

**Geographisch-landeskundlicher
Atlas von Westfalen**



Lieferung 5
Doppelblätter 4 u. 5

**Begleittext
zu den Doppelblättern**

BEHÖRDEN UND ZUSTÄNDIGKEITSBEREICHE I UND II

**aus dem Themenbereich X
ADMINISTRATION UND PLANUNG**

von
Helga Krest-Kettermann

Herausgegeben von der
**Geographischen Kommission für Westfalen
Landschaftsverband Westfalen-Lippe**



**Aschendorff Münster
1990**

INHALT

<p>1. Einleitung 1</p> <p>1.1 Themenstellung, Begriffe und Inhalte 1</p> <p>1.2 Konzeption und Aufbau 3</p> <p>2. Behördenstandort, Zuständigkeits- bereich und Verwaltungsreform . . . 4</p> <p>2.1 Standort- und Verwaltungsraum- bestimmung für Behörden 4</p> <p>2.2 Standortwandel und Neuabgrenzung regionaler Zuständigkeiten 6</p> <p>3. Die klassischen Verwaltungsbereiche 7</p> <p>3.1 Die Finanzverwaltung (Karte I 1.1) 7</p> <p>3.2 Die Arbeitsverwaltung (Karte I 1.2) 9</p> <p>3.3 Die Rechtspflege: Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Karte I 1.3) 11</p> <p>3.4 Die Bundeswehrverwaltung (Karte I 1.4) 13</p> <p>4. Verwaltungsstrukturen im Verkehrs- und Kommunikationsbereich . . . 15</p> <p>4.1 Die Eisenbahnverwaltung (Karte I 2.1) 15</p> <p>4.2 Die Wasser- und Schifffahrts- verwaltung (Karte I 2.2) 17</p> <p>4.3 Die Straßenbauverwaltung (Karte I 2.3) 19</p>	<p>4.4 Die Bundespostverwaltung (Karte I 2.4: Postdienst) 21</p> <p>5. Umweltverwaltung 25</p> <p>5.1 Die Verwaltung für Agrarordnung (Karte II 1.1) 25</p> <p>5.2 Die Landwirtschaftsverwaltung (Karte II 1.2) 27</p> <p>5.3 Die Forstverwaltung (Karte II 1.3) 29</p> <p>5.4 Die Wasser- und Abfallwirtschafts- verwaltung (Karte II 1.4) 31</p> <p>6. Wirtschaftsverwaltung 34</p> <p>6.1 Die Bergverwaltung (Karte II 2.1) 34</p> <p>6.2 Die Gewerbeaufsichtsverwaltung (Karte II 2.2) 36</p> <p>6.3 Die Industrie- und Handelskammern (Karte II 2.3) 38</p> <p>6.4 Die Handwerkskammern (Karte II 2.4) 40</p> <p>7. Behördenzentralität, Versorgungs- niveau und strukturpolitische Effekte 43</p> <p>Literatur 44</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(Karte I 1.1 = Karte 1.1 im Doppelblatt „Behörden und Zuständigkeitsbereiche I“)

Behörden und Zuständigkeitsbereiche in Westfalen

VON HELGA KREFT-KETTERMANN, OELDE

1. EINLEITUNG

1.1 THEMENSTELLUNG, BEGRIFFE UND INHALTE

Die beiden Atlaskarten zu Standorten und Zuständigkeitsbereichen ausgewählter Behörden der Bundes- und Landesverwaltung sowie einiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften – die staatliche und kommunale Verwaltung ist Thema eines eigenen Kartenblattes und Begleittextes – wenden sich nicht nur an Verwaltungsfachleute, Planer, Politiker, Berufs- und Schulgeographen, sondern auch an die Bevölkerung allgemein, die sich im Geflecht der regionalen und funktionalen Zuständigkeiten von Verwaltungseinrichtungen oft nur mühsam zurechtfindet.

Verwaltungssysteme und administrativer Handlungsrahmen stehen in enger Relation zu raumstrukturellen Erscheinungen (siehe auch BENZING u.a. 1978), und dem institutionellen Aufbau von Behörden ist stets ein bestimmter Raumausschnitt als organisatorisches Grundelement eingefügt. Die einfachste Beziehung ergibt sich aus der Bestimmung über die örtliche Zuständigkeit; jede Verwaltungseinheit hat einen räumlichen Bereich, in dem oder für den sie tätig werden kann und soll. Verstärkt wird diese Beziehung, wenn durch Verwaltungsaktivitäten direkt oder indirekt Folgewirkungen im raumstrukturellen Gefüge ausgelöst werden, was bei der Verwaltungsreform der 1970er Jahre besonders deutlich wurde. Und noch enger zeigen sich Kontaktfeld und Wirkungssystem von Raum und Verwaltung, wenn eine Verwaltungsinstitution speziell eingerichtet wird, um den räumlichen Zustand zu verändern oder zu erhalten.

Mit den beiden verwaltungsgeographischen Atlasdoppelblättern ist beabsichtigt, Standorte und Wirkungsbereich, Organisation und Aufgaben von Behörden, Ämtern und Gerichten aufzuzeigen und den Zugang zu staatlichen und sonstigen Dienststellen und Institutionen in Westfalen zu erleichtern. Ein kurzer Überblick zur Verwaltungsorganisation auf Bundes- und Landesebene gibt Aufschluß über die verschiedenen Ver-

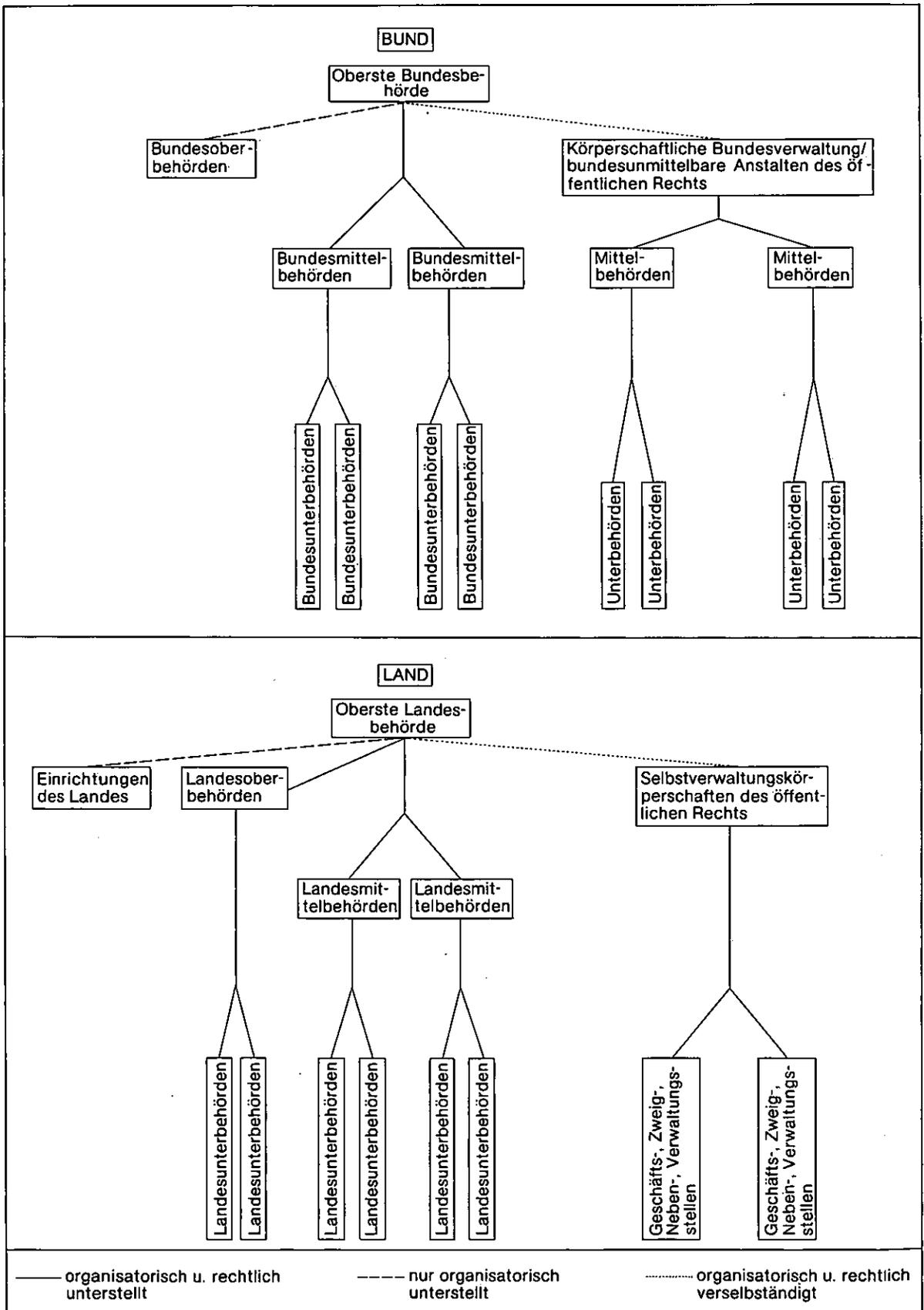
waltungsträger, Verwaltungsebenen und Behördentypen (Übersicht 1).

Die **Bundesbehörden** haben je nach Verwaltungszweig einen ein- bis dreistufigen Behördenaufbau; in vertikaler Abstufung werden dabei Zentral-, Mittel- und Unterstufe unterschieden. Zur Zentralstufe gehören die Obersten Bundesbehörden sowie die Bundesoberbehörden. Oberste Bundesbehörden sind die Bundesministerien, die primär keine Verwaltungsbehörden, sondern Fachbereiche der Bundesregierung darstellen und als regierende Gewalt keine Verwaltungsorgane, sondern politische Entscheidungsträger sind. Ebenfalls zur Zentralstufe zählen die Bundesoberbehörden; hierbei handelt es sich um einem Bundesministerium nachgeordnete, selbständige Zentralbehörden, die auf einem bestimmten Sachgebiet für das gesamte Bundesgebiet zuständig sind. Sie sind organisatorisch, nicht rechtlich dem Ministerium unterstellt und führen häufig die Bezeichnung Bundesamt (z. B. Statistisches Bundesamt). Neben den Bundesämtern gibt es bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ebenfalls auf bestimmten Sachgebieten für das gesamte Bundesgebiet zuständig, dabei aber sowohl organisatorisch als auch rechtlich verselbständigt sind, wie etwa die sogenannten Bundesanstalten (z. B. die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung). Manche dieser Körperschaften verfügen über eigene nachgeordnete Mittel- und Unterbehörden, so z. B. die Bundesanstalt für Arbeit.

In der Mittel- und Unterstufe sind die bundeseigenen Behörden mindestens einer Bundesbehörde nachgeordnet. Es handelt sich um unselbständige Behörden mit räumlich begrenztem Zuständigkeitsbereich, die einen eigenen Verwaltungsunterbau des Bundes darstellen. Zu ihnen gehören u. a. die Bundesfinanzverwaltung, die allerdings mit der Landesfinanzverwaltung verbunden ist, die Bundesbahn- und die Bundespostverwaltung, die Bundeswasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung sowie die Bundeswehrverwaltung.

Bei den **Landesbehörden** zeigen sich gleich zwei Modelle des dreistufigen Behördenauf-

Übersicht 1 Verwaltungsaufbau in Bund und Land (nach K. MÜLLER 1978)



baus. Im ersten Fall ist einer Obersten Landesbehörde (Ministerium) eine Landesoberbehörde unterstellt, die für das ganze Land zuständig ist; ihr sind auf der Unterstufe mehrere Untere Landesbehörden nachgeordnet. Im zweiten Fall gibt es in der oberen Stufe eine Behörde, das Ministerium, in der Mittel- und Unterstufe aber mehrere Behörden nebeneinander. Die einer Obersten Landesbehörde unterstellten Mittelbehörden sind für Teile eines Landes zuständig. Während das erste Modell auf Sachgebiete beschränkt ist, die objektbezogen fixiert sind und geringeren Publikumsverkehr aufweisen (Bergverwaltung, Agrarordnungsverwaltung), ist das zweite Modell in Verwaltungen mit umfangreicher Zuständigkeit und größerem Publikumsverkehr vertreten (z. B. Finanzverwaltung).

Zum Bereich der Landesverwaltung gehören auch die sogenannten „Einrichtungen des Landes“; das sind nach § 14 Landesorganisationsgesetz (LORg) insbesondere Institute, Archive, Untersuchungsanstalten, Ausbildungsstätten, Forschungsanstalten oder zentrale Forschungseinrichtungen sowie Kuranstalten und sonstige nichtrechtsfähige öffentliche Anstalten mit eigenem Bestand an Personal und sachlichen Mitteln, z. B. die Landesanstalt für Immissionsschutz (LIS) in Essen, das Landesamt für Wasser und Abfall in Düsseldorf oder die Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung (LÖLF) in Recklinghausen. Diese Einrichtungen können auf der Ober-, Mittel- und Unterstufe bestehen, ihr Rechtscharakter ist sehr unterschiedlich.

Von diesem staatlichen Behördensystem unterscheiden sich die vom Staat eingesetzten und nur dem Gesetz unterworfenen *Justizbehörden*, die als unabhängige Organe der Rechtspflege nicht zu den typischen Verwaltungsbehörden zählen.

Ebenfalls anzuführen sind in diesem Kontext die *Selbstverwaltungen*; hierbei handelt es sich um die eigenverantwortliche Verwaltung öffentlicher Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die sogenannten Selbstverwaltungskörperschaften. Zu diesen gehören neben den Gemeinden und Gemeindeverbänden (kommunale Selbstverwaltung) u. a. die Berufskammern (berufsständische Selbstverwaltung, z. B. Ärztekammer), die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerks- und Landwirtschaftskammern

(wirtschaftliche Selbstverwaltungen). Das Gesetz kann es dem Träger der Selbstverwaltung freistellen, einzelne Aufgaben der Verwaltung wahrzunehmen (freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten) oder ihn dazu verpflichten (Pflichtaufgaben). Die Bedeutung der Selbstverwaltung liegt vor allem in der größeren Sach-, Orts- und Bürgernähe sowie der Dezentralisierung der Verwaltung, was eine unmittelbare Bürgerbeteiligung und stärkere Selbstregierung beinhaltet.

Vor dem Hintergrund dieser Verwaltungssystematik und unter Berücksichtigung der aufgezeigten Einschränkungen werden die im folgenden vorgestellten Verwaltungseinheiten einschließlich ihrer regionalen Wirkungsbereiche unter dem Thema „Behörden und Zuständigkeitsbereiche“ zusammengefaßt.

1.2 KONZEPTION UND AUFBAU

Im Mittelpunkt der kartographischen Darstellung stehen Aussagen zu Standortmustern, Verwaltungsstrukturen, Kompetenzabstufungen und regionalen Zuständigkeiten ausgewählter Behördentypen und Verwaltungszweige in Westfalen; im Begleittext werden sie ergänzt durch Informationen zur behördengeschichtlichen Entwicklung, zum Behördenaufbau und zu spezifischen Aufgabenkonstellationen.

Auswahl und Anordnung der vorgestellten Verwaltungszweige erklären sich auf der Grundlage der Kriterien inhaltliche Zusammengehörigkeit und Nähe funktionaler Zuständigkeiten; der Verwaltungsträger und damit der Behördentyp ist dabei von sekundärer Bedeutung. So werden im Atlasdoppelblatt „**Behörden und Zuständigkeitsbereiche I**“ zunächst die klassischen und publikumsintensiven Dienststellen und Organe der Finanz- und Arbeitsverwaltung sowie der Rechtspflege, hier die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit, dargestellt (Karte 1.1 bis 1.3). Die Bundeswehrverwaltung, in ihren heutigen Strukturen ein vergleichsweise junger Verwaltungsbereich, jedoch mit weit zurückreichender Tradition, ergänzt als Bundesbehörde diesen Viererblock (Karte 1.4). In den Karten 2.1 – 2.4 werden mit der Eisenbahn-, Wasser- und Schifffahrts-, Straßenbau- und Bundespostverwaltung (hier Postdienst) Behördenstrukturen aus dem Verkehrs- und Kommunikationsbereich aufgezeigt.

Im Atlasdoppelblatt „Behörden und Zuständigkeitsbereiche II“ kommen ausschließlich Sonderbehörden sowie wirtschaftliche und berufsständische Selbstverwaltungskörperschaften zur Darstellung, die unter dem Aspekt vergleichbarer objektbezogener funktionaler Zuständigkeiten und Aufgaben den Überschriften Umweltverwaltung und Wirtschaftsverwaltung zugeordnet werden. In den Karten 1.1 – 1.4 werden mit der Verwaltung für staatliche Agrarordnung, der Landwirtschaftsverwaltung, der Forst- und der Wasser- und Abfallwirtschaftsverwaltung naturraum- und speziell agrarraumbezogene und umweltspezifische Verwaltungszweige aufgenommen. Demgegenüber steht ein Viererblock aus dem industriell-gewerblichen Bereich, der mit der Bergverwaltung (Karte 2.1) eine inhaltliche Verknüpfung zu den überwiegend durch den primären Wirtschaftssektor geprägten Verwaltungszweigen der ersten Doppelblatthälfte aufweist. Es folgt die Gewerbeaufsichtsverwaltung, die sich als Sonderbehörde in das Verwaltungssystem eingliedert (Karte 2.2). Den Abschluß bilden zwei Karten aus dem Bereich wirtschaftlicher und berufsständischer Selbstverwaltungen, die Industrie- und Handelskammern (Karte 2.3) und die Handwerkskammern (Karte 2.4).

Aus Gründen der Umfangsbeschränkung mußte aus dem großen Spektrum der Verwaltungszweige eine Auswahl getroffen werden, so daß einige staatliche, kommunale und private Dienststellen und Institutionen unberücksichtigt bleiben. Dieses betrifft zum Beispiel die Versorgungs-, Eich-, Zoll- oder Schulverwaltung, die Polizei, den Banken- und Versicherungsbereich, kommunale und private Interessen- und Spitzenverbände, Gewerkschaften, den Hochschulsektor sowie die kirchliche Administration, die mit ihren Verwaltungsstrukturen z. T. in die Themen späterer Atlaskarten eingebunden sein werden.

Abschließend noch einige Hinweise zur Darstellung der Karteninhalte: Die Atlasdoppelblätter bieten auf der Grundlage der Grenzen von Regierungsbezirken, kreisfreien Städten, Kreisen und Gemeinden eine Übersicht über die Makro- und Mesostandorte von Behördensitzen und die zugehörigen operativen Verwaltungsräume. Während Aussagen über die regionale Zuständigkeit den Istzustand wiedergeben – kartographisch überwiegend dargestellt mit Außengrenzen

für die Ober- und Mittelbehörden, mit Flächenfarbe für die Unterbehörden und mit Binnengrenzen für weitere Untersysteme –, wurde bei der Darstellung der Verwaltungssitze mit Ausnahme des Verkehrs- und Kommunikationssektors ein Entwicklungsaspekt eingearbeitet. Für zwei Zeitstände wurde der jeweilige Behördenstandort überprüft: für das Jahr 1967 und damit zu einem Zeitpunkt, als die kommunale Gebietsreform erst in ihren Anfängen war, und für 1990, als Gebiets- und Funktionalreform abgeschlossen und neue Strukturen bereits gefestigt sind. Eine Ausnahme bildet die Bergverwaltung; hier wurde 1958 als Erhebungsjahr zugrunde gelegt, um einen Zustand aus der Blütezeit des Bergbaus den heutigen Strukturen gegenüberzustellen. Diese Informationen auch für den zugehörigen räumlichen Wirkungsbereich aufzunehmen, der durch die Verwaltungsreform der 1960er und 1970er Jahre ebenfalls einschneidende Veränderungen erfahren hat, wäre nur auf der Grundlage alter und neuer Gemeinde- und Kreisgrenzen möglich gewesen und hätte damit den Karteninhalt zu komplex und unübersichtlich werden lassen.

Bevor im folgenden die Verwaltungszweige und Karteninhalte im einzelnen vorgestellt werden, erscheinen einige allgemeingültige Aussagen zu Behördenstandorten und Verwaltungsgebieten vor dem Hintergrund der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform notwendig.

2. BEHÖRDENSTANDORT, ZUSTÄNDIGKEITSBEREICH UND VERWALTUNGSREFORM

2.1 STANDORT- UND VERWALTUNGSRAUMBESTIMMUNG FÜR BEHÖRDEN

Ein Überblick über die Verwaltungsstruktur in Westfalen zeigt, daß die unterschiedlichen Behördentypen und Verwaltungszweige kein einheitliches Standort- und Verwaltungsraumsystem besitzen. Die institutionellen Formen und operativen Raumeinheiten wechseln je nach Verwaltungsträger und spezifischem Tätigkeitsfeld.

Ein entscheidendes Charakteristikum der öffentlichen Verwaltung und gleichzeitig ein Indiz für eine benutzerorientierte Standortwahl ist die Bereitstellung und Abgabe von Leistungen an unterschiedliche Empfänger. Der Behördensitz befindet sich in der Regel

an einem funktionell günstig gelegenen zentralen Ort innerhalb seines Verwaltungsraumes; für seine Lokalisierung bzw. Verteilung können Gründe der Bürgernähe, der Zusammenarbeit mit anderen Behörden (Zentralisierung) und der technischen Zweckmäßigkeit entscheidend sein.

Die Bestimmung des Standortes für eine Behörde oder Verwaltungsdienststelle ist aber nicht nur eine Frage der verwaltungstechnischen und organisatorischen Zweckmäßigkeit, sondern zugleich eine Entscheidung, die auch die Raumordnung und die sozio-ökonomische Struktur berührt. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat 1968 Empfehlungen mit dem Titel „Raumordnerische Gesichtspunkte zur Frage des Sitzes und Zuständigkeitsbereiches von größeren Verwaltungsdienststellen“ herausgegeben. Die raumordnerische Bedeutung von Standortentscheidungen ergibt sich danach aus der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft eines größeren Bereiches mit Dienstleistungen, aus dem Angebot von Arbeitsplätzen und dem von ihnen ausgehenden Einkommenseffekt. Sie kann aber auch darin liegen, daß die Verwaltungsdienststelle gemäß ihrer sachlichen Zuständigkeit raumordnerische Ziele zu verwirklichen hat. Aus diesen Erwägungen wird empfohlen, den Standort so zu wählen, daß einfache und schnelle Fühlungnahme mit anderen Verwaltungsstellen und mit der Wirtschaft möglich ist. Auch sollen Verwaltungsdienststellen mit Publikumsverkehr verkehrsgünstig erreichbar sein. Insgesamt steigt das raumordnerische Interesse an der Standortbestimmung mit der Ausdehnung des räumlichen Zuständigkeitsbereichs über den rein örtlichen Bereich hinaus. Bei Verwaltungsdienststellen mit Publikumsverkehr sollte die Zentralitätsstufe des zentralen Ortes regelmäßig um so höher sein, je weiträumiger die Zuständigkeit der Verwaltungsdienststelle ist (BENZING u. a. 1978, S. 192f).

Standortvorgaben und -entscheidungen sind aber auch unter dem Aspekt der Standortgebundenheit einzelner Behördenzweige zu analysieren; diese wechselt je nach Art der Behördenleistung. Standortgebunden sind all jene Behörden, bei denen Leistungserstellung und -abgabe räumlich nicht getrennt werden können. Sie erfüllen eine regionale Nachfrage der Bevölkerung nach Behördenleistungen und sind von ihrer Funktion und Publikums-

intensität auf bestimmte Standorte festgelegt (z. B. Arbeitsamt, Finanzamt, Amtsgericht). Je größer die als zumutbar angesehene Entfernung zwischen Behörde und Leistungsempfänger und damit der räumliche Zuständigkeitsbereich einer Behörde ist, um so mehr Standorte sind möglich und um so geringer ist das Maß der Standortgebundenheit. Behörden mit bundes- und landesweitem Wirkungsbereich sowie alle den obersten Bundes- und Landesbehörden nachgeordneten Verwaltungseinheiten, die nicht von vornherein an einen Regierungsbezirk gebunden sind, keine unmittelbare regionale Versorgungsfunktion mit entsprechendem Publikumsverkehr haben und überregional in Anspruch genommen werden, gehören damit eindeutig zu den standortungebundenen Behörden (z. B. Einrichtungen des Landes wie die LÖLF oder die LIS). Hinsichtlich der räumlichen Reichweite und damit als Kriterium für die Standortgebundenheit wird unterschieden zwischen gemeindlicher (grundzentraler), mittelzentraler, kreisweiter, oberzentraler, regierungsbezirks- und landesweiter Reichweite der Behörden (TIMMER 1984, S. 29f). Verwaltungsdienststellen, die nach ihrer Aufgabe und Wirkungsweise nicht von bestimmten Standortvoraussetzungen abhängig sind, können somit zur wirtschaftlichen Stärkung in geeigneten zentralen Orten strukturschwacher Gebiete errichtet werden.

Zu Behördenstandorten gehören auch *Verwaltungsgrenzen*; denn Verwaltungseinheiten haben in der Regel einen genau umschriebenen räumlichen Wirkungsbereich. Während Grenzänderungen von Gerichtsbarkeiten stets, von Gebietskörperschaften und Regierungsbezirken in der Regel Gesetzesform erfordern, bleibt die Grenzziehung für Fachbehörden und ihre nachgeordneten Einheiten meist verwaltungsinterner Organisationsregelung überlassen (BENZING u. a. 1978, S. 194f).

Entsprechend der Gliederung des Verwaltungssystems in Teilgebietsverwaltungen, fachliche Untersysteme und Kompetenzabstufungen ist Westfalen von einer großen Anzahl einander überlagernder Netze operativer Räume bzw. Grenzlinien überzogen. Die Landesgrenze bildet dabei zumeist den Strukturrahmen, da sie nur selten von Verwaltungsgrenzen gekreuzt wird (Ausnahmen z. B. Bundeswasserstraßen-, Bundespost- und Eisenbahnverwaltung). Dies gilt in der Regel auch für Regierungsbezirke, obgleich Gren-

zen einzelner fachlicher Mittelbehörden (z. B. Oberfinanzdirektionen, Bundesbahndirektionen) sich mit den Grenzen der allgemeinen staatlichen Mittelinstanzen zum Teil überschneiden. Auch Gemeindegebiete werden gelegentlich von fachlichen Verwaltungsgrenzen staatlicher Behörden durchschnitten (Wasser- und Abfallwirtschaftsverwaltung, Forstverwaltung).

Ein verwaltungstechnisches Problem bezüglich Standortwahl und räumlichem Wirkungsbereich einzelner Behörden wurde in den 1970er Jahren im Zuge der seinerzeit forcierten Verwaltungsreform verursacht; Gebiets- und Funktionalreform brachten einschneidende Änderungen der Behördenorganisation. Die kommunale Neugliederung, Ausdruck der Gebietsreform, wurde nach zehnjährigen Bestrebungen in den Jahren 1975/76 abgeschlossen. Auf der Grundlage von zentralörtlichen, siedlungsmäßigen und wirtschaftsräumlichen Überlegungen wurden leistungs- und verwaltungsfähigere Gemeinden, Städte und Kreise gebildet, Ämter und Verwaltungsgemeinschaften aufgelöst.

Mit der kommunalen Gebietsreform veränderten sich auch regionale und funktionale Behördenstrukturen, die in der anschließenden Funktionalreform neu organisiert werden mußten. Da die Verwaltungsreform, d. h. Gebiets- und Funktionalreform, Thema eines eigenen Atlasdoppelblattes und Begleittextes ist („Staatliche und kommunale Verwaltungsgliederung“, Lfg. 5), kann auf eine nähere Darstellung der Funktionalreform, ihrer Problematik und Ergebnisse an dieser Stelle verzichtet werden. Deklariertes Ziel der *Funktionalreform* war, die öffentliche Verwaltung zweckmäßiger, bürgernäher und kostensparender zu organisieren. Zu den Kernpunkten der Zuständigkeitsreform zählten auch die Festigung eines möglichst klaren dreistufigen Verwaltungsaufbaus, eine größtmögliche Realisierung des Bündelungsprinzips in der Orts- und Mittelstufe der Verwaltung, die Eingliederung von Fach- und Sonderverwaltungen in die allgemeine Verwaltung, die Herstellung weitestgehender Einräumigkeit zwischen den Verwaltungsträgern und damit eine Transparenz des Verwaltungsaufbaus sowie eine Zentralisierung dort, wo dieses rationell und funktionell sinnvoll erschien (Gesetze vom 11. 7. 1978, 18. 9. 1979 und 26. 6. 1984).

Trotz des offiziellen Abschlusses der Verwaltungsreform bleibt jedoch die Notwendigkeit einer ständigen Überprüfung von Zuordnung und Erforderlichkeit einzelner Verwaltungszweige im Sinne einer effektiven und leistungsstarken Verwaltung weiterhin bestehen.

