

Kommunale Gebietsreform in der Bundesrepublik Deutschland

Veranstalter: Westfälisches Institut für Regionalgeschichte (WIR) des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe

Datum, Ort: 05.12.2003, Münster

Bericht von: Sabine Mecking, Westfälisches Institut für Regionalgeschichte (WIR)

Am 5. Dezember 2003 fand im Westfälischen Institut für Regionalgeschichte (WIR) des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe in Münster ein Workshop zum Thema „Kommunale Gebietsreform in der Bundesrepublik Deutschland in den 1960er und 1970er Jahren“ statt. Das von der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft initiierte Projekt zur Gebiets- und Funktionalreform wird in Kooperation mit dem Westfälischen Institut für Regionalgeschichte, den Universitäten Münster und Siegen sowie dem Institut für Schleswig-Holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte (Schleswig) bearbeitet. Am Beispiel verschiedener Bundesländer werden Ausgangslage, Ziele der Reform, ihre Umsetzung sowie Folgen von Eingemeindungen und Zusammenschlüssen von Kreisen und Gemeinden betrachtet.

Karl Teppe legte in seiner Begrüßung die Genese und Ziele des Gesamtprojektes dar. Der Forschungsverbund soll anhand von Fallbeispielen verwaltungs-, politik-, sozial- und mentalitätsgeschichtliche Aspekte der Neugliederung in den Blick nehmen. In vergleichender Perspektive werden neben den Veränderungen auf der administrativen und politischen Ebene, dem Verhältnis von Staat und Selbstverwaltung auch die Auswirkungen auf die Identität(en) der alten und neuen Gebietskörperschaften sowie der dort lebenden Bürgerinnen und Bürger untersucht.

Anschließend führte Bernd Walter inhaltlich in das Thema ein. So war die kommunale Neugliederung in der zweiten und dritten Dekade des Bestehens der Bundesrepublik eines der zentralen, von großer Planungsbegeisterung getragenen, aber auch mit Schwierigkeiten verbundenen und von Widerständen begleiteten Reformvorhaben. Die Zahl der Gemeinden in (West-)Deutschland schrumpfte von 24.357 um 65% auf 8.518 Gemeinden. Gleichzeitig reduzierte sich bundesweit die Zahl der Kreise von 425 auf 235 und damit um 44,7%. Am weitesten gingen bei der Umsetzung der kommunalen Neuordnung Nordrhein-Westfalen, Hessen und das Saarland. Aus den alten

kleinen Gemeinden wurden neue Einheitsgemeinden gebildet. In den übrigen Bundesländern gab es neben der Einheitsgemeinde die Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg und Bayern), die Gesamtgemeinde (Niedersachsen) oder das Amt bestand grundsätzlich fort (Schleswig-Holstein). Durch die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von Fläche und Einwohnerzahl hoffte man seitens der Landespolitik und Ministerialbürokratie neben der Hebung der Verwaltungskraft und der Stärkung der Selbstverwaltung auch Anstöße für das Wirtschaftswachstum und den Ausbau der öffentlichen wie privaten Daseinsvorsorge zu geben. Im Folgenden stellten die einzelnen Projektteilnehmer und Projektteilnehmerinnen die von ihnen bearbeiteten Einzelvorhaben vor.

Sabine Mecking untersucht in ihrem Projekt „Gebietsreform und Bürgerwille“ am Beispiel der Stadtregionen Bielefeld, Bochum-Wattenscheid und Leverkusen-Opladen Wandlerprozesse im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, der demokratischen Partizipationschancen und der politischen Kultur. Die politischen, sozialen und kulturellen Veränderungen in der bundesrepublikanischen Gesellschaft der 1960er/70er Jahre spiegeln sich – so ihre These – auch in den Durchsetzungsmöglichkeiten der Gebietsreform wider. Während die etablierten Akteure aus Politik und Verwaltung in dieser Zeit noch stark von einem an Institutionen orientierten, repräsentativ-demokratischen Staatsbild geprägt waren, entwickelte sich in der mobilisierten Bürgerschaft zunehmend ein direkt- bzw. basisdemokratisches Staatsverständnis. Die Durchsetzungsmöglichkeiten einer Planung „von oben“ scheinen dabei von räumlichen und zeitlichen Faktoren abhängig gewesen zu sein. So lassen sich bei der Umsetzung der Neugliederung erhebliche Unterschiede zwischen städtisch und ländlich strukturierten Regionen sowie zwischen frühen und späteren Neuordnungsräumen ausmachen. Die Untersuchung geht der Frage nach, wo, wann und wie Bürger und Bürgerinnen aus der „anspruchsvollen Gleichgültigkeit“ (Jürgen Habermas) gegenüber den sozialen und politischen Problemen der kommunalen Gebietsreform ausbrachen. Dabei rücken weniger das Handeln einzelner Personen in den Betrachtungsmittelpunkt als vielmehr die Aktivitäten politischer Institutionen, Vereine, Bürgerinitiativen oder Aktionsgemeinschaften. Sowohl bei den Planern und Befürwortern als auch bei den Bürgern und Gegnern der Neugliederungsmaßnahmen sollen „Lerneffekte“

