

10.20.03

15.01.2009

Vortrag zu dem Thema "Möglichkeiten und Chancen kommunaler Selbstverwaltung für die regionale Entwicklung - insbesondere im Hinblick auf die Stadt- und Landbeziehungen"

Sehr geehrter Herr Prof. Wang Yukai,
sehr geehrte Damen und Herren der chinesischen Delegation,
sehr geehrte Damen und Herren der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit,

auch ich möchte Sie als Fachreferent für kommunalrechtliche Fragen herzlich beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen begrüßen.

Schwerpunkt meines Vortrages soll das Thema „Möglichkeiten und Chancen kommunaler Selbstverwaltung für die regionale Entwicklung – insbesondere im Hinblick auf die Stadt- und Landbeziehungen“ sein.

Aus unserer Sicht hat die rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung der vertikalen Verwaltungsstrukturen in einem Staat unmittelbar Einfluss auf die Möglichkeiten, gezielt die regionale Entwicklung im Hinblick auf Wirtschaft, Infrastruktur und sozialen Fragen zu verbessern. Im internationalen Vergleich weisen Staaten mit dezentralen Strukturen häufig ein stärker ausgeglichenes Verhältnis zwischen Großstädten und ländlichen Gebieten im Verhältnis zu zentralen Organisationsmodellen auf.

Ich möchte daher in meinem Vortrag darauf eingehen, inwieweit die Verwaltungsstrukturen zwischen dem Bundesland Nordrhein-Westfalen – den Kreisen – und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für eine zielgerichtete Entwicklung ländlicher und dünn besiedelter Gebiete darstellen. Hierzu werde ich auch einige Beispiele nennen.

Zunächst zur Begrifflichkeit: Deutschlandweit wird für die Ebene zwischen den Bundesländern und den Städten und Gemeinden der Begriff „Landkreise“ verwendet. In Nordrhein-Westfalen wird hierfür der Begriff „Kreise“ verwendet, weil in Nordrhein-Westfalen einige Kreise nicht ländlich geprägt sind.

1. Stellung und Funktion der Kreise im Verwaltungsaufbau

Die Kreise stehen in Nordrhein-Westfalen zwischen dem Bundesland Nordrhein-Westfalen, den Bezirksregierungen sowie den Landschaftsverbänden auf der einen Seite und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf der anderen Seite. Die Abgrenzung zu den Aufgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden geschieht nach dem Begriff „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ für die kreisangehörigen Gemeinden und „auf das Gebiet der Kreise begrenzte überörtliche Angelegenheiten“ für die Kreise. Die Trennung der beiden Bereiche erfolgt nicht durch eine scharfe Linie, sondern durch eine Zuordnung im konkreten Einzelfall. Die Frage, ob eine Aufgabe von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wahrgenommen wird oder von den Kreisen bestimmt sich nach organisatorischer und wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit und Leistungskraft.

Aufgaben, die besser von einer kreisangehörigen Stadt oder Gemeinde dezentral wahrgenommen werden können, sollen auch in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wahrgenommen werden. Die Kreise sollen die Aufgaben wahrnehmen, die aufgrund ihres Umfangs und der Kosten effektiver für einen größeren geografischen Bereich oder eine größere Anzahl von Bürgern wahrgenommen werden können. Die Rolle der Kreise wird daher auch als Ausgleichsfunktion oder als Ergänzungsfunktion bezeichnet.

Die Aufgaben der Kreise sind daher solche Aufgaben, die entweder

- a) den Verwaltungsraum der kreisangehörigen Städte und Gemeinden überschreiten oder
- b) die organisatorische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden überschreiten.

Das Überschreiten des Verwaltungsraumes einer kreisangehörigen Gemeinde liegt beispielsweise vor, wenn ein Kreis durch eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft neue Unternehmen für die gesamte Region anwerben möchte oder Straßen zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden eines Kreises neu bauen oder ausbauen möchte. Das Überschreiten der organisatorischen oder wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit liegt beispielsweise vor, wenn die Wahrnehmung einer Aufgabe durch jede einzelne Gemeinde zu einem unverhältnismäßigen Anstieg der Gesamtkosten führen würde. Die Aufgabe kann dann wirtschaftlicher vom Kreis wahrgenommen werden. Beispiele sind hier der Betrieb einer Müllverbrennungsanlage, der Betrieb eines Krankenhauses oder die Errichtung und Unterhaltung von Berufsschulen.