2.2 STANDORTWANDEL UND NEUABGRENZUNG REGIONALER ZUSTÄNDIGKEITEN

Nach der Gründung Nordrhein-Westfalens 1946 waren schon bald kleinere Funktionalreformen durchgeführt worden, die Standortmuster und operative Reichweiten öffentlicher Verwaltungseinheiten verändert hatten: Umsiedlungen im Zusammenhang mit der Verringerung der Zahl der Oberbergämter und Bergämter, der Obereichämter und Eichämter, der mittleren Forstbehörden und Forstämter; Herabsetzung der Zahl der Wasserwirtschafts-, Staatshochbau-, Finanzbau- und Arbeitsämter; Zusammenlegung von Finanz-, Landesversorgungs- und Oberversicherungsämtern oder die Eingliederung von Kataster-, Gesundheits-, Veterinär-, Ernährungs- und Straßenverkehrsämtern in die Verwaltungen der Kreise und kreisfreien Städte. All diese Maßnahmen führten häufig zu interadministrativen Aufgabenumverteilungen. Weitere Umsiedlungsfälle, teilweise mit Neugründungen verbunden, ergaben sich im Zuge der Territorialreform. In der zeitlich anschließenden Funktionalreform wurden dann einige Behördenumsiedlungsentscheidungen der Gebietsreform wieder korrigiert. Ein wesentlicher Aspekt war auch die Neufestsetzung von Verwaltungsgrenzen bei Gerichten, einzelnen Sonderbehörden oder im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung. Besonders bei der Gerichtsorganisation, den Fach- und Sonderverwaltungen, den berufsständischen Körperschaftsverwaltungen sowie Betriebsverwaltungen von Bundesbahn und Bundespost traten erhebliche Reform- und Organisationsprobleme auf.

Die im historischen Ablauf aus der allgemeinen und inneren Verwaltung ausgegliederten oder neugegründeten speziellen oder sektoralen Organisationen besitzen eine räumliche Gliederung mit eigenen Grenzen räumlicher Zuständigkeit. Die zweckmäßige Anpassung der Grenzlinien, der Zuschnitt der Einheiten und der Instanzenaufbau nach verwaltungstechnischen, wirtschaftlichen und

Effizienz-Gesichtspunkten werden von den einzelnen Verwaltungszweigen gesondert erwogen. Es gibt zahlreiche sachliche Gründe für die besondere gebietliche Abgrenzung von Fachverwaltungen; z. B. topographische und technische Gründe bei der Wasserstraßen-, Wasserwirtschafts- und Straßenbauverwaltung oder wirtschaftsräumliche Aspekte bei den Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern. Ebenso sind für eine Reihe von Fachverwaltungen, deren Aufgaben sich nicht auf räumliche Bestände, sondern auf Lebensvorgänge der Bevölkerung beziehen, Abweichungen von den Einheiten der allgemeinen Verwaltung möglich (z. B. Finanzverwaltung). Eine Übereinstimmung der Abgrenzung der Fachverwaltung mit der allgemeinen Verwaltung (Prinzip der Einräumigkeit) ist überwiegend dann angebracht, wenn regelmäßige interadministrative funktionale Querverbindungen bei der Aufgabenerfüllung bestehen.

Erhebliche Fortschritte auf dem Weg zur geforderten Einräumigkeit konnten zwar bei der Neuabgrenzung verschiedener Verwaltungszweige unter Anpassung an das durch die kommunale Neugliederung geschaffene Verwaltungsgrundraster erzielt werden; die vielfältigen isolierten Verwaltungsplanungen bedingen jedoch auch weiterhin ein recht uneinheitliches Bild der Organisationsstruktur, sich überschneidender Grenzen und nicht deckungsgleicher Bezirke. Insbesondere bei den Fachverwaltungen spiegeln sich in den aktuellen Zuständigkeitsgrenzen oftmals noch die alten Kreis- und Regierungsbezirksgrenzen. Detaillierte Ausführungen zu standort- und verwaltungsraumspezifischen Entscheidungs- und Wandlungsprozessen werden jeweils im Kontext der speziellen Behördenanalyse gebracht (Kapitel 3-6).

3. DIE KLASSISCHEN VERWALTUNGSBEREICHE

3.1 DIE FINANZVERWALTUNG (KARTE I 1.1)

Unter dem Begriff „Finanzverwaltung“ werden diejenigen Behörden der staatlichen Verwaltung subsumiert, denen der Vollzug der Steuergesetze, vornehmlich die Festsetzung, Erhebung und Beitreibung der Steuern obliegt.

Die jüngere behördengeschichtliche Entwicklung begann nach dem Ersten Weltkrieg, als im Jahre 1919 eine eigenständige einheit-

liche Reichsfinanzverwaltung geschaffen wurde, die in der Lokalinstanz Finanzämter und in der Mittelinstanz Landesfinanzämter aufwies. 1937 wurde die Bezeichnung der Behörden in der für das Dritte Reich charakteristischen Weise personalisiert; an die Stelle der Bezeichnung „Landesfinanzamt“ trat zum Beispiel die Benennung „Der Oberfinanzpräsident Westfalen in Münster“. Mit der Neuorganisation der deutschen Finanzverwaltung im Jahre 1950 erhielten die Behörden dann die Bezeichnung „Oberfinanzdirektion“ (ROMEYK 1988, S. 220).

Die staatsrechtlichen Grundlagen für die Schaffung der neuen Oberfinanzdirektionen zum Zwecke der Verwaltung der Bundes- und Landessteuern finden sich in Artikel 87 Absatz 1 und Artikel 108 Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes. Nach diesen Bestimmungen werden die Zölle, die Finanzmonopole, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchssteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer und die Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften durch Bundesfinanzbehörden, die übrigen Steuern durch Landesfinanzbehörden verwaltet.

Entsprechend dem vorgenannten Verfassungsauftrag sind durch das Finanzverwaltungsgesetz (FVG) vom 6. 9. 1950 in der Neufassung vom 30. 8. 1971 die erforderlichen Bundesbehörden eingerichtet und Aufbau und Organisation der Bundes- und Landesfinanzbehörden vorgenommen worden. Die jeweils dreigliedrigen Verwaltungen der Bundesfinanzbehörden mit Bundesfinanzministerium (Zentralstufe), Oberfinanzdirektionen (Mittelstufe) sowie Hauptzoll-, Bundesvermögens- und Bundesforstämtern als unteren Bundesbehörden und der Landesfinanzbehörden mit Landesfinanzministerium (Zentralstufe), Oberfinanzdirektionen (Mittelstufe) sowie Finanz- und Finanzbauämtern als örtlichen Landesbehörden sind in der Mittelstufe, den Oberfinanzdirektionen, zusammengefaßt. Damit ist ein Behördentyp geschaffen worden, der in anderen Verwaltungsbereichen nicht zu finden ist (Information der OFD Münster vom 1. 4. 1989).

Nach § 8 FVG obliegt den Oberfinanzdirektionen somit die Leitung und Überwachung der Finanzverwaltung des Bundes und des Landes für ihren Bezirk. Überwachungs-, Lenkungs- und Koordinationsaufgaben werden von vier Abteilungen, zwei Bundes- und zwei Landesabteilungen, ausgeübt: Die Zoll-

und Verbrauchssteuerabteilung überwacht und verwaltet Zölle, Verbrauchssteuern und Monopole durch die Zollbehörden. Die Bundesvermögensabteilung verwaltet ihrer Bezeichnung gemäß dieses Vermögen und besorgt den Grunderwerb sowie die Liegenschaftsverwaltung für militärische Zwecke. Die Besitz- und Verkehrssteuerabteilung überwacht und leitet die Durchführung der Aufgaben, für die in der Ortsebene die Finanzämter zuständig sind. Bis zum 30. 6. 1986 waren ihr als Außenstellen die Konzernprüfungsstellen, die Großbetriebsprüfungsstellen, die Steuerfahndungsstellen und die landwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen zugeordnet. Zum 1. 10. 1986 wurden diese bisherigen Außenstellen in Finanzämter für Konzernbetriebsprüfung, Großbetriebsprüfung, Betriebsprüfung der Land- und Forstwirtschaft sowie für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung umfunktioniert. Die Landesvermögensabteilung schließlich, deren Errichtung nicht wie die der anderen Abteilungen zwingend vorgeschrieben ist, verwaltet das Landesvermögen und erledigt die Bauaufgaben des Landes und – als Auftragsverwaltung – des Bundes (ROMEYK 1988, S. 221 u. 222).

Den Sitz der Oberfinanzdirektionen und Oberfinanzbezirke bestimmt der Bundesminister der Finanzen im Einvernehmen mit der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörde. Unter den insgesamt 16 Oberfinanzdirektionen in der Bundesrepublik Deutschland ist die Oberfinanzdirektion Münster eine der bedeutendsten. Ihre örtliche Zuständigkeit umfaßt das Gebiet der Regierungsbezirke Arnsberg, Detmold und Münster. Nach der Einwohnerzahl 1989 (ca. 7 776 000) nimmt sie den ersten, nach der Zahl der Finanzbediensteten (16 575) den dritten und nach dem Gesamtsteuer- und -zollaufkommen 1989 (rd. 54,5 Mill. DM, im Vorjahr 48,5 Mill. DM) ebenfalls den dritten Platz unter den Oberfinanzdirektionen ein. Der Oberfinanzdirektion Münster nachgeordnet sind in der unteren Stufe insgesamt 87 Ämter (7 Hauptzollämter, 1 Zollfahndungsamt; 4 Bundesvermögens- und 2 Bundesforstämter; 51 Festsetzungs-, 10 Betriebsprüfungs- und 4 Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung sowie 8 Finanzbauämter).

Die kartographische Darstellung der Finanzverwaltung in Westfalen (Karte I 1.1)

beschränkt sich auf die Standortverteilung der wohl jedem Bürger als Finanzamt bekannten Festsetzungsfinanzämter für die Jahre 1967 und 1990 sowie die aktuellen Amtsbezirke, die sich von den o. g. Funktionsfinanzamtsbezirken deutlich unterscheiden. Die Finanzämter, überwiegend von Steuerpflichtigen und dem Personenkreis der steuerberatenden Berufe aufgesucht, sind äußerst publikumsintensive und bürgernahe Behörden. Sie haben einen mittleren Einzugsbereich, so daß in größeren Städten sogar mehrere Finanzämter existieren. Diese Standortverteilung wird deutlich in Münster und Bielefeld (-Innenstadt, -Außenstadt), in Bochum (-Mitte, -Süd) und besonders in Dortmund (-West, -Hörde, -Unna, -Ost). Die Behördenbezeichnung erfolgt nach dem Kriterium der regionalen Zuständigkeit.

Bis zur Gebietsreform zeigte die Finanzverwaltung im Bereich der Oberfinanzdirektion Münster keine einschneidenden Veränderungen. Erst im Zuge der kommunalen Neugliederung wurden Finanzamtsbezirke angepaßt oder zumindest in der Benennung geändert. Im Dezember 1974 ergingen weitere Verordnungen u. a. zur Neubestimmung in den Neugliederungsräumen Ruhrgebiet, Münster/Hamm und Sauerland/Paderborn. Erhebliche Veränderungen erfuhren dabei insbesondere die Finanzamtsbezirke im Raum Dortmund/Unna, wo neben den räumlichen Zuständigkeitsbereichen auch die Amtsnamen geändert wurden: Dortmund-Außenstadt wurde zu Dortmund-West, nunmehr zuständig für die vier westlichen Verwaltungsbezirke der Stadt (Lütgendortmund, Mengede, Huckrade und Innenstadt-West; Castrop-Rauxel war 1981 an das Finanzamt Recklinghausen übergegangen); Dortmund-Süd zu Dortmund-Ost, nun zuständig für die nördlichen und östlichen Teile der Innenstadt und für die Ortsteile Eving und Scharnhorst; Dortmund-Nord zu Dortmund-Unna mit dem neuen Wirkungsbereich Fröndenberg, Lünen, Schwerte, Unna, Holzwickede und Dortmund-Brackel sowie schließlich Dortmund-Hörde, das als Finanzamt geblieben, jedoch durch Abtretung von Schwerte, Westhofen und Lichtendorf in seinem Amtsbezirk erheblich kleiner geworden ist.

Die letzten Neugliederungen der Finanzamtsbezirke erfolgten im Zuge der Neugründung des Finanzamts Marl zum 1. 12. 1980 und des Finanzamts Bochum-Süd zum

1. 11. 1984. Hierbei erfuhren folgende Finanzämter gleichzeitig Zuständigkeitsänderungen: Witten, Hagen, Gelsenkirchen-Nord, Gelsenkirchen-Süd, Bochum-Mitte, Hattingen und Iserlohn.

Zusammenfassend ist zur Verteilung der Finanzamtsbezirke festzuhalten, daß die regionale Zuständigkeit der Ämter eindeutig auf Stadtbezirks-, Stadt- bzw. Gemeindegrenzen aufbaut und sich weitestgehend an Kreis- und Regierungsbezirksgrenzen orientiert. Ausnahmen bilden z. B. das Finanzamt Lüdinghausen, das mit den Städten Selm und Werne auch im Bereich des Kreises Unna und damit im Regierungsbezirk Arnsberg zuständig ist, oder das Finanzamt Warendorf, zu dessen Einzugsbereich auch die dem Kreis Gütersloh und damit dem Regierungsbezirk Detmold zugehörige Stadt Harsewinkel zählt. In dieser Zuteilung spiegeln sich noch die Regierungsbezirks- und Kreisgrenzen vor der Gebietsreform.

In der Regel finden sich auf Kreisebene mehrere Finanzamtsbezirke; so sind für den Kreis Steinfurt zwei Finanzämter (Steinfurt und Ibbenbüren) oder für den Märkischen Kreis drei Finanzämter (Iserlohn, Altena, Lüdenscheid) zuständig. Es gibt aber auch Fälle, in denen der Kreis sich mit einem Finanzamtsbezirk deckt, so z. B. in den Kreisen Olpe, Siegen-Wittgenstein oder Paderborn.

Mit diesen Ausführungen zu funktionalen und regionalen Strukturen der Festsetzungsfinanzämter konnte nur ein Bereich der äußerst heterogen organisierten Finanzverwaltung vorgestellt werden. Auch die Funktionsfinanzämter, z.B. Finanzbauämter, verfügen über Standortmuster und lokale Zuständigkeitssysteme, die auf der Grundlage ihres spezifischen Aufgabenzuschnitts eingerichtet wurden, aus Gründen der Umfangsbeschränkung aber nicht näher behandelt werden können.

3.2 DIE ARBEITSVERWALTUNG (KARTE I 1.2)

Erste Ansätze zu einer organisierten Arbeitsvermittlung in Deutschland enthielten bereits die Zunftordnungen des Mittelalters. Bedeutsame Konturen für die spätere Entwicklung der Arbeitsmarktverwaltung brachte dann die sprunghafte Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jh.s, als Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände eigene

Arbeitsnachweise einrichteten und insbesondere in Großstädten bereits einzelne öffentliche kommunale Arbeitsnachweise – Vorläufer der heutigen Arbeitsämter – entstanden. Ihnen fehlte jedoch der Überblick über größere, nicht an Gemeindegrenzen, sondern an wirtschaftlichen Gegebenheiten ausgerichtete Ausschnitte des Arbeitsmarktes.

Eine umfassende und leistungsfähige Arbeitsmarktorganisation mit rechtlicher und institutioneller Koordination von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde in Deutschland auf der Grundlage eines entsprechenden Gesetzes erst im Jahre 1927 geschaffen. Mit dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) (16. 7. 1927) wurde die *Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* als selbständige Körperschaft mit Selbstverwaltung errichtet und zum Träger der Arbeitsvermittlung und einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung ernannt. Die bis zu diesem Zeitpunkt öffentlichen Arbeitsnachweise und auch die als Teile der Oberpräsidien errichteten Landesarbeitsämter gingen auf die neue Anstalt über.

In der Zeit des nationalsozialistischen Regimes verlor 1933 die Reichsanstalt ihre Selbstverwaltung und wurde 1939 dem Reichsarbeitsminister zugeordnet. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter den Arbeitsministern der neu entstandenen Länder unterstellt. In Nordrhein-Westfalen existierten seinerzeit die *Landesarbeitsämter* Nordrhein (Düsseldorf) und Westfalen (Münster), wobei letzteres auch für das Land Lippe (Arbeitsamt Detmold) und für kurze Zeit nach 1945 ebenfalls für Schaumburg-Lippe zuständig war. Die Vereinigung der beiden Landesarbeitsämter erfolgte am 1. 12. 1946. Das neue Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen war nunmehr mittlere Bundesbehörde für die seinerzeit 56 Arbeitsämter des Landes, trotz des Namens nicht zu verwechseln mit einer Landesbehörde (ROMEYK 1988, S. 195–197).

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 wurde die Arbeitsverwaltung dem Bund unterstellt; zeitgleich schuf man eine Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Gesetz vom 10. 3. 1952) und damit eine zentral geleitete einheitliche Arbeitsverwaltung mit

Sitz in Nürnberg, die seit 1969 „*Bundesanstalt für Arbeit*“ heißt.

Diese Bundesanstalt ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Der Selbstverwaltungsgedanke ist konsequent in allen Stufen der Verwaltung verwirklicht. Zentrale Organe sind der Verwaltungsrat und der Vorstand. Bei den Landesarbeitsämtern und bei den Arbeitsämtern werden die Aufgaben der Selbstverwaltung von Verwaltungsausschüssen wahrgenommen. Alle Organe sind drittelparitätisch aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften zusammengesetzt, die als ehrenamtliche Mitglieder weitgehend unmittelbaren Einfluß auf die Aufgabenerfüllung der Bundesanstalt ausüben.

Die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit werden auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes vom 1. Juli 1969 formuliert, das die Aufgabenstellung der Bundesanstalt an der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung ausrichtet. Sie konkretisieren sich u. a. in den Bereichen Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Förderung der beruflichen Bildung, Gewährung von berufsfördernden Leistungen zur Rehabilitation, Gewährung von Leistungen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen oder in der Zahlung von Arbeitslosengeld und Konkursausfallgeld. Darüber hinaus hat die Bundesanstalt Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu betreiben. Im Auftrag des Bundes gewährt sie die Arbeitslosenhilfe und nach dem Bundeskindergeldgesetz das Kindergeld (Kindergeldkasse), auch obliegen ihr Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz (BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT [Hg.] 1984, S. 16).

In der Hierarchie der Dienststellen gliedert sich die Bundesanstalt in die Hauptstelle, die nachgeordneten Landesarbeitsämter und Arbeitsämter. Den Landesarbeitsämtern untersteht eine größere Anzahl von Arbeitsämtern, deren fachliche Arbeit sie koordinieren. Die Arbeitsämter sind für die unmittelbare Erledigung der Fachaufgaben zuständig. Sie gehören zu den Verwaltungen mit starkem Besucherverkehr, die einen örtlichen oder mittleren Einzugsbereich besitzen. Angeboten werden vielfältige Dienstleistungen, die den persönlichen Besuch breiter Bevölkerungskreise erfordern. Der starke, ortsnahe Dienstleistungscharakter dieser Behörden zwingt in unterschiedlichem Umfang zur Existenz weiterer dezentraler Einrichtungen,

um eine möglichst wohnortnahe Betreuung von Arbeitslosen und Arbeitssuchenden zu ermöglichen. In den Arbeitsamtsbezirken, die oftmals mehrere kreisfreie Städte oder Kreise umfassen, sind somit ständig oder zeitweilig besetzte Außenstellen, die Neben- und Hilfsstellen, eingerichtet.

Die Arbeitsamtsbezirke werden gemäß § 189, Abs. 3 des AFG „vom Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zusammenhänge im Benehmen mit den beteiligten obersten Landesbehörden abgegrenzt. Entsprechend der Satzung der Bundesanstalt für Arbeit hört der Verwaltungsrat vor Entscheidungen über Errichtung, Sitz, Bezirksabgrenzung und Auflösung von Arbeitsämtern den Verwaltungsausschuß des betroffenen Landesarbeitsamtes“ (LANDESENTWICKLUNGSBERICHT 1976, S. 134).

Anfang der 1950er Jahre existierten in Westfalen 27 Arbeitsämter. Ende der 50er Jahre kam der Bundesrechnungshof aufgrund einer Überprüfung des Landesarbeitsamtsbezirkes Nordrhein-Westfalen zu dem Ergebnis, daß weitere Zusammenlegungen dringend erforderlich seien. Die Überlegungen waren von dem Gedanken geprägt, daß größere Arbeitsämter wirtschaftlicher arbeiten als kleinere und die Durchführung der Fachaufgaben erleichtern. Durch die Beibehaltung zahlreicher Nebenstellen sollte die gewünschte Ortsnähe zu den Ratsuchenden aufrechterhalten bleiben. Von den insgesamt 55 Arbeitsämtern in Nordrhein-Westfalen sollten lediglich 30 übrigbleiben, wobei in der Mehrzahl zwei benachbarte, in Einzelfällen aber auch drei bis vier Arbeitsämter zu einer neuen Dienststelle vereinigt werden sollten. In Westfalen wurden die Arbeitsämter Arnsberg, Bottrop, Bocholt, Herne, Lüdenscheid, Minden, Olpe, Schwelm und Witten aufgelöst. Es blieben 18 Arbeitsamtsbezirke, allerdings mit 71 Neben- und Hilfsstellen zur Wahrung ortsnaher Aufgaben.

Eine weitere Änderung in den Arbeitsamtsbezirken brachte die Gebietsreform. Um dem Prinzip der Einräumigkeit zu entsprechen, mußten die Zuständigkeitsbereiche neu umschrieben werden. In einem Erlaß der Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter wird zu dieser Forderung Stellung genommen und der Wunsch geäußert, in keinem Fall die Dienststellenbezirke der Bundesanstalt unreflektiert auf die geänderten

Bezirke der allgemeinen Verwaltung auszurichten, sondern auf der Grundlage wirtschaftlicher, struktureller und rationeller verwaltungstechnischer Gegebenheiten zu handeln und, falls notwendig, eher 2 Kreise zu einem Arbeitsamtsbezirk zusammenzufassen.

Die Karte zur Arbeitsverwaltung (Karte I 1.2) zeigt ein recht filigranes Standort- und Zuständigkeitssystem. Die 18 Arbeitsamtsbezirke sind teilweise mit einem Kreis identisch, teilweise umfassen sie zwei Kreise bzw. eine kreisfreie Stadt und unmittelbar angrenzende Städte und Gemeinden. Allein im westfälischen Ruhrgebiet sind mit den Standorten Gelsenkirchen, Recklinghausen, Bochum, Dortmund, Hagen und Hamm 6 Arbeitsämter mit mittleren Einzugsbereichen und relativ kleinen Nebenstellenbezirken lokalisiert. Großflächige Arbeitsamts- und Nebenstellenbezirke finden sich im Siegerland, Sauerland, Paderborner Land sowie im westlichen Münsterland.

Daß die Gebietsreform trotz der verwaltungsspezifischen Vorbehalte tiefgreifende Strukturveränderungen ausgelöst hat, zeigt die Zugehörigkeit verschiedener Nebenstellen vor der kommunalen Neugliederung (Farbgebung in der linken Signaturhälfte entspricht der Amtszugehörigkeit 1967). Ein Beispiel recht komplexer Art mag dieses verdeutlichen: Der Arbeitsamtsbezirk Ahlen erstreckte sich einst in west-östlicher Richtung über die Altkreise Lüdinghausen und Beckum mit Nebenstellen in Lüdinghausen, Werne, Bockum-Hövel und Beckum. Der Arbeitsamtsbezirk Münster umfaßte den Altkreis Warendorf sowie den einstigen Stadt- und Landkreis Münster mit Nebenstellen in Warendorf und Greven. Nach der Verwaltungsreform zeigt sich 1990 folgendes Verteilungsbild: Das Arbeitsamt Ahlen erstreckt sich nunmehr in seiner Zuständigkeit über den vergrößerten Kreis Warendorf, das Arbeitsamt Münster beschränkt sich auf das Gebiet der kreisfreien Stadt Münster; die Nebenstelle in Greven gehört zum Arbeitsamtsbezirk Rheine, Lüdinghausen zum Arbeitsamt Coesfeld, und die Nebenstellen in Werne und Bockum-Hövel sind aufgelassen worden. Die Zahl der Arbeitsämter hat sich seit Mitte der 60er Jahre nicht weiter reduziert; eine Veränderung trat lediglich bei den Nebenstellen ein, hier wurden neun geschlossen und zwei neu eingerichtet. Damit hat die Gebiets- und Funktionalreform in den räum-

lichen Zuständigkeiten der Arbeitsverwaltung Westfalens zu deutlichen Umstrukturierungen geführt, das Standortssystem jedoch weitgehend unberührt gelassen.

3.3 DIE RECHTSPFLEGE: GERICHTE DER ORDENTLICHEN GERICHTSBARKEIT (KARTE I 1.3)

Tätigkeiten staatlicher und staatlich anerkannter Organe, die dem Rechtsschutz, der Rechtsausübung und der Rechtsvorlage dienen, konkretisieren sich in sehr komplexen und heterogenen Organisationsstrukturen der Gerichtsbarkeit.

Die rechtsprechende Gewalt wird nach dem Grundgesetz durch vom Staat eingesetzte unabhängige und nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte ausgeübt (Artikel 92, 97 GG). Träger der Gerichtsbarkeit sind der Bund und die Länder. Die Organisation der Gerichte und die Abgrenzung ihrer Zuständigkeitsbereiche sind teils im Grundgesetz, teils in einer Gerichtsverfassung und in Nordrhein-Westfalen auch in der Landesverfassung, den Landesgesetzen und Landesverordnungen bestimmt (GRANOW 1988, S. 207). Gemäß den spezifischen Arten und Zweigen der Gerichtsbarkeit werden u. a. ordentliche Gerichtsbarkeit, Arbeits-, Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit unterschieden.

Im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen und der kartographischen Darstellung im Atlasblatt steht die ordentliche Gerichtsbarkeit, die durch Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgerichte und den Bundesgerichtshof – den obersten Gerichtshof für die ordentliche Gerichtsbarkeit mit Sitz in Karlsruhe – ausgeübt wird. Diese Gerichte sind für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, Strafsachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zuständig.

Eine Analyse der regionalen Zuständigkeitsstrukturen der Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit bedarf eines in das 19. Jh. zurückreichenden kurzen behördengeschichtlichen Rückblicks. Grundlegend für die Entwicklung der Gerichtsorganisation in Westfalen war eine Verordnung vom 30. 4. 1815 zur verbesserten Einrichtung der Provinzialbehörden in der neugebildeten Provinz Westfalen. Gemäß dieser Bestimmung sollten drei Regierungsbezirke mit jeweils zugehörigem Oberlandesgericht (OLG) – möglichst am Sitz der Regierung – geschaffen werden: für

den Regierungsbezirk Münster ein OLG in Münster, für den Regierungsbezirk Minden ein OLG in Minden, das jedoch bereits 1816 nach Paderborn verlegt wurde, für den Bezirk der Grafschaft Mark und des Herzogtums Westfalen ein OLG in Hamm, das dann schließlich in Arnsberg eingerichtet wurde. Dafür wurden ein zunächst in Kleve ansässiges OLG nach Hamm verlegt und Teile der Rheinprovinz (Duisburg, Emmerich und Essen) dem Bezirk des OLG in Hamm zugeteilt. Im Jahre 1839 zeigte sich in Westfalen folgende Gerichtsorganisation: ein OLG-Bezirk Münster mit 19 nachgeordneten Land- und Stadtgerichten, ein OLG-Bezirk Paderborn mit 18, ein OLG-Bezirk Hamm mit 21 sowie ein OLG-Bezirk Arnsberg mit 17 Untergerichten.

Erste einschneidende Reformen des Gerichtswesens brachte das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. 2. 1877; hiernach sollte jede Provinz in Preußen nur noch ein Oberlandesgericht erhalten. Sitz des westfälischen OLG wurde Hamm; ihm wurden 8 Landgerichte in Arnsberg, Bielefeld, Dortmund, Duisburg, Essen, Hagen, Münster und Paderborn nachgeordnet.

Zur Jahrhundertwende zeigten sich erneut deutliche Strukturveränderungen, als durch die Neueinrichtung des Landgerichts Bochum (1892) und der Amtsgerichte Herne (1892), Langendreer (1909), Lünen (1912), Gladbeck (1913), Gronau (1917) und Wanne-Eickel (1933) nicht nur das Standortsystem auf der unteren Gerichtsstufe verdichtet wurde, sondern auch Verlagerungen im operativen Wirkungsraum der Landgerichte eintraten. Für das Oberlandesgericht Hamm brachte die Einrichtung eines Oberlandesgerichtsbezirks Düsseldorf (1906) den Verlust des Landgerichtsbezirks Duisburg; von der Rheinprovinz gehörte fortan nur noch das Stadtgebiet Essen zu seinem Zuständigkeitsbereich.

Bei Ausbruch des Zweiten Weltkriegs zählten zum OLG-Bezirk Hamm neun Landgerichte, 108 Amtsgerichte und eine in Lichtenau eingerichtete Zweigstelle des Amtsgerichts Paderborn. Durch einen Erlaß des Reichsjustizministers vom 20. 7. 1944 wurde schließlich der Landgerichtsbezirk Detmold mit seinen neun Amtsgerichten, der bisher zum OLG-Bezirk Celle gehört hatte, dem OLG Hamm zugeteilt (OBERLANDESGERICHT HAMM [Hg.] 1970, S. 1-11).

Anfang der 50er Jahre gab es Überlegungen, die einwohnermäßig recht großen Landgerichtsbezirke Essen, Bochum und Münster durch die Neubildung eines Landgerichts zu entlasten. Gefordert wurde ein Landgericht in Recklinghausen für das sog. Vest Recklinghausen, das drei verschiedenen Landgerichten zugewiesen war; ein Wunsch, der jedoch unrealisiert blieb.