erfasst und analysiert werden. Die Arbeit versteht sich als ein Beitrag zur Untersuchung von Demokratieentwicklung und Reform von Staat und Gesellschaft.

Am Beispiel des Kreises Paderborn thematisiert Christian Kerper die Stadt-Umland-Problematik. Ziele der Reform waren vor dem Hintergrund der allgemeinen Planungseuphorie der 1960er und 1970er Jahre die Erhöhung der Leistungs- und Planungsfähigkeit der Gemeinden und die Verbesserung des Verhältnisses von Bürgern und Verwaltung. Beide Aspekte werden unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen städtischem Kernbereich und ländlichem Umland untersucht. Die räumliche Trennung von Bereichen wie Arbeit, Gewerbe, Bildung oder Kultur einerseits sowie Wohnen und Erholung oder auch Verdienstsicherung andererseits, hatte eine starke Verflechtung und damit verbunden intensive Pendlerbeziehungen zwischen Stadt und Umland zur Folge. Die im Hinblick auf eine ausgewogene Entwicklung der Region unternommenen Steuerungsversuche (z.B. hinsichtlich des Flächenmangels im Kernbereich oder der Bereitstellung von Infrastruktur auch für das Umland samt Kostendeckung) stellten sich aufgrund starker Interessensgegensätze häufig nicht unproblematisch dar. Die Analyse der Reform umfasst entsprechend ihrer Chronologie drei Teile: die Vorbereitung, die Umsetzung und die Folge(rung)en. Die zentrale Frage ist dabei, ob gesellschaftliche Entwicklungen tatsächlich planbar sind. Der Blick wird auf einen solitären Verdichtungsraum gerichtet. Ideal hierfür ist der neue Kreis Paderborn, der aus den alten Kreisen Büren und Paderborn entstand. Die Stadt Paderborn liegt weit entfernt von anderen Großstädten, so dass ihr gesamtes Umfeld auf sie fixiert ist. Sie wurde erheblich vergrößert, blieb aber kreisangehörig.

Anhand des ländlich strukturierten, münsterländischen Kreises Borken spürt Jan Nikolas Dicke dem Verhältnis von Politik, Verwaltung und Gesellschaft in den 1960er und 1970er Jahren auf den Ebenen von Kreis, Amt und Kommune nach. Dabei lässt er sich bei seiner Studie zum Kreis Borken von der These leiten, dass die jeweiligen Akteure mit durchaus differierenden Interessen und unterschiedlichen Handlungsstrategien in die Neugliederungsdebatte eintraten. Als treibender Motor der Auseinandersetzung tritt auf der Ebene von Kreis und Kommune immer wieder die Verwaltungsspitze hervor. Verwaltungschefs und Dezer-

nten waren die Neugliederungsfachleute vor Ort und bestimmten die Art der Auseinandersetzung ganz wesentlich. Indem die Neugliederungskommission die Argumentation auf landesplanerische Zielsetzungen reduzierte, entzog sie Bürgern und Politikern vielfach die Diskurskompetenz. Auf Basis kommunaler Gegenvorschläge (und nationaler wie internationaler Vergleiche) wird dabei die These von der Alternativlosigkeit der Reform ebenso hinterfragt wie die Form und die Wege der Realisierung durch das Land Nordrhein-Westfalen. Es scheint, dass die Landesregierung die Umsetzung ihrer Neugliederungspläne nur deshalb so weitgehend und gegen den Willen eines Großteils der Betroffenen gelang, weil die Gebietskörperschaften aufgrund von Interessenkollisionen bzw. mangelndem Gewicht nicht koalitionsfähig waren. Die ebenenspezifisch angelegte Untersuchung über Sozialstruktur, Handlungsweisen und Selbstverständnis von Politik, Verwaltung und Gesellschaft soll Rückschlüsse auf das Verhältnis der Akteure zueinander sowie auf mögliche Wandlungen dieses Verhältnisses erlauben. Eine abschließende Bilanz schließlich soll die Folgen und Erfolge der Neugliederung hinsichtlich lokaler bzw. regionaler Identität, Verwaltungseffektivität, Gemeindefinanzen und Infrastruktur klären.

