

Zweckverbände und kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen

Oebbecke, Janbernd

First published in:

DÖV Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 36, Heft 3, S. 99 – 105, Stuttgart 1983

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-08439426663

Zweckverbände und kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen

Von Landesverwaltungsrat Dr. Janbernd Oebbecke, Münster*

Eines der erklärten Ziele der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen war der Abbau von Zweckverbänden. In der Tat ist die Gesamtzahl der Zweckverbände um etwa 40 Prozent zurückgegangen. Einem starken Abbau bei den Volksschul-, Feuerlösch- und Friedhofsverbänden steht jedoch ein deutliches Anwachsen im Bereich der Sonderschulen, Weiterbildung, Erholungseinrichtungen und Sparkassen gegenüber. Den Gründen für diese, den allgemeinen Zielen der Verwaltungsreform widersprechende Entwicklung versucht diese Untersuchung nachzugehen.

I. Gegenstand und Gang der Untersuchung

In den letzten Jahren sind die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform verschiedentlich Gegenstand von Untersuchungen gewesen¹. Für einen Teilaspekt – die Verbreitung der Zweckverbände in Nordrhein-Westfalen – soll hier der Versuch unternommen werden, auf die Frage nach dem Erfolg oder Mißerfolg der Gebietsreform eine Antwort zu geben. Für eine solche Untersuchung erscheint die Entwicklung des Zweckverbandswesens deshalb besonders geeignet, weil die hierzu formulierten Reformziele vergleichsweise operational gefaßt worden sind, so daß die Zielerreichung an ihnen gemessen werden kann². Methodisch eignet sich das Thema auch deshalb besonders gut, weil für die Verbreitung der Zweckverbände aus der Zeit vor der Reform eine verhältnismäßig gesicherte Datenbasis vorliegt, so daß ein Vergleich zwischen dem früheren und dem jetzigen Zustand möglich ist³.

Den Ausgangspunkt bilden die Ziele der Gebietsreform, wobei das Schwergewicht auf den vom Gesetzgeber selbst aufgestellten Zielen⁴ liegt (II.). Verlauf und Ergebnisse der Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen (III.) bilden den Hintergrund für die Entwicklung der Zahl der Zweckverbände (IV.). Von dem dabei festzustellenden

Trend gibt es gewichtige Ausnahmen, denen nachgegangen werden soll (V.–VIII.). Im Rahmen einer kurzen Schlußbetrachtung werden dann mögliche Gesichtspunkte für eine Interpretation des Befundes angedeutet (IX.).

II. Die Reduzierung der Zahl der Zweckverbände als Ziel der Gebietsreform

„Es ist das erklärte Ziel der kommenden Gebietsreform, die gemeindliche Selbstverwaltung auch dadurch zu stärken, daß die Trägerschaft von Zweckverbänden für Einrichtungen der Nahversorgung weitgehend abgebaut und die Entscheidung über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft den Gemeinden selbst überlassen wird.“⁵ Diese Sätze finden sich in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Unna der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 17. 10. 1967, der den Beginn des ersten Neugliederungsprogramms und damit den Anfang der kommunalen Neuordnung in Nordrhein-Westfalen markiert. Bei der Einbringung dieses Entwurfs im Landtag wies der damalige Innenminister Weyer darauf hin, daß nur genügend große Gemeinden als Partner großer Städte zu einer zwischengemeindlichen Zusammenarbeit in der Lage seien, „wie sie auch nach der kommunalen Neugliederung noch erforderlich sein wird“⁶.

Aus diesen Zitaten läßt sich der Wille zum Abbau der Zweckverbände ebenso ablesen wie die Erkenntnis, daß die interkommunale Zusammenarbeit auch nach der Gebietsreform unentbehrlich sein werde. Diese Haltung wurde weithin geteilt⁷. Am deutlichsten kommt sie zum Ausdruck im sogenannten Gutachten B der Sachverständigen-Kommission für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen⁸. Die Gutachten dieser von der Landesregierung eingesetzten Sachverständigen-Kommission waren die wohl wichtigste Entscheidungsgrundlage für Landesregierung und Landtag bei der Gebietsreform⁹. Immer wieder bezogen sich die Begründun-

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser (32) leitet zur Zeit das Freiherr-vom-Stein-Institut, Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster. Vergleiche auch die Schrift des Verfassers: *Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie*, 1982.

1 Vgl. etwa Volkhard Wrage, *Erfolg der Territorialreform*, 1975; Bernd Kieseler, *Berufliche Weiterverwendung von Hauptverwaltungsbeamten*, 1979; Heinrich Siedentopf, RdJ 1979, S. 29; Wolfgang Thiede, *Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs*; Therese Neuer-Miebach, in: Heinz Zielinski (Hrsg.), *Lokale Politik zwischen Eigenständigkeit und staatlicher Abhängigkeit*, 1980, S. 157.

2 Zu der geringen Operationalität der Reformziele vgl. Hans-Werner Rengeling, DVBl. 1976, S. 357 und Heinrich Siedentopf, RdJ 1979, S. 35.

3 Zu den methodischen Problemen Thieme/Prillwitz, *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*, 1981, S. 82 f.

4 Rengeling, DVBl. 1976, S. 359.

5 LT-Drucks. 6/462, S. 58.

6 LT-Prot. 6/692 A (24. 10. 1967).

7 Vgl. Werner Weber, *Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?* Gutachten zum 45. Deutschen Juristentag 1964, S. 42 ff.; Eberhard Lauz, DVBl. 1968, S. 378 f.; rückblickend auch Heinz Köstering, SKV 1975, S. 4; Köstering, in: Köstering/Bünemann, *Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen*, 1975, S. 24; Günter Seele, *Der Landkreis 1976*, S. 374.