Zu Beginn der 60er Jahre wurde auf Initiative der Landesregierung zur „Bereinigung des preußischen Rechts“ eine Neufassung des Gerichtsorganisationsgesetzes erforderlich. Das überarbeitete „Gesetz über die Gliederung und die Bezirke der ordentlichen Gerichte“ trat am 7. 11. 1961 in Kraft und festigte vorerst die regionale Gerichtsorganisation. Doch schon wenige Jahre später setzten im Zuge der kommunalen Neugliederung erneut Reformbestrebungen ein: Sie begannen am 1. 4. 1968 mit der Aufhebung der damals einzigen amtsgerichtlichen Zweigstelle des Landes in Lichtenau. Im Vordergrund weiterer Bestrebungen standen eine Beseitigung der kleinen, nicht hinreichend leistungsfähigen oder der sonst entbehrlichen Amtsgerichte und eine Neuabgrenzung der Bezirke. Die Anpassung der Gerichtsorganisation an die veränderte Verwaltungsorganisation der 70er Jahre erfolgte auf der Grundlage von drei Gerichtsorganisationsgesetzen.

Von den Ende 1968 noch existenten 111 Amtsgerichten in Westfalen sind durch das Erste Gesetz zur Änderung der Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit vom 24. 6. 1969 bzw. durch verschiedene Neugliederungsgesetze 19 Amtsgerichte aufgehoben worden: die Gerichte Alverdissen, Balve, Beverungen, Dortmund-Hörde, Erwitte, Hohenlimburg und Rüthen zum 1. 7. 1969, Bigge, Horn, Kirchhundem und Laasphe zum 1. 1. 1970, Rietberg zum 1. 1. 1971, Vlotho zum 1. 1. 1974, Essen-Werden, Neheim-Hüsten und Vreden zum 1. 1. 1975, Salzkotten zum 1. 7. 1975 sowie Burbach und Hilchenbach zum 1. 7. 1976 (ROMEYK 1988, S. 120).

Die Arbeiten zur Verbesserung der Gerichtsorganisation wurden durch das Zweite Gesetz dieser Art vom 6. 7. 1976 fortgesetzt. Dieses Gesetz hat in einigen weiteren Fällen die Gerichtsbezirksgrenzen den neuen Verwaltungsgrenzen angepaßt und 5 aufgrund ihrer nicht ausreichenden Größe entbehrliche Amtsgerichte aufgelöst: Büren und Oelde

zum 1. 1. 1977, Bad Salzuflen zum 1. 7. 1977 sowie Bochum-Langendreer und Wattenscheid zum 1. 1. 1978 (ROMEYK 1988, S. 121).

Mit dem Dritten und vorerst letzten Gesetz zur Organisationsänderung der ordentlichen Gerichtsbarkeit (11. 7. 1978) wurde die Neuabgrenzung amtsgerichtlicher Zuständigkeitsbereiche weitestgehend abgeschlossen. Aufgelöst wurden noch die Amtsgerichte Attendorn und Geseke (zum 31. 12. 1978), Lage und Oerlinghausen (zum 31. 3. 1979), Werne und Haltern (zum 31. 12. 1979) sowie Petershagen (zum 30. 6. 1982). Waren die Übernahmegerichte aus räumlichen Gründen nicht in der Lage, die Aufgaben der aufgehobenen Amtsgerichte zu übernehmen, wurden Zweigstellen eingerichtet, so in Werne an der Lippe, das einst als Amtsgericht zum Landgerichtsbezirk Münster gehörte, nunmehr jedoch Zweigstelle des Amtsgerichts Lünen im Landgerichtsbezirk Dortmund ist (Signaturfarbe!), und in Attendorn, wo das ehemalige Amtsgericht nun Zweigstelle des Amtsgerichts Olpe ist. Die Gerichtsorganisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit besitzt in Westfalen somit derzeit 1 Oberlandesgericht, 10 Landgerichte und 79 Amtsgerichte mit 2 Zweigstellen.

Die aktuellen regionalen und standortspezifischen Gerichtsstrukturen zeigen, daß der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung partiell verwirklicht wurde. Während die Amtsgerichtsbezirke gemeindegrenzenorientiert sind und keine Gemeinde von Amtsgrenzen durchschnitten wird – Ausnahme ist Essen, wo drei Amtsgerichte bestehen –, sind Amtsgerichts- und insbesondere Landgerichtsgrenzen nur selten kreisgrenzengebunden; auch von den Regierungsbezirksgrenzen gibt es manche markante Abweichung.

3.4 DIE BUNDESWEHRVERWALTUNG (KARTE I 1.4)

Wird von der Bundeswehr gesprochen, so denkt man in erster Linie an Soldaten und militärische Verbände. Daneben gibt es aber auch eine Bundeswehrverwaltung, die als zweite Säule des Verteidigungsinstrumentes der Bundesrepublik Deutschland angesehen werden muß. Diese Verwaltung ist der dem Bundesminister der Verteidigung unterstehende Verwaltungszweig der bundeseigenen und -unmittelbaren Verwaltung, dem Aufga-

ben des Personalwesens und die Deckung des materiellen Bedarfs der Streitkräfte obliegen. Sie findet ihre rechtliche Grundlage im Grundgesetz, das ihr auch die beiden Hauptaufgaben zuweist (Art. 87b, Abs. 1 GG). Von der früheren Militärverwaltung unterscheidet sie sich dahingehend, daß sie als eigenständige, zivile Verwaltung ihre Aufgaben nicht wie die Streitkräfte nach dem Befehlsprinzip, sondern nach allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen durch Zivilbedienstete wahrnimmt.

Innerhalb der Bundeswehrverwaltung haben sich mit der allgemeinen (territorialen) Bundeswehrverwaltung, dem Rüstungsbereich und der Truppenverwaltung drei Verwaltungsbereiche herausgebildet, die einen großen Aufgabenkatalog umfassen. Das Spektrum reicht vom Wehersatzwesen und den mit der Bereitstellung des Zivilpersonals für die Bundeswehr zusammenhängenden Angelegenheiten, über Liegenschafts-, Unterbringungs-, Gebührnis-, Fürsorge-, Betreuungs- und Versorgungsangelegenheiten bis zur materiellen Bedarfsdeckung, die eine technische Entwicklung und Erprobung sowie die Beschaffung und laufende Ergänzung des gesamten Wehrmaterials, der Verpflegung und Bekleidung umfaßt. Zu den unmittelbaren Aufgaben zählen auch die Berufsförderung für Soldaten und das Haushalts-, Kassee- und Rechnungswesen (DER BUNDESMINISTER DER VERTEIDIGUNG [Hg.] 1980, S. 95). Dieser Aufgabenkatalog wird in einer verzweigten funktionalen und regionalen Behördenorganisation wahrgenommen.

Das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist zur Durchführung der dem Bundesverteidigungsministerium übertragenen militärischen Aufgaben in Wehrbereiche aufgeteilt; dabei ist der Wehrbereich III deckungsgleich mit dem Land Nordrhein-Westfalen. An der Spitze der Bundeswehrverwaltung in NRW steht der Präsident der Wehrbereichsverwaltung III mit der von ihm geleiteten gleichnamigen Behörde in Düsseldorf, die am 15. 1. 1956 ihre Arbeit aufnahm. Sie ist als Bundesmittelbehörde dem Bundesminister der Verteidigung nachgeordnet und erhält fachliche Weisungen vom Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung in Koblenz und vom Bundeswehrverwaltungsamt in Bonn auf den diesen Behörden übertragenen Gebieten (WEHRBEREICHsverwaltung III [Hg.] 1976, S. 13).

Neben der Wehrbereichsverwaltung entstanden sogenannte Wehrbezirksverwaltungen in Arnberg, Düsseldorf, Köln und Münster; ihre Zuständigkeitsbereiche deckten sich mit den Regierungsbezirken (im Falle von Köln zugleich für Aachen). Sie nahmen auf dem Gebiet des Wehrrersatzwesens die Aufgaben der Bezirkswehrrersatzämter wahr. Ihnen angegliedert waren Musterungs- und Prüfungskammern für Wehrrdienstverweigerer. Im Zuge der Organisationsstraffung wurden die Wehrbezirksverwaltungen 1968 aufgelassen, wobei lediglich Außenstellen der Wehrbereichsverwaltung in Arnberg und Münster verblieben.

Zu den unmittelbaren Pflichten der Wehrbereichsverwaltung III gehört die Versorgung aller im Wehrbereich stationierten deutschen Streitkräfte mit Verpflegung, Bekleidung, Gebühren und Unterkunft. Die Erfüllung dieser Aufgaben obliegt nachgeordneten Behörden. Zu ihnen zählen die Standortverwaltungen, die Kreiswehrrersatzämter sowie das Wehrbereichsverpflegungsamt, das Wehrbereichsbekleidungsamt und das Wehrbereichsgebührenamt (ROMEYK 1988, S. 341).

Die Standortverwaltungen, deren Anzahl sich nach der Belegungsstärke des Wehrbereichs richtet, sind die Verwaltungsstellen der an einem Ort stationierten Truppen und sollten somit möglichst truppendaher eingerichtet sein. Anzuführen sind hier beispielsweise die Standortverwaltung in Augustdorf, die den Kreis Gütersloh, die kreisfreie Stadt Bielefeld, den Kreis Lippe und, mit Ausnahme der Gemeinden Wünnenberg und Büren, auch den Kreis Paderborn betreut und sich durch die räumliche Nähe zum Truppenübungsplatz „Sennelager“ auszeichnet, oder die Standortverwaltung in Hamm, die in unmittelbarer Nähe zur Westfalen-Kaserne Ahlen/Hamm-Heessen lokalisiert ist. Allein in Westfalen gibt es 13 Standortverwaltungen.

Den Kreiswehrrersatzämtern, 14 in Westfalen, obliegen Aufgaben des Personalwesens im Bereich der Bundeswehr, so z. B. die Einberufung oder die Freistellung. Die reine Wehrrfassung, d. h. die Erfassung der wehrrpflichtigen Personen, wird von den Gemeinden im Auftrag des Bundes durchgeführt.

Das Wehrbereichsverpflegungsamt III hat seinen Sitz in Borken und ist für die Bereitstellung und Lagerung der Verpflegung der Bundeswehr zuständig. Das Wehrbereichsbe-

kleidungsamt für den Wehrbereich III befindet sich in Willich; seine Aufgaben sind die Lagerung, Ausgabe und Instandhaltung der Dienstbekleidung für Soldaten. Das Wehrbereichsgebührenamt (zuständig für Gehälter) ist ebenfalls eine untere Bundesbehörde, es hat seinen Sitz in Düsseldorf.

Die Behörden und Dienststellen der Bundeswehrverwaltung arbeiten auf zahlreichen Gebieten eng mit den Behörden des Landes und der Gemeinden zusammen, so z. B. bei der Erfassung, Musterung und Freistellung der Wehrrpflichtigen, in Raumordnungsverfahren bei der Beschaffung von Liegenschaften für die Streitkräfte oder bei der Anmeldung von Manövern und Übungen (MÜLLER 1978, S. 84).

Die Gebiets- und Funktionalreform in den 60er und 70er Jahren brachte im Bereich der Bundeswehrverwaltung kaum eine Änderung. Dieses nicht zuletzt deshalb, weil die Gebietsorganisation von Behörden der bundeseigenen Verwaltung nicht ausdrücklich an die Gliederung der Behörden der allgemeinen Verwaltung der Länder und damit der Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke gebunden ist. Allerdings enthält das Wehrrpflichtgesetz (§ 14) für die Wehrbereichsverwaltung und die Kreiswehrrersatzämter eine gewisse Bindung dahingehend, daß die örtliche Zuständigkeit der Bundesmittel- und Bundesunterbehörden „den Grenzen der Länder und ihrer Verwaltungsbezirke“ anzupassen ist (BENZING 1978, S. 249).

Von der kommunalen Gebietsreform wurde innerhalb der territorialen Bundeswehrverwaltung somit nur das Wehrrersatzwesen berührt. Während Anzahl und Standorte der unteren Behörden ohne Ausnahme geblieben sind, haben sich die Zuständigkeitsbereiche der Kreiswehrrersatzämter den veränderten Kreisgrenzen angepaßt und erstrecken sich nunmehr großräumig über einen oder mehrere Stadt- und Landkreise; auch die Standortverwaltungen haben ihre Betreuungsbereiche verlagert und reichen mit der Standortverwaltung in Siegen, neben den Kreisen Siegen-Wittgenstein und Olpe zuständig für 8 Gemeinden des Oberbergischen Kreises, und der Standortverwaltung in Essen, zuständig für den Kreis Recklinghausen, die kreisfreien Städte Bottrop, Bochum, Herne, Gelsenkirchen sowie auch für Oberhausen, Duisburg, Mülheim a. d. Ruhr und Essen, deutlich über die Westfalengrenze hinaus.

4. VERWALTUNGSSTRUKTUREN IM VERKEHRS- UND KOMMUNIKATIONSBEREICH

4.1 DIE EISENBAHNVERWALTUNG (KARTE I 2.1)

Die eisenbahnspezifische Erschließung Westfalens und angrenzender Räume – Verkehrsstrukturen, regionale Organisation und Verwaltungsaufbau von Verkehrsträgern sind zumeist in einem weiteren räumlichen Umfeld zu sehen – erfolgt durch die Deutsche Bundesbahn und 32 nichtbundeseigene Bahnunternehmen. Eine Gesamtübersicht zum Eisenbahnnetz Westfalens und angrenzender Räume mit zahlreichen Detailinformationen zur Netzstruktur, zum Ausbaugrad, zur Streckenbedienung und auch -stilllegung enthält das Atlasdoppelblatt „Eisenbahnen – Netzentwicklung und Personenverkehr“ in Lfg. 4.

Die *Deutsche Bundesbahn* (DB) ist eines der größten Verkehrsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland; sie ist ein Dienstleistungsunternehmen im Eigentum des Staates. Unter dem Namen „DB“ verwaltet die Bundesrepublik das Bundeseisenbahnvermögen als nichtrechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung (§ 1 Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951). Gegründet wurde die DB am 11. 10. 1949 durch Erlass des Bundesministers für Verkehr (gemäß Art. 87 Abs. 1 GG); als wirtschaftliche Einheit entstand sie 1951 durch Zusammenschließung der in der britisch-amerikanischen und der französischen Besatzungszone getrennt verwalteten Teile des Vermögens der Deutschen Reichsbahn.

Der konstitutive Rahmen des Unternehmens ist im Bundesbahngesetz vorgegeben. Es nennt die Aufgaben, regelt die Beziehungen zum Bund und zu den Ländern und grenzt die Kompetenzen des Bundesministers für Verkehr als Vertreter des Eigentümers sowie der Organe – Verwaltungsrat und Vorstand – ab. Die Organe der DB sind der Vorstand, bestehend aus 6 Mitgliedern und einem Vorsitzenden mit einer Amtszeit von 5 Jahren, dem die laufende Geschäftsführung obliegt, und der Verwaltungsrat, bestehend aus 21 Mitgliedern mit einer Amtszeit von ebenfalls 5 Jahren. Dem Verwaltungsrat gehören je 5 Mitglieder aus 4 ständeähnlichen Gruppen an, die von dem Bundesrat, der Gesamtwirtschaft, den Gewerkschaften

und dem Bundesminister für Verkehr vorgeschlagen werden. Der Verwaltungsrat beschließt u. a. über den Wirtschaftsplan und grundsätzliche Fragen des Personalwesens, über Bau und Stilllegung wichtiger Bahnhöfe und Strecken oder wesentliche organisatorische Veränderungen wie die Errichtung, Verlegung, Aufhebung und Änderung des Bezirks einer Bundesbahndirektion (§ 12,14 Bundesbahngesetz). Die Organe haben die DB wie ein Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel bester Verkaufsbedienung nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen (DEUTSCHE BUNDESBahn [Hg.] 1988, S. 2).

Die Bundesbahn erbringt somit keine direkte Verwaltungsleistung, sondern eine Leistung gewerblicher Art, so daß sie im eigentlichen Sinne zwar keine Behörde darstellt, dennoch traditionell verwaltungsmäßig und nicht geschäftsmäßig organisiert ist. Auch hier finden sich Untergliederungen in oberste Behörde, Ober- und Mittelbehörden sowie untere Behörden.

Die Zentrale der DB wird aus der Hauptverwaltung mit Sitz in Frankfurt am Main als oberster Behörde und den ihr zugeordneten Zentralstellen Absatz, Produktion, Technik, Datenverarbeitung und Rechnungswesen gebildet. Als funktionale Einheit bestimmt sie die Unternehmenspolitik und -organisation, nimmt zentrale Führungs- und Durchführungsaufgaben wahr und steuert die nachgeordneten Leistungsebenen. Zu den Oberbehörden gehören die zentrale Transportleitung, die zentrale Verkaufsleitung, das Bundesbahn-Sozialamt, die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr sowie die einer Oberbehörde vergleichbaren Zentralämter in Minden und München. Diese beiden Bundesbahn-Zentralämter haben Aufgaben auf dem Gebiet der Beschaffung und der technischen Entwicklung zu erfüllen; ihnen sind jeweils Versuchsanstalten angegliedert. Speziell zu den Aufgaben von Minden zählen die Entwicklung der Reisezug- und Güterwagen, Fahrzeuge und Anlagen des kombinierten Verkehrs, die gesamte Maschinenteknik, Fragen des Umweltschutzes sowie der Einkauf der Fahrbetriebsmittel. Das 1907 als Königliches Eisenbahn-Zentralamt in Berlin gegründete, 1927 in Reichsbahn-Zentralamt und 1951 in Bundesbahn-Zentralamt umbenannte Amt hat seit 1949 seinen Sitz in Minden. Diese Unterbringung war eigentlich nur als Provisorium gedacht, da das Amt im

Falle einer deutschen Wiedervereinigung nach Berlin zurückkehren sollte (ROMEYK 1988, S. 335); eine Überlegung, die vor dem Hintergrund der jüngsten innerdeutschen Ereignisse wieder aktuell werden könnte.

Regional ist das Schienennetz der DB in 10 Direktionsbezirke aufgeteilt. Die Bundesbahndirektionen als Mittelbehörden der Bundesbahnverwaltung (Art. 87 GG) bilden die regionale Leitungsebene, sie verwalten in ihrem Gebiet befindliche Bahnstrecken, vertreten alle Fachdienste und die Bundesbahn in allen Angelegenheiten.

Für die kommerziellen, betrieblichen und technischen Aufgaben besteht an wichtigen Orten eine Gebietsrepräsentanz durch Generalvertretungen bzw. neugeschaffene Regionalabteilungen. Die Generalvertretungen wurden Anfang 1989 geschäftsbereichsorientiert in eigenständige Generalvertretungen für den Güter- und Personenverkehr aufgeteilt; ihnen obliegt die Werbung, sie überwachen Fahrkartenausgaben, Güterabfertigung, Gepäck- und Expresgutabfertigung.

Zu den unteren Bahnbehörden zählen auch die Neubauämter; ihre Existenz und ihr Standort wechseln nach den verschiedenen Neubaubedürfnissen, so daß sie nicht in allen Direktionsbereichen bestehen. Die Betriebsämter, ebenfalls Unterbehörden, sind zuständig für den örtlichen Betriebs- und Baudienst; sie überwachen die Außenstellen (Bahnhöfe, Bahnmeistereien, Signal- und Fernmeldemeistereien etc.). Für die Überwachung der Bahnbetriebswerke, der Bahntriebswagenwerke sowie der Kraftwagenbetriebswerke und Fahrleitungsmeistereien sind schließlich die Maschinenämter zuständig (MÜLLER 1978, S. 67).

In Westfalen und den unmittelbar angrenzenden Regionen (Karte 2.1) wird das Unternehmen Deutsche Bundesbahn hauptsächlich durch die Bundesbahndirektionen (BD) Essen, Hannover und Köln, zu einem geringen Teil auch durch die BD Frankfurt vertreten. Eine Straffung der Verwaltung erfuhr die Bundesbahn durch eine Anfang der 70er Jahre einsetzende Neuordnung der Mittelinstanzen, die insbesondere im Bereich der BD Essen einige Veränderungen mit sich brachte. Mit der Übernahme des ehemals der BD Hannover angehörenden Streckenabschnitts Brackwede-Dissen-Rothenfelde durch die BD Essen am 1. 9. 1975 war in ihrem Bereich die Neuordnung abgeschlossen. Nach der in

3 Stufen vorangegangenen Übertragung größerer Teile der Bundesbahndirektionsbezirke Hannover sowie Wuppertal und Münster – letztere zum Ende des Jahres 1974 aufgelassen – ist aus dem ursprünglich in jeder Hinsicht konzentrierten Bereich ein flächenmäßig dreimal so großer Bereich geworden. Neben der Flächenausweitung wuchs durch die Neuordnung auch der Personalbestand, und zwar von 35 601 Mitarbeitern im August 1970 um 62 Prozent auf 57 737 Mitarbeiter im August 1975; eine Zahl, die sich durch verstärkte Rationalisierungsmaßnahmen im Zuge von Personalsrückbau bis September 1990 auf 28 599 verringert hat.

Auswirkungen hatte diese Neuordnung auch für die Verkehrsstruktur im neuen Zuständigkeitsbereich der BD Essen: Dem konzentrierten Streckennetz im Altbezirk Essen wurde ein stärker flächenorientiertes Streckennetz angefügt; einst überwiegend polyzentrische Verkehrsströme erfuhren eine Ergänzung durch monozentrische Verkehrsrelationen (ECKHARDT 1975, S. 803ff).

Durch die kommunale Gebietsreform wurde die DB – soweit sich Gemeindenamen änderten – lediglich mit dem Problem der Bahnhofsbezeichnungen konfrontiert. In dieser Frage mußte sogar das Bundesverwaltungsgericht bemüht werden, das die Verpflichtung der Bundesbahn zur Angleichung der Namen ihrer Bahnhöfe an die neue kommunale Namensgebung verneinte (THIEME/PRILLWITZ 1981, S. 102).

Neben den Strecken der Deutschen Bundesbahn weist die Karte I 2.1 noch die Strecken von 32 *Nichtbundeseigenen Eisenbahnen* des öffentlichen Verkehrs auf; Hafen-, Industrie- und Werkseisenbahnen – Bahnen des nichtöffentlichen Verkehrs – bleiben dabei unberücksichtigt. Diese Bahnen werden im Gegensatz zu den Bundesbahnen häufig als „Privatbahnen“ bezeichnet, wenngleich auch sie sich meistens im Eigentum von Gebietskörperschaften und nur selten von privaten Gesellschaften befinden. Sie werden zu 81 Prozent in Form von handelsrechtlichen Gesellschaften betrieben und zu rd. 15 Prozent als Eigenbetriebe geführt. Das Stamm-, Grund- bzw. Eigenkapital dieser Unternehmen befindet sich zu 90 Prozent in öffentlicher und zu 10 Prozent in privater Hand (Bundesverband Deutscher Eisenbahnen [Hg.] 1988, S. 7).

Nach den Vorschriften des Grundgesetzes bzw. des Allgemeinen Eisenbahngesetzes sind die Gesetzgebungskompetenz und Zuständigkeit hinsichtlich Verwaltung und Aufsicht bei den Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) eindeutig den einzelnen Bundesländern zugewiesen. Dementsprechend finden diese Bahnen ihre verkehrsrechtlichen Grundlagen in den jeweiligen Landeseisenbahngesetzen der Bundesländer. Die Regelungen der Landeseisenbahngesetze und Verordnungen beinhalten insbesondere Vorschriften über die Planung, Konzessionierung und Enteignung sowie den Bau und Betrieb der Bahnen (MONTADA u. a. 1984, S. 436f). Grundsätzlich ist diesen Bahnen zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Betriebsablaufs eine Betriebs-, Beförderungs-, Tarif- und Fahrplangenehmigungspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde gesetzlich auferlegt. Während fast alle NE ursprünglich für den Personen- und Güterverkehr konzessioniert waren, sind inzwischen die meisten von der Betriebspflicht für den Personenverkehr auf der Schiene entbunden worden.

Für den Kartenausschnitt läßt sich eine Konzentration der NE, die im Bundesverband Deutscher Eisenbahnen (BDE) zusammengeschlossen sind, in den Bereichen Minden, Osnabrück, Köln/Bonn und Siegen feststellen; ein stärker flächenorientierter Streckenverlauf findet sich bei den zwei bedeutenden nichtbundeseigenen Bahnunternehmen Teutoburger Wald-Eisenbahn (TWE) und Westfälische Landeseisenbahn (WLE) im Münsterland. Während der betriebsführende Verwaltungssitz der TWE in Frankfurt bei der Deutschen Eisenbahn-Gesellschaft mbH lokalisiert ist, befindet sich die technische Betriebsleitung in Gütersloh. Vergleichbares gilt für die WLE, deren geschäftsführende Verwaltung die Westfälische Verkehrsgesellschaft mbH (WVG) mit Sitz in Münster ist, die technische Betriebsführung jedoch von Lippstadt aus geleitet wird. Die WVG hat darüber hinaus die Geschäftsführung für den Regionalverkehr Münsterland (Tecklenburger Nordbahn) und die Regionalverkehr Ruhr-Lippe GmbH (RLG) inne. Diese Verwaltungsstruktur – Trennung von technischer und geschäftsführender Betriebsleitung – ist bei zahlreichen NE anzutreffen. Obgleich sich das Streckennetz der NE im Vergleich zur bundeseigenen Streckendichte vergleichsweise dünn darstellt, haben diese Bahnen im

Güterverkehr auch heute noch eine nicht zu unterschätzende Verteiler- und Zubringerfunktion zum Netz der DB; jede 4. Tonne im öffentlichen deutschen Eisenbahnverkehr rollt über nichtbundeseigene Strecken.

4.2 DIE WASSER- UND SCHIFFAHRTS- VERWALTUNG (KARTE I 2.2)

Die Wasserstraßen sind neben Schienen, Straßen und Rohrleitungen Teil des bodengebundenen Verkehrswegenetzes der Bundesrepublik Deutschland und sowohl für den nationalen als auch internationalen Verkehr volkswirtschaftlich unentbehrliche Verkehrsträger, insbesondere für die Beförderung von Massengütern. Obgleich sehr viel weitmaschiger als Schiene und Straße bilden die Wasserstraßen dennoch ein zusammenhängendes Netz, das die großen Seehäfen mit der Hohen See (Seeschiffahrtsweg) und mit ihrem Hinterland sowie die bedeutendsten Industriezentren miteinander verbindet.

Vor dem Hintergrund dieser weitmaschigen Zusammengehörigkeit kann die Darstellung des Wasserstraßensystems und seiner Verwaltung nicht auf Westfalen beschränkt bleiben, sondern muß zur besseren Einordnung der westfälischen Strukturen auf das Binnen- und Seewasserstraßennetz Nordwestdeutschlands ausgedehnt werden.

Nach Art. 89 des Grundgesetzes ist die Bundesrepublik Deutschland Eigentümerin der Bundeswasserstraßen, der früheren Reichswasserstraßen, und nimmt die über den Bereich eines Landes hinausgehenden staatlichen Aufgaben der Binnenschifffahrt sowie die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet der Seeschifffahrt wahr. Die Verwaltung der Wasserstraßen und der Schifffahrt erfolgt durch die dem Bundesminister für Verkehr unterstellte und mit eigenem Verwaltungsunterbau ausgestattete Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV). Diese gliedert sich in eine Mittel- und Unterinstanz. Die Mittelinstanz der WSV besteht bundesweit aus den Wasser- und Schifffahrtsdirektionen (WSDn) NORD in Kiel, NORDWEST in Aurich, MITTE in Hannover, WEST in Münster, SÜDWEST in Mainz und SÜD in Würzburg. Ihnen sind als Unterinstanz insgesamt 33 Wasser- und Schifffahrtsämter mit mehreren Außenbereichen, 4 Wasserstraßenmaschinenämter und 7 Neubäuämter nachgeordnet. Daneben sind für spezielle Unterhaltungsauf-

gaben Bauhöfe und Tonnenhöfe vorhanden. Zur WSV im weiteren Sinne gehören als Bundesoberbehörden die Bundesanstalt für Wasserbau in Karlsruhe, die Bundesanstalt für Gewässerkunde in Koblenz und das Bundesamt für Schiffsvermessung, das Deutsche Hydrographische Institut und das Bundesoberseeamt in Hamburg (BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR [Hg.] 1987, S. 3).

Die Tätigkeit der WSV richtet sich im einzelnen nach dem Bundeswasserstraßengesetz, dem Binnenschiffahrtsgesetz und dem Seeschiffahrtsgesetz. Marktordnende Maßnahmen ergreift der Bund darüber hinaus im Rahmen des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr. Grundlage für die fiskalische Verwaltung ist das Bundeswasserstraßenvermögensgesetz (WASSER- UND SCHIFFAHRTSDIREKTION WEST [Hg.] 1987, S. 17).

Auf der Grundlage dieser Gesetze obliegen der WSV u. a. folgende Aufgaben: Unterhaltung der Bundeswasserstraßen und einiger Talsperren, Betrieb der bundeseigenen Schiffahrtsanlagen, Aus- und Neubau der Bundeswasserstraßen einschließl. Planfeststellung, strompolizeiliche Aufgaben, damit die Bundeswasserstraßen in einem für die Schifffahrt erforderlichen Zustand erhalten bleiben, Setzen und Betreiben der Schifffahrtszeichen, Wasserstands- und Hochwassermelddienst, Eisbekämpfung; Förderung der Binnenflotte und des Binnenschiffsverkehrs im allgemeinen deutschen Interesse; Verhütung von der Schifffahrt ausgehender Gefahren und schädlicher Umwelteinwirkungen; gewässerkundliche Aufgaben, Wasserbewirtschaftung der Kanäle, Beschaffung, Unterhaltung und Betrieb eigener Wasser- und Landfahrzeuge. Die schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben werden nach Maßgabe gleichlautender, zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossener Vereinbarungen durch die Wasserschutzpolizei der Länder ausgeübt. Diese ist zuständig für die Überwachung des Verkehrs auf den schiffbaren Wasserstraßen und Wasserflächen. Als untere Landesbehörde ist ihre örtliche und sachliche Zuständigkeit durch besondere Anweisungen der entsprechenden Länder festgelegt. Im Hamburger Hafen obliegt jedoch dem Stadtstaat Hamburg die Regelung von Verkehr, Hafenschifffahrt und Hafenlotsenwesen (WASSER- UND SCHIFFAHRTSDIREKTION WEST [Hg.] 1987, S. 17f).