2. Begründung für die strukturelle und administrative Notwendigkeit der Kreise

Im Hinblick auf die Verwaltungsstrukturen liegt dem Modell der Abgrenzung zwischen den Aufgaben des Kreises und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden der Gedanke zu Grunde, dass eine Angelegenheit so dezentral wie möglich vorgenommen werden sollte, gleichzeitig aber für bestimmte Aufgaben eine Bündelung oberhalb der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden aus Gründen der Effizienz erforderlich ist.

Die dezentrale Wahrnehmung einer Aufgabe bietet den Vorteil, dass die handelnden Bediensteten in den Verwaltungen vor Ort die Besonderheiten der jeweiligen Region und die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen am Besten kennen. Zudem bietet eine dezentrale Wahrnehmung die Möglichkeit einer schnellen persönlichen Kontaktaufnahme, die eine effektive und unbürokratische Erledigung einer Aufgabe begünstigt.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die dezentrale Erledigung einer Aufgabe auch zu Effizienzverlusten führen kann. So müssen Ressourcen, Gebäude und Fachpersonal für eine kleinere Anzahl von Bürgern vorgehalten werden. Kleine Verwaltungseinheiten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind zudem häufig finanziell nicht in der Lage, die Aufgaben zu erledigen. Deshalb ist auch unter Wahrung des Prinzips einer möglichst großen Dezentralität regelmäßig eine Bündelung auf einer Ebene oberhalb der Gemeinden sinnvoll. Aus diesem Grunde nehmen außerhalb der kreisfreien Städte die Kreise eine übergeordnete Bündelungsfunktion für die kreisangehörigen Gemeinden wahr.

Deshalb ist es aus unserer Sicht auch notwendig, dass die Kreise eine bestimmte Größe im Hinblick auf Einwohner und Fläche haben. Würde man die Einwohnerzahl der Kreise zu klein wählen, besteht die Gefahr, dass die Kreise mangels wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Personal und Finanzkraft bestimmte Aufgaben nicht wahrnehmen können. Wählt man die Einwohnerzahl der Kreise zu groß, würden die Kreise ihren Charakter als kommunale Körperschaften mit ihrer dezentralen Struktur verlieren. Aus diesem Grund hat sich eine Durchschnittsgröße von etwa 300.000 Einwohnern bei 31 Kreisen und einer Gesamteinwohnerzahl von etwa 10 Mio. Einwohnern in Nordrhein-Westfalen, die in Kreisen leben, als sinnvoll gezeigt.

3. Die Verschiedenen Kategorien der Aufgaben der Kreise in Nordrhein-Westfalen

Innerhalb der Aufgaben der Kreise wird zwischen vier verschiedenen Arten von Aufgaben unterschieden:

a) Freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben

Dies sind Aufgaben, die ein Kreis im Rahmen seiner Bündelungsfunktion und Ergänzungsfunktion wahrnehmen kann, aber nicht muss. Das Land Nordrhein-Westfalen macht den Kreisen dabei grundsätzlich keine weiteren gesetzlichen Vorgaben. Bei solchen Aufgaben müssen die Kreise darauf achten, dass es sich um Angelegenheiten handelt, die über den Aufgabenbereich der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen, andererseits aber noch einen Bezug zur Kreisebene haben, da ansonsten die Aufgaben des Landes oder sogar der Bundesrepublik betroffen sein könnten.