8 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, 1968.

9 Zur Bedeutung der Gutachten siehe auch Thieme/Prillwitz (Anm. 3), S. 325; Rolf Tiggemann, *Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen*, 1977, S. 59.



gen der Vorschläge des Innenministers und der Gesetzentwürfe der Landesregierung auf diese Gutachten¹⁰.

Das Gutachten prognostizierte eine weitgehende Auflösung des Geflechts interkommunaler Zusammenarbeit als Folge der Zusammenlegung von Gemeinden und der Steigerung ihrer Leistungskraft. Erst nach der kommunalen Neugliederung werde sich absehen lassen, welche Fälle notwendiger interkommunaler Zusammenarbeit übrig blieben¹¹. Wo grenzüberschreitende Aufgabenerfüllung notwendig bleibe, sei in erster Linie eine Wahrnehmung als überörtliche Aufgabe durch den Kreis oder die – vom Gutachten vorgeschlagenen, aber nicht verwirklichten – Regionalverbände anzustreben¹². Auf folgenden Gebieten lasse sich der künftige Bedarf für interkommunale Zusammenarbeit bereits absehen: Bauleitplanung in Ballungsgebieten, gemeindlicher Straßenbau, öffentlicher Personennahverkehr, Abwasserbeseitigung und -klärung, Müllbeseitigung, Planung von Erholungsgebieten und Förderung der Industrieansiedlung¹³. Übrig bleiben würden auch die Fälle der Zusammenarbeit zwischen Kreisen und kreisfreien Städten¹⁴. Interkommunale Zusammenarbeit sei weitgehend als Folge der unzureichenden kommunalen Struktur anzusehen¹⁵. Ein Wegfall von Zweckverbänden sei insbesondere auf den Gebieten Volks- und weiterführende Schulen, Wasserversorgung und Abwasserableitung, Friedhöfe und Feuerwehren zu erwarten¹⁶.

Die weitgehende Reduzierung der Anzahl der Zweckverbände wurde also einerseits als Folge der angestrebten Maßstabsvergrößerung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften begriffen, andererseits aber auch als eigenständiges Ziel im Rahmen der angestrebten Übersichtlichkeit und Klarheit des Verwaltungsaufbaus angesehen¹⁷. Mitbestimmt wurde diese Zielsetzung durch Überlegungen, die sich auf die Einschränkung der bürgerschaftlichen Mitwirkung und der Universalität des Wirkungskreises der Gemeinden und Kreise durch die Zweckverbandsbildung bezogen¹⁸.

III. Verlauf und Ergebnisse der Gebietsreform

Nach der bereits erwähnten Vorbereitung durch eine Sachverständigenkommission vollzog sich die kommunale Neuordnung in Nordrhein-Westfalen in zwei Phasen. Im ersten Neugliederungsprogramm (1967–1970) wurde jeweils für einzelne Kreise vor allem im ländlichen Raum eine Neuordnung der Gemeinden vorgenommen. Sie erfaßte 1280 Gemeinden, von denen 223 neue oder vergrößerte Gemeinden bestehenblieben¹⁹. Im zweiten Neugliederungsprogramm (1970–1974) wurde die Neuordnung in acht sogenannten Neugliederungsräumen jeweils für Gemeinden und Kreise in einem Schritt vorgenommen, wobei teilweise auch die im ersten Neugliederungsprogramm erfaßten Gebiete noch einmal neu geordnet wurden²⁰. Neben den Ergebnissen der Sachverständigenkommission wurde dabei vor allem der Landesentwicklungsplan I zugrunde gelegt, der unter anderem die Gliederung des Landes nach zentralen Orten und deren Einzugsbereiche darstellte²¹. In einer größeren Anzahl von Fällen wurde der *Verfassungsgerichtshof NW* angerufen, davon in einer Reihe von Fällen erfolgreich²², so daß entsprechende „Reparaturgesetze“ erforderlich wurden.

10 Etwa LT-Drucks. 7/1580, S. 197 (Bielefeld-Gesetz).

11 Gutachten B (Anm. 8), S. 188.

12 Gutachten B (Anm. 8), S. 199.

13 Gutachten B (Anm. 8), S. 188.

14 Gutachten B (Anm. 8), S. 189.

15 Gutachten B (Anm. 8), S. 12 f.

16 Gutachten B (Anm. 8), S. 188.

17 Gutachten B (Anm. 8), S. 12, 189 und 193; vgl. auch *Thieme/Prillwitz* (Anm. 3), S. 48.

18 *Werner Weber* (Anm. 7), S. 43, 45; *Köstering*, in: *Köstering/Bünemann* (Anm. 7), S. 24; siehe dazu schon *Heinz Monz*, Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, 1962, S. 62 ff.; näher dazu *Janbernd Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, 1982, S. 32 ff.

Die kommunale Gebietsreform verringerte die Zahl der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 1965 bis 1976 von 2361 auf 396. Davon waren 38 bzw. 23 Städte kreisfrei. Die Zahl der Kreise ging von 57 auf 31 zurück. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden stieg von 3651 auf 24 858. Das Verhältnis der kleinsten zur größten amtsfreien kreisangehörigen Gemeinde veränderte sich von 1:1552 auf 1:38. Das ganze Ausmaß der Strukturveränderung macht die Verschiebung der Größenklassen deutlich: Während 1968 noch mehr als zwei Drittel der kreisangehörigen Gemeinden unter 3000 Einwohner hatten, gab es nach der Neugliederung keine einzige Gemeinde dieser Größenordnung mehr. 1976 hatte jeweils fast ein Drittel der kreisangehörigen Gemeinden zwischen 10 000 und 20 000 und zwischen 20 000 und 50 000 Einwohner, vor der kommunalen Gebietsreform waren es zusammen etwa 8 %²³.

