahmen unseres Berichtes sprengen würde. Zustände, Vorgänge und Entwicklungsmöglichkeiten in einzelnen Ländern werden daher nur dann und nur insoweit einbezogen, als sie typischen Charakter haben.
2. Ferner sei an dieser Stelle auf den etwa ein Viertel des Bandes einnehmenden Anhang verwiesen. Er enthält zunächst eine 18 Seiten umfassende
 - Auswahl neuerer Literatur zum Doppelthema, die von der Bibliothek des Instituts für Raumordnung erstellt worden ist. – Sodann folgen wertvolle Materialien
 - über die Erfahrungen, die Pläne und die Verwirklichung der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen und
 - über die Aufgaben der Verwaltungsreform in Niedersachsen;
 - die darin enthaltenen Tabellen und Merkmalskataloge haben beispielhaft nützlichen Charakter. – Schließlich hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)
 - Elemente der Gebietsorganisation und
 - eine synoptische Darstellung des Gebietsänderungsrechts zusammengestellt und übersichtlich dargestellt.

Daß die Neugestaltung der räumlichen Gliederung der Verwaltung die Raumordnung stark angehe, hob schon Dr. habil. Erich Dittrich in seinen einleitenden Fragestellungen hervor (S. 2 f.):

„Worauf es ankommt, ist dies: zu prüfen, welche Aufgaben die Verwaltung hat bzw. die einzelnen Zweige der Verwaltung

¹ Dieses und alle weiteren Zitate sind dem Tagungsbericht entnommen, der die Referate und Diskussionsbeiträge des 2. Seminars des Instituts für Raumordnung im Wortlaut enthält (Raumordnung und Verwaltungsreform. Tagungsbericht über das 2. Seminar des Instituts für Raumordnung vom 4. bis 6. Juni 1968. – Bad Godesberg: Selbstverlag der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung 1968. VI, 224 S. Anh.: 73 S. Tab. Übers. Lit. = Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, H. 64.). Bei jedem Zitat wird die Seite des Tagungsberichtes genannt, auf der es zu finden ist; dies mag den Leser dieses Beitrages anregen, sich an der Quelle intensiver über das Seminar zu informieren, als es hier jeweils nur skizzenhaft möglich ist.

jeweils haben. Weiterhin, danach zu fragen, welche räumliche Gliederung zur Erfüllung dieser Aufgaben im einzelnen angemessen ist, ob man schließlich überhaupt durch eine räumliche Gliederung ihren Aufgaben gerecht werden kann bzw. ob es Teile gibt, die davon unberührt sind... Mit anderen Worten: Man wird nach einer Eigenständigkeit der Verwaltung fragen, die sich auch in ihrer räumlichen Gliederung ausdrückt. Diese Eigenständigkeit in der räumlichen Gliederung dann der Raumordnung nahezubringen, scheint mir eine wesentliche Aufgabe dieses Seminars; denn das Verständnis für die Besonderheiten der Verwaltung in ihrer räumlichen Gliederung ist entscheidend für die Wirksamkeit der Raumordnung.“

Von hier aus stelle sich die Frage, ob Verwaltungsraum und Planungsraum identisch sein können, eine Frage, die nicht nur abstrahierend, sondern mit konkreten Beispielen zu beantworten sei. Hierzu verwies Direktor Dr. habil. *Dittrich* (Bad Godesberg) neben den oben bereits erwähnten Materialien, die die Seminarteilnehmer in ihrer Tagungsmappe vorfanden, an eine mit dem Seminar gekoppelte kleine Ausstellung, die in ähnlicher Weise „objekt-nahe“ war wie die am letzten Tag durchgeführten Exkursionen in das Siegerland und in den Raum Hamm-Bergkamen-Unna. Ergänzt wurde das Seminar durch Kurzreferate ausländischer Sachverständiger, die über die Verhältnisse in Großbritannien, Schweden und den Niederlanden berichteten, sowie eines Fachmannes des Institutes selbst über den Stand der Dinge in der DDR.

Das Generalthema in seinen Grundzügen

Nahezu allen Referenten war der Zusammenhang zwischen Raumordnung und Verwaltungsreform wichtig. Diese Erkenntnis habe, so führte Staatssekretär Dr. *F. Rietdorf* (Düsseldorf) in seinem Bericht über „Erfahrungen, Pläne und Verwirklichung der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen“ aus, in NRW zu einer „gewandelten Betrachtungsweise der Verwaltungsreform“ geführt (S. 15), so daß z. B. „die Zusammenfassung von Regionalplanung und Verwaltung Angelpunkt für die Neugliederung im regionalen und bezirklichen Raum“ sei (S. 21), daß also „diese Idee das Feld künftiger Verwaltungsreform beherrschen“ werde (S. 25). Ministerialdirigent Dr. *Karl Ahrens* (Hannover) sah zum Thema „Verwaltungsreform und Ballungsräume“ die Planung in ihrer Vollstufe „als Landesentwicklung, und damit in einer Ausgestaltung, wie sie immer mehr zum zentralen Thema unserer öffentlichen Verwaltung werden wird“ (S. 47). Unter diesem Gesichtspunkt folgte *Ahrens* auf Grund seiner Erfahrung als Leiter des Verbandes Großraum Hannover (S. 45):

„Es wäre allerdings ein Irrtum zu glauben, die Bildung eines auf den Ballungsraum zugeschnittenen Regionalverbandes würde alle andern Reformmaßnahmen in diesem Raum überflüssig machen. Nicht nur regionale Planung und Entwicklung setzen die Maßstäbe für die Verwaltungs- und Gebietsreform, sondern daneben all die vielfältigen Ansprüche, die die veränderte Gesellschaft an die öffentliche Verwaltung stellt.“

Dr. *Erhard Mäding* (KGSt, Köln) leistete einen wesentlichen Beitrag zur Klärung der allgemeinen Grundlagen, von denen die Partner ausgehen. So stellte er klar (S. 48), es sei

„der gleiche Staat, von dem Impuls und Auftrag einerseits zur Raumordnung, andererseits zur Reform der Verwaltungsorganisation ausgehen, und... der gleiche Raum – nämlich das Staatsgebiet –, auf den sich Raumordnung und Verwaltungsreform beziehen. Die Zielvorstellungen der Raumordnung schließen in die übergeordnete, zusammenfassende Ordnung auch die administrativen Aktivitäten ein und setzen eine günstige Gliederung des Verwaltungsaufbaues für die Verwirklichung der Ordnungsvorstellungen voraus. Umgekehrt ist es einer der erklärten Zwecke der Verwaltungsreform, eine wirksame, an die räumliche Struktur angepaßte Gebietsorganisation zu erreichen.“

Mäding (S. 48) sieht in der räumlichen Gliederung der öffentlichen Verwaltung einen

„Arbeitsbegriff, der je nach dem Aspekt der Betrachtung mehrere Bedeutungen hat: a) räumliche Verteilung von Einrichtungen der Verwaltungsorganisationen, b) räumlicher Aspekt der Organisation bzw. Organisierens, c) räumliche Wirkung organisatorischer Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung. Gebietsorganisation hat somit einen staats- und verwaltungspolitischen, einen organisationstechnischen und einen raumpolitischen Aspekt.“

Eine Erörterung dieser verschiedenen Betrachtungsweisen hält *Mäding* schon deshalb für erforderlich, weil „für die Verwaltungsprobleme des Raumes und die Raumprobleme der Verwaltung zwar einzelne fachliche Ansätze, aber noch keine gemeinsamen systematischen Grundlagen, auch noch wenig spezifische Methoden vorliegen“.