In Nord- und weiten Teilen von Westdeutschland wird die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung von den Wasser- und Schifffahrtsdirektionen NORD (Kiel), NORDWEST (Aurich), MITTE (Hannover) und WEST (Münster) durchgeführt. Die verkehrsreichsten und bedeutendsten Binnenwasserstraßen des Bundes liegen im Bereich der WSD WEST, deren Geschichte bereits im vergangenen Jahrhundert mit dem Gesetz vom 23. Mai 1889 zum Bau des Dortmund-Ems-Kanals beginnt. Das Ministerium der öffentlichen Arbeit schuf in Münster die „Königliche Kanalkommission“, die ihre Tätigkeit am 1. Juli 1889 aufnahm. Die Verwaltung des Kanals oblag seit seiner Eröffnung im Jahre 1899 dem Oberpräsidenten der Provinz Westfalen unter der Bezeichnung „Der Oberpräsident der Provinz Westfalen – Wasserbaudirektion Münster“. Im Jahre 1921 gingen die Wasserstraßen von den Ländern auf das Deutsche Reich über, sie wurden aber weiterhin von den bisherigen Landesbehörden im Auftrag verwaltet.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde 1946 infolge der Aufteilung der Rheinlande in drei Besatzungszonen für die Rheinstrecke von der Landesgrenze Nordrhein-Westfalen/Rheinland-Pfalz bis zur deutsch-niederländischen Grenze bei Emmerich die Wasserstraßendirektion Duisburg eingerichtet. 1949 wurde durch das Grundgesetz die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes geschaffen.

Einschneidende Veränderungen in den Standortstrukturen und räumlichen Zuständigkeiten ergaben sich 1976 im Zuge der Neuordnung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung. Mit dem Ziel der Verbesserung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung wurden die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Münster und Duisburg aufgelöst und ab dem 1. 1. 1976 eine neue WSD WEST mit Sitz in Münster geschaffen. Diese neue WSD umfaßt die Gebiete und Aufgabenbereiche der aufgelösten Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Münster und Duisburg. Unberücksichtigt blieben seinerzeit Hinweise darauf, daß Duisburg den Abschnitt des Rheins mit dem stärksten Verkehrsaufkommen verwaltete und Sitz der meisten regionalen und überregionalen Schifffahrtsinstitutionen sei (ROMEYK 1988, S. 337f).

In Fortführung der Umorganisation der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung wurden

zum 1. 2. 1978 die Wasser- und Schifffahrtsämter Wesel, Dorsten, Hamm und Münster aufgelöst und die Zuständigkeitsbezirke der verbleibenden WSÄ Köln, Duisburg-Rhein, Duisburg-Meiderich, Rheine und Meppen neu geordnet. Ein Wasserstraßen-Maschinenamt wurde in Herne eingerichtet und ein Wasserstraßenneubauamt in Datteln. Eine vorerst letzte Veränderung im Bereich der WSD WEST brachte im Jahre 1982 die Neuordnung der Außenbezirke. In Wesel existiert nunmehr eine Außenstelle des WSA Duisburg-Rhein und in Hamm eine Außenstelle des WSA Rheine.

Die Neuordnung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung brachte auch im norddeutschen Raum Veränderungen. Hier wurden die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Hamburg und Kiel zur WSD NORD mit Sitz in Kiel und die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Bremen und Aurich zur WSD NORDWEST mit Sitz in Aurich zusammengefaßt. Auch wurden mehrere Wasser- und Schifffahrtsämter aufgelassen, so z. B. jene in Hoya, Verden und Norden. Die WSÄ Minden-Weser und Minden-Mittellandkanal wurden zu einem Amt zusammengefaßt. Daß bei der Wahl für die Standorte der verbleibenden Ämter regionale und strukturpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt wurden, zeigt das Beispiel der Auflösungsplanung für das WSA Norden. Unter Mitwirkung der Landesplanung sollten die diesem Amt übertragenen Landesaufgaben in einem neu zu errichtenden Landesamt zusammengefaßt werden, das in Norden seinen Sitz haben und so einen Ausgleich zu den verlagerten Bundesaufgaben darstellen sollte; eine Anregung, die nicht realisiert wurde.

Durch die kommunale Neugliederung ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung nicht beeinflusst worden.

4.3 DIE STRASSENBAUVERWALTUNG (KARTE I 2.3)

Seit 115 Jahren sind Straßenbau und Straßenunterhaltung Aufgaben der landschaftlichen Selbstverwaltung Westfalens. Mit der Dotationsgesetzgebung von 1873/75 übertrug Preußen die Verwaltung seiner Staatschausseen den Provinzialverbänden, weil dadurch eine wesentliche Förderung des Verkehrsinteresses und eine erhebliche Vereinfachung der Geschäfte zu erwarten war. Außerdem

wurden die Provinzialverbände verpflichtet, auch den Gemeinde- und Kreiswegebau zu unterstützen. Diese Zuständigkeitsverteilung blieb auch nach der Neuregelung des Straßenwesens im Jahre 1934 bestehen. Vom 1. 7. 1939 an übernahmen die Provinzialverbände die Oberaufsicht über die Verwaltung der Reichsstraßen und der Landstraßen I. und II. Ordnung, wobei der Provinzialverband Westfalen zusätzlich für das Land Lippe zuständig war (LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE [Hg.] 1975, S. 9 und ROMEYK 1988, S. 274).

Als im Land Nordrhein-Westfalen 1953 die landschaftliche Selbstverwaltung in den Landesteilen Rheinland und Westfalen wieder eingeführt wurde, war es nur konsequent, den Landschaftsverbänden neben Aufgaben der überörtlichen Fürsorge auch den Straßenbau und die Straßenunterhaltung zuzuweisen und sie als gesetzliche Aufgaben in der Landschaftsverbandsordnung zu verankern. Der Landesdirektor und der Leiter der Straßenbauverwaltung führen seither selbständig unter der Aufsicht der Landesregierung die Straßenbauverwaltung und haben diese in Anpassung an die nach Umfang und Bedeutung zugenommenen Aufgaben zu einer modernen Fachverwaltung ausgebaut. Derzeit gliedert sich die Straßenbauverwaltung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe in die Abteilung Straßenbauverwaltung und die ihr nachgeordneten 8 Landesstraßenbauämter, 6 Straßenneubauämter, 1 Landesstraßen- und Autobahnamt und 1 Autobahnamt, die keine selbständigen Behörden sind.

Die Abteilung Straßenbauverwaltung ist eine Dienststelle der Hauptverwaltung des Landschaftsverbandes, der auch Straßenbehörde im Sinne der Straßengesetze ist. Der Straßenbauverwaltung sind die Planfeststellungsbehörde für Landes- und Kreisstraßen sowie die Prüfanstalt für Straßenbaustoffe angegliedert. Zu den Aufgaben letzterer gehören die Untersuchung des Bodens als Baugrund und Baustoff für Entwurf und Konstruktion von Straßen, die Prüfung erbrachter Leistungen bei der Baudurchführung und die Feststellung von Schäden nach langjähriger Nutzung. Darüber hinaus beteiligt sie sich in Kooperation mit anderen Forschungsinstituten an der Entwicklung neuer Bauweisen und verbesserter Qualitätskontrollen (LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE [Hg.] 1990, S. 29).

Der Leiter der Straßenbauverwaltung hat auch die Fachaufsicht über die Bauämter, denen die Durchführung der Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches obliegt. Die Landesstraßenbauämter nehmen Aufgaben im Bereich der Verwaltung und Unterhaltung sowie des Um- und Ausbaus von Bundes-, Landes- und gebietsweise auch Kreisstraßen wahr. Ihre Bezirke sind Kreisgrenzen angepaßt. Landesstraßenbauämter existieren in Bielefeld, Coesfeld, Hagen, Meschede, Minden, Münster, Paderborn und Siegen mit überwiegend jeweils zwei Kreisen als Zuständigkeitsbereichen und 40 Straßenmeistereien als Außenstellen.

Die Autobahnämter, im Bereich der ihnen zugewiesenen Autobahnstrecken für die Verwaltung und Unterhaltung dieser Bundesfernstraßen zuständig, unterhalten als Außenstellen Autobahnmeistereien, deren Standortmuster den Verlauf der Autobahnen erahnen läßt (Karte I 2.3). Dem Autobahnamt in Hamm gehören 8 Autobahnmeistereien an. Eine Sonderstellung nimmt das Landesstraßen- und Autobahnamt Bochum ein, dem durch die Kopplung der Aufgabenbereiche 3 Straßen- und 8 Autobahnmeistereien zugeordnet sind.

Der Zuständigkeitsbereich der Straßenneubauämter ergibt sich aus dem Umfang des ihnen jeweils übertragenen Neubauvolumens. Ihr Aufgabengebiet ist die Planung und der Neubau von Bundesautobahnen, Autobahnzubringern und klassifizierten Straßen. Derzeit existieren 6 Straßenneubauämter, und zwar in Detmold, Gelsenkirchen, Münster, Recklinghausen, Siegen und Soest. Die begonnene Entwicklung, entbehrlich erscheinende Neubauämter aufzulösen – Witten 1972, Minden 1975, Lüdenscheid und Unna 1977 –, setzt sich zur Zeit nicht fort. Wenn auch der Neubau von Straßen nicht mehr vorrangig ist, so stehen vor dem Hintergrund der Ausbauplansätze von Bund und Land doch noch zahlreiche Ausbaumaßnahmen an, die wahrscheinlich erst weit nach dem Jahre 2000 realisiert werden können.

Veränderungen zeigen sich aber nicht nur in der reduzierten Zahl der Neubauämter. Durch die zum 1. 1. 1975 in Kraft getretene kommunale Neugliederung war es notwendig geworden, die Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Bauämter den veränderten Grenzen der Gebietskörperschaften anzupassen.

In Westfalen-Lippe umfassen die Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen eine Gesamtlänge von 17 916 km (1988); davon unterhält und verwaltet der Landschaftsverband 10 705 km; und zwar 3 769 km Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit zusätzlich 565 km Nebenfahrbahnen) und 6 461 km Landesstraßen. Bei den Bundesfernstraßen handelt es sich um eine Auftragsverwaltung des Bundes. Auch werden auf der Grundlage von vertraglichen Regelungen mit einzelnen Kreisen (Ennepe-Ruhr-Kreis, Märkischer Kreis und Kreis Siegen-Wittgenstein) Kreisstraßen mit einer Länge von 475 km betreut (LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE [Hg.] 1990, S. 3).

Weitere aktuelle Aufgaben sind die verstärkte Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen im Straßenbau, Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, Gestaltung von Ortsdurchfahrten, Lärmschutzmaßnahmen beim Straßenbau und an bestehenden Straßen sowie – gemeinsam mit den Kreisen und Gemeinden – die Anlage eines überregionalen Radwegenetzes. Außerdem ist der Landschaftsverband auch Bewilligungsbehörde für Zuwendungen, die der Förderung des kommunalen Straßenbaus, des öffentlichen Personennahverkehrs und des kommunalen Radwegebaus dienen (LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE [Hg.] 1990, S. 13).

Bis in die jüngste Zeit ist die Organisation der Straßenbauverwaltung Gegenstand einer immer wieder aufkommenden Diskussion. Als einziges Land der Bundesrepublik besitzt Nordrhein-Westfalen keine eigene Straßenbauverwaltung. Vorstöße in diese Richtung gab es zwar schon 1969, doch führten sie nicht zur Gründung eines seinerzeit in Aussicht genommenen Landesamtes für das Straßenwesen als Landesoberbehörde. Ebenso wurde ein 1977 unterbreiteter Lösungsvorschlag fallengelassen, nach dem zwei Straßenaudirektionen und ihnen unterstellte Straßenbauämter als Landesbehörden eingerichtet werden sollten (ROMEYK 1988, S. 275).

Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß die Realisierung notwendiger Straßenbaumaßnahmen eine ständige und enge Zusammenarbeit mit den Kommunalverwaltungen der Kreise und Städte voraussetzt und Straßenbauplanungen frühzeitig mit den gemeindlichen Bauleitplänen abgestimmt werden müssen, erscheint letztendlich doch der

Landschaftsverband als geeigneter Träger der Straßenbauverwaltung. Er hat mit der Vertretungskörperschaft, der Landschaftsversammlung, den direkten Kontakt zu den Kommunalverwaltungen und kann somit eine echte bürgerschaftliche Mitarbeit und Kontrolle garantieren.

4.4 DIE BUNDESPOSTVERWALTUNG

Die Deutsche Bundespost ist mit dem Postdienst-, Postbank- und Fernmeldewesen einer der bedeutendsten Dienstleistungsträger der Bundesrepublik Deutschland und damit eigentlich keine klassische Verwaltung. Es gibt wohl keine Institution des öffentlichen Lebens, die von der Gesellschaft so intensiv in Anspruch genommen wird wie gerade die Post, und es ist dieses besondere Interesse an einer funktionsfähigen Post- und Fernmeldeorganisation, das „die Post“ zu einem staatlichen Dienstleistungsunternehmen mit weitgehender Monopolstellung sowie Tarif- und Betriebspflicht werden ließ.

Eine räumlich und aufgabenmäßig so weit gespannte Verwaltung bedarf klarer und eindeutiger Organisationsstrukturen, um nicht durch unnötige Reibungsverluste an Wirksamkeit zu verlieren. Gemäß Artikel 87 Grundgesetz verfügt die Post als unmittelbare Bundesverwaltung über einen eigenen dreistufigen Verwaltungsunterbau. Die oberste Verwaltungsstufe bildet das Bundesministerium für Post- und Fernmeldewesen, seit 1989 auf der Grundlage des neuen Poststrukturgesetzes umbenannt in Bundesministerium für Post und Telekommunikation, unter Mitwirkung eines Verwaltungsrats. Zu den mittleren Bundesbehörden der Postverwaltung zählen bundesweit 17 Oberpostdirektionen, die Landesdirektion Berlin sowie 3 Zentralämter: das posttechnische Zentralamt in Dortmund, das fernmeldetechnische Zentralamt in Darmstadt und das Sozialamt der Deutschen Bundespost in Stuttgart.

Die seit 1850 bestehenden Oberpostdirektionen sind dem Bundesministerium unmittelbar nachgeordnete, selbständige Bezirksbehörden, die für die Lenkung und Beaufsichtigung des breit gefächerten postalischen Dienstleistungsangebots zuständig sind. Die Größe der Direktionsbezirke ist unterschiedlich; sie sind auch weniger nach verkehrsgeographischen als nach politischen Gesichtspunkten abgegrenzt.

In der untersten Verwaltungsstufe, auf der Ebene des Betriebsdienstes, ist die große Zahl der Ämter des Post- und Fernmeldedienstes anzutreffen. Das Aufgabenspektrum erstreckt sich vom Postdienst über den Geld-, Postreise-, Postscheck- und Postsparkassendienst bis hin zum Fernsprechdienst und den übrigen Fernmeldediensten. Diese Dienstzweige sind von derart unterschiedlicher Natur, daß die Deutsche Bundespost für den Aufgabenvollzug in der Ortsebene flächendeckend zwei getrennte Ämterorganisationen eingerichtet hat, die Fernmeldeämter (bundesweit 108) und die Postämter mit Verwaltungsdienst (bundesweit 328). Untere Bundesbehörden sind neben den Fernmeldeämtern damit nur die größeren Postämter, die sog. Hauptpostämter, denen zu den eigentlichen Postaufgaben auch Verwaltungsaufgaben übertragen sind (LAUXMANN 1987, S. 83).

Eine entscheidende Veränderung erfuhr die Deutsche Bundespost in ihrem äußerlichen Erscheinungsbild und organisatorischen Gefüge 1989 durch die Verabschiedung eines neuen Poststrukturgesetzes, das die Grundlage einer umfassenden Reform des Post- und Fernmeldewesens bildet. Wesentliche strukturelle Eckpunkte dieses Reformvorhabens sind die Trennung der politisch/hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben der Deutschen Bundespost, wobei erstere dem Bundesminister für Post und Telekommunikation und letztere den Unternehmen der Deutschen Bundespost zugeordnet werden, sowie die organisatorische Verselbständigung der drei Tätigkeitsbereiche der Post zu den drei öffentlichen Unternehmen Deutsche Bundespost *Postdienst*, *Telekom* und *Postbank* mit jeweils eigenem Management und eigenen Aufsichtsräten (SCHWARZ-SCHILLING 1988b, S. 6).

POSTDIENST (Karte I 2.4)

Unter dem Begriff Postdienst sind der Brief-, Päckchen-, Paket- und Zeitungsdienst subsumiert, und zwar von der Einlieferung der Sendung über die Beförderung zum Bestimmungsort bis zur Auslieferung an den Empfänger. Die Durchführung dieser Postdienste erfolgt durch die Postämter, die ihrerseits hierarchisch geordnet sind. Ein Postamt mit Verwaltungsdienst (Postamt V) ist die selbständige Amtseinheit der Ortsebene auf dem Postsektor. Es hat die Aufgabe, seinen Amtsbezirk mit Postdiensten zu versorgen; zur Unterstützung sind dem Postamt

(V) Arbeitsstellen unterstellt. Dies sind Postanstalten mit oder ohne Zustelldienst, die nach ihrem Verkehrsumfang in aufsteigender Reihenfolge in Poststellen II, Poststellen I und Postämter eingeteilt sind.

Ein Postamt (V) kann in seinem Arbeitsbezirk damit die Dienstleitung über mehrere Postämter haben. Zu seinem Aufgabenbereich gehört nicht nur, sämtliche Verwaltungsentscheidungen erster Instanz, sondern auch die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden betrieblichen und organisatorischen Anordnungen zu treffen (BISCHOFF/LANGHAMMER 1979, S. 36).

In die Betriebsorganisation des Postdienstes ist die kommunale Gemeinde als ein Aufbauelement miteinbezogen. Sie fungiert im Beförderungsdienst als Bestimmungsort der Sendungen, im Posteingangs- und Zustelldienst wird sie als ein einheitlicher Versorgungsbereich behandelt. Eine Änderung der Gemeindegebiete, wie sie die Gebietsreform bewirkt hat, betrifft daher auch direkt die Postbetriebsorganisation. Folge kommunaler Neugliederungen war eine Veränderung in den Zustellbereichen, eine entsprechende Zentralisierung im Zustelldienst und damit eine Abnahme der Zustellpostanstalten. Obgleich es Rationalisierungs- und Zentralisierungsbestrebungen aufgrund postinterner Zielvorgaben bereits seit Mitte der 50er Jahre gab, schuf doch erst die Gebietsreform durch die entstandenen größeren Gemeindegebiete eine bessere und breitere Basis für eine weitgehende Zentralisierung des Zustelldienstes (Tab. 1).

Tabelle 1 Entwicklung der Zustellpostanstalten in NRW 1962-1976

Zeitpunkt/ Zeitraum	Postanstalten insgesamt	Zustellpostanstalten			
		PÄ(V)	PÄ	PST I	PST II
Bestand					
31. 12. 1962	3947	222	716	954	1114
31. 12. 1968	3902	197	758	918	886
31. 12. 1976	3219	147	571	187	58
Veränderungen 1963-1968					
absolut	- 45	- 25	+ 42	- 36	- 228
%	- 1	- 11	+ 6	- 4	- 20
Veränderungen 1969-1976					
absolut	- 683	- 50	- 187	- 731	- 828
%	- 18	- 25	- 25	- 80	- 93

aus: BISCHOFF/LANGHAMMER 1978, S. 20

Karte 1 2.4 zeigt Standort- und Zuständigkeitsmuster der Bundespostverwaltung im Bereich Postdienst für Westfalen. Drei Oberpostdirektionen haben hier ihren Zuständigkeitsbereich: Münster, Dortmund und Hannover. Die Oberpostdirektion (OPD) Münster ist mit ihrem Direktionsbezirk weitestgehend mit den Regierungsbezirken Münster und Detmold identisch. Zuständigkeitsverlagerungen sind auf postinterne organisatorische Maßnahmen und auch auf Auswirkungen der Gebietsreform zurückzuführen. Grenzabweichungen zeigen sich im Nordwesten, wo durch die Übernahme des Postamtsbezirks Bentheim durch das Postamt (V) in Rheine (1. 6. 1984) eine Ausweitung in den OPD-Bezirk Bremen erfolgte, aber auch im Osten, wo der gesamte Kreis Höxter dem Postamt (V) in Holzminden und damit der OPD Hannover zugeordnet worden ist (seit dem 1. 3. 1982). Weitere Abweichungen finden sich im Südosten und Süden der Direktionsgrenze: Seit dem 1. 6. 1978 verwaltet das Hauptpostamt in Warburg auch das aus dem OPD-Bezirk Dortmund übernommene Postamt in Marsberg, und mit dem 1. 9. 1980 ist das Postamt Hofgeismar aus dem Frankfurter Bezirk dem Bereich des Postamts (V) Warburg zugeordnet worden. Ausnahmen sind auch Werne und Selm, die seit der kommunalen Gebietsreform zwar zum Regierungsbezirk Arnsberg zählen, jedoch weiterhin dem Postamtsbezirk (V) Ahlen zugeordnet sind und damit im Bereich der OPD Münster liegen. Castrop-Rauxel hingegen wird vom Postamt (V) Herne verwaltet und gehört damit zur OPD Dortmund, deren Direktionsbereich mit Ausnahme der angeführten Gemeinden mit dem Regierungsbezirk Arnsberg identisch ist.

In Westfalen existieren derzeit insgesamt 34 Verwaltungspostämter, wovon 18 zur OPD Münster und 16 zur OPD Dortmund gehören. Ihre Arbeitsbereiche sind unterschiedlich groß und zeigen mit Kreis- und Regierungsbezirksgrenzen kaum Übereinstimmung. Früher gab es auch noch eine OPD in Minden, die mit kurzer Unterbrechung (1869-1876) von 1850 - 1934 für den Regierungsbezirk Minden, das Fürstentum Lippe, weite Teile des Fürstentums Schaumburg-Lippe sowie für die Grafschaft Schaumburg zuständig war.

Ein ebenso interessantes wie kompliziertes Element im Bereich Postdienst ist die Post-

leitzahl. Sie stellt ein in Ziffern ausgedrücktes Abbild des Leit- und Postbeförderungssystems der Deutschen Bundespost dar, das in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre entwickelt wurde und den Übergang von dem bis dahin in aller Welt üblichen streckenorientierten zum flächenorientierten Leitsystem brachte. Das Bundesgebiet ist nach verkehrsgeographischen Gesichtspunkten hierarchisch aufsteigend in immer größere Leiteinheiten unterteilt. Die Grundeinheit ist der Leitbereich (dreistellig), bis zu fünf Leitbereiche werden zu Leitgebieten zusammengefaßt, diese wiederum zu Leiträumen (zweistellig) und die Leiträume zu Leitzonen (einstellig). Der leitmäßige Aussagewert der Postleitzahl sei am Beispiel 4722 Ennigerloh erläutert. Den ersten drei Ziffern ist zu entnehmen, daß Ennigerloh in der Leitzone 4 (ein Bereich, der sich von Düsseldorf über das Ruhrgebiet, das Münsterland, das Minden-Ravensberger Land und Tecklenburger Land bis ins Emsland erstreckt), im Leitraum 47 (Großraum um Hamm) und innerhalb des Leitbereichs 472 (Beckum = Bereichsknotenamt) liegt. 4722 Ennigerloh ist damit ein Ort des Leitbereichs 472; die vierte Zahl ermöglicht eine bestimmte Aussage über das Zustellpostamt. So steht die 0 für den Ort des Bereichsknotenamtes, die Ziffern 2 - 7 erscheinen für die größeren Orte des Leitbereichs, und die 1 ist eine Sammelleitzahl für die übrigen Orte. Ist neben dem Leitbereich noch ein Leitabschnitt eingerichtet, dann ist in der vierten Stelle die 8 dem Ort des Abschnittsknotenamtes vorbehalten (z. B. 4418 Nordwalde) und die 9 den übrigen Orten des Leitabschnitts.

Innerhalb des Leitbereichs, dem Grundelement des Systems, sind dem Bereichsknotenamt Umschlags- und Versorgungsaufgaben der ein- und abgehenden Post für alle dem Leitbereich angehörenden Postanstalten übertragen.

Eine Sonderstellung nehmen die „bereichsfreien“ und „abschnittsfreien“ Leitorte ein. Hierbei handelt es sich um Städte, die entsprechend ihrem Sendungsaufkommen ganzen Leitbereichen entsprechen oder sie gar übertreffen. Die Postämter dieser Städte sind aber keine Knotenämter, weil sie außer dem eigenen Stadtgebiet keinen darüber hinausgehenden Bereich zu versorgen haben. Dennoch erhalten diese Städte eine Postleitzahl mit der 0 oder der 8 in der vierten Stelle, die

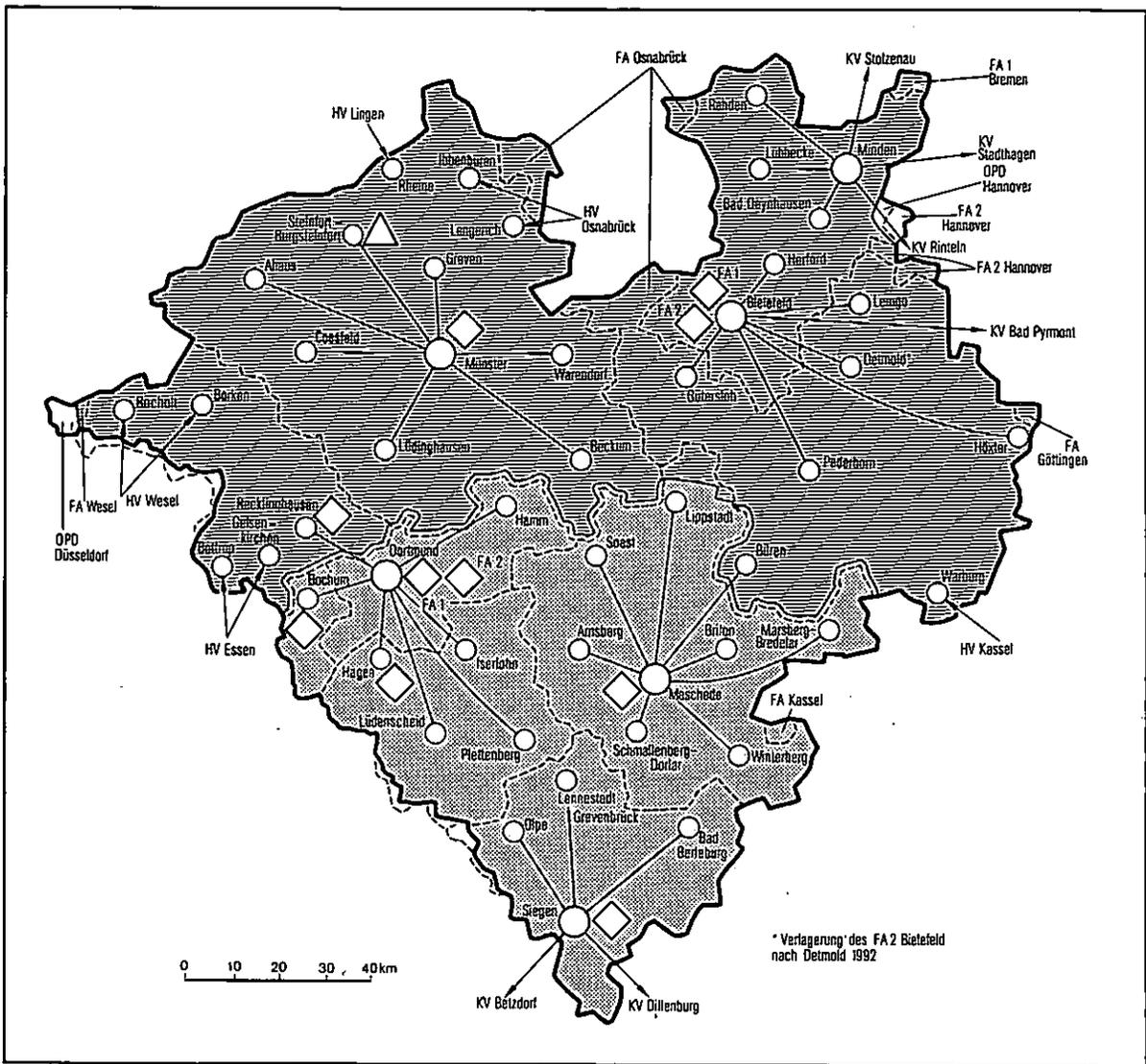
sonst nur Städten mit Knotenämtern vorbehalten sind. Als „bereichsfreie“ oder „abschnittsfreie“ Leitorte sind somit beispielsweise 4600 Dortmund, 4670 Lünen, 4840 Rheda-Wiedenbrück, 5768 Sundern oder 5828 Ennepetal in das Beförderungs- und Postleitzahlssystem eingeordnet (BISCHOFF/LANGHAMMER 1979, S. 31-34). Nach jüngsten Informationen der Post soll das vierstellige Postleitzahlssystem bis zum Jahre 1992 auf 5 Stellen erweitert werden, so daß mit der Postleitzahl bereits der Zustellbezirk angegeben werden kann.