IV. Die Entwicklung der Zahl der Zweckverbände

Von 1965 bis 1981 verringerte sich die Zahl der Zweckverbände in Nordrhein-Westfalen von 476 auf 283²⁴, also um

19 *Thieme/Prillwitz* (Anm. 3), S. 356 ff.

20 *Thieme/Prillwitz* (Anm. 3), S. 362 ff.

21 *Tiggemann* (Anm. 9), S. 174 ff.

22 *Adalbert Leidinger*, Der Landkreis 1981, S. 36 m. w. Nachw.

23 Alle Angaben nach *Adalbert Leidinger*, Der Landkreis 1981, S. 36 m. w. Nachw.

24 Die Zahlen für 1965 wurden der Veröffentlichung des Statistischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen „Kommunale Zweckverbände in Nordrhein-Westfalen am 1. 1. 1965 – Ergebnisse einer Karteiumfrage“ vom 23. 2. 1967 entnommen. Sie wurden um drei Wasser- und Bodenverbände bereinigt; diese werden heute nur noch soweit erfaßt, wie sie Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung betreiben. Von dieser Aufstellung weicht die bei *Frido Wager*, Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, 1967, S. 479 gegebene Aufstellung, die ebenfalls auf Angaben des Statistischen Landesamtes beruht, nur ganz unwesentlich ab. Die Angaben für 1981 beruhen auf einer Auskunft des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik. Sie wurden ergänzt um die 51 Sparkassenzweckverbände. Diese werden heute von der amtlichen Statistik nicht mehr erfaßt. Insoweit wurden Angaben des Westfälisch-Lippischen (39 Zweckverbände) und des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes (12 Zweckverbände) zugrunde gelegt. In dem Gutachten B (Anm. 8) findet sich eine Bemerkung, wonach die Angaben des Statistischen Landesamtes für 1965 „zwar nicht vollständig, aber trotzdem sehr aufschlußreich“ sein sollen (S. 186). Diesem Hinweis ist der Verfasser nicht weiter nachgegangen, sondern hat die in der genannten Veröf-

mehr als 40 %. Dieses Bild wird deutlicher, wenn man die Zweckverbände nach ihren Aufgaben gegliedert betrachtet²⁵:

Übersicht

Zweckverbände in Nordrhein-Westfalen 1965 und 1981

Art des Zweckverbandes	1965	1981
Volksschulen/Grund- und Hauptschulen	221	5
Realschulen	13	3
Höhere Schulen/Gymnasien	2	3
Berufsschulverbände/Berufsbildende Schulen	23	5
Sonderschulen	–	22
Industrie-Meisterschulen	1	–
Verwaltungs- und Sparkassenschulen/ Einrichtungen für Verwaltungsangehörige (Studieninstitute)	6	6
Wasserversorgungsverbände/Wasserversorgung	52	56
Abwasserverbände/Abwasserbeseitigung	31	22
Forstverbände	26	–
Bullenhaltungsverbände	7	–
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	–	1
Feuerlöschverbände	25	–
Friedhofsverbände/Bestattungswesen	24	1
Naturparks- und Fremdenverkehrsverbände	10	–
Park- und Gartenanlagen	–	1
Eigene Sportstätten einschl. Badeanstalten	–	1
Sonstige Erholungseinrichtungen (Naheholungsgebiete)	–	20
Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr	–	2
Planungsverbände/Bauverwaltung	4	2
Wasserläufe, Wasserbau	–	4
Krankenhausverbände/Krankenhäuser	4	6
Sonstige Zweckverbände	5	–
Finanzverwaltung	–	2
Einrichtungen für die gesamte Verwaltung (Datenverarbeitungszentralen)	–	9
Theater, Konzerte, Musikpflege	–	8
Volkshochschulen	–	45
Heimatspflege	–	1
Abfallbeseitigung	–	6
Verkehrsunternehmen	–	1
Sparkassenzweckverbände	22	51
insgesamt	476	283

Mit diesen Zahlen kann die Annahme, von einem Abbau des Verbandswesens durch die Gebietsreform könne kaum die Rede sein²⁶, jedenfalls für Nordrhein-Westfalen als widerlegt angesehen werden. Der stärkste Rückgang ist bei den Zweckverbänden zur Trägerschaft von Volksschulen/Grund- und Hauptschulen eingetreten. Die neugegliederten Gemeinden scheinen – jedenfalls zur Zeit noch – zur Trägerschaft dieser Schulen in der Lage zu

fentlichung enthaltenen und die 1981 mitgeteilten Angaben des Landesamtes zugrunde gelegt.

25 Die Gliederung der amtlichen Statistik ist gegenüber 1965 geändert worden. Soweit die Zuordnung zweifelsfrei vorgenommen werden konnte, wurden die Zahlen unmittelbar gegenübergestellt und unterschiedliche Bezeichnungen durch einen Schrägstrich kenntlich gemacht. – Hinter der Angabe „sonstige Zweckverbände“ für 1965 verbergen sich je ein Zweckverband für folgende Aufgaben: Schlachthof, Müllabfuhr, Kassenverwaltung, Schullandheim und Verkehrsflughafen.

26 Thieme/Prillwitz (Anm. 3), S. 87.

sein. Zu einem vollständigen oder praktisch vollständigen Verschwinden der Zweckverbände hat die Zusammenlegung und Maßstabsvergrößerung der Gemeinden durch die Gebietsreform auch bei den Feuerlösch-, Friedhofs-, Forst- und Bullenhaltungsverbänden geführt. Ein deutlicher Rückgang zeigt sich bei der Abwasserbeseitigung und den weiterführenden Schulen mit Ausnahme der Gymnasien. Hier hat sich das Gutachten B mit seiner Prognose als recht treffsicher erwiesen²⁷.