Beispiele hierfür sind: Der Betrieb einer Wirtschaftsförderung, um die Ansiedlung neuer Unternehmen im Kreisgebiet anzuwerben. Der Betrieb eines Krankenhauses, um die medizinische Versorgung der Einwohner zu sichern. Der Betrieb von Museen, Theatern und anderen kulturellen Einrichtungen, soweit die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht vergleichbare Einrichtungen betreiben.

b) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

Das sind solche Aufgaben, die das Land Nordrhein-Westfalen und seltener die Bundesrepublik Deutschland den Kreisen in einem Gesetz ausdrücklich zuweist. In einem solchen Fall hat das Land Nordrhein-Westfalen oder die Bundesrepublik Deutschland durch die ausdrückliche Aufnahme in ein Gesetz entschieden, dass es sich um eine Aufgabe im Rahmen der Ausgleichfunktion oder der Ergänzungsfunktion handelt. Bei einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe gibt das Land Nordrhein-Westfalen oder die Bundesrepublik Deutschland vor, dass die Kreise die Aufgabe wahrzunehmen müssen. Es bleibt den Kreisen aber überlassen, wie sie diese Aufgabe wahrnehmen. Deshalb können die Kreise örtliche und regionale Besonderheiten bei der Wahrnehmung der Aufgabe berücksichtigen.

Beispiele hierfür sind die Organisation des Nahverkehrsnetzes in einem Kreisgebiet, der Bau von Straßen mit einer Verkehrsbedeutung über die Gebiete der einzelnen kreisangehörigen Städte und Gemeinden hinaus oder die Abfallbeseitigung.

c) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind solche Aufgaben, die das Land Nordrhein-Westfalen oder die Bundesrepublik Deutschland den Kreisen zugewiesen hat und bei denen das Land Nordrhein-Westfalen oder die Bundesrepublik Deutschland vorgeben, wie die Aufgabe wahrzunehmen ist.

Zu diesen Aufgaben gehören häufig Aufgaben mit organisatorischem Charakter oder Aufsichtscharakter. Beispiele sind z.B. die Aufgaben der Bauaufsicht für das Erteilen von Baugenehmigungen, die Tätigkeit als Gesundheitsbehörde, die Tierseuchenbekämpfung oder die Lebensmittelüberwachung, der Rettungsdienst und der Katastrophenschutz.

d) Staatliche Aufgaben

Staatliche Aufgaben sind solche Aufgaben, die eigentlich zu den Aufgaben des Landes Nordrhein-Westfalen gehören, die aber durch Gesetz auf die Kreise verlagert wurden. Hierzu zählt z.B. die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden. Da es sich hierbei um eine historisch gewachsene Besonderheit und nicht um eine kommunale Aufgabe handelt, werde ich nicht weiter auf diese Aufgaben eingehen.

e) Eine Besonderheit in Nordrhein-Westfalen bei der Abgrenzung der Ausnahmen zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden ist das gestufte Aufgabenmodell. Bei diesem gestuften Aufgabenmodell wird die Aufgabenverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden in einigen Bereichen anhand der konkreten Größe der kreisangehörigen Gemeinden bestimmt.

Beispielsweise ist für das Gebiet von kreisangehörigen Gemeinden bis 25.000 Einwohner regelmäßig der Kreis Bauaufsichtsbehörde, für kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern sind die Gemeinden selbst Bauaufsichtsbehörde. Vergleichbares gilt auch für den Bereich der Ausländerbehörde – hier liegt die Grenze bei 60.000 Einwohnern. Mit diesem gestuften Aufgabenmodell wird auch innerhalb der Strukturen eines Kreises nach Leistungsfähigkeit und Größe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden unterschieden. Je größer eine kreisangehörige Gemeinde ist, umso mehr kann sie auch komplexe kostenintensivere und personalintensive Aufgaben selbst durchführen.

4. Leistungsfähige Kreise als Rückgrat für die strukturelle, wirtschaftliche und soziale Entwicklung im ländlichen Raum

Ich möchte nun auf die konkreten Beispiele eingehen, wie eine effiziente Bündelung der kommunalen Aufgaben auf der Ebene der Kreise eine Basis für die Entwicklung des ländlichen Raumes im Hinblick auf Wirtschaft, Infrastruktur, Soziales und Kultur darstellen kann. Um dies zu verdeutlichen, möchte ich Ihnen einige Aufgabenbereiche nennen, die für die Verbesserung der strukturellen Entwicklung des ländlichen Raumes von Bedeutung sind und in Nordrhein-Westfalen ganz oder in Teilen von den Kreisen wahrgenommen werden.