Als Beispiel für die Klärung sei das Schema der vertikalen Gliederung wiedergegeben, mit dem die KGSt den administrativen Einheiten die entsprechenden Gebietseinheiten gegenüberstellt (S. 51):

Institution bzw. Verwaltungseinheit	Gebiet bzw. räumlicher Zuständigkeitsbereich
1 Bundesregierung*	Bundesgebiet
2 Landesregierung	Landesgebiet
3 Oberste Landesbehörden	Landesgebiet
4 Landesoberbehörden	Landesgebiet
5 (Regionaler Kommunalverband)	(Regionalgebiet)
6 (Regierungs-/Verwaltungspräsidium)	(Regierungs-/Verwaltungsbezirk)
7 (Fachliche Landesmittelbehörden)	(Räuml. Zuständigkeitsbereich)
8 (Regionaler Planungsträger)	a: Regionalplanungsgebiet b: Teilraum der Landesplanung
9 Landkreis/Kreisfreie Stadt	Kreisgebiet
10 (Fachliche Landesunterbehörde)	(Räuml. Zuständigkeitsbereich)
11 (Amtsverband/Amtsgemeinde)	(Amtsgebiet)
12 Gemeinde	(Gemeindegebiet)
13 (Gemeindeteil, Ortschaft)	(Gemeindebezirk)

* Ohne Bundesverwaltungsbehörden.

In Klammern: nicht in allen Ländern vorhanden.

Das Schema läßt erkennen, wie sehr wir uns „im Kontaktfeld von Organisationslehre (im engeren Sinne Verwaltungslehre) und Raumlehre“ bewegen, was „sowohl für

wissenschaftliche Grundlagenforschung wie für pragmatische Anwendung eine Verständigung über Begriffswerte und Begriffsinhalte erforderlich“ macht (S. 54), die „das Grundverhältnis zwischen Verwaltung und Gebiet auf eine bestimmte Reihe von Organisationselementen zurückführen“ sollen (S. 68); denn – hier mündete *Mädings* Schlußwort zur Diskussion (S. 79) –

„sicher wird die Effektivität der Planung dann besonders groß sein, wenn sie gleichzeitig Stabs- und Entscheidungsvorbereitungsstelle einer leistungsfähigen Verwaltungseinheit ist. Und hierin liegt eben diese jeweils von Zeit zu Zeit sich ergebende Notwendigkeit, sich zu überlegen, ob man zu einer Neuordnung kommt, die gleichzeitig auch die Planungseinrichtungen mitumfaßt und einbezieht.“

Als Parallele und konkretisierende Ergänzung zu dieser Meinung seien die historischen und aktuellen Gesichtspunkte angeführt, die Dr. *Frido Wagener* (Düsseldorf) in die Mitte seines Referats über „Grundlagen und Maßstäbe für eine territoriale Verwaltungsreform“ stellte (S. 89):

„Wenn man alle Reformpläne und alle Reformen der letzten 50 Jahre in Deutschland und in der Bundesrepublik auf einheitliche Züge betrachtet, wenn man versucht, übereinstimmende Vorschläge herauszudestillieren, so kann man tatsächlich Trends, einen Katalog von mehreren eindeutigen Richtungen herauskristallisieren. Es muß angenommen werden, und dies ist eine meiner Annahmen, wenn aus allen Plänen auf manchen Gebieten gleichartige Vorschläge herauskommen, daß diese Vorschläge dann auch für den Neubau der Verwaltung in der Bundesrepublik zur Grundlage genommen werden müssen. Stichwortartig handelt es sich um folgende Entwicklungsrichtungen:

1. Vergrößerung der ländlichen Gemeinden,
2. Vergrößerung der Kreise,
3. Rückkehr kleinerer kreisfreier Städte in die sie umgebenden Kreise,
4. Beschränkung von Eingemeindungen in Großstädte auf zusammengewachsene oder doch zusammengehörige Siedlungsgebiete,
5. Aufrechterhaltung und Vergrößerung der Regierungsbezirke oder vergleichbarer Verwaltungseinheiten,
6. Verbesserung der Einheit der Verwaltung auf allen Verwaltungsebenen.“

In der Diskussion fügte *Wagener* hinzu, er glaube, „daß ein wesentlicher Antrieb für die Verwaltungsreformbestrebungen aus dem Nichtfunktionieren der Regelung des Bundesbaugesetzes für die sehr kleinen Gemeinden entsprungen ist“. Indessen: obwohl *Wagener* die Bauleitplanung als wichtigen Antrieb für die Verwaltungsreform einschätzt, setzt er sich von der Hoffnung ab, daß „kommunales Verfassungsrecht plus territorialer Regelung“ vom Bund gemacht werden könne: Angesichts der Verfassungslage müßten wir „dabei bleiben, daß die Länder ihren Verwaltungszuschnitt, die Größenordnungen selbst festlegen“ (S. 105).

Ausgehend von der politisch überaus schwierig zu bewältigenden Problematik grenzüberschreitender Planung, begann Landrat a. D. Dr. *K. Becker-Marx* mit einer kühnen These:

„Wenn wir hier von Raumordnung und Verwaltungsreform reden, dann muß man, um vollständig zu sein, gleich als Drittes die Neugliederung der Länder mitnennen. Alle drei Prinzipien betreffen im Grunde denselben Gegenstand, die Inadäquanz

zwischen den Lebensverhältnissen dieser Zeit und der herkömmlichen Verwaltungsgliederung; man macht sich dabei kaum einer Häresie schuldig, wenn man in diesem Zusammenhang die Länder in einem einfachen, funktionalen Sinne als Verwaltungskörper ansieht.