Weniger einheitlich ist das Bild, wenn man die Vorhersage darüber überprüft, in welchen Bereichen eine weitere interkommunale Zusammenarbeit erforderlich sein werde. Hier ist die Bedeutung von Verbänden für die Müllbeseitigung und die Planung und Trägerschaft von Naheholungsgebieten wie vorhergesagt gewachsen. Auf den Gebieten der Industrieansiedlung und des öffentlichen Personennahverkehrs haben sich Zusammenschlüsse wohl in privatrechtlichen Formen vollzogen. Nicht vorhergesehen hat das Gutachten den starken Anstieg der Verbandsbildungen in einigen Bereichen, wie etwa bei der Trägerschaft von Sonderschulen, Volkshochschulen und Sparkassen. Rund 30 % der 1981 bestehenden Zweckverbände befassen sich mit Aufgaben, für die 1965 nicht ein einziger Verband tätig war.

Das Bild läßt sich weiter differenzieren, wenn man – soweit die vorliegenden Zahlen das gestatten – die Gründungsjahre der 1981 bestehenden Verbände einbezieht: Von 271 Zweckverbänden²⁸ sind 134 in den Jahren seit 1971 gegründet worden, und zwar alle Verbände für die Trägerschaft von Datenverarbeitungszentralen, Theatern usw. und Volkshochschulen. Hinter den Zahlen von 1965 und 1981 verbergen sich auch darüber hinaus erhebliche Bewegungen: Aus den vorliegenden Angaben ergibt sich, daß nur 68 von 271 Zweckverbänden bis 1960²⁹ und 69 in den Jahren 1961 bis 1970³⁰ gegründet worden sind. So wurden zum Beispiel 22 von 39 Sparkassenzweckverbänden im Landesteil Westfalen-Lippe oder 12 von 20 Verbänden für „sonstige Naheholungseinrichtungen“ erst in den siebziger Jahren geschaffen. Vergegenwärtigt man sich weiter, daß bei der im Rahmen des ersten Neugliederungsprogrammes durchgeführten Neuordnung des Kreises Siegen 37 von 45 Zweckverbänden dadurch wegfielen, daß ihre Mitglieder zu einer neuen Gemeinde zusammengefaßt wurden³¹, wird das Ausmaß der Umschichtungen deutlich. Man wird auf dem Hintergrund der genannten Zahlen sagen dürfen, daß zwei Drittel der in Nordrhein-Westfalen 1981 bestehenden Zweckverbände nach der kommunalen Gebietsreform gegründet worden sind.

Im folgenden soll anhand von Beispielen der Frage nachgegangen werden, welches die Gründe für diese Neubildungen sind, und ob sie im Einklang mit der Zielsetzung der Gebietsreform stehen.

27 Zur Qualität des Gutachtens auch Heinz Köstering, SKV 1974, S. 356.

28 Für die 12 rheinischen Sparkassenzweckverbände konnten entsprechende Angaben nicht beschafft werden.

29 Zum Vergleich: 1965 waren es mindestens 290 von 479.

30 Zum Vergleich: 1965 waren es mindestens 121 von 479, die in den Jahren 1961 bis 1965 gegründet worden waren.

31 Gutachten B (Anm. 8), S. 188; zur Entwicklung in den Kreisen Siegen, Unna und Lemgo vgl. auch Wrage (Anm. 1), S. 215 ff.

V. Sonderschulverbände

Die rechtliche Basis für die 22 Sonderschulverbände findet sich in § 10 des Schulverwaltungsgesetzes. Nach Abs. 4 dieser seit 1968 siebenmal geänderten Vorschrift sind die Gemeinden verpflichtet, Sonderschulen zu errichten und fortzuführen. Weiter heißt es: „Hat der Kultusminister oder die von ihm bestimmte Behörde festgestellt, daß in einer Gemeinde die zu einem geordneten Schulbetrieb erforderliche Zahl von Sonderschülern nicht vorhanden ist, und kommen ein Schulverband oder eine entsprechende öffentlich-rechtliche Vereinbarung freiwillig nicht zustande, so sind an Stelle der Gemeinde der Kreis oder, wenn auch im Kreis die zu einem geordneten Schulbetrieb erforderliche Zahl von Sonderschülern nach Feststellung des Kultusministers oder der von ihm bestimmten Behörde nicht vorhanden ist, die Landschaftsverbände verpflichtet, Sonderschulen zu errichten und fortzuführen. Der Kultusminister bestimmt durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Kulturausschusses bedarf, die zu einem geordneten Schulbetrieb erforderliche Zahl von Sonderschülern.“ Von der Verordnungsermächtigung machte der Kultusminister am 30. 11. 1969 Gebrauch³².

Die Vorschrift des heutigen § 10 Abs. 4 wurde 1969 in das Schulverwaltungsgesetz aufgenommen³³. Die Novelle, „im Kern ein Sonderschulgesetz“³⁴, regelte erstmals die Trägerschaft von Sonderschulen verbindlich. Im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht wurde die Zuständigkeit für die Trägerschaft von Sonderschulen nicht nach Art der Sonderschulen differenziert bereits im Gesetz geregelt³⁵, sondern im Wege der Festsetzung der Mindestschülerzahl dem Kultusminister und durch den Vorrang interkommunaler Zusammenarbeit im Verhältnis Gemeinde-Kreis (nicht im Verhältnis Kreis-Landschaftsverband) der Entscheidung der Gemeinden überlassen. Soweit die Materialien dies erkennen lassen, sollte diese Regelung es gestatten, vorhandene Sonderschulen in gemeindlicher Trägerschaft fortzuführen³⁶, was nach der ursprünglichen Absicht nur für Sonderschulen für Lernbehinderte möglich gewesen wäre. Die Vorschrift knüpft an eine inzwischen wieder fortgefallene Regelung in § 10 Abs. 1 Schulverwaltungsgesetz über die Trägerschaft von Grund- und Hauptschulen an³⁷.

