

Prof. Dr. Franz Lehner



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen der Fraktionen der SPD und des Bündnis90/Die Grünen
sowie
zum Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der Kompetenzen und zur Demokratisierung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet der Fraktion der CDU

Beide Entwürfe stellen einen **wichtigen Schritt** hin zur Schaffung einer Regionalverbandes oder eines Kommunalverbandes, der die **regionale Leistungsfähigkeit und die regionale Eigenverantwortung des Ruhrgebiets stärkt**.

Das ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass **öffentliche Mittel** für die Strukturpolitik im Ruhrgebiet **effizienter und wirksamer eingesetzt** werden können. Es ist auch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass bedeutende **Entwicklungspotenziale** für Beschäftigung und Wachstum im Ruhrgebiet **besser genutzt** werden.

Gerade unter den Gesichtspunkten der regionalen Leistungsfähigkeit und der regionalen Eigenverantwortung **greifen jedoch beide Entwürfe zu kurz und einige der vorgeschlagenen Regelungen sind problematisch**. Sie greifen aus den beiden folgenden Gründen zu kurz:

1. Sie orientieren sich an der **überkommenen Verbands- und Verwaltungsstruktur des Kommunalverbandes Ruhrgebiet**, während die Landesregierung mit prinzipieller Unterstützung aller Parteien im Landtag gerade eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen anstrebt.
2. Sie vernachlässigen ein zentrales Effizienzproblem, nämlich die **regionale Bündelung der vielfältigen Aktivitäten des Landes im Ruhrgebiet**, die die ProjektRuhr GmbH leisten sollte und im Rahmen ihrer zu beschränkten Möglichkeiten auch geleistet hat.

Problematisch sind darüber hinaus die Regelungen zur Beendigung der Mitgliedschaft, zu den Kompetenzen und Aufgaben des Verbandes und zur Verbandsleitung.

1. Moderne Führungs- und Verwaltungsstruktur

Die Debatte um den Kommunalverband Ruhrgebiet und der Versuch der Landesregierung, diesen abzuschaffen, hatten eine wichtige Wurzel in einer verbreiteten Unzufriedenheit über die Leistungen und die Verwaltungsstrukturen des Verbandes. Diese **Effizienzprobleme bestehen weiter** und sie haben keineswegs an Bedeutung verloren. Eine **grundlegende Modernisierung des Kommunalverbandes oder des Regionalverbandes**, der ja aus dem KVR heraus entstehen muss, ist deshalb **unabdingbar**.

Die nordrhein-westfälische Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ („Bull-Kommission“), deren Empfehlungen die Grundlage für die von der Landesregierung eingeleitete grundlegende Reform sind, für die die Verwaltungsreform eine Reihe von Leitprinzipien definiert, können gut auf den neuen Regional- oder Kommunalverband übertragen werden können.

Die in Bezug auf den neuen Verband wichtigsten Leitprinzipien sind eine konsequente **Ziel- und Aufgabenorientierung der Verwaltung** sowie eine **systematische und durchgängige Führung durch Zielvereinbarungen in Verbindung mit einem effektiven Controlling**. Statt an abstrakten Kompetenzen und Zuständigkeiten soll sich Verwaltung an klar definierten Zielen und Aufgaben orientieren, die über eine Zielvereinbarungskaskade umgesetzt werden.

In dem Gesetz für den neuen Verband müsste sich das so niederschlagen, dass an Stelle einer Festlegung von Kompetenzen zunächst ein **Handlungsrahmen bestimmt wird, den die Verbandsversammlung jeweils für bestimmte Zeiträume und Maßnahmen ausfüllt**. Die konkreten Aufgaben werden von der Versammlung in **Zielvereinbarungen mit der Exekutive des Verbandes** umgesetzt, die wiederum **Zielvereinbarungen mit ihren nachgeordneten Einrichtungen** abschließt. Für die durch Zielvereinbarung geregelten Aufgaben erhalten die ausführenden Stellen **Globalbudgets** zugewiesen, die sie **eigenverantwortlich bewirtschaften**. Die jeweiligen Auftraggeber überprüfen die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung durch ein Controlling.

Konkret könnte das (unjuristisch formuliert) in folgender Form in den vorliegenden Gesetzestext eingeführt werden:

§ 4

Handlungsfelder und Aufgaben

(1) Der Verband kann in folgenden Handlungsfeldern tätig werden:

1. Regional- und Flächennutzungsplanung
2. Regionale Wirtschafts- und Arbeitsförderung
3. Regionales Verkehrsmanagement

(2) In diesem Rahmen bestimmt die Verbandsversammlung mit einfacher Mehrheit durch einen Aufgabenplan oder ausnahmsweise durch Einzelfallentscheidungen, die konkreten Aufgaben des Verbandes.