TELEKOM

Die Post- und Fernmeldedienste waren seit jeher eng miteinander verbunden (Post- und Telegraphenverwaltung im 19. Jh.), so daß Fernsprechanlagen meist mit den Postämtern unter einem Dach vereint waren und auch weitgehend – vor allem in kleineren Orten – von den Postämtern betreut wurden. Schon bald nach dem Zweiten Weltkrieg zeigte sich, daß die Postämter den immer schneller wachsenden und komplizierter werdenden Fernmeldebetrieb organisatorisch auf lange Sicht nicht mehr betreuen konnten. Die Trennung des Post- und Fernmeldewesens auf örtlicher Ebene – auf mittlerer Bezirksebene in den Oberpostdirektionen und auf Bundesebene im Ministerium sind sie weiter vereinigt – wurde zum 1. 1. 1958 durch die Schaffung neuer Organisationsrichtlinien für die Fernmeldeämter vollzogen.

Derzeit existieren in Westfalen 10 Fernmeldeämter, davon 6 im Bereich der OPD Dortmund und 4 im Bereich der OPD Münster; in Steinfurt befindet sich ein Fernmeldezeugamt. Darüber hinaus gibt es 20 Anmeldebezirksstellen in Westfalen und mittlerweile 18 Telefonläden. Die Fernmeldebereiche sind an technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtet und in ihrem aufeinander abgestimmten System historisch gewachsen; eine Anpassung an kommunalpolitische Grenzen ist nicht zwingend erforderlich (Abb. 1).

Das flächendeckende Telefonnetz besteht aus Ortsnetzbereichen mit Ortsnetzknotten und den Leitungen zwischen ihnen. Das Netz ist in mehreren Ebenen aufgebaut. Verbindungen werden überwiegend direkt zwischen den zugehörigen Knoten über Querwege geführt. Sind diese belegt, geht ihr Weg über den übergeordneten Knoten. Der Zentralver-



Oberpostdirektion (OPD)
Bereich Telekom

 OPD Münster

 OPD Dortmund

— Grenze

— Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Fernmeldewesen

 Fernmeldeamt (FA)

--- Grenze

 Fernmeldezeugamt

Telefonnetz Fernebene

 Hauptvermittlungsstelle (HV)

 Knotenvermittlungsstelle (KV)

Abb. 1: Ausgewählte Telekomstrukturen in Westfalen

mittlungsstelle in Düsseldorf sind innerhalb Westfalens 6 Hauptvermittlungsstellen in Münster, Minden, Bielefeld, Dortmund, Meschede und Siegen sowie eine Anzahl von Knotenvermittlungsstellen nachgeordnet.

Im Bereich des Fernmeldewesens sind neben dem Fernsprehdienst noch weitere, teils sehr junge Dienstzweige zusammengefaßt, und zwar der Telegramm-, Telex-, Bildtelegraphen-, Daten- und Rundfunkdienst sowie der bewegliche Funkdienst. Die Informationen werden auf drahtlosen (Funk) bzw. drahtgebundenen (Kabel) Übertragungswegen vermittelt.

Unmittelbare Folge des sprunghaft wachsenden Bedarfs an mobilen Funkdiensten ist die geplante Errichtung eines Zentralamtes für Mobilfunk in Münster, das 1991 seine Arbeit aufnehmen und sich ausschließlich diesem Aufgabengebiet bundesweit widmen soll. Dabei werden die Entwicklung neuer Mobilfunkdienste und -netze, der Aufbau in Kooperation mit den unterstellten Gebietsvertretungen und der Betrieb dieser zum unmittelbaren Aufgabenspektrum gehören.

Abschließend sei festgehalten, daß trotz Bildung der Unternehmen *Postdienst*, *Telekom* und *Postbank* – letzteres aus Gründen der Umfangsbeschränkung hier nicht näher vorgestellt – die Einheit der Deutschen Bundespost bestehen und sie auch weiterhin als zusammengehörige Verwaltung „Bundespost“ erhalten bleibt.

5. UMWELTVERWALTUNG

In der Folge steigender Raumbelastung und sich verändernder ökologischer Verhältnisse hat sich das Interesse der öffentlichen Verwaltung im Laufe der Zeit annähernd auf alle Raumbestände, Nutzungen und Änderungen ausgedehnt. Die Verwaltung kann sich dabei nicht nur auf die Erfassung der Bestände beschränken, sondern muß auch voraussehbare Veränderungen in ihre Entscheidungsgrundlagen einbeziehen; sie erhält damit raumwirksame Verwaltungsfunktionen. Zur Einwirkung auf den Raumzustand und die zu erwartenden Veränderungen hat die Verwaltung zwei Wirkungsfelder. Ihre Maßnahmen können der Beeinflussung individueller Aktivitäten durch verwaltungsrechtliche Akte dienen, oder sie kann selbst regulierend im Raum tätig werden.

Aus den verschiedenen Objektbereichen und Materien der Umweltverwaltung werden im folgenden drei Verwaltungssachgebiete aus dem land- und forstwirtschaftlichen Bereich sowie ein typischer Verwaltungszweig im Dienst des Umweltschutzes näher erläutert.

5.1 DIE VERWALTUNG FÜR AGRARORDNUNG (KARTE II 1.1)

Die Verwaltung für Agrarordnung ist eine *staatliche Sonderverwaltung*. Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft hat die oberste Dienst- und Fachaufsicht; er erläßt Verwaltungsvorschriften und Richtlinien. Für die Aufgabenerledigung sind die Ämter für Agrarordnung als untere Landesbehörden zuständig; in besonders wichtigen Fällen ist die Zuständigkeit dem Landesamt für Agrarordnung in Münster übertragen, das gleichzeitig Landesoberbehörde im Sinne des Landesorganisationsgesetzes ist.

Die Geschichte dieser Verwaltung, die unter verschiedenen Bezeichnungen und mit wechselnden Aufgaben für den Agrarsektor ordnend und gestaltend tätig geworden ist, begann bereits Anfang des 19. Jh.s, als das Streben der Bauern nach Freiheit von Erbuntertänigkeit, Abgaben und Diensten unter dem Einfluß der Französischen Revolution immer stärker wurde. Das erste „Bauernbefreiungsedikt“ brachte die Stein'sche Agrarreform vom 9. 10. 1807, dessen Ausführung zunächst den ordentlichen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden übertragen wurde. Bereits 1811 oblag die „Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse“ einer für jede Provinz zu bildenden Generalkommission, der als örtlich ausführende Organe jeweils sogenannte Spezialkommissionen zugeordnet wurden. Für die Provinz Westfalen wurde durch ein Gesetz vom 25. 9. 1820 die Königlich Preußische Generalkommission in Münster geschaffen, deren vorrangige Aufgaben zunächst die Durchführung der Gemeinheitsteilungsordnung und der Ablösungsordnung waren; bis zum Ersten Weltkrieg kam noch die Zusammenlegung nach dem Gesetz von 1872 hinzu.

Eine durchgreifende Neugestaltung brachte das Gesetz über *Landeskulturbehörden* vom 3. 6. 1919; an die Stelle der Spezialkommissionen traten die Kulturämter, und die Generalkommissionen wurden 1920 von den Landeskulturämtern abgelöst. Auf der Grundlage

des Reichssiedlungsgesetzes vom 11. 8. 1919 kam die „Siedlung“ als neuer Aufgabenbereich hinzu, und die Umlegungsordnung vom 21. 9. 1920 brachte für die Einleitung von Umlegungsverfahren das Amtsprinzip. Im Jahre 1933 wurden die Landeskulturämter aufgehoben und als Landeskulturabteilungen den jeweiligen Oberpräsidien angegliedert (LANDESAMT FÜR AGRARORDNUNG 1990b, S. 1).

Hauptaufgabe der Landeskulturbehörden war es, die Zersplitterung des Grundeigentums durch sog. Umlegungsverfahren zu beseitigen, d. h. die zahlreichen kleinen Parzellen jedes einzelnen Landwirtschaftsbetriebes zu möglichst wenigen großen Wirtschaftsarealen in günstiger Lage zum Hof zu vereinigen. Verbunden damit waren die Anlage neuer Wege, Ordnung der Entwässerung, Rodungen, Verbesserung der Hoflagen in den Dörfern sowie die Bereinigung der Kataster- und Grundbuchverhältnisse (ROMEYK 1988, S. 248).

Nach der Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Auflösung der Oberpräsidien in Düsseldorf und Münster blieben die Landeskulturabteilungen bestehen und erhielten aufgrund eines Erlasses die Bezeichnung „Landeskulturamt Nordrhein“ und „Landeskulturamt Westfalen“; sie übten weiterhin ihre alten Zuständigkeiten aus. 1954 wurden sie durch das Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes (am 1. 1. 1954), nach dem nunmehr die Zusammenlegungsmaßnahmen unter der Bezeichnung „Flurbereinigungsverfahren“ durchgeführt wurden, zu oberen Flurbereinigungsbehörden bestimmt.

Durch das Gesetz zur Vereinfachung des ländlichen Siedlungswesens vom 19. 11. 1957 erhielten die Landeskulturämter zusätzlich die Aufgaben des bisherigen Landessiedlungsamtes, wodurch sich zum 1. 4. 1958 die Bezeichnung in „Landesamt Westfalen (bzw. Nordrhein) für Flurbereinigung und Siedlung“ änderte; eine Umbenennung, die den erweiterten Aufgabenbereich widerspiegelt. Zum Ende der 60er Jahre waren dem *Landesamt Westfalen* mit den Ämtern für Flurbereinigung und Siedlung in Arnsberg, Bielefeld, Coesfeld, Dortmund, Minden, Münster, Siegen, Soest und Warburg, letzteres erst im November 1950 eingerichtet, neun Behörden in der Ortsstufe unterstellt.

Mit Wirkung vom 1. 4. 1970 wurden die beiden Landesämter für Flurbereinigung und

Siedlung in Düsseldorf und Münster zu einem *Landesamt für Agrarordnung* mit Sitz in Münster zusammengefaßt, das in der Behördenhierarchie nun die Position einer Landesoberbehörde einnimmt. Untere Landesbehörden sind nach den Spezialkommissionen (1817), den Kulturämtern (1919) und Ämtern für Flurbereinigung und Siedlung (1958) nun die Ämter für Agrarordnung (1970).

Nach Abschluß der Gebietsreform mußten die Ämter für Agrarordnung, deren Grenzen erheblich von den Kreisgrenzen abwichen, besser an die allgemeinen Verwaltungsgrenzen angepaßt werden. In der anschließenden Funktionalreform wurde die Zahl der Ämter – einer Verordnung der Landesregierung vom 24. 3. 1977 folgend – von 17 Dienststellen landesweit auf 14 verringert. In Westfalen wurde zum 1. 5. 1977 das Amt in Dortmund aufgelassen und sein Amtsbezirk vom Amt Soest übernommen. Am 1. 1. 1983 folgte die Auflösung des Amtes in Minden, das in den Amtsbezirk Bielefeld eingegliedert wurde und seitdem nur noch eine Zweigstelle des Agrarordnungsamtes Bielefeld ist.

Zu den Aufgabenschwerpunkten der Verwaltung für Agrarordnung gehören heute: Neuordnung des ländlichen Raumes, Agrarstrukturverbesserung, Dorfauflockerung, Mitwirkung bei Planungen anderer Planungsträger, agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Althofsanierung und Aussiedlung, Förderung der ländlichen Siedlung und Landschaftspflege durch kleinräumige Flurbereinigungsverfahren, in die verstärkt auch Maßnahmen des Naturschutzes eingebracht werden.

Im Vordergrund der Arbeit stehen kleinere, überschaubare, vereinfacht durchzuführende Bodenordnungsverfahren ohne Entwässerungsmaßnahmen, wobei die Verwaltung für Agrarordnung zum Mittler zwischen konkurrierenden Ansprüchen an den Raum geworden ist. Einige konkrete Beispiele aus dem aktuellen Tätigkeitsfeld der Verwaltung für Agrarordnung mögen dieses verdeutlichen. Im nordrhein-westfälischen Programm für eine umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft werden z. B. der Existenzsicherung landwirtschaftlicher Betriebe und den Maßnahmen des Naturschutzes gleiche Bedeutung beigemessen. Die Sicherung von 3 200 ha Fläche in Feuchtgebieten seit 1975 verdeutlicht eindrucksvoll den Wandel

der Flurbereinigung zu mehr Naturschutz und weg von der ausschließlichen Produktionssteigerung für die landwirtschaftlichen Betriebe. Ein weiterer Schwerpunkt liegt im Bereich der Dorferneuerung. Mit einem Zuschuß zwischen 30–80 % werden dabei Maßnahmen gefördert, welche die Eigenart des Dorfes erhalten helfen, gleichzeitig aber auch eine Weiterentwicklung ermöglichen.

Naturschutz und Landschaftspflege und damit Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen bilden den Handlungsrahmen der Verwaltung für Agrarordnung im ausgehenden 20. Jh.

5.2 DIE LANDWIRTSCHAFTSVERWALTUNG (KARTE II 1.2)

Die oberste Behörde in der Landwirtschaftsverwaltung ist der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (bis 1985 Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten). In der Mittelinanz folgen nach § 7(2) des Landesorganisationsgesetzes vom 10. 7. 1962, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. 10. 1987, die Direktoren der Landwirtschaftskammern; sie sind als Landesbeauftragte Landesmittelbehörden für staatliche landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Aufgaben (vgl. 5.3) und unterstehen der Rechtsaufsicht des Ministers. Als Landesbeauftragte im Kreis sind die Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern untere Landesbehörden (LEISTER [Hg.] 1988, S. 147).

Zentrale Aufgabenträger der Landwirtschaftsverwaltung sind die *Landwirtschaftskammern*. Hierbei handelt es sich um gebietlich abgegrenzte Selbstförderungsorganisationen der Landwirtschaft mit öffentlich-rechtlichem Charakter. Landwirtschaftskammern sind somit berufsständische Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts zur Wahrnehmung der Gesamtinteressen der Landwirtschaft wie auch der Forstwirtschaft ihres Bezirks. Zu ihren Aufgaben gehören:

- Förderung und Sicherung entwicklungsfähiger Betriebe in Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gartenbau einschließlich der Erhaltung von Arbeitsplätzen;
- öffentlich-rechtliche Vertretung der allgemeinen landwirtschaftlichen Belange;
- intensive betriebswirtschaftlich-produktionstechnische und umweltverträgliche Beratung;

– marktwirtschaftliche Informationen und Analysen für Erzeuger, Handel und Verbraucher;

– beruflich-fachliche Aus- und Fortbildung aller Beschäftigten im Agrarbereich;

– aktive Mitarbeit bei Problemen der Strukturverbesserung, der Raumordnung und des Umweltschutzes sowie

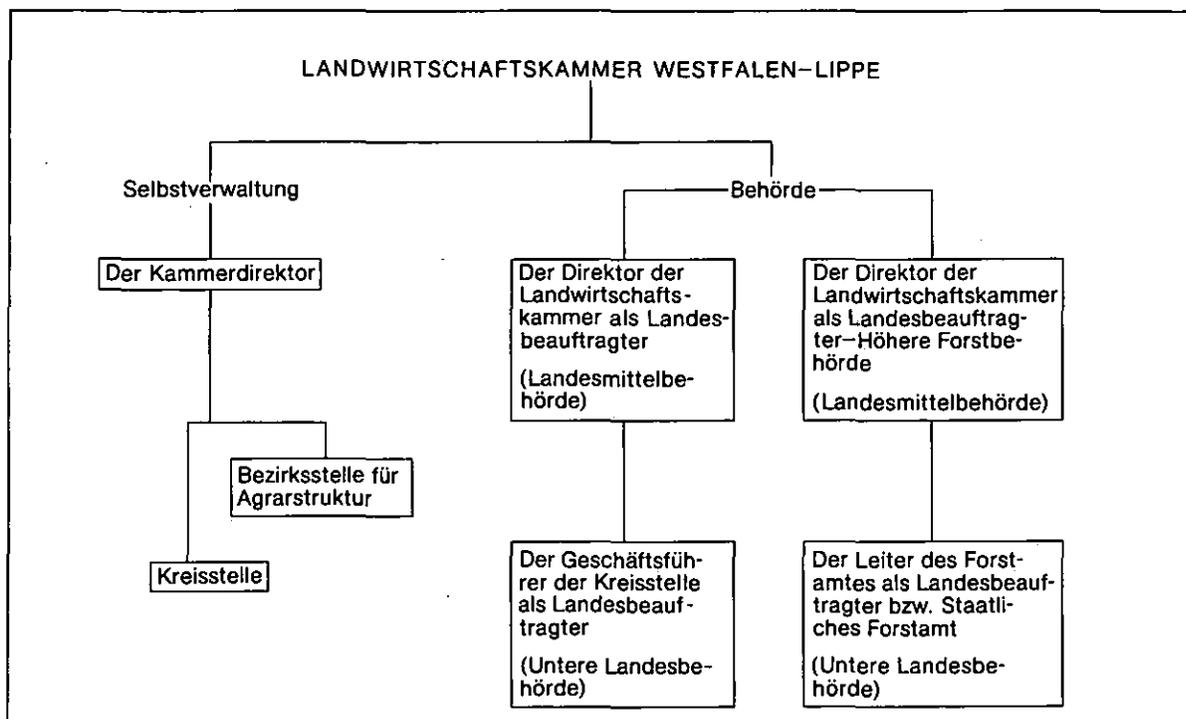
– Unterstützung von Behörden und Gerichten in Fragen der Landwirtschaft, vor allem durch die Erstattung von Gutachten und die Bestellung von Sachverständigen (LEISTER [Hg.], 1988, S. 171f).

Die Landwirtschaftskammern haben somit eine Doppelfunktion: Als rechtsfähige Selbstverwaltungsorganisation betreuen sie alle Angehörigen des Berufsstandes in ihrem Kammerbezirk, andererseits sind sie vom Land mit land- und forstwirtschaftlichen Hoheitsaufgaben beauftragt, die von den Direktoren der Kammern bzw. von den Geschäftsführern der Kreisstellen in ihrer Funktion als Landesbeauftragte zu erfüllen sind (Übersicht 2).

Als oberstes Organ der Landwirtschaftskammer fungiert die Hauptversammlung, die sich aus den in den einzelnen Kreisen gewählten Mitgliedern – Landwirte und Vertreter der Arbeitnehmer im Verhältnis 2:1 – zusammensetzt. Die Hauptversammlung wählt den Kammerpräsidenten und seine zwei Stellvertreter.

Zur Durchführung der Kammeraufgaben auf Kreisebene sind Kreisstellen eingerichtet, die als Mittler zwischen Ortsstellen und Zentralverwaltung auftreten. Den Vorsitz im Kreisstellenbezirk hat der Kreislandwirt, der vom hauptamtlichen Geschäftsführer unterstützt wird. Zur Erfüllung der Aufgaben in den Gemeinden unterhalten die Kreisstellen ihrerseits Ortsstellen (3 Mitglieder), deren Vorsitz jeweils von einem Ortslandwirt als Ortsbeauftragter übernommen wird. Die Ortsstellen haben dafür zu sorgen, daß die von den Kreisstellen in fachlicher Hinsicht ergangenen Richtlinien beachtet werden und fachliche Wünsche und Anregungen an die Kreisstellen weitergeleitet werden (LANDWIRTSCHAFTSKAMMER WESTFALEN-LIPPE [Hg.] 1990b, S. 59–62).

Für Westfalen ist die im Jahre 1899 gegründete Landwirtschaftskammer (LWK) Westfalen-Lippe mit Sitz in Münster zuständig (Karte II 1.2). 1933 wurde diese landwirtschaftliche Verwaltung als sog. Landesbau-



ernerschaft im „Reichsnährstand“ neu organisiert. Auch nach 1945 blieb sie als Landesbauernschaft zunächst bestehen, bis sie durch das Gesetz zur Auflösung des Reichsnährstands vom 21. 1. 1948 ein formalrechtliches Ende fand. Die Landesregierung plante zwar von Anfang an, in der landwirtschaftlichen Verwaltung an die Tradition der Landwirtschaftskammern anzuknüpfen, hatte jedoch noch einige Widerstände zu überwinden, bis mit dem Gesetz vom 11. 2. 1949 die endgültige Errichtung der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe erfolgen konnte (ROMEYK 1988, S. 253).

Auf der Kreisebene besitzt die LWK Westfalen-Lippe 18 Kreisstellen mit Wirtschaftsberatung, denen insgesamt 983 Ortsstellen zugeordnet sind. Von den 18 Kreisstellen haben 14 eine Fachschule, davon 8 mit einer Höheren Landbauschule. Weitere Außenstellen sind die vier Bezirksstellen für Agrarstruktur, die sich in Münster (f. d. RB Münster), in Lage (f. d. RB Detmold), in Arnsberg (f. d. RB Arnsberg) und in Unna (f. d. Bereich des Kommunalverbandes Ruhrgebiet) befinden. Bezirksstellen für Gartenbau sind in Herford, Münster und Unna eingerichtet. Darüber hinaus gibt es im Kammerbezirk eine Lehr- und Versuchsanstalt für

Tier- und Pflanzenproduktion (Haus Düsse bei Soest), eine Lehr- und Versuchsanstalt für Gartenbau in Münster-Wolbeck sowie ein Landwirtschaftliches Institutszentrum in Münster, das u. a. das Institut für Pflanzenschutz, Saatgutuntersuchung und Bienenkunde, das Institut für Tiergesundheit und Milchhygiene und die Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt unter einem Dach vereinigt.

Die LWK Westfalen-Lippe beschäftigt zur Zeit etwa 1 500 Mitarbeiter (einschließlich Teilzeit- und Aushilfsarbeitskräfte); sie finanziert sich aus eigenen Einnahmen, Landeszuschüssen (1989: 67 %) und einer Umlage von den landwirtschaftlichen Betrieben, die etwa 14 % ausmacht (LWK Westfalen-Lippe [Hg.] 1988a).

Das heutige Strukturmodell der Landwirtschaftsverwaltung ist wie das anderer Behörden ein Ergebnis langjähriger Rationalisierungs- und Konzentrierungsprozesse, die insbesondere durch die kommunale Neugliederung erheblich verstärkt worden sind. Vor der Gebietsreform besaß mit Ausnahme einiger Stadtkreise im Ruhrgebiet jeder Kreis eine gleichnamige Kreisstelle zur Betreuung der ansässigen landwirtschaftlichen Betriebe. Infolge kommunaler Neugliederungen Ende

der 60er/Anfang der 70er Jahre wurden Kreise zusammengeschlossen und dadurch zahlreiche Kreisstellen aufgelassen oder in einer für den neuen Kreis verkehrsgünstig gelegenen Kreisstelle zusammengelegt. So ist z. B. eine Kreisstelle in Brakel erhalten geblieben, wohingegen jene in Warburg aufgelassen worden ist. Der Sitz in Brakel begründet sich auf die im Vergleich zu Warburg zentrale Lage im neuen Kreis Höxter, die eine gleichgute Erreichbarkeit speziell auch für die hier eingerichtete Höhere Landbauschule aus dem gesamten Kreisgebiet gewährleistet. Ein Beispiel anderer Art sind die Kreisstellen in Bochum und Dortmund, die aufgegeben werden mußten, weil die Anzahl der zu betreuenden landwirtschaftlichen Betriebe zu weit zurückgegangen war, um eine eigene Kreisstelle zu rechtfertigen; der Bereich wird von der Kreisstelle Ruhr-Lippe in Unna mitverwaltet. Die vorerst letzte und noch aktuelle Auffassung betrifft die Kreisstelle Ennepe-Ruhr in Gevelsberg; sie wurde auf Antrag des Landesrechnungshofes zum 1. 7. 1990 geschlossen, da sie mit einer ständig sinkenden Zahl landwirtschaftlicher Betriebe zu klein geworden war, um einen effektiven Fortbestand sicherstellen zu können. Insgesamt gilt das Bestreben, möglichst von der Betriebsanzahl gleich große, zentral gelegene und damit oftmals am Kreissitz ansässige Kreisstellen zu schaffen, um die Interessen der Agrarwirtschaft möglichst rationell durchsetzen zu können.

5.3 DIE FORSTVERWALTUNG (KARTE II 1.3)

Die Forstverwaltung ist für die Erhaltung und Vermehrung des Waldbestandes und die Sicherung seiner Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion verantwortlich. Die Forstbehörden bewirtschaften den Staatswald, betreuen den Körperschafts- und Privatwald und wachen über die Einhaltung der forstrechtlichen Vorschriften. Für die Organisationsstruktur der Forstverwaltung ist eine Kombination von Wirtschaftsbetrieb, Dienstleistungs- und Hoheitsverwaltung charakteristisch.

Oberste Forstbehörde ist der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, der im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften für den rd. 857 000 ha großen Gesamtwald in Nordrhein-Westfalen zuständig ist. Höhere

Forstbehörden sind die Direktoren der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe als Landesbeauftragte.

Zum besseren Verständnis der Organisation der Forstverwaltung in Westfalen-Lippe ist ein Überblick über die Verteilung der Wald- und Besitzflächen notwendig. Im Bereich der Höheren Forstbehörde Westfalen-Lippe befindet sich eine Gesamtfläche von 593 509 ha Wald, was einer Bewaldung von 27 % entspricht. Diese Waldfläche ist auf ca. 40 000 Waldbesitzer aufgeteilt. 58 447 ha (10 %) sind Staatswald und damit im Besitz des Landes Nordrhein-Westfalen, 12 140 ha (2 %) sind Bundesforsten. Der Körperschaftswald (meist Gemeindewald) hat mit 101 409 ha 17 % der Waldfläche inne, und der größte Anteil, fast $\frac{3}{4}$ der Waldfläche, entfällt mit 71 % auf die 421 513 ha umfassenden Privatwälder (Stand 1989). Mehr als 90 % der privaten Forstbetriebe sind kleiner als 10 ha, wobei der kleine Privatwaldbesitz oft auch durch Gemengelage, Zersplitterung und ungünstige Flächenformen beeinträchtigt und wenig zur geregelten Bewirtschaftung geeignet ist. Deshalb haben mit Unterstützung der Forstbehörden mehr als 11 000 Waldbesitzer 126 Zusammenschlüsse gebildet, die besonders intensiv gefördert und betreut werden müssen (HÖHERE FORSTBEHÖRDE WESTFALEN-LIPPE [Hg.] 1989).

Die Kopplung wirtschaftlicher und hoheitlicher Tätigkeit sowie die starke Abhängigkeit von den örtlichen Verhältnissen haben dazu geführt, daß die etwa seit 1800 eingerichtete Forstverwaltung von Anfang an einen komplizierten und vielschichtigen Aufbau zeigte, der sich in abgewandelter Form bis heute fortsetzt.

Nach der Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen gab es kurze Zeit ein Landesforstamt in Bonn; aber schon im Jahre 1947 wurde eine Abteilung Forst- und Holzwirtschaft im neuen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Düsseldorf gebildet. Zur Durchführung der Betriebsplanungen in den Staats- und Körperschaftswaldungen folgte 1948 ein Forsteinrichtungsamt, das 1975 in die neugeschaffene „Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung“ (LÖLF, Sitz seit 1978 in Recklinghausen) eingegliedert wurde.

In der Mittelinstanz behielten nach 1945 die in den 30er Jahren als Sonderbehörden

geschaffenen Regierungsforstämter noch vier Jahre ihre Selbständigkeit und wurden dann 1949 als Abteilungen (seit 1958 nur noch Dezernate) in die Behörde der Regierungspräsidenten eingegliedert. Die Dienststellen der staatlichen Forstverwaltung in der Ortsstufe waren die Staatsforstämter. Daneben gab es häufig schon im vorigen Jahrhundert gegründete Gemeindeforstämter und für die Privatwaldberatung die Forstämter der Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe. Die Landwirtschaftskammern hatten gemäß der vor 1933 bewährten Praxis wieder Aufgaben auf dem Gebiet der Betreuung des Privatwaldes – soweit es sich um Staatshoheitsaufgaben handelte – erhalten. Als Außenstellen unterstanden ihnen die Kammerforstämter. In Westfalen waren es zunächst 10, wobei sich deren Netz jedoch als zu weit gespannt erwies und vier weitere Forstämter eingerichtet wurden, was eine erste Neugliederung der übrigen Forstamtsbezirke zur Folge hatte. Eine Besonderheit waren 28 Forstämter des Landesverbandes Lippe, die den in den Kreisen Detmold und Lippe verstreuten staatlichen Körperschaftswald relativ unabhängig bewirtschafteten. Erwähnenswert ist auch der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der bereits im Jahre 1920 eine eigene Forstabteilung eingerichtet hatte und lange Zeit Aufgaben der höheren Forstbehörde gegenüber dem Privatwald wahrgenommen hat (ZUNDEL 1979, S. 14).

Diese äußerst heterogenen forstorganisatorischen Strukturen, bei denen allein auf der mittleren Verwaltungsebene mit den Forstdezernaten der drei Regierungspräsidenten und den Forstverwaltungen der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe sowie des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk fünf höhere Forstbehörden in Westfalen-Lippe existierten, erfuhren eine Reorganisation im Jahre 1970. Das neue Landesforstgesetz vom 1. 1. 1970 brachte eine deutliche Modernisierung des Forstrechts und eine Straffung der Forstorganisation.

Durch diese radikal durchgeführte forstspezifische Funktionalreform wurde in Westfalen auf der unteren Ebene ein lückenloses Netz von 29 unteren Forstbehörden in Form regionaler, für alle Besitzarten zuständiger Forstämter, sog. Regionalforstämter, geschaffen. Auf der mittleren Ebene trat an die Stelle der einst fünf nun eine selbständige und unabhängige höhere Forstbehörde.