Daß diese Regelung, die die Bildung von Zweckverbänden erfolgreich provoziert hat, nicht zwingend war, zeigt außer der bereits erwähnten ursprünglich abweichenden Entwurfsregelung vor allem auch § 10 Abs. 2 Satz 3, der eine ganz ähnliche Problematik regelt: „Besitzen die kreisangehörigen Gemeinden nicht die erforderliche Verwaltungs- und Finanzkraft, sind die Kreise verpflichtet,

Realschulen und Gymnasien zu errichten und fortzuführen.“ Diese Vorschrift ist durch das Neugliederungsschlußgesetz vom 26. 11. 1974³⁸ in das Schulverwaltungsgesetz gekommen und beweist, daß mindestens unter der Federführung des in diesem Falle zuständigen Ausschusses für Verwaltungsreform versucht wurde, die Ziele der Gebietsreform zu beachten. Daß dies in anderen Fällen mißlang, beweist das Weiterbildungsgesetz vom 31. 7. 1974³⁹, das nur wenige Monate zuvor vom Landtag verabschiedet wurde.

VI. Die Volkshochschul-Zweckverbände

Nach dem Weiterbildungsgesetz sind in Nordrhein-Westfalen kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden über 25 000 Einwohnern⁴⁰ verpflichtet, Volkshochschulen zu unterhalten. Für den Bereich der übrigen kreisangehörigen Gemeinden trifft die Verpflichtung den Kreis, „soweit nicht mehrere Gemeinden mit zusammen mindestens 25 000 Einwohnern die Aufgabe nach den Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit gemeinsam wahrnehmen“ (§ 11 Abs. 3 WbG). Mitte 1981 waren in Nordrhein-Westfalen dementsprechend Träger von Volkshochschulen: 53 Gemeinden, 44 Zweckverbände und 10 Kreise; 27 Volkshochschulen wurden aufgrund von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen betrieben⁴¹.

Eine ähnliche Regelung sah bereits der Koalitionsentwurf zum Weiterbildungsgesetz vor, wonach die Kreise und kreisfreien Städte zuständig seien, die Kreise aber auf Antrag von kreisangehörigen Gemeinden oder Zweckverbänden verpflichtet sein sollten, die Aufgabe auf diese zu übertragen, soweit die sachlichen Voraussetzungen gegeben waren⁴². In dem Bericht des Kulturausschusses heißt es zu der dann Gesetz gewordenen Fassung, daß der Kreis „auf seine grundsätzliche kommunalverfassungsrechtliche vorgegebene Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion“ festgelegt werden solle⁴³.

Wie im Falle der Sonderschulen läßt sich auch bei den Volkshochschulen feststellen, daß durch den ausdrücklichen Zuständigkeitsvorbehalt zugunsten der interkommunalen Zusammenarbeit die Bildung von Zweckverbänden sehr stark gefördert wurde. Das Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden Mantelbevölkerung, die, nachdem sie im Entwurf bei 50 000 Einwohnern lag und im Gesetz auf 40 000 Einwohnern festgelegt wurde, inzwischen auf 25 000 Einwohner reduziert worden ist, hätte sich auch bei einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen verwirklichen lassen.

In der Tat ist Unbehagen an der getroffenen Regelung im Landtag deutlich geäußert worden. So machte der Abgeordnete *Heinz* (F.D.P.) bereits in der ersten Lesung zur Trägerschaft von Volkshochschulen durch Zweckverbän-

32 Sechste Verordnung zur Ausführung des Schulverwaltungsgesetzes (6. AVOzSchVG) vom 30. 11. 1969 (GVBl. 1970, 2); an ihre Stelle trat inzwischen die 6. AVOzSchVG in der Fassung vom 17. 10. 1978 (GVBl. S. 548).

33 Gesetz zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes vom 24. 6. 1969 (GVBl. S. 454).

34 Abgeordneter Dr. Dr. *Hofmann* (CDU) (LT-Drucks. 8/2192 D).

35 Vgl. LT-Drucks. 8/743 und 8/1179.

36 Abgeordneter *Reinhardt* (SPD) als Berichterstatter des Kulturausschusses (LT-Prot. 8/2191 A/B).

37 Vgl. Gesetz vom 5. 3. 1968 (GVBl. S. 36).

38 GVBl. S. 1474.

39 GVBl. S. 769; inzwischen in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. 2. 1980 (GVBl. S. 156).

40 Kreisfreie Städte, Große kreisangehörige Städte und Mittlere kreisangehörige Städte (§ 11 Abs. 1 WbG); vgl. wegen näherer Einzelheiten *Oebbecke* (Anm. 18), S. 10 ff.

41 Nach Auskunft des Volkshochschulverbandes Nordrhein-Westfalen.

42 LT-Drucks. 7/3438.

43 LT-Drucks. 7/3896 S. 8.

de deutlich, daß ihm und seiner Fraktion diese Lösung nicht gefalle, er sie ausdrücklich als Notlösung bezeichnen möchte und ihm die Volkshochschule in der Trägerschaft des Kreises allemal lieber sei⁴⁴. In der dritten Lesung erschien dem Abgeordneten Dr. Beckel (CDU) die Zuständigkeitsregelung „unnötig kompliziert, obwohl – wie mit offener Flanke zugestanden sein soll – die entsprechenden Experten der Ministerien das hier vorgegebene System als dem Kommunalverfassungsrecht entsprechend qualifiziert haben“⁴⁵.