In seiner Fallstudie zu Schleswig-Holstein legt Axel Bernstein seinen Schwerpunkt auf die vergleichende Betrachtung der Kreise Nordfriesland und Segeberg. Mit dem Kreis Nordfriesland findet die besondere Situation einer strukturschwachen Region mit den damit verbundenen politischen und planerischen Zielsetzungen Eingang in die Betrachtung. Der Kreis Nordfriesland hat innerhalb Schleswig-Holsteins insoweit eine bemerkenswerte Entstehungsgeschichte, da er als einziger aus drei ehemaligen Landkreisen gebildet wurde. Der Kreis Segeberg stellt hingegen einen ehemals ländlichen Raum dar, der durch die Kreisgebietsreform zum direkten Randkreis Hamburgs wurde. Hier stehen insbesondere die wirtschaftspolitischen und landesplanerischen Gesichtspunkte im Vordergrund. Eine besondere Qualität gewinnt die Betrachtung des Kreises Segeberg durch die Stadt-Umland-Problematik, die in diesem Fall nicht nur zwischen kommunalen Gebietskörperschaften bestand. Die Landesgrenze zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein schloss den Weg der Eingemeindung in das benachbarte Oberzentrum von vornherein aus. Die Diskussion in Schleswig-Holstein fand vor dem Hintergrund des Bestrebens

aller Beteiligten statt, die Existenz Schleswig-Holsteins als Bundesland zu sichern. Die als „Planungseuphorie“ bezeichneten Strömungen der 1960er und 1970er Jahre in Verwaltung und Politik wurden in Schleswig-Holstein – so die These – durch eine strukturkonservative Einstellung der Landesregierung und auch der Administration des Landes abgeschwächt. Die Beteiligung und der Einfluss der Bürger, von Verbänden, Organisationen und Initiativen auf den Gang der Reformen waren gering. Die Fallstudie Schleswig-Holstein nimmt darüber hinaus eine Sonderstellung ein, da die Kreisgebietsreform, die politisch als Teil einer umfassenderen Verwaltungsreform propagiert wurde, in einem Bundesland ohne staatliche Mittelinstanz stattfand. Neben der Kreisgebietsreform im engeren Sinne verdienen auch die politischen Leitbilder der beteiligten Akteure und deren Handlungsstrategien Beachtung. Aus einer Gegenüberstellung der gesellschafts-, verwaltungs-, finanz- und strukturpolitischen Zielsetzungen und der tatsächlichen Situation nach Beendigung der eigentlichen Reformphase leitet sich die Frage nach der Planbarkeit gesellschaftlicher Entwicklungen, die Frage nach der Praxistauglichkeit des „Daseinsvorsorgestaates“ und die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung ab.

Planer, Planungsziele und Planungsstrategien nimmt Johannes Koenig am Beispiel des Landes Hessen in den Blick. Bei der Untersuchung der Planer lässt er sich u.a. von der Frage leiten, ob die Verwaltungsreform mit einem Generationswechsel in der Verwaltung einhergegangen ist. Oder anders formuliert: Hat eine neue Generation von Verwaltungsbeamten, neue Vorstellungen und Werte betreffend der Verwaltung entwickelt und dann versucht umzusetzen? Der These folgend, dass die Verwaltungsreform die Manifestation eines Generationenkonflikts darstellen könnte, werden die Beteiligten der Reform betrachtet. So stehen auf der einen Seite die Vertreter der älteren Generation, die am Vertrauten festhalten und daher die kleinen Strukturen der Gemeinden und Landkreise erhalten wollten. Auf der anderen Seite gab es wiederum eine neue Generation, die, u.a. von Vorstellungen aus der Raumordnungslehre beeinflusst, größere Planungsräume schaffen wollte und daher für die Abschaffung kleiner Gemeinden und Landkreise eintrat. Die Zugehörigkeit zu einer anderen Generation scheint somit Hand in Hand mit geänderten Zielvorstellungen und Strategien zu gehen. Neben der Analyse dieser Planungspolitik soll

im Rahmen eines (gruppen-)biographischen Ansatzes geklärt werden, inwieweit „neue“ Planer sowohl in der Ministerialbürokratie als auch in den Behörden vor Ort in den Gemeinden und Landkreisen das Gesicht der Verwaltungsreform prägten. Im Rahmen der hessischen Untersuchung wird daher ein direkter Vergleich zwischen einem Planungserfolg (in Form einer gelungenen Landkreisreform) und einem Misserfolg (z.B. Lahn-Stadt) hinsichtlich der territorialen Neugliederungsmaßnahmen vorgenommen.