Der hohe Privatwaldanteil (NRW 69 %, Westfalen-Lippe 73 %) verlangte bei der Festlegung der neuen Forstorganisation besondere Berücksichtigung. Geschaffen wurde letztendlich eine staatliche regionale Landesforstverwaltung unter Beibehaltung und Einbau von Forstämtern der Landwirtschaftskammern und ihres Personals (drei Dienstherren: Land und zwei Landwirtschaftskammern). In Gebieten, in denen der Schwerpunkt in der Privatwaldbetreuung lag, wurden somit Forstämter der Landwirtschaftskammer nach dem System der „Organleihe“ eingerichtet; d. h. die Leiter der Forstämter wurden zum „Landesbeauftragten“ bestellt. Sie erhielten damit den Status einer staatlichen Behörde. In den Gebieten, in denen die Bewirtschaftung und Betreuung des öffentlichen Waldbesitzes im Mittelpunkt der Aufgaben standen, kam es zur Einrichtung der staatlichen Forstämter.

Auch die nach dem Gesetz selbständigen forstlichen Mittelbehörden (Höhere Forstbehörden) sollten aus denselben Gründen in die Landwirtschaftskammern eingebunden werden. Der Kammerdirektor wurde daher als „Landesbeauftragter“ Leiter der höheren Forstbehörde, erhielt jedoch als „ständigen Vertreter“ einen Forstfachmann in der Funktion eines Abteilungsleiters. Durch dieses verwaltungsintern recht komplizierte System erreichte man die regional einheitliche Zuständigkeit für alle Waldbesitzarten (HOCHHÄUSER 1980, S. 871).

Mit der forstrechtlichen Funktionalreform ist parallel auch die Forsteinrichtung vor Ort reformiert worden. Das Land wurde flächendeckend in zehn Forsteinrichtungsbezirke eingeteilt, die gemäß § 60 Landesforstgesetz der Durchführung der organisatorisch bei der LÖLF angesiedelten Forsteinrichtungsarbeiten in allen Waldbesitzarten dienen. Je nach Walddichte umfassen diese drei bis sechs Forstamtsbezirke und haben ihren Sitz jeweils in einem der zugehörigen Forstämter. In Westfalen gibt es die Forsteinrichtungsbezirke Südwestfalen (FA Olpe), Westliches Sauerland (FA Obereimer), Östliches Sauerland (FA Meschede), Ostwestfalen (FA Paderborn), Münsterland (FA Münster) und Nordwestfalen-Lippe (FA Bielefeld).

Diese Behördenorganisation im Forstbereich ist aber nicht nur das Ergebnis verwaltungsinterner Reformen, sondern spiegelt auch Auswirkungen der Gebietsreform. Ge-

mäß einer Verordnung des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 1. 6. 1976 sollten auch die Forstämter – soweit dies unter Berücksichtigung der natürlichen Grenzen und örtlichen Gegebenheiten möglich war – an die veränderten Gemeinde- und Kreisgrenzen angepaßt werden, um sicherzustellen, daß der Kommunalwald der Gemeinden neuer Ordnung nur von jeweils einem Forstamt bewirtschaftet wird.

Ein Vergleich der Forstamtsstruktur der 1960er Jahre mit dem erreichten *Stand der Neuorganisation* zeigt für Westfalen-Lippe folgendes Bild: Die Anzahl der Forstämter hat sich insgesamt lediglich von 30 auf 29 verringert, wobei 10 Staatsforstämtern (1967: 14) nun 19 Kammerforstämter (1967: 16) gegenüberstehen. Auffallend ist die Dominanz der Kammerforstamtsbezirke im Westen, Norden und Nordosten Westfalens sowie das nahezu ausschließliche Vorherrschen staatlicher Forstämter in einem Gürtel, der sich vom Kreis Soest ostwärts über die Kreise Paderborn und Höxter erstreckt und auch bis in den Hochsauerlandkreis reicht. Die staatlichen Forstamtsbezirke der Kreise Olpe und Siegen-Wittgenstein gehen noch auf Bestimmungen des 19. Jh.s zurück, als private Gemeinschaftswaldungen durch Haubergordnungen der staatlichen Aufsicht und Bewirtschaftung unterstellt worden waren (Siegen 1834, Olpe 1859) (ZUNDEL 1979, S. 2).

Eine weitere Folge der forstrechtlichen Funktionalreform war auch die Umwandlung von Staatsforstämtern in Kammerforstämter (Olpe, Minden) und umgekehrt (Paderborn, Brilon). Im Bereich Münster wurden das staatliche Forstamt Wolbeck und das Kammerforstamt Münster Süd zu einem neuen Kammerforstamt mit Sitz in Warendorf zusammengelegt. Während die Zuweisung geschlossener Gemeindegebiete zu jeweils nur einem Forstamtsbezirk bei den Kammerforstämtern weitestgehend verwirklicht wurde, zeigen sich bei den Staatsforstämtern Ausnahmen. Eine Deckungsgleichheit aller Forstamtsbezirke mit dem kommunalen Grundraster wurde nicht überall erreicht. Die durchschnittlich zu betreuende Waldfläche je Forstamtsbezirk liegt derzeit bei ca. 18 000 ha.

Nach diesen regionalen Zuständigkeiten nun noch kurz ein Abriß der funktionalen Wirkungsebenen. Der Aufgabenbereich der Forstverwaltung und speziell jener der Forst-

ämter hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Zu den vorrangigen Aufgaben zählen Sicherung der verschiedenen Umweltfunktionen des Waldes, Beratung und Unterstützung der Waldbesitzer bei der Waldbewirtschaftung, Bewirtschaftung des Staatswaldes, Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Landschaftsgestaltung und Erholung, Aufstellen von Landschaftsplänen sowie Schutz des Waldes vor unnützer „Verplanung“ und vor Waldkrankheiten.

Die Weichen für eine ökologische Forstwirtschaft soll die neue Landesanstalt für Forstwirtschaft (LAFO) stellen, eröffnet am 1. 2. 1990 in Arnsberg. Diese arbeitet eng mit den 45 staatlichen Forstämtern und Kammerforstämtern in Nordrhein-Westfalen sowie den beiden höheren Forstbehörden in Bonn und Münster zusammen. In ihr sind alle überregional bedeutsamen Entwicklungs- und Ausbildungseinrichtungen der Landesforstverwaltung zusammengefaßt, um so eine wirksame Waldökologie weiterentwickeln und betreiben zu können.

5.4 DIE WASSER- UND ABFALLWIRTSCHAFTS- VERWALTUNG (KARTE II 1.4)

Die Wasser- und Abfallwirtschaftsverwaltung in Westfalen kann auf eine lange und erfahrungsreiche Tradition zurückblicken, wengleich sich auch über die Zeit manche Auffassungen gewandelt und die Aufgaben verändert und vervielfacht haben. Geradezu sprunghaft ist die Entwicklung seit dem umweltpolitischen Aufbruch Anfang der 70er Jahre verlaufen, als sich parallel zur Wasserwirtschaftspolitik eine eigene Abfallwirtschaftspolitik herausbildete, deren Umsetzung der Wasserwirtschaftsverwaltung übertragen wurde.

Den Beginn der Wasserwirtschaftsverwaltung in Westfalen markiert die Gründung eines *Meliorationsbauamtes* in Münster am 25. 6. 1859, das zunächst dem preußischen Landwirtschaftsminister unterstand. Es war ein erster Schritt, die Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft und damit die Lebensbedingungen der Bevölkerung durch Maßnahmen des Wasserbaues zu verbessern. Ursprünglich für das gesamte Gebiet der Provinz zuständig, mußte der Dienstbezirk später aufgrund des wachsenden Arbeitsumfangs geteilt werden. 1893 kam es zur Trennung in die Meliorationsbauämter I und II, und im

Jahre 1899 wurde ein drittes Meliorationsbauamt in Minden eingerichtet. Eine erste Reorganisation der Wasserwirtschaftsverwaltung fand 1912 statt, als die Meliorationsbauämter der Fachaufsicht des Regierungspräsidenten unterstellt wurden. Im gleichen Jahr wurde das Meliorationsbauamt Münster II nach Hagen verlegt und ein viertes in Lippstadt gegründet. Diese Standortverteilung ist bis heute nahezu unverändert geblieben.

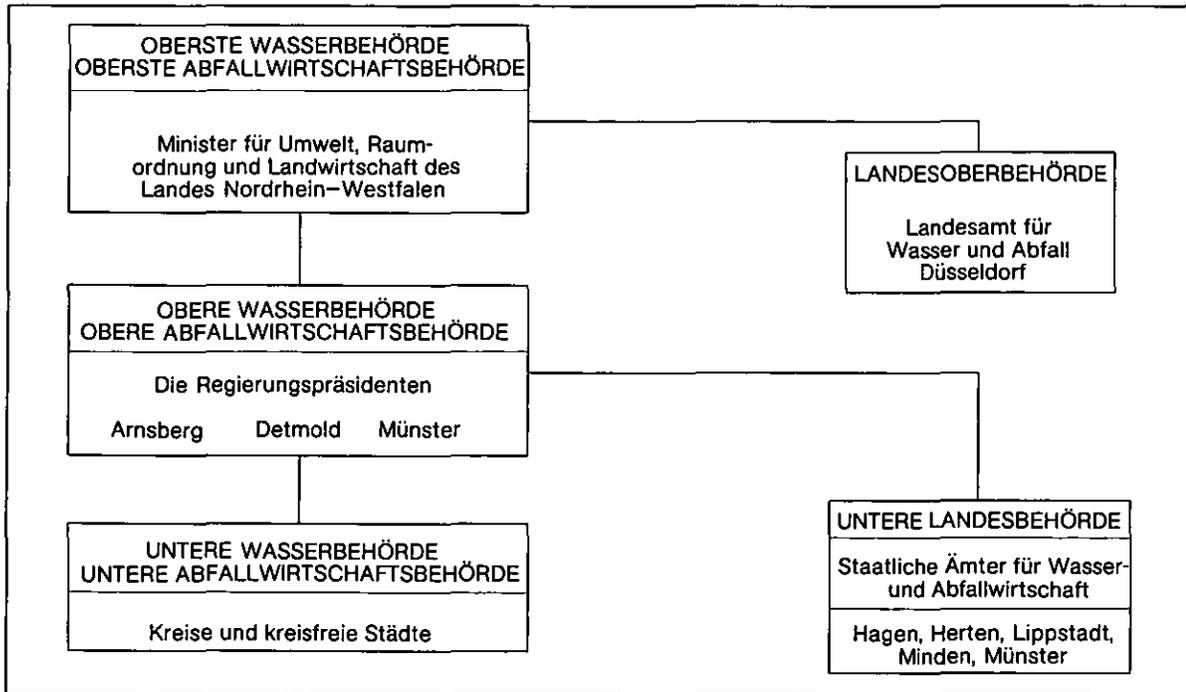
Zur wesentlichen Aufgabengrundlage der Wasserwirtschaftsverwaltung wurde das Preußische Wassergesetz vom 7. 4. 1913, das die bis dahin stark zersplitterte Gesetzesmaterie vereinheitlichte und ein allgemeingültiges Wasserrecht schuf. 1920 wurden die Meliorationsbauämter in *Kulturbauämter* umbenannt, dann 1933 im Rahmen einer Organisationsreform wieder aufgelöst und ihre Aufgaben den Regierungspräsidenten übertragen, was jedoch bereits ein Jahr später wieder rückgängig gemacht wurde. 1937 wurden das Gesetz über Wasser- und Bodenverbände und die erste Wasser- und Bodenverbandsordnung erlassen; sie regelten reichseinheitlich die Gründung und Satzungen der Meliorations-, Wasser- und Bodenverbesserungsverbände. Eine erneute Umbenennung der Ämter erfolgte 1939 in *Wasserwirtschaftsämter*; sie waren dem Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft unterstellt. Nach der Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen wurden sie dem Referat „Wasserwirtschaft – Gewässerkunde“ des Wirtschaftsministeriums und im Juni 1953 unmittelbar dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zugeordnet.

In Westfalen wurde in den 50er Jahren der Aufbau einer zentralen Wasserversorgung für den ländlichen Raum vorangetrieben, und Abwasserreinigung und Kanalisationsmaßnahmen rückten verstärkt in den Mittelpunkt des Aufgabenkatalogs, der durch weitere Gesetze an Umfang erheblich zunahm. Diese waren das Wasserhaushaltsgesetz für das Bundesgebiet 1957, das Landeswassergesetz NRW 1962, das Wassersicherstellungsgesetz 1965 und mit Beginn der 70er Jahre die sog. „Abfallgesetze“, das Abfallbeseitigungsgesetz 1972 und das Landesabfallgesetz 1973. Letzteres regelt das Einsammeln und die ordnungsgemäße Beseitigung von Abfällen. Die Aufgaben der Abfallbeseitigung wurden von den Wasserwirtschaftsämtern übernommen,

die seither die Bezeichnung „Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft“ tragen. Nach § 19 LabfG hat das Staatliche Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft (StAWA) die zuständigen Behörden fachtechnisch beim Vollzug des Abfallbeseitigungsgesetzes zu unterstützen und die Errichtung und die Änderung von Abfallbeseitigungsanlagen zu überwachen. Weitere Gesetze wurden 1976 mit dem Abwasserabgabengesetz und 1979 mit dem Neuen Landeswassergesetz NRW (novelliert am 14. 3. 1989) erlassen, das eine Schwerpunktverlagerung der StAWA-Tätigkeiten auf Gewässerschutz, Gewässerüberwachung und Bewirtschaftungsplanung brachte (MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN [Hg.] 1984, S. 16–23).

Vor dem Hintergrund dieser behördengeschichtlichen Entwicklung und der gesetzlichen Grundlagen zeigt sich für die Wasser- und Abfallwirtschaftsverwaltung folgender derzeit gültiger Behördenaufbau: Oberste Wasserbehörde und die für die Abfallwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde ist der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft; obere Wasserbehörde und zuständige Behörde im Sinne des Abfallbeseitigungsgesetzes sind die Regierungspräsidenten. Sie führen die Aufsicht über die unteren Wasser- und Abfallwirtschaftsbehörden, die Kreise und kreisfreien Städte. Diesen kommunalen Wasser- und Abfallwirtschaftsbehörden stehen beratende Fachdienststellen zur Seite: das Landesamt für Wasser und Abfall in Düsseldorf auf der Landesebene sowie die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft (Übersicht 3).

Das heutige *Landesamt für Wasser und Abfall* ist über mehrere Zwischenstufen entstanden, wobei der Wandel in seinen Benennungen den Wandel seiner Aufgaben widerspiegelt. Als Einrichtung des Landes wurde zum 1. 1. 1969 eine Landesanstalt für „Gewässerkunde und Gewässerschutz“ errichtet. Zum Vollzug des Landesabfallgesetzes erhielt die Landesanstalt 1974 zusätzlich zentrale Aufgaben auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft und wurde daraufhin in „Landesanstalt für Wasser und Abfall Nordrhein-Westfalen“ umbenannt mit Dienstsitz zunächst in Duisburg, dann in Krefeld und seit 1974 in Düsseldorf. Aufgrund des Landeswassergesetzes vom 4. 7. 1979 kamen hoheitliche Aufgaben hinzu: Wasserabgabe und Bauart-



zulassung. Als „Landesamt für Wasser und Abfall“ wurde es Landesoberbehörde im Sinne des Landesorganisationsgesetzes. Zu seinen Aufgaben zählen u. a. Grundlagen der Wasser- und Abfallwirtschaft zu ermitteln, für die Anwendung aufzuarbeiten und die Vollzugsbehörden zu unterstützen; die wasser- und abfallwirtschaftlichen Planungen zu unterstützen und zu koordinieren; die Abwasserabgabe festzusetzen und einzuschränken sowie die Wasserbehörden zu unterstützen (ROMEYK 1988, S. 242f).

Die Hauptträger der wasser- und abfallwirtschaftlichen Arbeit sind neben den entsprechenden Dezernaten bei den Regierungen die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft. Als technisch-wissenschaftliche Fachbehörden – beim StAWA Münster von 140 Mitarbeitern allein 70 Ingenieure und Naturwissenschaftler – haben sie die obere Wasserbehörde und die unteren Behörden in der fachspezifischen Planung und in der Gewässerüberwachung zu unterstützen. Sie erfüllen dabei in ihren Dienstbezirken überregionale Aufgaben auf dem Gebiet der Wasserreinhaltung, der Sicherung der Trinkwasserversorgung aus Grund- und Oberflächenwasser, des Hochwasserschutzes, der

Abfallbeseitigung und der unmittelbaren Gefahrenabwehr. Neben der Überwachung von Einleitungen und des Gütezustandes der Gewässer sowie gutachterlicher Stellungnahmen zu schwierigen und überregionalen wasserwirtschaftlichen Sachfragen führen sie auch wasserwirtschaftliche Rahmenplanung und Bewirtschaftungsplanung durch. Ein weiterer Aufgabenbereich zeigt sich in der Förderung, Lenkung und Koordinierung wasserwirtschaftlicher Bauvorhaben, insbesondere unter beihilfemäßigen finanziellen und wasserrechtlichen Gesichtspunkten, und schließlich wirken sie auch noch bei Planungen anderer örtlicher und überörtlicher Planungsträger mit (MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN [Hg.] 1984, S. 11).

In Westfalen zeigte sich bis weit in die 80er Jahre hinein eine seit über 100 Jahren unveränderte Standortverteilung der Dienststellen. Die Amtsbezirke – flußgebietsweise und unabhängig von politischen Grenzen festgelegt – erfuhren 1975 aufgrund der Kommunalreform nur geringfügige Veränderungen. So kam beispielsweise die Gemeinde Hamminkeln vom Amt Münster zum Amt Düsseldorf. Einschneidende Veränderungen in der

Bezirkseinteilung brachte im Mai 1987 ein Grundsatzbeschluss seitens der Landesregierung, in Herten ein neues Staatliches Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft einzurichten und damit einen wichtigen Beitrag zur ökologischen und ökonomischen Erneuerung des Ruhrgebiets zu leisten und gleichzeitig ein strukturpolitisches Signal für den Raum Herten zu setzen. Bereits im Oktober wurde die Errichtung des neuen Amtes, die schon zum 1. 1. 1988 projektiert war, durch die Neufassung der Verordnung über Bezirke der Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft auf eine rechtliche Grundlage gestellt. In nur zwei Jahren wurden ein Neubau in Herten und der Ausbau des Amtes auf seine volle Größe von über 200 Mitarbeitern realisiert, die bereits am 2. 1. 1990 den Dienst aufnehmen konnten. Der Amtsbezirk umfaßt das gesamte Ruhrgebiet. Die Arbeit konzentriert sich auf die besondere Problemlage dieser Region und soll ortsnah und in kooperativer Zusammenarbeit mit anderen Umweltfachbehörden dazu beitragen, die ökologischen Schäden des Ruhrgebietes zu beheben und neuen vorzubeugen (STAATLICHES AMT FÜR WASSER- UND ABFALLWIRTSCHAFT [Hg.] 1990, S. 2).

Abschließend ist festzuhalten, daß Wasserwirtschaft und Abfallwirtschaft mit Hilfe ihrer Behörden zu wesentlichen Bestandteilen von Umweltschutz und Umweltvorsorge geworden sind, die bedeutend zu einer umweltverträglichen Weiterentwicklung der Industriegesellschaft beitragen.

6. WIRTSCHAFTSVERWALTUNG

Die nachfolgend vorgestellten Behördentypen unterschiedlicher Trägerschaft zählen zu den Fachverwaltungen mit wirtschaftsraumbezogenen Aufgaben. Während die Bergverwaltung als Sonderordnungsbehörde im primären Wirtschaftssektor tätig wird und durch die Betreuung räumlicher Bestände eine objektbezogene Nähe zu den bereits vorgestellten Behörden der Umweltverwaltung besitzt, ist die Gewerbeaufsichtsverwaltung als Sonder- und Aufsichtsbehörde sektorübergreifend für den primären, den sekundären und den tertiären Wirtschaftsbereich zuständig. Die Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern sind schließlich ihrer Bezeichnung nach als berufsständische

Selbstverwaltungsorganisationen für die gewerbliche Wirtschaft verantwortlich.

6.1 DIE BERGVERWALTUNG (KARTE II 2.1)

Nach dem Allgemeinen Berggesetz (ABG) vom 24. 6. 1865, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. 12. 1988, unterliegt der Bergbau der Aufsicht und Verwaltung der Bergbehörden. Ihr Verwaltungsaufbau ist dreistufig. Oberste Landesbehörde ist der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie in Düsseldorf. Das Landesoberbergamt in Dortmund ist als Landesoberbehörde zuständig für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen; die ihm nachgeordneten Bergämter sind untere Landesbehörden und damit erste Instanz für alle Angelegenheiten, die nach dem Berggesetz den Bergbehörden obliegen oder die den Bergämtern nach anderen Gesetzen und Bestimmungen übertragen sind.

Die behördengeschichtliche Entwicklung der Bergverwaltung in Westfalen und speziell jene des Oberbergamtes in Dortmund (seit 1969 Landesoberbergamt) ist eng mit der Geschichte des Ruhrbergbaus verknüpft, der seinerseits von Anfang an mit der Arbeit der Bergaufsicht verbunden war.

Bereits im Jahre 1816 existierte in Dortmund ein „Oberbergamt für Westfälische Provinzen“, dem seinerzeit das märkische Bergamt in Bochum, das Essen-Werdensche Bergamt in Essen, das Tecklenburg-Lingensche Bergamt in Ibbenbüren, die Salinenverwaltung Neusalzwerk, das Salzamt Königsborn in Unna und alle gewerkschaftlichen Salzwerke, Hüttenämter und Steinbrüche unterstanden. Ein weiteres Oberbergamt hatte in Bonn seinen Sitz. Der immense Anstieg des Abbaus bis zu einer Jahresförderung von 1 665 000 t im Jahre 1850, der Übergang zum Tiefbau, der verstärkte Bau von Kokeereien und die für die größeren Betriebsanlagen und Maschinen notwendige Beschaffung von Kapital forderten eine gesetzliche Regelung, die schließlich mit dem Allgemeinen Berggesetz vom 24. 6. 1865 erfolgte. Dieses hat bis zur Gegenwart in Anpassung an die bergbauliche Entwicklung ständig Novellierungen erfahren.

Nach dem Zweiten Weltkrieg, in dem die Bergbehörden vorübergehend Reichsbehörden waren, wurde das Oberbergamt Dortmund neben dem Oberbergamt Bonn mittlere Bergbehörde des neugebildeten Landes

Nordrhein-Westfalen; die Oberaufsicht über das Bergwesen erhielt der damalige Minister für Wirtschaft und Verkehr in Düsseldorf.

Innerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen waren die Verwaltungsbezirke der Oberbergämter so abgegrenzt, daß der *Oberbergamtsbezirk Dortmund* die Regierungsbezirke Münster und Detmold ganz, von den Regierungsbezirken Arnsberg und Düsseldorf die Gebiete der mittleren und unteren Ruhr und des Niederrheins umfaßte; der übrige Teil fiel an den Oberbergamtsbezirk Bonn. In den Zuständigkeitsbereich des Oberbergamtes Dortmund gehörten somit der gesamte Steinkohlenbergbau an der Ruhr und am Niederrhein sowie die Steinkohlenvorkommen bei Ibbenbüren am Teutoburger Wald, die Eisenerzvorkommen Wohlverwahrt-Nammen in Kleinenbremen an der Weser und in Nammen sowie Porta-Damme in Dützen bei Minden, das Bleizinkervorkommen Stein V der Gewerkschaft Auguste Victoria in Marl, das Bleierzvorkommen in Essen-Bergeborbeck und das Salzbergwerk Borth am Niederrhein. Zu den sonstigen der Aufsicht der Bergbehörde, speziell dem Bergamt Hamm, unterstellten Betrieben und Anlagen gehörten noch einige Salinen, Sol- und Mineralquellen, Sandstein-, Sand- und Tongewinnungsbetriebe sowie ein Gipsbergwerk, die aber von untergeordneter wirtschaftlicher Bedeutung waren.

Zum Ende der 50er Jahre und damit zur Blütezeit des Ruhrbergbaus war der Oberbergamtsbezirk Dortmund in 21 *Bergamtsbezirke* aufgeteilt (Hamm, Kamen, Lünen, Dortmund I, Dortmund II, Witten, Castrop-Rauxel, Herne, Recklinghausen I, Recklinghausen II, Gelsenkirchen, Bochum I, Bochum II, Essen I, Essen II, Essen III, Buer, Bottrop, Dinslaken [sowie Duisburg und Moers – die beiden letzteren haben keine Zuständigkeit in Westfalen und wurden somit nicht in die Karte aufgenommen –]). Das Bergamt Siegen gehörte mit seinem sich über das gesamte Sauerland, Siegerland, die Mark bis weit ins Bergische Land erstreckenden Amtsbezirk zum Oberbergamt Bonn.

Die räumliche Ausdehnung der Amtsbezirke war und ist entsprechend der Bergbaudichte des Ruhrgebiets und der abseitigen Lage weiterer abbauwürdiger Mineralvorkommen verschieden groß. Im allgemeinen waren die Bergamtsbezirke so bemessen, daß von einem Bergamt Bergwerksbetriebe mit Grubenbelegschaften von zusammen durch-

schnittlich rd. 15 000 Mann betreut wurden. Den ausgedehntesten Bezirk hat neben Siegen bis heute das östlich gelegene Bergamt Hamm, das für weite Teile des Münsterlandes, das Tecklenburger Land, den Minden-Ravensberger Raum, das Land Lippe, das Paderborner Land und den Kreis Soest (mit Ausnahme von Warstein und Rüthen, zugehörig zum Bergamt Siegen) zuständig ist.

Eine erste Anpassung an die rückläufige Entwicklung im Bergbau brachte das Jahr 1964, als durch eine Verordnung vom 12. 5. 1964 die Ermächtigung ausgesprochen wurde, die Grenzen der Oberbergamtsbezirke zu ändern und die Zahl der Bergämter zu verringern. Während im Oberbergamtsbezirk Dortmund in dieser ersten Reduktionsphase einerseits die Bergämter in Lünen, Herne, Buer und Witten aufgelöst wurden, kam andererseits durch die sich abzeichnende Nordwanderung des Bergbaus noch ein neues Bergamt in Marl hinzu.

Eine Veränderung im Behördenaufbau brachte zum Ende der 60er Jahre ein Vorschlag, der die Errichtung eines Landesoberbergamtes vorsah, um so eine vereinfachte Verwaltung und eine einheitliche Aufgabenerfüllung bei den Verwaltungsvorschriften und bei der Bergaufsicht zu garantieren. Der Vorschlag wurde angenommen, und durch ein entsprechendes Gesetz vom 2. 12. 1969 wurden die beiden Oberbergämter in Bonn und Dortmund zu einem Landesoberbergamt (Landesoberbehörde) mit Sitz in Dortmund zusammengefaßt.

Eine erneute Reduzierung der Zahl der Bergämter erfolgte nach weiteren Zechenstilllegungen zu Beginn der 70er Jahre. In Westfalen wurden die Bergämter Bottrop und Castrop-Rauxel zum 1. 7. 1971 und die Bergämter in Essen zum Ende 1974 aufgelassen; die gleichfalls erwogene Schließung des Bergamtes Siegen wurde mit Rücksicht auf Sicherheitsfragen zurückgestellt (ROMEYK 1988, S. 207). Jüngste Anpassungen an stagnierende und rückläufige Abbauverhältnisse werden in der Schließung der Bergämter Bochum und Dortmund sichtbar, so daß die Anzahl der Bergamtsbezirke in Westfalen nunmehr auf 7 einschl. Dinslaken, dessen Amtsbezirk mit dem Steinkohlenbergwerksfeld Rees in die Gemeinde Raesfeld im Kreis Borken hineinreicht, zurückgegangen ist.

Zu den bergbehördlichen *Aufgaben* gehören nach dem Bundesberggesetz Verwal-

tungstätigkeiten mit dem Ziel, das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung der Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes zu ordnen und zu fördern, Unfallschutz und Arbeitssicherheit für die Berufstätigen im Bergbau, Schutz von Außenstehenden vor den Gefahren aus dem Bergbaubetrieb, Vorsorge für den Schutz und die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche sowie die ordnungsgemäße Beseitigung von Abfällen. Hinzu kommen u. a. Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Umweltschutzes nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, den Wassergesetzen und den Abfallgesetzen sowie Sonderaufgaben wie die Aufsicht über die berufsbildenden Schulen des Bergbaus und eine Vielzahl spezieller Verwaltungsaufgaben (MINISTER FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN, 1987, S. 19).

Dem Landesoberbergamt obliegt dabei die Beaufsichtigung des Bergbaus in allen bautechnischen Fragen, z. B. die Grubensicherheit, das Sammeln und Auswerten von Informationen über technische Entwicklungen oder der Erlass technischer Regelwerke; es hat keine Wirtschaftsaufsicht.

Wichtigstes Aufgabengebiet der Bergämter ist die praktische Durchführung der Bergaufsicht (sog. Bergpolizei). Hierzu gehören im einzelnen die Beaufsichtigung der Betriebe in sicherheitstechnischer Hinsicht, die Prüfung und Zulassung der Betriebspläne, die Untersuchung von Betriebsunfällen und die Erstattung von Strafanzeigen in Fällen von Zuwiderhandlungen; dazu kommen schließlich noch die gewerbepolizeiliche Beaufsichtigung der Betriebe sowie einige im Auftrag des Landesoberbergamtes wahrzunehmende Aufgaben auf dem Gebiet des Berechtsams- und bergrechtlichen Gewerkschaftswesens (ROMEYK 1988, S. 207).