VII. Naherholungszweckverbände

Sehr viel uneinheitlicher als bei den Volkshochschulverbänden ist das Bild bei den Zweckverbänden, die die Statistik unter „sonstige Erholungseinrichtungen (Naherholungsgebiete)“ ausweist. Nach dem Stand vom Frühjahr 1982⁴⁶ sind von 22 Zweckverbänden 8 Träger von Naturparks, 12 von Erholungsgebieten. 2 Zweckverbände sind Träger anderer Erholungseinrichtungen⁴⁷; sie sollen im weiteren außer Betracht bleiben. Von den 8 Naturparkverbänden bestanden 4, von den 12 Zweckverbänden, die Träger von Erholungsgebieten sind, einer bereits 1965 und sind in der damaligen Aufstellung des Statistischen Landesamtes nachweisbar⁴⁸.

Naturparke – großräumige Gebiete, die sich durch Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft auszeichnen und für die Erholung besonders eignen (§ 44 Landschaftsgesetz NW)⁴⁹ – bedürfen zu ihrer Anerkennung durch die oberste Landschaftsbehörde eines geeigneten Trägers (§ 44 Abs. 1 Landschaftsgesetz NW). In Nordrhein-Westfalen sind dies überwiegend Zweckverbände⁵⁰, während im übrigen Bundesgebiet die Rechtsform des eingetragenen Vereins deutlich überwiegt⁵¹. Der letzte Naturpark wurde in Nordrhein-Westfalen 1973 gegründet⁵²; die Bildung von Naturparks dürfte in diesem Bundesland damit abgeschlossen sein⁵³.

Von den 20 Zweckverbänden überschreiten 16 die Grenzen von Kreisen und/oder kreisfreien Städten. Während 9 Zweckverbände (darunter alle Naturparkverbände) nur Kreise/kreisfreie Städte als kommunale Mitglieder aufweisen, sind in 11 Verbänden kreisangehörige Gemein-

den, und zwar jeweils neben dem Kreis, beteiligt. 4 Verbände bestehen nur aus einem Kreis und – teilweise nur einer – kreisangehörigen Gemeinde dieses Kreises.

Im Hinblick auf die Ziele der kommunalen Gebietsreform kann man die Naturparkverbände geradezu als den klassischen Fall einer auch nach durchgeführter Reform notwendigen interkommunalen Zusammenarbeit bezeichnen. Der notwendigen einheitlichen Planung für ein großes, die Grenzen von Kreisen und kreisfreien Städten überschreitendes Gebiet und der erforderlichen einheitlichen Interessenvertretung etwa im Rahmen von Planungsverfahren als Träger öffentlicher Belange⁵⁴ entspricht die Bildung eines Kreisgrenzen übergreifenden und auf kommunale Mitglieder der Kreisstufe beschränkten Verbandes. Demgegenüber entspricht die Beteiligung von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden des gleichen Kreises an einem Zweckverband oder gar ihre ausschließliche Mitgliedschaft schwerlich den Vorstellungen, die der Gebietsreform im Hinblick auf eine klare Zuständigkeitsverteilung im kommunalen Bereich zugrunde lagen.

Eine Erklärung für die Bildung solcher Verbände ergibt sich möglicherweise, wenn man die staatliche Förderung von Erholungsgebieten und ihre Ausgestaltung in den Blick nimmt. Nach § 29 Abs. 3 des nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsprogramms sollen die für eine Wochenend- und Ferienerholung besonders geeigneten Fremdenverkehrsgebiete der ländlichen Zonen weiterentwickelt werden. Der Landesentwicklungsplan III⁵⁵ stellt unter anderem solche Erholungsgebiete dar. Sie umfassen extensiv und intensiv genutzte Gebiete und auch die Naturparks⁵⁶. Erholungsgebiete können sich schon deshalb nicht auf Naturparks beschränken, weil für diese nicht genügend geeignete großflächige Gebiete im Lande zur Verfügung stehen. Das Land fördert also neben Naturparks auch weniger großräumige „bevorzugte Erholungsgebiete“. Darunter werden Gebiete außerhalb von Naturparks verstanden, die kleiner als diese sind, jedoch wegen ihrer besonderen Erholungseignung eine große Bedeutung für die erholungssuchende Bevölkerung haben. Sie werden wie Naturparks durch die oberste Landschaftsbehörde anerkannt. Nach den einschlägigen Förderungsrichtlinien – und hier dürfte eine Erklärung für die Zweckverbandsbildungen liegen – „muß ein rechtsfähiger Träger für die Verwaltung und Betreuung vorhanden sein“⁵⁷. In der Förderung sind die bevorzugten Erholungsgebiete den Naturparks gleichgestellt. Über die sonst als förderungsfähig anerkannten Maßnahmen hinaus wird also etwa der Bau von Spielplätzen und -wiesen sowie Grillplätzen, die Anschaffung von Bänken und die Beschilderung grundsätzlich als förderungsfähig mit bis zu 75 % der Kosten bezuschußt⁵⁸.

In zwei Fällen nennt die Satzung eines Zweckverbandes

44 LT-Prot. 7/3698 A/B.

45 LT-Prot. 7/4237 D.

46 Angaben nach den dem Verfasser vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik übersandten Satzungen.

47 Es handelt sich um den Schwimmhallenverband Monschau und den Kurzweckverband Bad Seebach–Bad Senkelteich, Vlotho. Mitglieder des letztgenannten Verbandes sind außer der Stadt Vlotho die Moorbad Seebach GmbH und die Bad Senkelteich Wilhelm Großmann oHG.