Diese Inadäquanz entsteht durch das Zusammentreffen der Lebensbedingungen des technischen Zeitalters mit den politischen und administrativen Strukturen der alten Agrargesellschaft. Unter den Verhältnissen einer sesshaften, bäuerlichen, also weithin immobilien Gesellschaft spielt der Zuschnitt von Verwaltungsbezirken, selbst von politischen Bereichen, keine entscheidende Rolle. ... Diese in unser Jahrhundert mitgeschleppten administrativen Anachronismen stoßen aber jetzt auf höchst bedeutsame qualitative Änderungen der sozialen Verhältnisse. Deshalb werden auch qualitative Änderungen der administrativen Verhältnisse nötig.“

Da in der weiteren Aussprache einer Reform der Länder gegenwärtig kaum Chancen gegeben wurden, zitieren wir die einschränkende Bemerkung, die *Becker-Marx* selbst zu diesem Thema machte, indem er vom „Bewußtsein unserer Durchschnittsparlamentarier“ ausging, denen „Verwaltungsreform vorwiegend unter dem Aspekt der Notjahre nach dem ersten und zweiten Weltkriege als Sparmaßnahme, Verwaltungsreform also als Verwaltungsreduktion erscheint.“

Hieraus drängt sich diese Folgerung auf (S. 110):

„Gemessen an diesen Proportionen, ist die ganze heutige Bewegung mit der Neugliederung der Länder, der Verwaltungsreform und der Raumordnung vermutlich noch nicht der Prozeß, der die Adäquation von gesellschaftlicher Anforderung und administrativer Folge in vollem Umfange bewältigen könnte, sondern höchstens dessen erste Stufe. Wir müssen uns vermutlich einstellen auf eine Periode progressiver Umgestaltungen, auf progressive Reformen. Wir stehen mit dem, was wir heute unternehmen, wohl erst am Anfang.“

Solche Skepsis oder Selbstbescheidung schließt aber offensichtlich den Glauben an die Zukunft nicht aus; denn derselbe Sprecher schloß sein Referat ermutigend ab, wobei wir den Akzent auf der Raumordnung beachtenswert finden (S. 121):

„Die Raumordnung besteht weiter als ein Impuls, die Korrekturen beständig weiter zu korrigieren. Sie ist als eine Art platonischer Idee künftiger Raumstruktur dazu berufen, die prinzipiellen Änderungen in einer technischen Welt und in einem 'Europa der Regionen' – nach einem Worte von *François Gravier* – stets vor Augen zu halten. Ihr ceterum censeo wird auch in der Periode der Reformen, die sich an das heute Erreichbare halten, nicht verstummen.“

Hieran knüpfte Prof. Dr. *Werner Weber* (Göttingen), der über „Aufgaben der Verwaltungsreform unter besonderer Berücksichtigung von Niedersachsen“ berichtete, im positiven Sinne an (S. 128 f.):

„... ich habe es aus den Worten von Herrn *Becker-Marx* herausgespürt, daß die im Rahmen der Raumplanung angestellten Überlegungen für die Probleme der Verwaltungs- und Gebietsstruktur einen außerordentlich starken motorischen Effekt haben, daß sie sozusagen immer wieder das Überlieferte in Frage stellen können und sollen und von dort aus zu neuen Aspekten hinsichtlich der Verwaltungs- und Gebietsstruktur führen müssen ... Ich bejahe diese motorisierende und in Frage stellende Funktion der Raumplanung, glaube allerdings, daß damit der Zusammenhang zwischen der Raumplanung und der

Verwaltungs- und Gebietsreform schon im Kerne bezeichnet ist.“

Dies bedeutet nun freilich nach *Weber* nicht, daß – was z. B. die Dimensionierung der Kreise betrifft – die Überlegungen der Raumplanung sich immer mit denjenigen decken, die zu einer bestimmten Verwaltungsstruktur führen. So hat man sich in Niedersachsen anhand eines Modellversuchs der Bildung von 15 Großkreisen im Sinne von Regionalkreisen „davon überzeugt, daß diese unter den Gesichtspunkten der Regionalplanung gut zugeschnittenen Kreise für die Aufgaben der Administration nicht geeignet wären“, und zwar wegen der Überschreitung der administrativen Beherrschbarkeit übersehbarer Räume (S. 130).

Ungeachtet der fast durchweg von den Referenten – zuletzt und gerade von Prof. *Weber* – behutsam abgetasteten und eingeschränkten Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum, erhob Oberbaurat *Wolfgang Rauchbach* (Hildesheim) nachdrücklich Bedenken gegen die Möglichkeit optimaler Lösungen. Er nannte den Oberweser-Raum und den Raum Südost-Niedersachsen (Zonenrandgebiet) als Beispiele dafür, „daß die Vorschläge der Gebiets- und Verwaltungskommission wenig berücksichtigen, was die Raumordnung dazu zu sagen hat“, und er meinte, daß auch bei der Kreis- und Gemeindereform in Niedersachsen „ohne Rücksicht auf raumordnerische Vorstellungen entschieden“ werde (S. 153). Da Dipl.-Volkswirt *Adolf Weiß* (Düsseldorf) später ähnliche Sorgen zur Kongruenz von Verwaltungs- und Planungsraum, und zwar bezüglich der infrastrukturellen Einrichtungen, äußerte (S. 160), stellte Prof. *Weber* zum Abschluß der Diskussion eindeutig klar (S. 161):

„Wenn Sie von der möglichsten Kongruenz von Planungsraum und Verwaltungsraum ausgehen, dann würde das eigentlich nicht dem bisherigen Ergebnis der Erörterungen entsprechen, wo die Kongruenz dieser beiden Räume in der allgemeinen Diskussion gerade nicht als realisierbar zu Grunde gelegt worden ist. Daß womöglich Annäherungen versucht werden, ja, aber daß à tout prix eine Kongruenz verwirklicht wird, das, glaube ich, ist hier nicht ernsthaft vertreten worden.“

Das Problem der Grenze; Raumordnung und Verwaltungsreform – ein permanenter Vorgang?

Mäding nannte die Grenzziehung „das Kernproblem der organisatorischen und juristischen Bestimmung der Gebietsorganisation“, und er stellte hierzu einen Fragenkatalog auf (S. 58 f.):

- Bedeutung der Grenze für die Verwaltung,
- Bedeutung der Grenze für den Bürger,
- Organisatorische Wirkung von Grenzänderungen,
- Änderung der Entwicklungsplanung für neuabgegrenzte Raumeinheiten,
- Problem der für die Grenzführung geeigneten Raumelemente,
- Problem der optimalen Entfernung der Grenze vom Handlungszentrum.

Dieser Katalog macht die Oszillation oder Vieldeutigkeit des Begriffs der Grenze deutlich: ihre räumliche und orga-

nisatorische, ihre politische und soziologisch-psychologische Bedeutung. Allerdings muß man sich darüber klar sein, daß die verschiedenartige Möglichkeit der Definition eher theoretischen (und in diesem Sinne sehr brauchbaren) Charakter hat, während in der Realität die scheinbar abweichenden Begriffsinhalte sich vielfach überlappen und oft decken. Da mithin die Grenzen – eines Landes, eines Bezirks, einer Region, eines Kreises, einer Gemeinde – in der Lebenswirklichkeit die Regierungen und Verwaltungen ebenso betreffen und treffen wie die Regierten und Verwalteten bis zum einzelnen Bürger, war man sich unter den Referenten und Diskussionsteilnehmern fast durchweg darüber einig, daß auch der häufig gebrauchte Ausdruck einer „Permanenten Reform“ der Begrenzung bedarf. *Wagener* nannte sogar „eine territoriale Verwaltungsreform in Permanenz das Schlimmste, was passieren kann“ (S. 96).