6.2 DIE GEWERBEAUF SICHTSVERWALTUNG (KARTE II 2.2)

Gewerbeaufsicht ist die Überwachung der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, die in der Gewerbeordnung und in zahlreichen weiteren Vorschriften verankert sind. Die Durchführung der Gewerbeaufsicht obliegt staatlichen Sonderordnungsbehörden, den Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern. Diese Bezeichnung ist nicht ganz treffend,

denn der Name gibt die Aufgaben dieser Behörde nur unvollständig wieder und bietet auch Anlaß zu Verwechslungen, insbesondere mit den kommunalen Gewerbeämtern.

Die Bezeichnung „Gewerbeaufsicht“ ist traditionsbeladen und vor allem aus der Historie zu verstehen. Sie ist gekoppelt mit dem Siegeszug der Maschine und der Verdrängung handwerklicher Fertigung durch wachsende industrielle Produktion. Mitte des 19. Jh.s zeigte sich ein großer Bedarf an Arbeitskräften zur Bedienung der neuen Maschinen. Um diese Nachfrage zu decken, wurden verstärkt auch Kinder in den Fabriken eingesetzt, deren Arbeitszeit bis zu 14 Stunden täglich betrug und die auch nachts beschäftigt wurden.

Diese rücksichtslose und unmenschliche Anpassung des Menschen an die Erfordernisse der Maschine blieb zunächst ohne staatliche Gegenmaßnahme. Erst als die Armee ihren Nachwuchs durch die Kinderarbeit gefährdet sah, griff der preußische König ein und erließ 1839 ein Regulativ zu Beschränkungen und einem teilweisen Verbot der Kinderarbeit. Eine Befolgung dieses Erlasses wurde aber erst seit 1853 durch eine königliche Verordnung zum Einsatz von Staatsbeauftragten, sog. „Fabrikinspektoren“ erzielt. In Aachen, Arnsberg und Düsseldorf traten daraufhin die ersten Fabrikinspektoren ihren Dienst an. Die erste Gewerbeordnung wurde 1869 erlassen. Gemäß einer Novellierung vom 17. 7. 1878 wurden dann zur besseren Aufgabendurchführung in den einzelnen Ländern besondere Aufsichtsbehörden eingerichtet, die Gewerbeaufsichtsämter (MINISTER FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES NRW [Hg.] 1978, S. 5-8).

Der ständig wachsende Aufgabenkatalog, der über den Arbeitsschutz hinausgehend insbesondere auf den Gebieten des Unfall-, Frauen- und Jugendschutzes eine Ausdehnung erfahren hatte, führte auch zur Einrichtung weiterer Dienststellen. In Westfalen existierten Anfang der 1950er Jahre 12 Gewerbeaufsichtsämter, und zwar in Arnsberg, Bielefeld, Coesfeld, Detmold, Dortmund, Hagen, Minden, Münster, Paderborn, Recklinghausen, Siegen und Soest. Die geplante Errichtung eines Amtes in Bochum zur Entlastung des überdurchschnittlich großen Amtes Dortmund wurde nicht realisiert.

Erste einschneidende Veränderungen brachte in den 70er Jahren die kommunale

Neugliederung unmittelbar für die Zuständigkeitsbereiche der Gewerbeaufsichtsämter, deren Gebietsorganisation auf der Kreisgebietsgliederung aufbaut. Auch sollte zugleich die jahrzehntelange Struktur der Bezirke der regional unterschiedlichen Entwicklung der Bevölkerung und der Wirtschaft angepaßt werden. Ein vom Arbeits- und Sozialminister im Mai 1979 vorgelegter Verordnungsentwurf sah vor, die Gewerbeaufsichtsämter Detmold und Paderborn mit Sitz in Detmold zusammenzulegen, das Amt in Soest auf die Ämter in Arnsberg und Dortmund aufzuteilen und eine Neugründung in Herne, zuständig für die kreisfreien Städte Bochum und Herne, vorzunehmen. Anfang 1980 wurde diese Vorlage jedoch mit dem Argument drastisch angestiegener Anforderungen an die Gewerbeaufsicht zurückgezogen, so daß Anzahl und Standorte der Gewerbeaufsichtsämter in Westfalen seit mehr als 50 Jahren keine Veränderung erfahren haben (ROMEYK 1988, S. 176, 177).

Unverändert geblieben ist auch die Behördenorganisation der Gewerbeaufsichtsverwaltung. Die oberste Fachaufsicht hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, mittlere Aufsichtsbehörde und personalführende Dienststelle sind die Regierungspräsidenten. Die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter sind untere Landesbehörden in der Funktion von Sonderordnungsbehörden. Ihnen obliegt die Aufsicht über die Ausführung der zahlreichen Gesetze und Verordnungen, so z. B. des Gesetzes über technische Arbeitsmittel (Gerätesicherheitsgesetz), des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (Arbeitssicherheitsgesetz), des Heimarbeitsgesetzes, Jugendarbeitsschutzgesetzes und Mutterschutzgesetzes sowie der Arbeitszeitverordnung, der Strahlenschutz- und der Röntgenverordnung, des Bundes- und Landesimmissionsschutzgesetzes sowie des Sprengstoffgesetzes (LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK [Hg.] 1980).

Bei der amtsinternen Aufgabenverteilung werden seit 1987 zwei große Bereiche unterschieden: der Arbeitsschutz, in dem ca. zwei Drittel der Mitarbeiter beschäftigt sind, und der Immissionsschutz.

Untere Landesbehörden im Bereich der Gewerbeaufsicht sind auch die Staatlichen Gewerbeärzte. Zu ihren Aufgaben gehört es,

die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in arbeitsmedizinischen Fragen des Arbeitsschutzes zu beraten, Maßnahmen für den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei ihrer beruflichen Tätigkeit anzuregen, wissenschaftliche Untersuchungen und Forschungsarbeiten zur Klärung besonderer arbeitsmedizinischer Fragen durchzuführen und den Betrieben bei der Einrichtung des betriebsärztlichen Dienstes zu helfen. Außerdem prüfen die Staatlichen Gewerbeärzte bei der Berufsarbeit erworbene Gesundheitsschäden daraufhin, ob es sich um sogenannte anerkannte Berufskrankheiten handelt, die dann von den Berufsgenossenschaften als den zuständigen Sozialversicherungsträgern wie Unfälle entschädigt werden. Die Dienststelle des Staatlichen Gewerbearztes für Westfalen war bis zum Herbst 1949 in Münster eingerichtet, wurde dann aber nach Bochum verlegt, um von dort aus besser die gesundheitsgefährdeten Arbeiter im Ruhrgebiet betreuen zu können (ROMEYK 1988, S. 177).

Da in Nordrhein-Westfalen seit Ende der 1950er Jahre zunehmend kerntechnische Anlagen entstanden, mußten von gewerbeaufsichtlicher Seite auch hier Sicherheitsmaßnahmen eingeleitet werden. In verschiedenen Schritten wurde 1962 zunächst eine „Strahlenmeßstelle“ eingerichtet, deren ständig expandierendes Aufgabenfeld bereits 7 Jahre später zu einer Umbenennung in „Meß- und Prüfstelle für Strahlenschutz und Kerntechnik der Gewerbeaufsicht“ führte. In engem Zusammenhang mit einer weiteren Spezialisierung der Staatlichen Gewerbeaufsicht wurde der Aufgabenkatalog Anfang der 70er Jahre nochmals erweitert und 1972 die „Zentralstelle für Sicherheitstechnik, Strahlenschutz und Kerntechnik der Gewerbeaufsicht des Landes NRW“ als Einrichtung im Geschäftsbereich des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales mit Sitz in Düsseldorf geschaffen. Sie steht den Dienststellen der Gewerbeaufsicht für die Lösung technischer Probleme und zur Durchführung zentraler Aufgaben wie Prüfung technischer Arbeitsmittel, Marktkontrollen, Strahlenschutzmessung, Lärmmessung usw. zur Verfügung. Mit Wirkung vom 30. 7. 1982 ist sie Landessammelstelle für die Zwischenlagerung von radioaktiven Abfällen (ROMEYK 1988, S. 178).

Ein weiterer sachverständiger Berater der Staatlichen Gewerbeaufsicht ist die Landes-

anstalt für Immissionsschutz in Essen. Hauptaufgaben dieser Landesanstalt, die keine Exekutivbefugnisse hat, sind Überwachung der Luftverunreinigung, Durchführung von Emissions- und Immissionsmessungen, Untersuchungen über die Auswirkungen von Immission als Ursache für Schädigungen und Belästigungen, Mitwirkung bei der Festlegung von Grenzwerten sowie Untersuchungen bezüglich Schutz vor Geräuschen, Erschütterungen und Lichtimmissionen. 1973 übernahm die Landesanstalt auch zentrale Dienste zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes, und 1985 ging an der Landesanstalt das automatische Kernkraftwerksüberwachungssystem des Landes Nordrhein-Westfalen in Betrieb (ROMÉYK 1988, S. 239f).

Insgesamt haben sich zwar die Aufgaben der Gewerbeaufsicht im Laufe ihrer Geschichte gewandelt und erweitert, unverändert geblieben ist aber der Leitsatz, „den Menschen nicht bedingungslos der Technik unterzuordnen, sondern ihn vor nachteiligen Auswirkungen der technischen Entwicklung zu schützen“ (MINISTER FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN [Hg.] 1978, S. 6).

6.3 DIE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN (KARTE II 2.3)

Die Industrie- und Handelskammern sind *Selbstverwaltungsorgane* der Wirtschaft mit regionaler Abgrenzung, die alle Gewerbetreibenden mit Ausnahme des Handwerks betreuen. Ihre Geschichte ist die Geschichte eines Kampfes der Kaufleute um eine eigene Selbstverwaltung.

Erste Formen einer recht weitgehenden Selbstverwaltung in örtlichen Wirtschaftsfragen zeigten die im 19. Jh. existierenden kaufmännischen Gemeinschaften „Kaufmannsgilden“, „Kommerz-Kollegien“, „Handelsgremien“ oder „Handelsdeputationen“, denen jedoch noch eine gesetzliche Grundlage zur Mitarbeit an staatlichen und gemeinschaftlichen Aufgaben fehlte. Obgleich diese gesetzlich gesicherte Rechtsstellung aus der anderen Wurzel des deutschen Kammerwesens, dem im linksrheinischen Gebiet 1802–1814 geltenden Recht der französischen Kammern erwuchs, beschränkten diese gesetzlichen Regeln die Kammern jedoch auf eine unbedeutende, dauernd der staatlichen

Überwachung unterliegende Auskunfts- und Beratungstätigkeit gegenüber den Behörden.

Es waren schließlich die Stein-Hardenbergschen Reformen, auf deren Grundlage sich das Selbstverwaltungsprinzip nicht nur im Gemeindeverfassungsrecht, sondern auch im Kammerwesen ausbreitete. Die entscheidende Rechtsgrundlage für die Kammern Preußens wie auch die der anderen Bundesstaaten, die bis heute – von der nationalsozialistischen Zeit abgesehen – unverändert geblieben ist, brachte das Kammergesetz von 1870 mit seinen Novellierungen von 1897 und 1924, als die sog. Handelskammern in Industrie- und Handelskammern umbenannt wurden (JÄKEL/JUNG 1986, S. 9–13).

In der nationalsozialistischen Zeit wurde den Kammern ihre innere und äußere Freiheit genommen; als Gauwirtschaftskammern wurden sie 1942 in den Staat integriert und ihre Tätigkeit auf die Durchführung von Verwaltungsaufgaben eingeschränkt. 1945 erhielten sie ihre Selbstständigkeit zurück, aber erst das Bundeskammergesetz vom 18. 12. 1956 brachte gegenüber der Unsicherheit und der Zersplitterung des Kammerrechts aus der Besatzungszeit die dringend notwendige Rechtsvereinheitlichung und Rechtssicherheit auf der Grundlage des altbewährten Prinzips der Selbstverwaltung. Dieses Gesetz ist durch Landesgesetze ergänzt worden; für die nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammern durch das Gesetz über die Industrie- und Handelskammern im Lande Nordrhein-Westfalen vom 23. 7. 1957.

Die weitere Entwicklung der Kammern ist durch eine stete Anpassung an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse und neue Anforderungen von Staat und Unternehmen gekennzeichnet. Organisatorisch bedeutsam war die in den 70er Jahren durchgeführte Neugliederung und Neuabgrenzung vieler Kammerbezirke. Diese auf der Grundlage einer Rechtsverordnung des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 1. 3. 1977 erfolgte Reorganisation war wegen der Veränderungen bei den kommunalen Gebietskörperschaften und den Regierungsbezirken erforderlich geworden, zumal die IHK-Bezirke z. T. kleinräumiger angelegt waren und manchmal sogar nur einen Kreis umfaßten. Darüber hinaus bestand die Forderung, durch Fusionen größere und leistungsfähigere Einheiten zu schaffen. Wie groß allerdings eine Industrie- und Handels-

kammer sein sollte, um möglichst rationell und effektiv arbeiten zu können, darüber ist kammerintern viel diskutiert worden. Einig war man sich jedoch in dem Grundsatz, daß eine Neuabgrenzung nur unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Zusammengehörigkeit erfolgen konnte. Auch heute ist eine Vielfalt von Kammergrößen vorhanden, die naturgemäß mit unterschiedlichen Wirtschaftsräumen verbunden ist. Kammern in wirtschaftlichen Ballungsräumen haben in der Regel eine geringere Flächenausdehnung als Kammern in vorwiegend ländlichen Räumen.

Während die Neugliederung der Kammerbezirke in Nordrhein durch die Fusionierung der Kammern Remscheid und Solingen mit der Kammer in Wuppertal und Mönchengladbach und Neuss mit der Kammer in Krefeld deutlich veränderte Zuständigkeitsstrukturen zur Folge hatte, trifft dies für Westfalen nur bedingt zu. Die Anzahl der Kammern ist hier mit acht unverändert geblieben; es sind die IHK für das südöstliche Westfalen zu Arnsberg, die IHK Ostwestfalen zu Bielefeld, die IHK zu Bochum, die IHK Lippe zu Detmold, die IHK zu Dortmund, die südwestfälische IHK zu Hagen, die IHK zu Münster und die IHK zu Siegen. Abweichungen vom Zustand 1967 zeigen sich lediglich auf der Ebene der Zweig-, Außen-, Geschäfts- und Bezirksstellen, deren Hauptfunktion eine bessere örtliche Betreuung bei größeren Entfernungen zum Sitz der IHK ist. Während die Geschäftsstelle Altena der IHK Hagen geschlossen worden ist, wurde Anfang der 80er Jahre in Witten vorübergehend eine Zweigstelle eingerichtet, die jedoch zum 1. 7. 1990 wieder aufgelöst worden ist.

Die vor dem Hintergrund veränderter Regierungsbezirks- und Kreisgrenzen erfolgte Neustrukturierung der Kammerbezirke wurde unter den Aspekten der Leistungsfähigkeit und wirtschaftlichen Homogenität vorgenommen. So ist es nicht verwunderlich, daß mit Ausnahme des nördlichen Westfalen – Westfälische Bucht und Weserbergland – starke Übereinstimmungen mit den von MATTENKLODT ausgewiesenen Regionen zur Strukturverbesserung bestehen, die ihrerseits z. T. eindeutig begründbaren Wirtschaftsräumen entsprechen (MAYR 1984, S. 10).

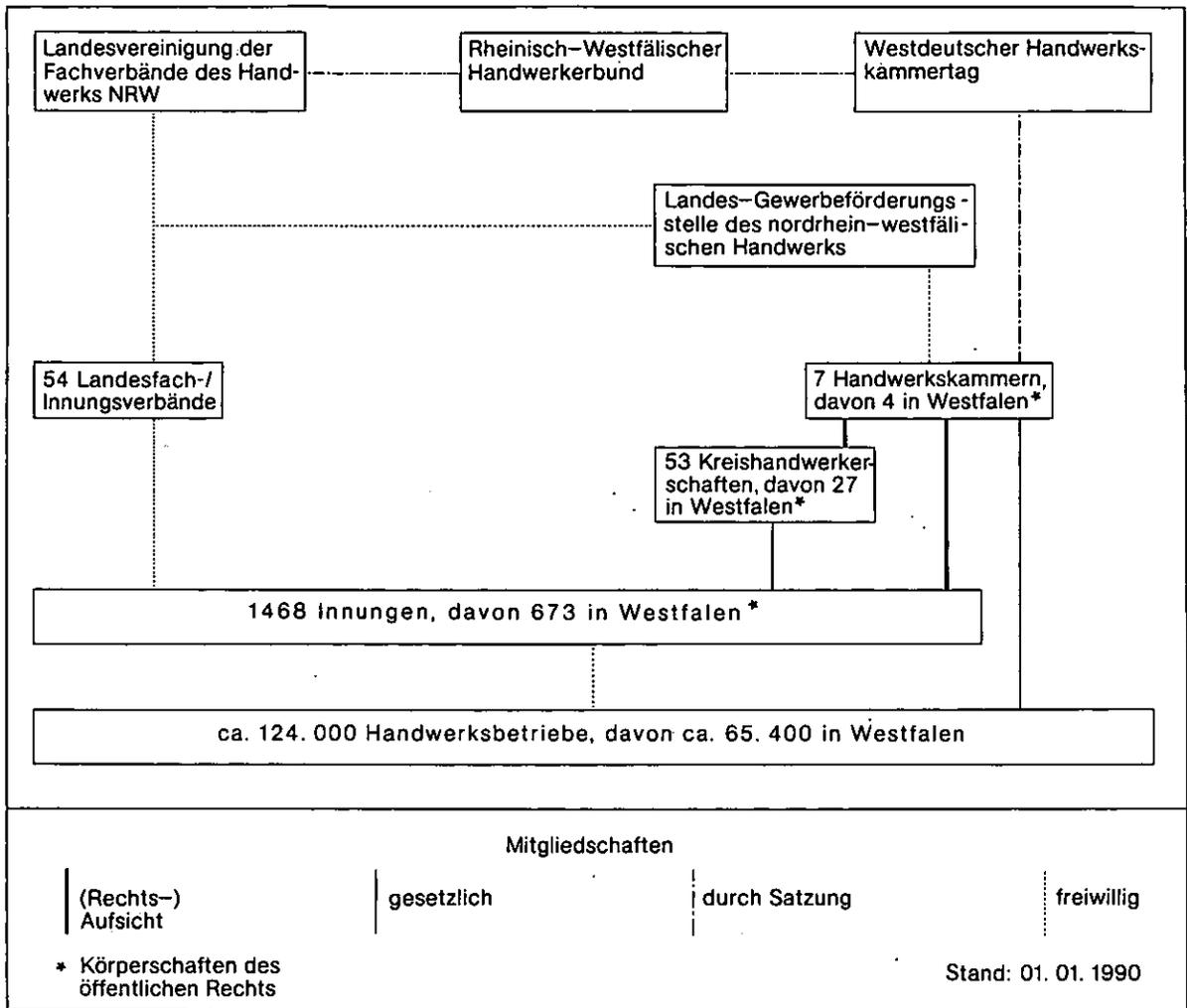
Von den acht westfälischen Industrie- und Handelskammern zählt die IHK Münster – deckungsgleich mit dem Regierungsbezirk

Münster – zu den größten. Bereits Anfang der 80er Jahre nahm sie, gemessen am Industrieumsatz, bundesweit den 4. und, gemessen an der Zahl der handelsregisterlich eingetragenen Firmen, den 6. Rang ein. Der Bezirk der IHK ist jedoch auch sehr großflächig; er umfaßt 5 Kreise und 3 kreisfreie Städte. Die Größe und Heterogenität dieses Wirtschaftsraumes haben dazu geführt, daß in Gelsenkirchen-Buer und in Bocholt jeweils eine Kammergeschäftsstelle zur besseren Betreuung der vor Ort gegebenen wirtschaftsstrukturellen Probleme eingerichtet wurde. Insbesondere die Wirtschaftsstruktur des Vestes, das im Gegensatz zu den Verhältnissen im Münsterland mit sehr hohen Industriebeschäftigtenzahlen dem industriellen Ballungsraum des Ruhrgebietes zuzurechnen ist, hat die Geschäftsstelle in Gelsenkirchen-Buer zu einer Größenordnung anwachsen lassen, die in Westfalen wohl einmalig ist (fünf Geschäftsführer 1990).

Der Aufgabenkatalog der Industrie- und Handelskammern setzt sich unter der Maxime zusammen, „das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebezüge oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen“ (§ 1 des Bundeskammergesetzes). Im einzelnen liegt ihre Haupttätigkeit darin, die Unternehmen ihres Bezirkes auf allen Gebieten des wirtschaftlichen Lebens zu beraten, für den Ausgleich der widerstreitenden Interessen der verschiedenen Wirtschaftszweige und Wirtschaftsstufen zu sorgen und auf die Einhaltung der Grundsätze eines gesunden Wettbewerbs zu achten.

Eine Reihe von Aufgaben sind den Industrie- und Handelskammern vom Staat als sogenannte Pflichtaufgaben ausdrücklich übertragen. Beispiele sind die Organisation und Durchführung der Berufsausbildung, das Ausstellen von Ursprungszeugnissen und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden Bescheinigungen sowie die von Behörden oder Gerichten angeforderten Stellungnahmen und Gutachten zu verschiedenen Fragekomplexen. Während die Ausführung der Pflichtaufgaben bei allen Industrie- und Handelskammern gleich ist, wechselt das Bild bei den freiwilligen Aufgaben je nach Tradition oder regionalen Besonderheiten des einzel-

Übersicht 4 Organisation des Handwerks in Nordrhein-Westfalen



nen Kammerbezirks (ALTEKAMP 1979, S. 31).

Allen Industrie- und Handelskammern gemeinsam sind die durch das Kammergesetz vorgeschriebenen Grundformen der inneren Organisation. Verantwortliches Beschlußorgan ist die Vollversammlung. Ihre Mitglieder werden in allgemeiner, gleicher und geheimer Wahl gewählt, wobei gemäß Kammergesetz die Zusammensetzung der Vollversammlung die wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks sowie die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Gewerbegruppen berücksichtigen muß.

Die Spitzenorganisation der Industrie- und Handelskammern auf Bundesebene ist der „Deutsche Industrie- und Handelstag“ mit Sitz in Bonn, auf der Landesebene haben sich

die nordrhein-westfälischen Kammern zur „Vereinigung der Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen“ mit Sitz in Düsseldorf zusammengeschlossen.

6.4 DIE HANDWERKSKAMMERN (KARTE II 2.4)

Die Organisation des Handwerks in Nordrhein-Westfalen ist, wie auch in den anderen Bundesländern und auf der Bundesebene, gekennzeichnet durch eine vertikale und horizontale Gliederung: vertikal durch zwei Organisationszweige, einen überfachlichen und einen fachlichen Zweig; horizontal durch Organisationsformen auf Landesebene, in den Regierungsbezirken und den kreisfreien Städten bzw. den Kreisen. Die überfachliche

Organisation umfaßt die Kammern und Kreishandwerkerschaften, die fachliche die Fach- oder Innungsverbände und Innungen. Die Organisation im einzelnen zeigt Übersicht 4.

Das Kernstück der Handwerksorganisation sind die Handwerkskammern. Sie wurden erstmals im Jahre 1900 auf der Grundlage der Novellierung der Reichsgewerbeordnung vom 26. 7. 1897, die zum 1. 1. 1900 in Kraft trat, eingerichtet. In der nationalsozialistischen Zeit wurden die Handwerkskammern in die neuen Gauwirtschaftskammern einbezogen. Diese Regelung wurde 1945 wieder aufgehoben, und im Dezember 1946 erging eine Verordnung zur Neukonstituierung der Handwerkskammern, deren gegenwärtige Stellung sich aus dem Gesetz zur Ordnung des Handwerks vom 28. 12. 1965 mit den nachfolgenden Änderungen ergibt.

Die Handwerkskammern sind die amtlichen Berufsvertretungen und Träger der Selbstverwaltung des Handwerks. Als *Körperschaften des öffentlichen Rechts* haben sie die Interessen des Gesamthandwerks in ihrem Bezirk zu vertreten. Zur Handwerkskammer gehören alle selbständigen Handwerker und Inhaber handwerksähnlicher Betriebe sowie die Gesellen und Lehrlinge dieser Betriebe.

Die gesetzlichen Pflichtaufgaben der Handwerkskammern sind in § 91 Abs. 1 der Handwerksordnung festgelegt; es sind im wesentlichen:

- die Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen;
- die Behörden in der Förderung des Handwerks durch Anregungen, Vorschläge und durch Erstattung von Gutachten zu unterstützen;
- die Handwerksrolle zu führen, in die ein jeder Handwerker eingetragen werden muß, bevor er das Handwerk selbständig ausführen darf;
- die Berufsbildung zu regeln, Vorschriften hierüber zu erlassen und die Führung der Lehrlingsrolle;
- Erlaß von Vorschriften zur Durchführung und Überwachung der Berufsausbildung;
- Erlaß von Prüfungsordnungen (Ausbildung, Fortbildung, Meisterprüfungen);
- Errichtung von Prüfungsausschüssen;
- Bestellung und Vereidigung von Sachverständigen sowie

- die wirtschaftlichen Interessen des Handwerks und die ihnen dienenden Einrichtungen, insbesondere das Genossenschaftswesen zu fördern (WESTDEUTSCHER HANDWERKSKAMMERTAG [Hg.] 1987, S. 3).

Die Handwerkskammer ist auch zuständige Stelle für die Berufsausbildung in Handwerksberufen und -betrieben. Sie untersteht gemäß § 115 Handwerksordnung der Staatsaufsicht durch den Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Diesem obliegt als oberste Landesbehörde auch die Errichtung von Handwerkskammern.

Der regionale Zuständigkeitsbereich der Handwerkskammern soll sich in der Regel mit dem Bezirk der höheren Verwaltungsbehörde (Regierungspräsident) decken. Hier von sind jedoch Ausnahmen möglich. So gibt es in Westfalen im Regierungsbezirk Arnsberg die Kammern Arnsberg und Dortmund. Auch im ostwestfälisch-lippischen Bereich existierten zunächst aufgrund der Entwicklung nach 1945 zwei Handwerkskammern in Detmold (für das Land Lippe) und in Bielefeld. Dieses änderte sich zum 1. 1. 1974 durch den Zusammenschluß beider Kammern zur Kammer Ostwestfalen-Lippe in Bielefeld. Eine generelle Neuabgrenzung der Kammerbezirke folgte zum 1. 4. 1977; sie war durch die kommunale Neugliederung erforderlich geworden, um die Deckungsgleichheit mit den neugebildeten Regierungsbezirken wiederherzustellen und damit zur postulierten „Einräumigkeit der Verwaltung“ beizutragen.

Die Handwerkskammern untergliedern sich in *Kreishandwerkerschaften*. Diese bilden den regionalen Zusammenschluß sämtlicher Innungen eines bestimmten Bereichs, der sich in der Regel mit einer kreisfreien Stadt oder einem Kreis decken soll. Kreishandwerkerschaften sind ebenfalls Körperschaften des öffentlichen Rechts und unterstehen der Aufsicht der Kammern. Sie wurden flächendeckend 1934 eingeführt, nachdem zuvor bereits die Möglichkeit eines freiwilligen Zusammenschlusses der örtlichen Innungen zu einem „Innungsausschuß“ gegeben war. Zu ihren gesetzlichen Aufgaben gemäß § 87 Handwerksordnung zählen:

- die Gesamtinteressen des selbständigen Handwerks und des handwerksähnlichen Gewerbes sowie gemeinsame Interessen der

Handwerksinnungen ihres Bezirks wahrzunehmen;

- die Handwerksinnung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen;

- Einrichtungen zur Förderung und Vertretung der gewerblichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Mitglieder der Handwerksinnungen zu schaffen oder zu unterstützen;

- die Behörden bei den das Handwerk betreffenden Maßnahmen zu beraten;

- die Geschäfte der Innungen auf deren Ansuchen zu führen und

- die von der Handwerkskammer im Rahmen ihrer Zuständigkeit erlassenen Vorschriften durchzuführen.

Die Mitgliedschaft in der Kreishandwerkerschaft ist für alle Innungen mit Sitz im jeweiligen Bezirk zwingend (WESTDEUTSCHER HANDWERKSKAMMERTAG [Hg.] 1987, S. 4).

Während die Kreishandwerkerschaften berufsständische Organisationen sind, die das gesamte Handwerk ihres Bereichs vertreten, nehmen die *Innungen* als ausgesprochene Fachorganisationen die Belange eines einzelnen Handwerkszweiges wahr. Innungen – ebenfalls Körperschaften des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht der Handwerkskammern – sind innerhalb eines bestimmten Bezirkes der freiwillige Zusammenschluß selbständiger Handwerker des gleichen Handwerks oder solcher Handwerke, die sich fachlich oder wirtschaftlich nahestehen. Im selben Bezirk darf nur eine Innung für jedes Handwerk gebildet werden. Der Innungsbezirk soll unter Berücksichtigung einheitlicher Wirtschaftsgebiete so abgegrenzt sein, daß die Zahl der Innungsmitglieder ausreicht, um die Handwerksinnung leistungsfähig zu gestalten; er soll sich dabei nicht über das Gebiet der Handwerkskammer hinaus erstrecken (FRÖHLER/KORMANN 1976, S. 313). Die Geschäfte der Innung können von der Kreishandwerkerschaft oder einer eigenen Geschäftsstelle geführt werden.