48 Siehe Anm. 24.

49 Vgl. auch § 16 BNatSchG; einen Überblick über Funktion und Bedeutung der Naturparks geben Adalbert Müllmann, Der Landkreis 1980, S. 542 und Koepfel/Mrass, in: Gerhard Olschowy (Hrsg.), Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 802 ff. m. w. Nachw.

50 Siehe die Übersicht bei Manfred Handke, Natur und Landschaft 1979, S. 304 f.

51 Koepfel/Mrass (Anm. 49), S. 806.

52 Es handelt sich um den Naturpark Bergisches Land (Manfred Handke, Natur und Landschaft 1979, S. 304).

53 Koepfel/Mrass (Anm. 49), S. 809.

54 Koepfel/Mrass (Anm. 49), S. 809.

55 Vom 12. 4. 1976 (Min.Bl. S. 128).

56 Ziff. 5.2 des Erläuterungsberichts zum LEP III (Anm. 55).

57 Landschaftspflegerichtlinien vom 1. 12. 1978, Runderlaß des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten NW – I A 6 – 1.18.01 (unveröffentlicht).

58 Landschaftspflegerichtlinien (Anm. 57), Nr. 4.62.

eines Kreises mit einer bzw. zwei kreisangehörigen Gemeinden die Trägerschaft eines bevorzugten Erholungsgebietes ausdrücklich als Verbandsaufgabe, in einer Reihe weiterer Fälle taucht der Begriff „bevorzugtes Erholungsgebiet“ nicht ausdrücklich auf. Ausgehend von diesem Befund muß bezweifelt werden, ob die Forderung nach einem besonderen rechtsfähigen Träger für diese Gebiete in jedem Fall berechtigt ist und nicht – jedenfalls in einer Reihe von Fällen – eine Gemeinde oder ein Kreis ebensogut als Träger ausreichen würde.

VIII. Die Sparkassenzweckverbände

Die kreisinterne Zusammenarbeit, auch zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden, spielt bei den Sparkassenzweckverbänden eine noch größere Rolle. Von 48 untersuchten⁵⁹ Verbänden überschritten nur drei die Grenzen eines Kreises bzw. einer kreisfreien Stadt. An 18 (also 40 %) der verbleibenden 45 Sparkassenzweckverbänden sind nicht nur kreisangehörige Gemeinden, sondern auch der Kreis beteiligt. Um das Ausmaß der Neugründungen zu verdeutlichen, sei noch einmal daran erinnert, daß von den 39 Sparkassenzweckverbänden im Landesteil Westfalen-Lippe 22 erst in den Jahren seit 1971 gegründet wurden. Der Widerspruch dieser Entwicklung zu den Zielen der Gebietsreform ist deutlich. Die Gründe sind vielschichtig und können hier nur angedeutet werden.

Paradoxerweise ist es gerade die kommunale Gebietsreform, die den wohl wichtigsten Anteil daran hat. Nach im Sparkassenrecht des Landes Nordrhein-Westfalen wie auch in dem der meisten anderen Bundesländer geltenden Grundsätzen dürfen Sparkassen Zweigstellen im Gebiet ihres Gewährsträgers errichten (Regionalprinzip), Kreissparkassen dürfen Zweigstellen nur im Gebiet kreisangehöriger Gemeinden ohne eigene Sparkasse errichten (Subsidiaritätsprinzip)⁶⁰. Daß die Gebietsreform diese Grundsätze in einem erheblichen Maße tangieren mußte, liegt auf der Hand. Es war also eine Anpassung des Sparkassenwesens an die Ergebnisse der Gebietsreform notwendig.

Während diese Anpassung zu Beginn des ersten Neugliederungsprogramms im jeweiligen Neugliederungsgesetz vorgenommen wurde, entschied sich der Landtag mit der Novelle zum Sparkassengesetz 1970 für eine gesonderte Sparkassenneuordnung, indem er in das Sparkassengesetz die §§ 32 f. einfügte. Diese Vorschriften forderten die beteiligten Gewährträger zum Abschluß von Vereinbarungen über die Übertragung von Zweigstellen, die Fusion von Sparkassen insbesondere durch die Bildung von Zweckverbänden und die Regelung der Gewährträgerschaft auf und ermächtigten die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde für den Fall des Nichtzustandekommens solcher Vereinbarungen zum Erlaß entsprechender Ver-

ordnungen. Die Gründe für die Trennung von Gebietsreform und Sparkassenneuordnung kann man nur vermuten; mindestens mitgespielt hat wohl das Bedürfnis, die Gebietsreform von zusätzlichem Konfliktstoff zu entlasten⁶¹. Auch wenn die neuen Vorschriften des Sparkassengesetzes Lösungen nicht ausschlossen, die im Sinne der Neuordnungsziele soviel gemeindliche Sparkassentätigkeit wie möglich und im übrigen Kreissparkassen vorgesehen hätten, wurden solche Entscheidungen durch die Trennung von Gebietsreform und Sparkassenneugliederung⁶² sicher nicht erleichtert. Soweit ersichtlich, sind solche Alternativen zur Zweckverbandsbildung allerdings niemals ernsthaft diskutiert worden. Vielmehr haben sowohl die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde⁶³ wie auch die Sparkassen- und Giroverbände⁶⁴ Zweckverbandslösungen sehr weitgehend favorisiert⁶⁵.