(3) Aufgabenpläne sollen die Aufgaben jeweils für eine Legislaturperiode festlegen. Bei wenig überschaubaren Handlungsfeldern können die Aufgabenpläne lediglich eine Grobplanung für die Legislaturperiode vorgeben und durch eine Konkretisierung für kürzere Zeiträume ergänzt werden. Sie müssen konkrete, überprüfbare Ziele und einen verbindlichen Maßnahmenrahmen vorgeben. Der Maßnahmenrahmen soll keine einzelnen Maßnahmen vorschreiben, sondern lediglich das zulässige Instrumentarium zur Erfüllung der Aufgaben definieren.

(4) Einzelfallentscheidungen sind zulässig bei unvorhergesehen Problemen, die ein rasches Handeln des Verbandes erfordern. Auch Einzelfallentscheidungen müssen konkrete, überprüfbare Ziele vorgeben und einen verbindlichen Maßnahmenrahmen enthalten.

(5) Entscheidungen und Planungen zu den von der Verbandsversammlung jeweils konkret festgelegten Aufgaben sind für die Mitgliedskommunen verbindlich. Die Verbandsversammlung kann Ausnahmen von dieser Regelung beschließen.

(6) Die Verbandsversammlung schließt mit der Verbandsleitung Zielvereinbarungen über die zu erledigenden Aufgaben ab. Die Zielvereinbarungen müssen konkrete, überprüfbare Ziele vorgeben und einen verbindlichen Maßnahmenrahmen enthalten. Auf der Basis der Zielvereinbarungen weist die Verbandsversammlung der Verbandsleitung Globalbudgets zu, die die Verbandsleitung eigenverantwortlich bewirtschaftet. Die Verbandsversammlung sorgt für ein effektives Controlling der Aufgabenerfüllung der Verbandsleitung.

(7) Die Verbandsleitung überträgt Aufgaben im Rahmen von Zielvereinbarungen an nachgeordnete Einrichtungen oder im Rahmen von Leistungsaufträgen an andere Akteure, zum Beispiel an private Unternehmen. Aufgabenverflechtungen sind zu vermeiden.

(8) Nachgeordnete Einrichtungen erhalten für die durch Zielvereinbarung geregelten Aufgaben ein Globalbudget, das sie eigenverantwortlich bewirtschaften.

2. Bündelung von Landesprogrammen

Die Landesregierung hat eine Vielzahl von Programmen und Aktivitäten aufgelegt, welche die regionale Entwicklung im Ruhrgebiet und anderen Regionen fördern sollen oder diese unmittelbar betreffen. Im Rahmen der bestehenden überkommenden Verwaltungsstrukturen tritt die Landesregierung dabei zumeist als eine Föderation unabhängiger Referate auf. Die einzelnen Programme und Aktivitäten werden durch die jeweils zuständigen Referate umgesetzt. Auch wenn die einzelnen Referate jeweils sachgemäß und effizient handeln, führt das im Ganzen zu **Wechselwirkungen, welche die Effizienz und Effektivität der Landespolitik oft erheblich beeinträchtigen**. Deshalb sollte die ProjektRuhr GmbH ja auch eine koordinierende Rolle übernehmen, die allerdings nicht so geregelt war, dass sie auch effektiv ausgefüllt werden konnte.

Im Sinne einer schlanken und leistungsfähigen Verwaltung des Landes sollte die Durchführung von **Landesprogrammen, die einer regionalen Bündelung bedürfen**, an regionale Einrichtungen, im vorliegenden Fall, **an den neuen Verband übertragen** werden. Das sollte wiederum im Rahmen von Zielvereinbarungen geschehen. Dazu könnte § 4 etwa in folgender Weise ergänzt werden:

(9) Die Landesregierung kann dem Verband die Durchführung von Landesprogrammen im Rahmen von Zielvereinbarungen übertragen. Die Übertragung sollte projektorientiert und damit programmübergreifend erfolgen.

(10) Mit der Übertragung wird dem Verband ein Globalbudget zur Aufgabenerfüllung übertragen, dass dieser eigenverantwortlich bewirtschaftet.

3. Problematische Regelungen

Sollte sich der Landtag nicht für die notwendige grundlegende Reform entscheiden, sollten zumindest die folgenden problematischen Regelungen verändert werden:

Beendigung der Mitgliedschaft

Die im Entwurf der Koalitionsfraktionen vorgesehene Möglichkeit von Kommunen, aus dem Regionalverband auszuschneiden, ist zwar insofern sinnvoll, als damit dem Verband starke Anreize gesetzt werden, den Kommunen attraktive Leistungen zu bieten.

Aber damit wird gleichzeitig die Leistungsfähigkeit des Verbandes stark gefährdet. Die Austrittsmöglichkeit stellt für die Kommunen, insbesondere für die großen Städte ein gewichtiges Machtinstrument dar, das Verteilungsentscheidungen erheblich beeinflusst. Das wiederum wird mit großer Wahrscheinlichkeit zu strukturpolitisch falschen Verteilungsentscheidungen führen.