a) Als erstes Beispiel möchte ich die Aufgabe der Organisation und Gewährleistung des öffentlichen Personennahverkehrs nennen. Dieses umfasst die Organisation und Gewährleistung eines angemessenen Buslinienangebotes und Eisenbahnlinienangebotes für den Nahbereich bis 50 Km. Den Kreisen kommt dabei die Aufgabe zu, die Linien durch einen sogenannten Nahverkehrsplan zu organisieren, Vorgaben für die Höchsttarife zu machen und bei Bedarf wichtige Verkehrsverbindungen zu finanzieren, wenn diese von privaten Busunternehmen nicht rentabel betrieben werden können. Diese Aufgabe ist in Nordrhein-Westfalen eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen hat diese Aufgabe den Kreisen zugewiesen, Art und Weise sowie den Umfang der Erfüllung jedoch den Kreisen überlassen.

b) Als zweites Beispiel möchte ich Ihnen den Straßenbau nennen. Hier haben die Kreise die Aufgabe, solche Straßenverbindungen zu bauen, deren Bedeutung über die Grenzen der einzelnen kreisangehörigen Städte und Gemeinden hinausgeht. Damit können die Kreise selbst bestimmen, zwischen welchen Orten innerhalb des Kreises Verkehrsverbindungen gebaut oder verbessert werden müssen und wie der Kreis an das überregionale Straßennetz angebunden wird. Auch hierbei handelt es sich um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Für die Art und Weise und den Umfang der Aufgabenwahrnehmung sind die Kreise selbst verantwortlich.

c) Ein sehr aktuelles Beispiel ist die Förderung von schnellen Internetverbindungen im ländlichen Raum. Es zeigt sich, dass private Telekommunikationsunternehmen oft nicht bereit sind, die Voraussetzungen für schnelle Internetverbindungen in ländlichen Gebieten zu schaffen. Dies liegt in erster Linie an den hohen Kosten für die Überbrückung der Entfernungen zwischen den einzelnen Orten. Einige Kreise in Nordrhein-Westfalen haben die Aufgabe der Sicherstellung des schnellen Internets nun selbst

übernommen. Die Kreise schaffen mit bestimmten technischen Investitionen die Voraussetzungen für eine Versorgung der Bevölkerung mit schnellem Internet an den Stellen, an denen private Telekommunikationsunternehmen kein schnelles Internet anbieten können. Eine Methode hierzu ist es, neben Straßen leere Rohre für das spätere Einsetzen von Internetkabeln zu verlegen. Hierbei handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe der Kreise. Es gibt keine gesetzliche Verpflichtung hierzu. Die Kreise können entscheiden, ob sie diese Aufgabe wahrnehmen und wie sie diese Aufgabe wahrnehmen.

Das Beispiel zeigt zum einen, dass der Katalog der Aufgaben eines Kreises nicht abschließend ist, sondern durch neue Entwicklungen neue Aufgaben hinzutreten können. Zum anderen zeigt dieses Beispiel den Vorteil dezentraler Verwaltungsstrukturen, da die Kreise punktgenau im ländlichen Raum eine Unterversorgung mit schnellem Internet beseitigen können.

Weitere Beispiele für Aufgaben der Kreise in Nordrhein-Westfalen mit Bezug zur Entwicklung des ländlichen Raums sind: Der Bau und die Unterhaltung von Berufsschulen, die Wirtschaftsförderung, um neue Unternehmen in dem Kreisgebiet anzusiedeln, der Unterhalt von bestimmten Einrichtungen für Behinderte sowie der Betrieb von Museen und kulturellen Einrichtungen sowie bestimmte Tätigkeiten auf dem Gebiet des Naturschutzes.

Zusammenfassend kann man also zur strukturpolitischen Funktion der Kreise sagen: Die Kreise in Nordrhein-Westfalen sind einwohnerstark und leistungsstark genug, Aufgaben wahrzunehmen, die einzelne kreisangehörige Städte und Gemeinden nicht wahrnehmen können. Dies gilt vor allem für den ländlichen Raum. Auf der anderen Seite ist die Ebene der Kreise aber dezentral genug organisiert, zielgerichtet die Handlungen auf die konkreten Anforderungen des jeweiligen Gebietes und der jeweiligen Einwohner ausrichten zu können. Voraussetzung ist eine angemessene Wirtschaftskraft, finanzielle Ausstattung und personelle Ausstattung der Kreise.