In der Diskussion wurden Fragen der inhaltlichen Vernetzung der Einzelprojekte angesprochen. Die leitenden Fragestellungen und ihre Umsetzbarkeit in Hinblick auf die Quellenlage wurden thematisiert und die Ansätze, Methoden und Hypothesen verglichen. Die Projektpräsentationen hatten gezeigt, dass die einzelnen Bearbeiterinnen und Bearbeiter sehr unterschiedliche Zugänge zur Thematik gewählt haben. Hierfür sind quellen-, problem- und interessenorientierte Gründe anzuführen. So liegen dem Gesamtprojekt sehr heterogene Untersuchungsregionen zugrunde, die es ermöglichen bzw. erfordern, individuelle Untersuchungsperspektiven einzunehmen und damit ein schematisches Gleichsetzen auszuschließen. Während in Schleswig-Holstein lediglich knapp zwanzig Prozent der Gemeinden ihre Selbstständigkeit verloren, ereilte in Nordrhein-Westfalen über achtzig Prozent dieses Schicksal. Neben den politischen und strukturellen Besonderheiten in den einzelnen Bundesländern stellte sich für den Reformgrad als wesentlich heraus, auf welcher Ebene die Reformbefürworter und -gegner aufeinander trafen. In Schleswig-Holstein beispielsweise saßen sich die Konfliktparteien im Landtag in Form von Regierung und Opposition gegenüber, so dass weiträumige Neuordnungen bereits im Vorfeld blockiert wurden. In Nordrhein-Westfalen wurden großzügige Neugliederungen in einer Art Allparteienkoalition im Landesparlament verabschiedet. Die Auseinandersetzungen traten verstärkt auf kommunaler Ebene auf. Die drei Studien zu Nordrhein-Westfalen haben darüber hinaus zu erkennen gegeben, dass selbst innerhalb eines Bundeslandes kaum von einer einheitlichen Eingemeindungspraxis gesprochen kann, sondern zwischen städtischen und ländlichen Regionen unterschieden werden muss. Gleichzeitig spiegelte sich in den einzelnen Untersuchungsansätzen das individuelle Erkenntnisinteresse der Projektbearbeiter wider, da sie bei der Analyse des Verhältnisses von

Politik, Verwaltung und Gesellschaft den Schwerpunkt unterschiedlich setzen.

Trotz der deutlich gewordenen regionalen Unterschiede bei der Planung, Umsetzung und Rezeption der Neuordnung bestand jedoch Einigkeit darüber, dass eine Reihe von Aspekten auszumachen sind, welche die vergleichende Perspektive des Gesamtprojekts bestätigen: Mit Blick auf die zumindest zu Beginn der Reformphase vorherrschende Planungseuphorie kann vergleichend nach den Resultaten bzw. nach möglichen Enttäuschungen gefragt werden. Inwieweit sind die Gebietsreformen gemessen an ihren Zielen als Erfolg oder Misserfolg zu werten? Hierbei können Begriffe wie „Effizienz“ und „Legitimität“ zur Orientierung dienen. Als weitere Klammer des Gesamtprojekts erscheint die Frage nach „Lerneffekten“ sowohl bei Befürwortern als auch Gegnern der Reform im Laufe der Neugliederung hilfreich. Es wurde u.a. auf das juristische Gutachterwesen hingewiesen. Dieses kam zwar, je nach Rechtslage, nicht in allen Bundesländern in gleicher Weise zum Tragen, spielte aber eine erhebliche Rolle. Im Zuge der Reformen kam es dabei zu einer Angleichung der Verfahren und es wurden Gutachten als „Maßkonfektion“ produziert. So bildet u.a. die Analyse dieses Gutachterwesens, der Beteiligten und der allgemeinen Reaktionsmuster einen weiteren gemeinsamen Eckpunkt der verschiedenen Studien. Zum Schluss wurde über die Berücksichtigung von verwaltungs- und sozialgeschichtlichen Fragestellungen hinaus für eine kulturgeschichtliche Erweiterung der Forschungsvorhaben plädiert, die z.B. Deutungsmuster und mediale Vermittlungsformen stärker in den Blick nimmt, die für den Reformprozess konstitutiv waren.

Tagungsbericht *Kommunale Gebietsreform in der Bundesrepublik Deutschland*. 05.12.2003, Münster. In: H-Soz-u-Kult 18.01.2004.