Völlige Einigkeit bestand aus historischer Sicht und bei Übertragung der Vergangenheit in die Zukunft, als z. B. *Rietdorf* sagte (S. 28):

„Wir haben 150 Jahre lang die gleichen Verwaltungsgrenzen gehabt; daß sich diese Verwaltungsgrenzen überlebt haben, daran ist kein Zweifel. Die Idee, daß man jetzt für weitere 150 Jahre Verwaltungsgrenzen macht, dies scheint mir grundfalsch zu sein. Woran es in der Vergangenheit gefehlt hat, das war die mangelnde Fähigkeit, sich in Zeiträumen von Generationen in den Grenzen den neuen Bedürfnissen anzupassen. Diese Elastizität in der Grenzgestaltung müssen wir uns in Zukunft bewahren.“

Der Gedanke von Reformen in Abständen von Generationen kehrte immer wieder. Damit war selbstverständlich nicht auf genau 30 Jahre abgezielt; sondern die herrschende Meinung ging dahin, der Abstand von einem Jahrhundert sei in unserer schnelllebigen Zeit ebenso unerträglich wie eine tatsächliche „Permanenz“, die die unentbehrliche Kontinuität im staatlichen wie im gesellschaftlichen Zusammenleben stören, ja: zerstören würde. Indessen verdient hier ein Gedanke von Oberbaurat *Rauchbach* zitiert zu werden, der die Bedeutung der Grenze aus raumordnerischer Sicht charakterisiert (S. 76):

„Es gehört zum Wesen der Raumordnung und Landesplanung, daß sie immer und überall Grenzen überwindet. Und zwar auch die nun bevorstehenden neu festzusetzenden Grenzen. Insofern ist Landesplanung und Raumordnung von jeher – und wird es auch in Zukunft bleiben – ein permanenter Vorgang.“

Unbedenklicher scheint man zur permanenten Verwaltungsreform im Osten zu stehen, wie von Dr. *Helmut Lehmann* zu hören war, wonach das wirtschaftliche Geschehen keine Ruhepunkte kenne und für die Verwaltungsgrenzen maßgeblich sei; infolgedessen (S. 191 f.):

„Diese dynamische Einstellung, dieses Prozeßdenken, bedingt natürlich, was die Verwaltungsgrenzen angeht, ebenfalls eine wohlwollende Einstellung gegenüber dauernden Veränderungen. Verwaltungsgrenzen werden, müssen, sollen geändert werden, sofern oder sobald sich neue wirtschaftliche Verhältnisse oder Tatbestände eingestellt haben. Das ist nicht nur in der Theorie so, sondern auch in der Praxis.“

Doch schließt das auch in der DDR und in der UdSSR vorausschauende Planung nicht aus:

„Angenommen, man hat erkannt, daß in einem bestimmten Gebiet, einer Region, sich eine neue Industrie etabliert, bei der man schon absehen kann, daß sie in etwa 10 Jahren eine erhebliche Rolle spielen wird – dann grenzt man dieses Gebiet bereits soweit ab, daß es in etwa die vorausschaubare regionale Ausbreitung dieser Industrie umfaßt. Man zieht also die Grenzen so, daß sie wie ein weiter Mantel wirken ... Dafür gibt es zahlreiche Beispiele, vor allem in Rußland.“

Fragen der Grenzen und ihrer Überwindung und Bewältigung wurden in Referaten und Diskussionsbeiträgen immer wieder behandelt oder gestreift, wobei abwechselnd die Grenzen von Gemeinden, Kreisen, Bezirken in Rede standen. Das Für und Wider in Theorie und Praxis ist den Fachleuten der Verwaltung und der Raumordnung so bekannt, daß es in diesem Bericht vernachlässigt werden darf – bis auf einen Punkt, dem im übernächsten Abschnitt unseres Berichtes („Grenzüberschreitende Regionen“) Raum gewährt wird. – Zunächst aber einiges über:

Begriff, Gestalt und Gestaltung der Region

Aus dem Teilnehmerkreis wurde bedauert, daß bei der Interpretation der „Region“ Unklarheiten mitgeschleppt werden. Der daraufhin geäußerte Zweifel, ob es möglich sei, diesen Begriff heute einheitlich und als herrschende Meinung zu definieren, da es gegenwärtig von der EWG-Region bis zum Lösungsversuch einer mittleren Großstadt mit dem sie umgebenden Landkreis viele verschiedenartige Formen und Fassungen der Region gebe (S. 73), wurde von Prof. Weber zu der These vertieft (S. 75),

„daß der Begriff Region ein Begriff der Raumordnung und der Raumplanung ist und die Übernahme in juristische Distinktionen und in juristische Körperschaftsbezeichnungen äußerst problematisch ist, weil man nämlich damit die Entwicklungsfähigkeit dieses Begriffes innerhalb der Problematik der Raumordnung und der Raumplanung präjudiziert. Daß im Rahmen der raumordnerischen Überlegungen keine feste Definition des Begriffes 'Region' gegeben werden kann, ist ja kein Nachteil, sondern das ist ein Vorteil. Das zeigt, daß man diese Lösungen noch nicht gefunden hat und daß dieser Begriff innerhalb der Raumordnungsüberlegungen wahrscheinlich auch einem starken Wandel, einem ständigen Wandel möglicherweise, unterworfen ist.“

Diese wissenschaftliche Differenzierung bestätigte Staatssekretär a. D. Prof. Dr. W. Ernst (Bonn) als erfahrener Raumordnungspraktiker, indem er sie mit konkreten Beispielen belegte (S. 150):

„Die Region als Planungsbegriff oder als Planungseinheit kann sich in ihrer räumlichen Ausdehnung sehr rasch ändern. Sie brauchen nur einen neuen Industriebetrieb anzusiedeln oder die Verkehrsverbindungen zu verbessern, schon kann sich der regionale Verflechtungsbereich der menschlichen Beziehungen ändern, und so rasch kann die Verwaltung nicht immer wieder diesen räumlichen Änderungen der Region angepaßt werden. Ich glaube also, wir müssen von der Vorstellung abgehen, daß man Region und Verwaltungsorganisation auf die Dauer ständig in Übereinstimmung halten könnte. Das ist für den Fach-

mann der Verwaltung einfach eine unvollziehbare Vorstellung, so erwünscht das sein mag.“