In Westfalen existieren derzeit 4 Handwerkskammern, 27 Kreishandwerkerschaften und 15 Neben-, Zweig-, Geschäfts- bzw. Verwaltungsstellen. Diese Struktur ist ein Ergebnis der kommunalen Neugliederung. 1967 gab es noch 5 Kammerbezirke mit 48 Kreishandwerkerschaften; ihre Anzahl wurde infolge der umfassenden Gebietsreform auf der Kreisebene drastisch reduziert, wobei einige

im Ruhrgebiet ansässige Kreisstellen wie z. B. Wanne-Eickel, Wattenscheid, Buer und Hattingen ganz aufgelassen, andere jedoch in Neben-, Zweig-, Geschäfts- oder Verwaltungsstellen der im neuen Kreisgebiet nun zuständigen Kreishandwerkerschaft – oftmals lokalisiert am zentral gelegenen Kreissitz – umgewandelt wurden.

Bei den Innungen ergab sich die gravierende Frage, ob die Änderung der Kreisgrenzen zu einer Anpassungspflicht der Innungsgrenzen durch die Innung führen mußte, oder ob die Autonomie der Innungen auch die Entscheidung darüber einschließt, einmal auf der Grundlage früherer kommunaler Grenzen gebildete Innungen so abgegrenzt zu lassen. Zu dieser Problematik wurde seinerzeit festgestellt, „daß eine Anpassung der Innungsstruktur an geänderte Kreisgrenzen weder für Gebiets- noch für Bestandsänderungen automatisch eintritt; die Innung jedoch gemäß § 52 Abs. 2 Satz 2 der Handwerksordnung gehalten ist, wenigstens ihr Gebiet der gewandelten Kreisgrenze anzugleichen; die Handwerkskammer kann dies notfalls durch Ersatzvornahme durchsetzen“ (FRÖHLER/KORMANN 1976, S. 318).

Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch die auffällige Abweichung im Kammerbezirk Dortmund, wo die mit den Grenzen einer kreisfreien Stadt oder eines Kreises geforderte Deckungsgleichheit gleich zweimal durchbrochen wird. So ist zum Beispiel die Kreishandwerkerschaft Hagen ebenfalls zuständig für die Städte Herdecke und Witten, für die jedoch auch die Kreishandwerkerschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mit Sitz in Witten noch eine Teilzuständigkeit im Bereich einzelner Innungen besitzt.

Auf Landesebene haben die einzelnen Handwerkskammern Westfalens und Nordrheins ihre organisatorische Spitze im Westdeutschen Handwerkskammertag in Düsseldorf, dem insbesondere die Vertretung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Kammern gegenüber den Landesbehörden und den Spitzenorganisationen der Wirtschaft obliegt. Weitere Landeshandwerksorganisationen mit Sitz in Düsseldorf sind die Landesvereinigung der Fachverbände des Handwerks e. V. als Arbeitgebervereinigung des Handwerks und der Rheinisch-Westfälische Handwerkerbund, dessen besondere Aufgaben die Zusammenarbeit mit den politischen Parteien, die Förderung der Gemein-

schaftseinrichtungen des Handwerks und die Bearbeitung allgemeiner wirtschaftspolitischer Fragen sind (LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK [Hg.] 1980).

7. BEHÖRDENZENTRALITÄT, VERSORGUNGSNIVEAU UND STRUKTURPOLITISCHE EFFEKTE

Betrachtet man rückblickend die Projektion des Behördengefüges auf das kommunale Verwaltungsgrundraster, so wird ein multikausales Verhältnis erkennbar, das nur im Kontext des heterogenen Behördenapparats und der Interdependenz von Raum und Verwaltung zu entflechten ist. Es wird deutlich, daß das Verwaltungssystem mit seinen unterschiedlichen Funktionen, Aufgaben und Einrichtungen als vielschichtiges Netz Westfalen überzieht. Die institutionelle Struktur, d. h. die Standortverteilung der Verwaltungseinheiten, zeigt dabei eine Ausrichtung auf die zentralen Orte des Siedlungsgefüges, die zu Verwaltungsknotenpunkten und zwischenbehördlichen Kontaktstellen geworden sind. Die Rangstufe in der Behördenhierarchie entspricht dabei dem Zentralitätsgrad seines Standorts. So finden sich oberste Landesbehörden ausschließlich in der Landeshauptstadt Düsseldorf, Landesoberbehörden ebenfalls in Düsseldorf und in einigen wenigen Oberzentren Westfalens, so das Landesamt für Agrarordnung in Münster oder das Landesoberbergamt in Dortmund. Bei den Landesmittelbehörden zeigt sich eine eindeutige Orientierung an Oberbereichen und den Standorten von Regierungspräsidien; sie konzentrieren sich im wesentlichen auf Dortmund und Münster, gefolgt von Bochum, Bielefeld, Hagen, Paderborn und Siegen. Eine besondere Position nehmen Arnsberg und Detmold ein, die als Zentren der gleichnamigen Regierungsbezirke und damit aufgrund ihrer Regierungsbezirksverwaltungsfunktion zwar einzelne Verwaltungsinstitutionen (Handwerkskammer, Industrie- und Handelskammer, Landgericht) an sich binden konnten, jedoch keine oberzentralen Funktionen erfüllen. In der unteren Behördenstufe sind die Verwaltungssitze in Anpassung an ihre bevölkerungsnahen und publikumsintensiven Aufgaben in den Verwaltungsgebieten so verteilt, daß überwiegend eine Lokalisierung in kreisfreien Städten, führenden Mittelzentren und an Kreissitzen

auszumachen ist. Dieses an den Haupteinheiten der öffentlichen Verwaltung ausgerichtete Standortgefüge ist charakteristisch für jene Behörden, die eng mit den kommunalen Gebietskörperschaften zusammenarbeiten. Erfahrungen der Verwaltungspraxis und Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaft haben gezeigt, daß das komplexe Beziehungsgeflecht innerhalb des administrativen Apparates am besten auf der Basis räumlicher Nähe funktioniert. Anders gestaltet sich die Standortsuche und -wahl bei den Verwaltungen mit ausgesprochen raum- und objektbezogenen Aufgaben wie Land- und Forstwirtschaft, Bergverwaltung und Verkehrsbereich; hier ist auf der ausführenden Unterstufe primär die Nähe zum Verwaltungsobjekt entscheidend (z.B. Forstamt in Schmallenberg, Wasser- und Schifffahrtsamt in Rheine).

In Westfalen zeichnen sich Münster und Dortmund durch eine übermäßige Behördenkonzentration in allen drei Verwaltungsstufen als Verwaltungszentren aus, wobei insbesondere Münster als Standort zahlreicher Berufs-, Interessen- und Spitzenverbände, Versicherungsgesellschaften und verschiedener anderer Dienstleistungsunternehmen die westfälische Verwaltungsmetropole verkörpert.

Für die Versorgungsqualität sind zentrale Lage und Erreichbarkeit der Behörden von großer Bedeutung. Dieser Grundsatz spiegelt sich auch in den Bezugs- und Zielsystemen von Raumordnung und Landesplanung. Danach sollen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für einen größeren Verflechtungsbereich in ihren Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen in der Weise gefördert werden, daß sie über die eigenen Einwohner hinaus die Bevölkerung des Verflechtungsbereichs mitversorgen können. Damit kommt der Behördenzentralität des jeweiligen Regionszentrums für die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen erhebliche Bedeutung zu.

Eine unter dem Aspekt „Behördennähe und Behördendichte“ durchgeführte Analyse Westfalens ergibt eine sehr unterschiedliche Versorgungsqualität. Ein auffallend enges, nachfragegerechtes und vielschichtiges Behördennetz besitzt der Ballungsraum Rhein-Ruhr; auch im Minden-Ravensberger Raum und im Märkischen Sauerland ist die Standortdichte einzelner Verwaltungszweige noch vergleichsweise hoch. Das trotz Auflösung

einiger Ämter und Rückstufung zu Nebenstellen immer noch ausreichende Behördenangebot im neuen Kreis Lippe ist auf die lange Eigenständigkeit des Landes Lippe und die Ergebnisse der sog. Punktationen (1946) zurückzuführen. Eine deutliche Ausdünnung im Behördennetz zeigen mit Ausnahme der jeweiligen Bereichszentren die überwiegend ländlich geprägten Räume Münsterland, Südostwestfalen und Siegerland. Nahezu unterversorgt erscheinen dabei das Wittgensteiner Land und das südöstliche Sauerland. Bürgernahe Behördenleistungen in guter Erreichbarkeit sind durch die wenigen vorhandenen Verwaltungssitze, bei denen es sich überwiegend noch um Zweigstellen handelt, kaum möglich.

Raumbedeutung und Raumwirksamkeit von Behörden beschränken sich aber nicht auf den Versorgungsaspekt. Mit dem Rückgang des verfügbaren Potentials an industriellen Arbeitsplätzen sind Behördenstandorte in die raumordnerische Diskussion gerückt. Unstrittig ist, daß die Errichtung, Erweiterung, Verlagerung oder auch Schließung einer Behörde zu den „raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“ zählen. Es sind insbesondere die behördenspezifischen Beschäftigungs- und Einkommenseffekte – ihrerseits gekoppelt mit Anreiz- und Bevölkerungseffekten –, die von seiten der Raumordnung als strukturpolitische Instrumente besonderes Gewicht erhalten. Ein Ziel künftiger Raumordnungsmaßnahmen muß somit sein, die Standortwahl von Verwaltungsdienststellen – soweit diese nach ihrer Aufgabe und Wirkungsweise nicht von bestimmten Voraussetzungen abhängig sind – dahingehend zu beeinflussen, daß die qualifizierten und krisensicheren Arbeitsplätze der Behörden zur Förderung strukturschwacher Räume genutzt werden können. Eine Standortplanung in geeigneten zentralen Orten ländlicher Gebiete, die außerhalb von Verdichtungsräumen liegen, hat somit neben einer Steigerung des Versorgungsniveaus gleichzeitig auch eine wirtschaftsstrukturelle Aufwertung dieser Räume zur Folge.

Am Beginn dieser Ausführungen stand die Absicht, das häufig schwer durchschaubare Netz staatlicher, kommunaler und sonstiger Verwaltungen zu entzerren und so den Zugang zu spezifischen Behördenstrukturen in Westfalen zu erleichtern. Unterschiedliche Verwaltungszweige mit vielfältigen Organisa-

tionsformen, Aufgaben und Raumbeziehungen wurden vorgestellt und unter Einbeziehung gewachsener Strukturen und erfolgter Veränderungen in ihrer Eigenart kurz skizziert. So soll diese kleine Verwaltungsgeographie Westfalens als Informations- und Arbeitshilfe dazu beitragen, die Bevölkerung und alle fachlich Interessierten in den Behördenapparat einzuführen und mögliche Vorurteile und Berührungspunkte abzubauen.

LITERATUR

- ALTEKAMP, H. (1979): Struktur und Organisation der Industrie- und Handelskammern. In: Nachrichten, Zs. der Industrie- und Handelskammer zu Münster, Sonderausgabe, 1. Sept. 1979, S. 31–33
- Bedeutsam im deutschen Justizwesen: Das Oberlandesgericht in Hamm – eine kurzgefaßte Chronik. In: Unser Westfalen 1986/87, S. 104–105
- BENDER, R. (1988): Privatbahnatlas Bundesrepublik Deutschland 1988. Pfarrkirchen
- BENZING, A., G. GAENTZSCH, E. MÄDING u. J. TESDORPF (1978): Verwaltungsgeographie. Grundlagen, Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung im Raum. Köln, Berlin, Bonn, München
- BISCHOFF, K. u. R. LANGHAMMER (1979): Auswirkungen der Gebietsreform auf die Bundespost. Baden-Baden (= Die kommunale Gebietsreform, VI 2)
- BRABÄNDER, H.-D. (1980): Kritische Bestandsaufnahme nach 10 Jahren Landesforstgesetz Nordrhein-Westfalen. In: Allgemeine Forst-Zeitschrift 33, 35. Jg., S. 887–888
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (Hg.) (1984): Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor. Nürnberg
- BUNDESMINISTER DER VERTEIDIGUNG (Hg.) (1976): 20 Jahre Wehrbereichsverwaltung III. Die Bundeswehrverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- DERS. (Hg.) (1980): Die Bundeswehr. München
- BUNDESMINISTER FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hg.) (1982): Entscheidungshilfen für die Behördenstandortwahl bei Bund und Ländern. Bonn-Bad Godesberg
- BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (Hg.) (1987): Informationen über Bundeswasserstraßen und Schifffahrt: Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes. Bonn-Bad Godesberg
- BUNDESMINISTER FÜR POST UND TELEKOMMUNIKATION (Hg.) (1989): Reform des Post- und Fernmeldewesens. Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost. Text und Einführung. Heidelberg
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER EISENBAHNEN (Hg.) (1988): Mitgliederhandbuch 1986/87. Köln
- BÜNERMANN, M. u. H. KÖSTERING (1975): Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Köln
- DEUTSCHE BUNDESBahn (Hg.) (1988): Die Bahn in Zahlen. 1989. Frankfurt a. Main
- DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG (Hg.) (o. J.): Industrie- und Handelskammer. Kammer der Wirtschaft. Bonn

- Die Tätigkeit der Bergbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1982. In: *Bergbau* 35, 1984, S. 26-30
- DIEBÄCKER, H. (1979): 125 Jahre wirtschaftliche Selbstverwaltung: 1854-1979. In: *Nachrichten, Zs. der Industrie- u. Handelskammer zu Münster*, Sonderausgabe, 1. Sept. 1979, S. 4-30
- DLOCZIK, M., A. SCHÜTTLER u. H. STERNAGEL (1982): *Der Fischer Informationsatlas Bundesrepublik Deutschland*. Karten, Graphiken, Texte u. Tabellen. Frankfurt a. Main
- DREES, H. (1980): Stellung und Aufgaben der Forstbehörden im Planungsgeschehen. In: *Allgemeine Forst Zeitschrift*, 33, 35. Jg., S. 877-878
- DUPKE, S. u. K. GANSER (1975): Behördenstandorte als Instrument der Raumordnung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 1, S. 15-32
- DIES. (Hg.) (1975): Behördenstandorte und Raumordnung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 12, S. 711-715
- ECKHARD, K.-H. (1975): Die Bundesbahndirektion Essen nach der Neuordnung der Mittelinstanz. In: *Die Bundesbahn*, 12, 51. Jg., S. 803-807
- ELVERFELDT, A. Frhr. v. (1980): Der Privatwald und die neue Forstorganisation. In: *Allgemeine Forst Zeitschrift*, 33, 35. Jg., S. 884-885
- EVERTSBUSCH, H. (1971): Die Oberfinanzdirektionen heute. In: *Mitteilungsblatt Fin Min*, H. 12, S. 9-12
- FRIEDRICH, P. (1976): Standorttheorie für öffentliche Verwaltungen. Baden-Baden
- DERS. (1977): Strukturpolitische Auswirkungen von Standortentscheidungen öffentlicher Verwaltungen. In: *DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hg.): Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen*, S. 113-146. Berlin
- FRÖHLER, L. u. J. KORMANN (1976): Die Auswirkungen staatlicher Gebietsreformen auf den Bezirk von Handwerksinnungen. In: *Gewerbearchiv, Zs. f. Verwaltungs- u. Gewerberecht*, S. 313-319
- GRANOW, H. M. (1988): Rechtspflege. Einführender Beitrag. In: K. D. LEISTER (Hg.): *Die Bundesrepublik Deutschland. Staatshandbuch. Landesausgabe Nordrhein-Westfalen*, S. 207-213. Köln, Berlin, Bonn, München
- GSCHIEDLE, K. (1971): Deutsche Bundespost und kommunale Neuordnung. In: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 116, S. 1265-1267
- HARRIES, D. (1987): Geschichte der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung unter besonderer Berücksichtigung Mindens und des Weserraumes. In: *Schifffahrt, Handel, Häfen*, S. 399-417. Minden
- HARTLIEB VON WALLTHOR, A. u. F. PETRI (1973): *Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland*. Münster
- HESMER, H. (1958): *Wald und Forstwirtschaft in Nordrhein-Westfalen. Bedingungen, Geschichte, Zustand*. Hannover
- HOCHHÄUSER, H. (1980): Zehn Jahre Landesforstgesetz in Nordrhein-Westfalen. Wachsende Betreuung- und Planungsaufgaben mit personellen Nöten. In: *Allgemeine Forst Zeitschrift*, 33, 35. Jg., S. 871f
- HÖHERE FORSTBEHÖRDE WESTFALEN-LIPPE (Hg.) (1989): *Höhere Forstbehörde Westfalen-Lippe*. Münster
- HÜBLER, K.-H. (1975): Behördenstandorte und Raumordnung, Einführung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 1, S. 1-3
- INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER ZU MÜNSTER (Hg.) (o. J.): *Die Aufgaben einer Industrie- und Handelskammer*. Münster
- JÄKEL, E. u. W. JUNG (1986): *Die deutschen Industrie- und Handelskammern und der Deutsche Industrie- und Handelstag*. Düsseldorf (= Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, 11)
- JORDAN, H. (1971): *Wie das Gesetz es befiehlt. Die öffentlich-rechtlichen Aufgaben der Industrie- und Handelskammern*. In: *Deutscher Industrie- und Handelstag*, Nr. 127, S. 12-18. Bonn
- KALKUHL, R. (1989): *Die Verwaltung für Agrarordnung als Leistungsverwaltung*. Vortrag auf dem Fachgruppentag der Landesfachgruppe Verwaltung für Agrarordnung des BTB NW am 24. 10. 1989 in Dortmund. In: *BTB-Informationen, Zs. für Ingenieure und Techniker im öffentlichen Dienst*, 6, S. 196-198
- KOCH, A. (1964): *Oberpostdirektionen im Wandel der Zeiten*. In: *Archiv f. d. Post- und Fernmeldewesen*, S. 188-191
- KORMANN, J. (1979): *Änderungen in der Gebietsstruktur von Wirtschaftskammern*. In: *Gewerbearchiv, Zs. f. Verwaltungs- und Gewerberecht*, S. 281-287
- KRAUTSCHNEIDER, E. (1965): *Die Oberbergämter des Landes Nordrhein-Westfalen*. In: *Bergfreiheit* 30, S. 112-114
- DERS. (1965): *Die Bergämter im Ruhrgebiet*. In: *Bergfreiheit*, 30, S. 114-116
- KREFT-KETTERMANN, H. (1988): *Eisenbahnen - Netzentwicklung und Personenverkehr (Themenbereich 7: Verkehr)*. Münster (= Geographisch-Landeskundlicher Atlas von Westfalen, 4. Lfg., Doppelblatt u. Begleittext)
- LANDESAMT FÜR AGRARORDNUNG (1990a): *Kurzdarstellung der Dezernate im Landesamt für Agrarordnung Nordrhein-Westfalen*. Münster (unveröffentl.)
- DASS. (1990b): *Vorgängerbehörden des Landesamtes für Agrarordnung Nordrhein-Westfalen*. Münster (unveröffentl.)
- LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK (Hg.) (1967): *Verwaltungsatlas Nordrhein-Westfalen*, 2. Auflage, Düsseldorf
- DASS. (Hg.) (1980): *Verwaltungsatlas Nordrhein-Westfalen*, 3. Aufl. Düsseldorf
- DASS. (Hg.) (1990): *Behördenverzeichnis Nordrhein-Westfalen 1990*. Düsseldorf
- LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE (Hg.) (1975): *100 Jahre Straßenbauverwaltung in Westfalen-Lippe*. Münster
- DERS. (Hg.) (1990): *Straßenbau 1970-1989*. Münster (= Daten - Fakten - Trends, H. 2)
- LANDWIRTSCHAFTSKAMMER WESTFALEN-LIPPE (Hg.) (1990a): *Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe*. Münster
- DIES. (Hg.) (1990b): *Recht der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe*. Bearb. von B. BENDEL u. H. SCHAPMANN. Münster
- LAUXMANN, F. (1985): *Das Postwesen von A-Z*. Informationen und Tips. Heidelberg
- DERS. (1987): *Die Post. Wer sie ist und wie sie funktioniert*. Heidelberg
- LEISTER, K. D. (Hg.) (1988): *Die Bundesrepublik Deutschland. Staatshandbuch. Landesausgabe Nordrhein-Westfalen*. Köln, Berlin, Bonn, München

- MÄDING, E. (1974): Verwaltung und Raum. In: BECKER, U. u. W. THIEME (Hg.): Handbuch der Verwaltung, Heft 1.2. Köln
- MATTENKLODT, H. F. (1970): Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Münster
- DERS. (1972): Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Sachstandsbericht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen. Münster
- MAUL, W. (1986): Für die Aufgaben der Zukunft bestens gerüstet: 135 Jahre IHK Arnsberg. In: Jahrbuch Hochsauerlandkreis 1986, S. 78-79
- MAYR, A. (1984): Die Wirtschaftsräume Westfalens im Überblick. In: W. KOHL (Hg.): Westfälische Geschichte, Bd. 3: Das 19. und das 20. Jahrhundert. Wirtschaft und Gesellschaft, S. 1-39. Düsseldorf
- MECKEL, H. u. O. KRONTHALER (1967): Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und die Deutsche Bundespost. Frankfurt a. Main
- MINISTER FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hg.) (1978): 125 Jahre Gewerbeaufsicht. Arbeitsschutz und Umweltschutz 1853-1978. Düsseldorf
- MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hg.) (1975): Wasser- und Abfallwirtschaft in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- DERS. (Hg.) (1980/81): Wasser- und Abfallwirtschaft in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- DERS. (Hg.) (1984): Wasserwirtschaft im Wandel 1859-1984. 125 Jahre Staatliches Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft Münster. Düsseldorf
- MINISTER FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT (Hg.) (1986): Forstwirtschaft in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- MINISTER FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hg.) (1987): Bericht über die Tätigkeit der Bergbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1986. Düsseldorf
- DERS. (Hg.) (1988): Telekommunikations-Atlas Nordrhein-Westfalen. Bd. 2: Teletech NRW 90. Landesinitiative Telekommunikation. Stand und Entwicklung von Netzausbau und Dienstangebot durch die Deutsche Bundespost. Düsseldorf
- MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG (1982): Standortpolitik für Behörden bei Bund und Ländern. Entschließung vom 12. 11. 1981. In: BUNDESMINISTER FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hg.): Entscheidungshilfen für die Behördenstandortwahl bei Bund und Ländern, S. 9-10. Bonn-Bad Godesberg
- MINISTERPRÄSIDENT DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hg.) (1977): Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen 1976. Bericht der Landesregierung. Düsseldorf
- DERS. (Hg.) (1979): Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen 1978. Bericht der Landesregierung. Düsseldorf
- DERS. (Hg.) (1981): Landesentwicklungsbericht 1980. Düsseldorf
- DERS. (Hg.) (1985): Landesentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen 1984. Düsseldorf
- MONTADA, M., R. BUSCH u. U. WACHENDORF (1984): Die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen. In: PÜTTNER, G. (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 5: Kommunale Wirtschaft, S. 435-452. Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo
- MÜLLER, K. (1978): Behörden- und Gerichts Aufbau in der Bundesrepublik Deutschland; Bd. 1: Behörden Aufbau im Bund; Bd. 3: Behörden Aufbau in Nordrhein-Westfalen. Köln, Berlin, Bonn, München
- OBERLANDESGERICHT HAMM (Hg.) (1970): Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Lande Nordrhein-Westfalen 1945 bis 1969. Münster
- OBERPOSTDIREKTION MÜNSTER, REFERAT FÜR ÖFFENTLICHKEITSARBEIT IN VERBINDUNG MIT DER BEZIRKSGRUPPE MÜNSTER DER GESELLSCHAFT FÜR DEUTSCHE POSTGESCHICHTE (Hg.) (1969): Beiträge zur Geschichte der Post in Westfalen. Münster
- OECHSLE, R. u. W. LUTZ (Hg.) (1977): 50 Jahre Arbeitsverwaltung, 25 Jahre Bundesanstalt für Arbeit. In: Arbeit und Beruf, Fachzeitschrift für die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit, 28. Jg., S. 294-364
- ORTH, S. (1967): Die Post - Kleine Geschichte einer großen Verwaltung. Starnberg 1967
- ROMEYK, H. (1988): Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens. Siegburg (= Veröffentlichung der Staatl. Archive des Landes Nordrhein-Westfalen. Reihe C, Bd.25)
- RUTKOWSKY, H. (1956): Die Verwaltung der Bundeswasserstraßen. In: Die öffentliche Verwaltung, S. 10-12
- SCHÖLLER, P. (Hg.) (1984): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen. Bochum (= Materialien zur Raumordnung aus dem Geographischen Institut der Ruhr-Universität Bochum, Forschungsabteilung für Raumordnung, 28)
- SCHRÖDER, E. (1985): Die Essener Handelskammer: ihre Entwicklung und ihr Kampf um die Führung im Ruhrrevier. Neustadt/Aisch
- SCHWARZ-SCHILLING, Ch. (1988a): 1988: Ein wichtiges Jahr für die Deutsche Bundespost. In: Zs. f. das Post- und Fernmeldewesen, 1, S. 4-8
- DERS. (1988b): Die strukturpolitische Verpflichtung der Deutschen Bundespost bleibt gewahrt. In: Zs. f. das Post- und Fernmeldewesen, 10, S. 4-11
- SIEDENTOPF, H. (1977): Anforderungen an Funktionalreformen. In: DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hg.): Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Tagungsbericht, S. 7-28. Berlin
- STAATLICHES AMT FÜR WASSER- UND ABFALLWIRTSCHAFT HERTEN (Hg.) (1990): Landesbehörde im Dienst des Umweltschutzes. Staatl. Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft Hertens. Recklinghausen
- STEINMETZ, E. (1979): Geschichte der deutschen Post, Bd. 4: 1945-1978. Bonn
- THIEME, W. u. G. PRILLWITZ (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden
- THRÄNHARD, D. (Hg.) (1978): Funktionalreform - Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform. Meisenheim am Glan (= Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Bd. 3)
- TIGGEMANN, R. (1977): Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen. Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung landesplanerischer Entwicklungskonzeptionen und Instrumentarien auf das Zielsystem der Gebietsreform. Meisenheim am Glan
- TIMMER, R. (1984): Behördenstandorte und Landesplanung. Eine Analyse der räumlichen Verteilung der Behörden und Bediensteten der öffentlichen Verwal-

- tung in Nordrhein-Westfalen. Münster (= Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 93)
- VAHLE, W.** (1950): Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft im Lande Nordrhein-Westfalen seit 1945. In: Staat u. Wirtschaft, H. 1, S. 11-18
- WAGENER, F.** (1974): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 4)
- DERS.** (1977): Anforderungen an Funktionalreformen. In: DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hg.): Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Tagungsbericht, S. 29-52. Berlin
- DERS.** (1979): Maßstäbe der Abgrenzung von Handwerkskammerbezirken. In: Gewerbearchiv, Zs. f. Verwaltungs- und Gewerberecht, S. 73-81
- WALTERS, H.** (1990): Post und Telekommunikation im nördlichen Westfalen. Hg.: OBERPOSTDIREKTION MÜNSTER, REFERAT FÜR ÖFFENTLICHKEITSARBEIT IN VERBINDUNG MIT DER BEZIRKSGRUPPE MÜNSTER DER GESELLSCHAFT FÜR DEUTSCHE POSTGESCHICHTE. Münster
- WASSER- UND SCHIFFAHRTSDIREKTION WEST** (Hg.) (1987): Information über Bundeswasserstraßen und Schifffahrt: Der Rhein und die Westdeutschen Kanäle. Münster
- WESTDEUTSCHER HANDWERKSKAMMERTAG IN VERBINDUNG MIT DEM BEIRAT FÜR ÖFFENTLICHKEITSARBEIT DES HANDWERKS NRW** (Hg.) (1987): Die Organisation des Handwerks in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- WIESE, R., A. KRÖGER u. W. GEHRING** (1975): Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform. Köln (= Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 31)
- WOHLFAHRT, R.** (1988): Zukunftsperspektiven für die Postdienste. In: Zs. f. das Post- und Fernmeldewesen, 6, S. 4-8
- ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS** (Hg.) (1975): Die Handwerkskammer im kulturellen Zeitgeschehen seit 1900 (= ZDH-Schriftenreihe, H. 27)
- ZUNDEL, R.** (1979): Behördliche Raumorganisation seit 1800. Grundstudie 9: Forstverwaltung. Hannover (= Beiträge d. Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung, Bd. 30)
- ZURHORST, B.** (1988): Die Bundespost organisiert sich neu. „Post 2000“: Zukunftsorientiert – Kundennah. In: Zs. f. das Post- und Fernmeldewesen, 7, S. 4-7

Mündliche und schriftliche Auskünfte erteilen Frau Jürgens (Industrie- und Handelskammer zu Münster), Herr Blankenstein (Oberpostdirektion Dortmund), Herr Dr. Dirichs (Oberfinanzdirektion Münster), Herr Gödel (Oberlandesgericht Hamm), Herr Joosten (Höhere Forstbehörde in Münster), Herr Kritzler (Landesoberbergamt Dortmund), Herr Thomas (Landesamt für Agrarordnung in Münster) und Herr Walters (Oberpostdirektion Münster). Ihnen sei an dieser Stelle für ihre Kooperations- und Hilfsbereitschaft besonders gedankt.

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Helga Kreft-Kettermann, Nordring 35, 4740 Oelde

Verlag: Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung GmbH & Co., Münster

© 1990 Landschaftsverband Westfalen-Lippe,
Geographische Kommission für Westfalen

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Die Vergütungsansprüche des § 54, Abs. 2, UrhG, werden durch die Verwertungsgesellschaft Wort wahrgenommen.

Gesamtherstellung: Druckhaus Aschendorff, Münster, 1990

Fünfte Lieferung insgesamt
ISBN 3-402-06173-2

Doppelblatt: Behörden und Zuständigkeitsbereiche I und II
ISBN zum Blatt I: 3-402-06177-5
ISBN zum Blatt II: 3-402-06178-3