Zu den Gründen für diese Haltung gehört sicher die Tradition, die die Trägerschaft von Zweckverbänden für Sparkassen seit Jahrzehnten⁶⁶, insbesondere in Westfalen⁶⁷, aufweist. Daneben dürfte es gerade für die Sparkassenverbände wichtig gewesen sein, kontroverse öffentliche Diskussionen über die Zuordnung einer Sparkasse zur Gemeinde oder zum Kreis durch die Zweckverbandslösungen vermeiden und die Rechtsnachfolge durch Universal sukzession statt durch die bei der sonst erforderlichen Zweigstellenübertragung notwendige Einzelrechtsnachfolge regeln zu können⁶⁸. Der wesentliche Grund dürfte aber das Bestreben gewesen sein, über die möglichst weitgehende Zusammenfassung der Kräfte das Wachstum der Sparkassen in Größenordnungen zu ermöglichen, die sparkassenpolitisch aus Wettbewerbsgründen für notwendig gehalten wurden⁶⁹. Dafür, daß

61 In seinem Geschäftsbericht 1968/69 berichtet der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband, daß er sich in einem Fall mit „einer Eingabe an die zuständigen Ministerien und die Mitglieder der betreffenden Landtagsausschüsse mit Erfolg gegen die in einem Gebietsreformgesetz vorgesehene zwangsweise Vereinigung von Sparkassen gegen den Willen ihrer Gewährträger gewandt“ hat (S. 39).

62 In diesem Zusammenhang ist die Bemerkung des Abgeordneten *Wendzinski* (SPD) in der Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform des Landtages NW am 17. 3. 1982 von Interesse, wonach „er eine gesetzliche Regelung im Rahmen der Gebietsreform für besser gehalten hätte“ (Landtag intern vom 22. 3. 1982 S. 5).

63 Vgl. den Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 19. 10. 1976 – II A 1-182-56-44/76 (Min.Bl. S. 2358).

64 Vgl. etwa Geschäftsbericht 1966/67 des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes, S. 10; Geschäftsbericht des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes 1970, S. 34; 1971, S. 40; 1975, S. 18; 1978, S. 36.

65 Zur verfassungsgerichtlichen Würdigung vgl. *VerfGH NW*, Urteil vom 11. 7. 1980 – *VerfGH 8/79* –, *DÖV* 1980, S. 692 und den Bericht in Landtag intern vom 22. 3. 1982, S. 10.

66 Vgl. für die kommunale Neuordnung Ende der zwanziger Jahre *F. Unverzagt*, Sparkasse 1929, S. 370 f. und für die Umstellung des Kreditwesens auf die Kriegswirtschaft Anfang der vierziger Jahre *Wackerzapp*, *RVBl.* 1941, S. 715; *Görg*, *RVBl.* 1942, S. 481 ff.

67 Vgl. die Aufstellung bei *Ingo Ellgering*, Sparkasse 1970, S. 188, wonach Westfalen-Lippe 1969 nach Bayern mit Abstand die meisten Zweckverbände aufwies.

68 *Friedrich Constantin Seifarth*, Sparkasse 1974, S. 303; *Klaus Heinevetter*, Sparkasse 1973, S. 279.

69 *Ellgering*, Sparkasse 1973, S. 135; *Heinevetter*, Sparkasse 1973, S. 238 f.; *Ellgering*, Sparkasse 1970, S. 187; *Hans Klüber*, Kommunalwirtschaft 1968, S. 130; *Oebbecke* (Anm. 18), S. 50 ff.

59 Es wurden die Satzungen von 48 Verbänden nach dem Stand des 3. Quartals 1981 zugrunde gelegt. Zum folgenden vgl. *Oebbecke* (Anm. 18), S. 17 ff.

60 Vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 SpkG NW; der Grundsatz galt aufgrund der Rechtsprechung des *OVG NW* (Urteil vom 20. 10. 1965 – III A 630/64 –, Sparkasse 1966, S. 148 ff.) bereits vor 1970, also vor der Einführung des § 1 Abs. 2 in das Sparkassengesetz.

darüber hinaus auch Überlegungen eine Rolle gespielt haben, die auf eine Lockerung der kommunalen Bindungen der Sparkassen abzielen, sind klare Anhaltspunkte nicht ersichtlich. Immerhin gibt es zu denken, daß die Zweckverbandssparkassen häufig nur noch als „Sparkasse“ und nicht als „Stadtparkasse“, „Kreissparkasse“ oder „Gemeindesparkasse“ firmieren

IX. Schluß

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Ziel der kommunalen Gebietsreform, die Zahl der Zweckverbände deutlich zu reduzieren, weitgehend erreicht worden ist. Allerdings ist in einigen, hier teilweise näher betrachteten Bereichen eine gegenläufige Entwicklung festzustellen, die mit den für die Gebietsreform aufgestellten Grundsätzen (mit Ausnahme der Naturparkverbände) schwer zu vereinbaren ist.

Diese gegenläufige Entwicklung kann man unterschiedlich bewerten. Eine Möglichkeit ist es, sie als Folge von Koordinationsproblemen auf Regierungs- und Parlamentsebene anzusehen. Der Verfasser neigt einer Interpretation zu, wonach Zweckverbände als Form des Politikverbundes nützlich für das jeweilige Fachinteresse sind⁷⁰ und deshalb von den interessierten „Fachbruderschaften“⁷¹ gegen die generalistischen Konzepte der kommunalen Gebietsreform durchgesetzt werden.

70 Scharpf/Reisert/Schnabel, Politikverflechtung, 1976, S. 237 ff.

71 Frido Wagener, VVDStRL 37, S. 238 ff.; vgl. auch Ernst Pappermann, DVBl. 1981, S. 1043.