Die vielfach mißverstandene Bedeutung des Begriffes „Stadtregion“ als Planungsraum klärte Dr. Georg Müller (Bad Godesberg), indem er ihren Sinn und Zweck erläuterte (S. 76 f.):

„Die Stadtregionen sind aus dem Bedürfnis heraus entstanden, den Funktionsbereich der Stadt, der über die administrative Grenze der Stadt hinausgreift, statistisch transparent zu machen. Deswegen sind nach einheitlichen Schwellenwerten die Zonen für das Umland festgelegt worden. Auf diese Zonen sind dann die statistischen Daten bezogen worden, so daß man das Wachstum des städtischen Raumes statistisch erkennen kann. Ähnlich sind wir – und da möchte ich etwas anfügen, was mir im Zusammenhang mit der Territorialreform sehr wichtig zu sein scheint – in der Statistik dazu übergegangen, die großen Städte innerhalb ihrer Grenzen weiter zu gliedern bis hinunter zu Blöcken und hierfür statistische Daten bereitzustellen.

Umgekehrt müssen wir nun, wenn aus den 24 500 Gemeinden eine wesentlich geringere Zahl von Großgemeinden geschaffen wird, darauf achten, daß dadurch nicht statistische Informationen verschüttet werden. ... Für die Umrechnung statistischer Daten auf die neuen Gemeinden ist es eine große Schwierigkeit, wenn bei Zusammenlegungen Gemeinden zerteilt werden und dann bewohnte Gemeindeteile zu der einen oder anderen Großgemeinde hinzukommen. Die Umrechnung statistischer Daten der Vergangenheit ist dann in aller Regel nicht möglich. Man sollte bei allen Territorialreformen auch diese praktische Seite mit bedenken.“

In ähnlicher Weise wie beim Begriff Region mit seinen mehrschichtigen, wandelbaren und sich auch in der Zukunft sicherlich wandelnden Inhalten blieb offen und mußte offen gelassen werden die Welt der Vorstellungen von der Gestalt der Region und von den Möglichkeiten ihrer Gestaltung. Ballungen der Wirtschaft und ihr folgend Verdichtungsräume mit zahlreichen nahe beieinander liegenden Großstädten – klassisches Beispiel in der BRD: das Rhein-Ruhr-Gebiet – geben nun einmal schwer zu bewältigende und ganz andere Voraussetzungen für regionale Planung und Verwaltung als etwa „Solitärstädte“ mit einem mehr oder minder stark agrarisch bestimmten Einzugsbereich, wobei zahlreiche Zwischenstufen unterschiedlicher Typen ihre eigene Rolle spielen. Indessen bleibt erstaunlich und für den Staatsbürger unbefriedigend, daß das nun fast ein halbes Jahrhundert alte Vorbild des Siedungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) so wenig Schule gemacht hat wie der nicht nur für Solitärstädte überaus brauchbare andere Fall des Großraum-Hannover-Verbandes (GHV), dessen gesetzliche Grundlage immerhin auf das Jahr 1963 zurückgeht und der die Berechtigung, ja: die Notwendigkeit seiner Existenz in einem halben Jahrzehnt bewiesen hat. Es war daher zu begrüßen, daß der frühere Verbandsdirektor des GHV und derzeitige Ministerialdiregent im Niedersächsischen Innenministerium, Dr. Karl Ahrens (Hannover), zu einem Vortrag über „Verwaltungsreform und Ballungsräume“ aufgefordert worden war. Nicht zu begrüßen und schwer verständlich bleibt es dagegen, daß zu diesem Referat – als einzigem! – kein Teilnehmer Stellung nahm. Dies, obwohl Ahrens Meinungen äußerte, die Widerspruch oder Zustimmung – also eine Diskussion – geradezu herausforderten, angefangen bei der von Ahrens betonten Notwendigkeit

ständiger Koordinierung aller Planungen und Maßnahmen und bei den klar herausgearbeiteten Widerständen, die solche Koordinierung erschweren (S. 36):

„Nun zeigt sich aber gerade in Verdichtungsräumen häufig eine Konkurrenzhaltung unter den kommunalen Körperschaften, die die Koordinierung erschwert oder hindert, die Grenzgebiete vernachlässigt oder – und auch das ist nicht zu verantworten – zu unwirtschaftlichen Prestige- oder Parallelinvestitionen führt. Unter solchen Verhältnissen ist es für die staatliche Landesplanung unerhört schwierig, wenn nicht unmöglich, Ordnungsvorstellungen zu entwickeln und im Rahmen des § 1 III BBauG durchzusetzen. Ganz allgemein sind die Realisierungschancen für die Raumordnung aus den verschiedensten Gründen rechtlicher wie politischer Art nur begrenzt. Hier, in den Ballungsräumen, sinkt ihre Wirksamkeit in den härteren Konkurrenzen und in dem Gestrüpp von Verflechtungen und Fachplanungen noch weiter ab.

Eine Lösung dieses Dilemmas der Raumordnung in den Ballungsräumen ist nicht durch Maßnahmen im staatlichen Bereich zu finden.“

Schließen wir aus der Tatsache, daß dem letztzitierten Satz keiner der zahlreich anwesenden Landesplaner widersprochen hat, deren Zustimmung, so hieße das, daß für die Verdichtungsgebiete die Delegation der planerischen Gesamtaufgaben auf den kommunalen Sektor generell bejaht wird; oder wie *Abrens* es präzisierte (S. 37).

„Es geht ja nicht allein um eine sachlich begrenzte Aufgabe der räumlichen Planung, sondern um die einheitliche Aufgabe der Ordnung des Ballungsraumes und seine Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen. Diese Einrichtungen aber sind durchweg kommunale Einrichtungen. Es geht also um die Summierung der kommunalen Funktionen und ihre Ausrichtung auf die Belange des Gesamttraumes. Schon aus diesem Grunde ist es unabweisbar, auch die Aufgabe der Ordnung und Entwicklung des Gesamttraumes als eine im weiteren Sinne kommunale anzusehen. Dies muß um so eher gelten, als im Rahmen der Verwaltungsreform durchweg Bemühungen erkennbar werden, die Aufgaben der Landesplanung stärker als bisher kommunaler Entscheidung zugänglich zu machen. Vor allem aber liegt es im Interesse einer plankonformen Realisierung der Maßnahmen, die Identität von planender Behörde und durchführenden kommunalen Körperschaften herbeizuführen.“

Für diese These spricht neben den aus der Sache abgeleiteten Argumenten, daß die vielzitierte örtliche Verbundenheit des Bürgers von heute oft die Gemeindegrenzen sprengt, so daß – wie Prof. *Klaus Stern* es formuliert hat – der Regionalpatriotismus den Lokalpatriotismus überwiegt. Wie auch immer: Die viel berufene interkommunale Zusammenarbeit, die um die letzte Jahrhundertwende in Versorgung und Verkehr begonnen und sich in zahlreichen anderen Fachbereichen fortgesetzt hat, ist fragwürdig geworden, weil Zweckverbände oder zivilrechtliche Zusammenschlüsse über die Erfüllung von Einzelaufgaben nicht hinausreichen. Daher liegt der Gedanke umfassender Verbandslösungen nahe, wie ihn das Großraum Hannover-Gesetz immerhin in wesentlichen Ansätzen verwirklicht hat. Für die weiterführenden Ideen, die im GHV z. Z. entwickelt werden, nämlich den Verband zu einer großen Einheitsgemeinde zu entwickeln, sei auf die Ausführungen von *Abrens* verwiesen (S. 37 f.).