Wie real diese Gefahr ist, zeigt sich heute schon in einer Diskrepanz zwischen der räumlichen Verteilung der Probleme und der Verteilung von Mitteln der Strukturförderung, z.B. des Ziel-2-Programms, im Ruhrgebiet.

Kompetenzen, Aufgaben

Sowohl der Entwurf Koalitionsfraktion als auch der CDU-Fraktion weisen dem Verband bei der Regional- und Flächennutzungsplanung sowie der regionalen Wirtschaftsförderung und dem Verkehr nur schwache Kompetenzen zu.

Gemäss dem CDU-Entwurf kann der Verband diese Aufgaben (die Aufgaben nach § 4 Abs. 1, Ziffern 5-7) nur auf Antrag der einzelnen Mitglieds Körperschaften übernehmen, die sie auch mit einjähriger Kündigungsfrist wieder in ihre Zuständigkeit zurückholen können.

Der Entwurf der Koalitionsfraktionen regelt die Planungskompetenzen so, dass die Beschlüsse praktisch unverbindlich sind (§ 4,1) oder dass Kompetenzen nur durch Zweidrittel-Mehrheit übernommen werden können (§ 4,2). Die regionale Wirtschaftsförderung wird zwar als Aufgabe nicht näher eingeschränkt, aber diese Kompetenz ist nur im Zusammenhang mit der Flächennutzungs- und Regionalplanung wirklich wirksam. Eine Kompetenz im Verkehrsbereich ist nicht explizit vorgesehen.

Effektive Kompetenzen des Verbandes bei der Regional- und Flächennutzungsplanung, der regionalen Wirtschaftsförderung und beim Verkehr sind insbesondere aus folgenden Gründen wichtig:

1. In der Vergangenheit kam es über die Flächennutzung immer wieder zu einem „Verdrängungswettbewerb“ zwischen Kommunen, bei welchem sich die Kommunen wechselseitig Investoren „abgeworben“ haben. Dabei wurden oft unter Nutzung von Fördermitteln des Landes, des Bundes und der Europäischen Union Investitionen und Arbeitsplätze lediglich von einem Ort im Ruhrgebiet an einen anderen verlagert. Eine regionale Koordination der Flächennutzung muss diesen ungesunden „Wettbewerb“ verhindern.

2. Die konkrete Nutzung der insgesamt noch sieben verbleibenden Großflächen im Ruhrgebiet beeinflusst nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung der jeweiligen Städte und Kommunen, sondern auch die benachbarten Städte und Kommunen oft massiv und nachhaltig. Darüber hinaus spielen diese Flächen auch eine wichtige Rolle für die Realisierung von bedeutenden Innovations- und Wachstumspotenzialen für das Ruhrgebiet insgesamt. Eine regionale Planung dieser Flächen ist deshalb unabdingbar.
3. Wenn man zukunftssträchtige Entwicklungsfelder des Ruhrgebiets, wie Gesundheitswirtschaft konsequent vorantreiben will, muss die Flächennutzung entsprechend abgestimmt werden.

Um eine unnötige Regionalisierung zu vermeiden, könnte man die Kompetenzen des Verbandes bei der Regionalplanung auf Bereiche und Angelegenheiten begrenzen, die unmittelbar von regionaler Bedeutung sind oder bei denen Planungen der einzelnen Kommunen erhebliche Auswirkungen auf die Planungen anderer Kommunen haben. Bei der Flächenutzung könnten die Planungskompetenzen des Verbandes auf Großflächen, Flächen, die aus Mitteln des Landes, des Bundes oder der Europäischen Union gefördert werden, sowie auf Flächen im Grenzbereich von Kommunen beschränkt werden.

Verbandsleitung

Gemäß dem Koalitionsentwurf soll der Regionalverband gleich von drei Organen geführt werden: Von einer Verbandsversammlung, einem Vorstand und einer Geschäftsführerin oder einem Geschäftsführer.

Damit würde eine Struktur geschaffen, die zu viele Führungsebenen hat und die darauf programmiert ist, viel internen Sand im Getriebe zu erzeugen. Sie würde in fataler Weise der Struktur der Europäischen Union mit dem Europaparlament (die Verbandsversammlung), dem europäischen Rat (dem Vorstand) und der europäischen Kommission (der Geschäftsführerin und den Bereichsleitern) gleichen, die sich als wenig effektiv und effizient erwiesen hat.

Besonders problematisch ist dabei der Vorstand, der von den Oberbürgmeistern und Landräten der Mitgliedskommunen und den Fraktionsvorsitzenden der Versammlung gebildet werden soll. Damit würde der neue Verband von einem Gremium geleitet und geführt, dessen Mitglieder samt und sonders in diesem Gremium nur nebenamtlich tätig sind und hauptamtlich ihre Kommunen leiten. Ganz abgesehen davon, dass damit die kommunalen Interessen in der Führung des „neuen“ Verbandes dominieren, kann man einen Verband, der das Ruhrgebiet aus einer tiefen Strukturkrise führen soll, nicht nebenher leiten.