Die Gestalt und die Form der künftigen Stadt fällt min-

destens zum Teil auch bei dem folgenden Thema ins Gewicht, dem ein eigenes Referat gewidmet wurde:

Grenzüberschreitende Regionen

Becker-Marx fand (S. 112 f.) zu folgender Klarstellung keinen Widerspruch:

... „nehmen Forderungen der Raumordnung, vor allem aber nimmt der Begriff der Region die schärfsten Konturen an in den Grenzräumen der deutschen Länder, also da, wo unser föderalistischer Staatsaufbau die deutsche Landkarte parzelliert und bisweilen die Lebensverhältnisse auch partikularisiert. Für derartige Räume und ihre Ordnung leisten Länderreform und Verwaltungsreform zunächst nichts: die Neugliederung steht noch vor der Tür, offenbar noch in sehr entlegenen Vorhöfen. Eine Verwaltungsreform erbringt in diesen grenzüberschreitenden Räumen auch nichts, weil sie nie den gesamten Wirtschaftsraum umfassen kann, sondern nur die einzelnen Teile, was bei dem Einfallsreichtum und der Varietät, mit denen wir in allen Ländern an das Werk der Verwaltungsreform gehen, ohnehin eher bedrückend als ermutigend in diesen grenzüberschreitenden Räumen wirken kann. An dieser Stelle gewinnt der Begriff der Region eine praktische Bedeutung: er hat hier die scharfen Limitationen der Ländergrenzen abzuschleifen, die sich mitten in einheitlich strukturierten Räumen erheben.“

Als Beispiele nannte der Referent (S. 114 ff.)

- den Küstenbereich, „in welchem neben den Flächenstaaten die punktuellen Konzentrationen der Hansestädte herangewachsen sind“,
- das Rhein-Neckargebiet,
- den Raum Mainz-Wiesbaden,
- den Raum Karlsruhe und das gegenüber liegende linksrheinische Gebiet,
- die regionalen Beziehungen am Oberrhein (BRD/Frankreich/Schweiz),
- den Fall des Bodensees als Exempel „der europäischen Situation zwischen Vergangenheit und Zukunft, in welchem einer exemplarischen räumlichen Gemeinschaft auch eine exemplarisch divergierende Grenzziehung gegenübersteht, welche das Gebiet in die Hoheitsbereiche dreier europäischer Staaten zerlegt. Überdies geht auch noch, wie man weiß, die Grenze der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch diesen Raum“;
- und schließlich den Fall Ulm/Neu-Ulm.

Becker-Marx legte Wert darauf, nur Beispiele genannt zu haben, da sich allein für Rheinland-Pfalz 8 solcher Gebiete nennen ließen. Der Bund kann an diesen verworrenen Verhältnissen nichts ändern, weil er mit seiner „Rahmenkompetenz“ (S. 116) auf eine Nebenrolle beschränkt ist, „die lediglich der allgemeinen Stimmung Ausdruck geben kann wie der Chor im antiken Drama“. Infolgedessen sieht *Becker-Marx* nur den Ausweg, Regionalplanung auf Grund staatsvertraglicher Regelung zu betreiben, also durch Koordination der zuständigen Rechtsträger, die, wenn sie gelingt, zum Meilenstein, wenn sie mißlingt, zum Grabstein des deutschen Föderalismus werden könne (S. 116 ff.). Während solche Staatsverträge anderwärts – z. B. im Küstengebiet zwischen den Flächenstaaten und den Hansestädten – schon seit Jahren zur Evidenz gelangt sind, ist im Rhein-Neckar-Raum, wo die Peripherien dreier Bundesländer aneinanderstoßen, erst unlängst die Plattform für eine Lösung

gefunden worden: die Schaffung eines gemeinsamen Raumordnungsverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der Verband (S. 120)

„stellt auf Grund einheitlicher Entwicklungsziele, welche die Länder auf der Grundlage ihrer Landesentwicklungspläne gemeinsam für diesen Raum verfassen wollen, einen Raumordnungsplan auf. Dieser Raumordnungsplan bezieht sich auf diejenigen Planungsaufgaben, die das ganze, über 3000 qkm große Gebiet mit 1,6 Mill. Einwohnern betreffen. Dieser Plan wird von den drei beteiligten Landesregierungen geprüft und erhält danach Verbindlichkeit für den Gesamtraum.“

Für die Planung des Gesamttraumes und für die Teilräume wird eine einzige Planungsstelle gebildet, und die Mitglieder der Beschlußorgane in den Teilgemeinschaften haben die gleiche Funktion im Gesamtverband. Im ganzen ist das, wie *Becker-Marx* sagte, ein zwar differenziertes Organisationsmodell, „das zu komplizierten Methoden und Umwegen führt, das aber bei gutem Willen und Einsicht durchaus praktikable Lösungen eröffnet“. – Dies ist freilich zunächst nur eine Hoffnung: an ihren Früchten sollt ihr sie erkennen ...

Leistungsverwaltung – Wirtschaftlichkeitsrechnung – Maßstäbe

Als Illusion und nicht als Schlüssel der Verwaltungsreform wurde der Abbau der Aufgaben der Verwaltung von mehreren Sachverständigen bezeichnet. Dem Vorschlag eines Bürgermeisters (Dr. *Fritz Dahlem*, Mainz; S. 29 f.), einmal zu prüfen, „ob denn nicht die Fülle der Genehmigungsvorbehalte, die uns doch laufend drücken, die den Verwaltungsablauf verlängern und die absolut nicht notwendig sind, grundsätzlich abgebaut werden sollten“, hielt Dr. *Rietdorf* entgegen, „daß die Einschaltung einer höheren Stelle nicht nur der Verwaltungerschwerung, sondern auch einem gewollten Interessenausgleich dient“. *Rietdorf* bestritt natürlich nicht die Zweckmäßigkeit des Abbaues überflüssiger Verwaltungsaufgaben, aber er betonte nochmals, daß hier eben keinesfalls der Schlüssel zur Verwaltungsreform liege, und er fand sich hierin von Prof. *Weber* unterstützt (S. 127): Zwar gebe es noch altüberlieferte und fortgeschleppte Verwaltungsbetätigungen: „Zieht man aber eine Bilanz, so handelt es sich dabei um verhältnismäßig untergeordnete und beiläufige Angelegenheiten. Mit einem grundlegenden Abbau der Verwaltungsaufgaben im modernen Verwaltungsstaat ist in der Tat nicht zu rechnen.“ Bestehen bleibt dagegen und immer von neuem geltend zu machen ist die von *Rietdorf* angeführte Forderung des früheren Ministerpräsidenten *Arnold* aus dem Jahre 1952 (S. 8), „jede Verwaltung verliere ihren Sinn, wenn sie nicht eine sachliche Leistung erbringe, die im richtigen Verhältnis zu der Zahl der beschäftigten Personen und den Aufwendungen für ihre technischen Bedürfnisse stehe“.

Ziel muß somit – wie es in einem der für Nordrhein-Westfalen erstatteten Gutachten heißt (S. 10) – sein, „mit möglichst geringem Aufwand an Kosten einen möglichst großen Erfolg zu erzielen. Die Steigerung der Leistung steht also an der Spitze. Das Bemühen um eine Verbilligung der Ver-

waltung darf die Leistungsfähigkeit nicht schwächen“. Mit anderen Worten: Die populäre Neigung, Wirtschaftlichkeit mit Sparsamkeit zu identifizieren, muß ausgerottet werden; oder wie *Rietdorf* es ausdrückte (S. 12):

„Verwaltungsreform bedeutet die Ausführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen auf kostenrechnerischer Grundlage bei allen organisatorischen Betrachtungen und Planungen. Das erfordert auch eine Erziehung des Beamten zu wirtschaftlicher Denkweise, bei der wir trotz aller Aus- und Fortbildung noch sehr am Anfang stehen.“

Hierzu nun hat Dr. *Frido Wagener* (Düsseldorf) eine Reihe von Gedanken entwickelt, deren Grundzüge er in seinem Referat über „Grundlagen und Maßstäbe für eine territoriale Verwaltungsreform“ darlegte. Seine Vorschläge sind auf Kritik gestoßen und werden auch weiterhin darauf stoßen. Indessen zwingt das sachliche Gewicht der Gedankenführung zur Auseinandersetzung, die hier freilich nur skizziert werden kann. – Am Anfang seines Referats stellte *Wagener* u. a. klar (S. 81):

„Wissenschaftliche Vorarbeiten über Maßstäbe zum Umbau der Verwaltung sind so gut wie nicht vorhanden. So reichen denn auch die ersten Vorschläge für die zweckmäßige Größenordnung unterster kommunaler Verwaltungseinheiten von 200 oder 400 Einwohnern in Bayern und Hessen bis zu 7500 oder 8000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.“

Was *Wageners* Zielsetzungen und Methoden betrifft, so setzt er auf die wachsende allgemeine Bereitschaft zur Planung:

„Es ist die Einsicht dafür gewachsen, daß die technische Welt sich so tiefgreifenden und schnellen Wandlungen gegenüber sieht, daß dieser Wandel in seinem Fortgang nicht sich selbst überlassen bleiben kann. Die Planung ist zu einem Schlüsselbegriff der Gegenwart geworden. Es geht um eine Planung nicht gegen die Freiheit, sondern für die Freiheit.“

Hiervon ausgehend, führte *Wagener* als technische Grundlagen, als „Schrittmacher“ der Verwaltungsreform 3 Prinzipien an, nämlich (S. 85 ff.):

- das Prinzip der hohen Zahl,
- das Prinzip der Entfernungsschrumpfung,
- das Prinzip der Arbeitsteilung.

Nachdem er diese Prinzipien begründet und belegt hatte, kam *Wagener* zu folgendem „Zwischenergebnis“ (S. 88):

„Danach steht fest, daß durch die Verkehrs-, Wirtschafts- und Siedlungsentwicklungen der letzten Jahrzehnte die optimale Größe von Organisations- und Verwaltungseinheiten wesentlich heraufgesetzt worden ist. Die Entwicklung technischer Verwaltungshilfsmittel einschließlich der elektronischen Datenverarbeitung tendiert in ihren Auswirkungen ebenfalls in diese Richtung. Dem Großbetrieb folgt die Großverwaltung. Der Verwaltungserfolg und ein hoher Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsgrad der Verwaltung wird entscheidend. Er erscheint wichtiger als Personalverminderung und Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungsverbilligung.“

Es ist ersichtlich, daß hier ökonomische Gesichtspunkte prävalieren, die quantifizierende Maßstäbe ermöglichen. Hierzu stellte *Wagener* selbst die folgenden Fragen (S. 88):

- „– Was sind Maßstäbe, und warum sind sie notwendig?
weiter
– Kann man ein in sich geschlossenes System von Maßstäben aufstellen?

und schließlich

- Wie sind die Maßstäbe zu quantifizieren, insbesondere wie kann man Maßstäbe aufstellen, die nachvollziehbar sind, die nachrechenbar sind? Unabhängig davon, ob man einige Annahmen hineinsteckt, aber man muß es deutlich machen, daß man mit Annahmen arbeitet.“

Den hieraus abgeleiteten Katalog der Entwicklungsrichtungen für die Struktur und Größe von Gemeinden, Kreisen und Regierungsbezirken haben wir schon bei der Erörterung des Generalthemas gebracht. *Wageners* System von „Prüfungsmaßstäben“ hier darzulegen, würde zu weit führen; es wird jedoch weiter unten in einer Antwort zur Diskussion umrissen. Außer Frage steht, daß dieses System Gegenstand gründlicher Überlegungen sein wird. Daß es bereits vom Ausgang her zur Kritik herausfordert, zeigte sich in der Diskussion am präzisesten wohl in der Fragestellung des Akademischen Rates Dr. *Günter Püttner* (Köln) (S. 102):

„Ich wollte ein Bedenken hinsichtlich der Frage anmelden, ob man bei der Verwaltungsreform nur die Berechnung des Apparates zu Grunde legen kann, und auch bei der Frage, wie man den Erfolg einer Verwaltung werten soll. Denn das ganze System, das Sie hier aufgerichtet und vorgetragen haben, zielt doch letztlich darauf ab, daß eine Verwaltung nach bestimmten Maßstäben daraufhin bewertet wird, ob sie erfolgreich arbeitet oder nicht.“

Nachdem er bemerkt hatte, daß quantifizierende Merkmale vielleicht das bürgerschaftliche Element in der Selbstverwaltung überrollen könnten, fuhr *Püttner* fort:

„Können wir aber auf diesem Gebiet überhaupt messen, und können wir auf diesem Gebiet wenigstens einige Gewähr geben, daß die Neuordnung der Verwaltung nicht nur einen seelenlosen Apparat hervorbringt, sondern auch einen Rahmen, in dem sich die Beziehungen des Bürgers zum Staat in gedeihlicher Form entwickeln? Ich mache darauf aufmerksam, daß heute auch in der Wirtschaftspolitik und in der Wirtschaft, die Sie als Beispiel ja erwähnten, die betriebswirtschaftliche Methode außerordentlich darum ringt, wie man unternehmerische und wie man insbesondere volkswirtschaftliche Erfolge letztlich messen soll. Ich erinnere nur an einen Aufsatz von *Schmölders* (in der Gedächtnisschrift *Seraphim*, S. 87 ff.) zu diesem Thema, wo die psychologische Komponente wieder stärker hervor kommt, als man das vielleicht vor einigen Jahren vermutet hätte.“

In seiner Antwort zeigte sich *Wagener* solchen Bedenken aufgeschlossen; zur Erläuterung seines Systems, und wie er die Gewichte setzen will, antwortete er:

„Um die Maßstäbe für den optimalen Aufbau der Verwaltung in ihrem Verhältnis zueinander zu bewerten, habe ich die technischen Maßstäbe, also die Effektivität, mit 50 Punkten bewertet und den Integrationswert, also die politischen Maßstäbe, von denen Sie sprechen, auch mit 50 Punkten. Ich habe den Untermaßstab zur Effektivität, die Wirtschaftlichkeit, mit 35 Punkten bewertet und den Untermaßstab zum Integrationswert, nämlich die Festigung der Demokratie, auch mit 35 Punkten. Ich habe den Maßstab der optimalen Einwohnerbereiche

für Verwaltungsaufgaben, und nur aus diesem Bereich habe ich Ihnen einige Beispiele gegeben, mit 10 Punkten bewertet – das ist ein Untermaßstab der Wirtschaftlichkeit. Und ich habe die Berücksichtigung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung auch mit 10 Punkten bewertet. Sie sehen daraus: Einer Untersuchung, die sich über viele 100 Seiten erstreckt, der gebe ich in meinem System im Endergebnis 10 Punkte. Und eine Untersuchung darüber, ob das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung berücksichtigt ist, ob Entscheidungsmöglichkeit über wichtige Verwaltungsaufgaben gegeben ist, ob größtmögliche Dezentralisation von Verwaltungsaufgaben vorliegt, ob die Verwaltung einfach und übersichtlich ist, und schließlich auch die Einräumigkeit der Verwaltung – alles das hat bei mir mindestens das gleiche Gewicht wie das Apparatmäßige, das Technische.“

Als in der weiteren Diskussion das Punktsystem mit der auf den ersten Blick einleuchtenden Begründung angefochten wurde, man könne nicht verschiedene Qualitäten quantifizieren und dann vergleichen, replizierte *Wagener* überzeugend:

„Ich bin der Ansicht, daß man mit unvollkommenen Methoden immer noch besser fährt, als vor der Schwierigkeit zu stehen, keine vollkommenen Methoden zu erreichen und es dann überhaupt aufzugeben.“

In dieser Sache wird nun der uns Deutschen so fremde Mut zum Experiment den Ausschlag geben: Wenn in einigen Gebietskörperschaften die verantwortlichen Männer sich bald entschließen, das von *Frido Wagener* in seiner Habilitationsschrift bis in die Einzelheiten entwickelte System zu erproben, dann werden wir in wenigen Jahren wissen, ob und auf welche Weise es anwendbar ist.

Abschließende Bemerkungen

Wer das Seminar mitgemacht und danach mit zeitlichem Abstand den Band studiert hat, der den Ablauf wortgetreu wiedergibt, der widerstrebt ungern der Versuchung, dem Ablauf über die Grundzüge hinaus gerecht zu werden. Damit aber würde dieser Bericht seinen Zweck verfehlen, der darin besteht, alle anzuregen, die es angeht, sie möchten die lohnende Lektüre selbst auf sich nehmen. Deshalb sei nur noch hingewiesen einmal auf eine Reihe sachlicher Gesichtspunkte, die hier mehr oder minder vernachlässigt wurden; insbesondere Probleme

- der größeren Einheiten auf den verschiedenen Stufen der Verwaltungsgliederung (Regierungsbezirke, Kreise, Gemeinden) einschließlich des Zusammen- und Eingemeindungsproblems;
- des Status bisher kreisfreier, nunmehr einzukreisender Städte;
- der Realisierung des in § 1 Abs. 4 ROG von Bundes wegen bestätigten Gegenstromverfahrens in der Raumordnung;
- des Zusammenhangs von Finanzreform, Schulreform usw. mit Verwaltungsreform und Raumordnung;
- der Kooperation verschiedener Fachbereiche (analog einer „interdisziplinären Zusammenarbeit“); namentlich auch:
- der in zahlreichen Ministerialressorts zersplittert verwalteten, also nicht koordinierten Fondsmittel;

- der Beziehung von Gemeindegröße und selbständiger kommunaler Bauleitplanung;
- der Bodenpolitik auf der Basis des bestehenden Bodenrechts und seiner immer mehr geforderten Neuordnung;
- und nicht zuletzt der meist vernachlässigten Büroreform, mit der neben der Kosteneinsparung die Arbeit flüssiger zu gestalten und die Bearbeitungszeit zu verkürzen ist.

Ferner sei wenigstens erwähnt, daß zum Thema „Verwaltungsraum – Planungsraum“ ein ergiebiges Podiumsgespräch stattgefunden hat, das wesentlich von den Herren Dr. *Eversley* (Großbritannien), Dr. *Forbat* (Schweden), Dr. *de Jonge* (Niederlande) und Dr. *Lehmann* (Berlin) bestritten wurde und das Erkenntnisse teils über Parallelen, teils über Abweichungen in anderen Staaten gegenüber der BRD vermittelte. – Zum Generalthema wurden auch auf-

schlußreiche Filmvorführungen dargeboten. – Schließlich sind die Kurzberichte über den lehrreichen Abschluß der dreitägigen Veranstaltung zu nennen; er bestand in zwei Exkursionen, die aufschlußreiche Gespräche mit regional und örtlich engagierten Persönlichkeiten einschlossen; die Exkursionen führten ins Siegerland, wofür Dr. *G. Kroner*, und in den Raum Unna-Bergkamen-Hamm, wofür Dr. *H. Lohmeyer* verantwortlich war.

Die von Direktor Dr. habil. *Dittrich* einleitend genannte Voraussetzung des Seminars ist, wie sich aus der Darstellung des Ablaufs ergeben dürfte, erfüllt worden: Raumordner und Verwaltungsjuristen haben sich in ihren verschiedenartigen Ausgangspunkten, Aspekten und Zielen kennen und verstehen gelernt. Es steht zu hoffen, daß dieser Erfolg über den Kreis der Seminarteilnehmer hinaus fruchtbar wird.