

**Geographisch-landeskundlicher
Atlas von Westfalen**



**Lieferung 5
Doppelblatt 3**

**Begleittext
zum Doppelblatt**

**STAATLICHE UND KOMMUNALE
VERWALTUNGSGLIEDERUNG**

**aus dem Themenbereich X
ADMINISTRATION UND PLANUNG**

**von
Alois Mayr**

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



**Aschendorff Münster
1990**

INHALT

<p>1. Problemstellung, Ziel und Konzeption 1</p> <p>1.1 Problemstellung und Ziel 1</p> <p>1.2 Inhaltliche Konzeption und kartographische Darstellung 2</p> <p>2. Die staatliche und kommunale Gliederung vor der Gebietsreform und die Notwendigkeit der Verwaltungsreform 3</p> <p>2.1 Die Entwicklung der Verwaltungsgliederung Westfalens von 1815 bis 1966 (zu Karte 2.1) 3</p> <p>2.2 Die Situation der Verwaltungsgliederung Nordrhein-Westfalens vor Beginn des Neugliederungsprogramms 1967 (zu Karte 1) 5</p> <p>3. Ziele und Richtbegriffe der Gebiets- und Verwaltungsreform 7</p> <p>4. Verlauf und Ergebnisse der Verwaltungsgebietsreform in Nordrhein-Westfalen (zu Karte 1) 8</p> <p>4.1 Die Sachverständigengutachten 8</p> <p>4.2 Das 1. Neugliederungsprogramm 1967-1970 10</p> <p>4.3 Das 2. Neugliederungsprogramm 1970-1975 11</p> <p>4.4 Korrekturen der Gebietsreform durch den Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen 13</p>	<p>4.5 Die Situation der Verwaltungsgliederung nach der Gebietsreform 1976 14</p> <p>4.6 Die Namen der neuen Gebiets-einheiten 19</p> <p>5. Stadtbezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher 20</p> <p>5.1 Die Bezirksverfassung in den kreisfreien Städten, insbesondere am Beispiel von Bielefeld 21</p> <p>5.2 Die Bezirksverfassung in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden 26</p> <p>6. Zielsetzung und Ergebnisse der Funktionalreform 27</p> <p>7. Höhere Kommunalverbände und Landesverband Lippe (zu Karte 2.2) 31</p> <p>7.1 Verbreitung, Aufgaben, Verfassung und Finanzwirtschaft der höheren Kommunalverbände in der Bundesrepublik Deutschland - ein Überblick 32</p> <p>7.2 Die Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland 34</p> <p>7.3 Der Kommunalverband Ruhrgebiet 41</p> <p>7.4 Der Landesverband Lippe 45</p> <p>8. Kritische Würdigung der kommunalen Neugliederung und Ausblick 48</p> <p>Literatur 52</p>
---	--

Staatliche und kommunale Verwaltungsgliederung

VON ALOIS MAYR, MÜNSTER

1. PROBLEMSTELLUNG, ZIEL UND KONZEPTION

1.1 PROBLEMSTELLUNG UND ZIEL

Obwohl die Selbstverwaltung in Gemeinden, Städten, Kreisen und höheren Kommunalverbänden in Deutschland eine große Tradition hat, sind die Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Gebietskörperschaften wie auch der staatlichen Gebietseinheiten vielen Bürgern kaum bekannt.

„Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus. Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe“; mit dieser Charakterisierung unterstreicht § 1, Abs. 1 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen (GO NW) die herausragende Bedeutung der Gemeinden für die Entwicklung und Festigung des demokratischen Bewußtseins der Bürger, zu dem sicherlich auch die anderen durch Selbstverwaltung bestimmten Gebietskörperschaften sowie Bund und Länder beitragen. Die Bürger haben die Möglichkeit, über Wahlen zu den verschiedenen Parlamenten die Zusammensetzung von Entscheidungsgremien und damit auch die Gestaltung der Politik zu beeinflussen.

Die von den Parlamenten und den Verwaltungen der verschiedenen Gebietseinheiten getroffenen Entscheidungen beziehen sich nach dem Zuständigkeitsprinzip nicht nur auf die jeweilige Bevölkerung, sondern auch auf den Raum und seine Gestalt in kulturlandschaftlich-physiognomischer, funktionaler und planerischer Hinsicht. Insoweit sind Hoheitsrechte und administrative Strukturen Grundlage jeder Raumentwicklung und räumlichen Veränderung. Als Gegenstand der politischen Geographie finden sie u. a. in Studien zur raumwirksamen Staatstätigkeit (vgl. BOESLER 1969, SCHWIND 1972, ANTE 1981 u. a.), über Grenzen, räumliche Aspekte des Wahlverhaltens, zur politisch-administrativen Regionalisierung (DEITERS 1973 u. a.) sowie zu einer umfassenden „Verwaltungsgeographie“ Berücksichtigung (BENZING/GAENTZSCH/MÄDING/TESDORPF 1978).

In den 1960er und 70er Jahren sind nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Ländern Verwaltungsstrukturen in großem Ausmaß verändert worden (vgl. u. a. MATTENKLODT 1972, BUCHHOLZ/HEINEBERG/MAYR/SCHÖLLER 1971, S. 103–125 mit Berücksichtigung der ehemaligen DDR). Vorrangiges Ziel dieses Beitrags soll es sein, angesichts der gravierenden Veränderungen der Verwaltungsstrukturen in Nordrhein-Westfalen einen Vergleich der Gegebenheiten vor und nach der Gebietsreform zu ermöglichen und damit einschlägige Orientierungen zu erleichtern. Gelegentliche kartographische Darstellungen in Landesentwicklungsberichten und anderen Veröffentlichungen (Innenminister 1975, BÜNERMANN/KÖSTERING 1975) sind vergriffen und enthalten nicht letzte, wenn auch nur geringfügige Veränderungen der Gliederung. Die z. T. parallel, insbesondere aber nach der Gebietsreform durchgeführten flankierenden Maßnahmen, vor allem die innergemeindliche Bezirksverfassung der kreisfreien Städte, sowie die Funktionalreform sind sinnvollerweise in diesen Zusammenhang einzubeziehen (Innenminister 1980). Um bewußt zu machen, daß auch zuvor im vergangenen und in diesem Jahrhundert größere Änderungen der staatlichen und kommunalen Zuständigkeitsbereiche stattgefunden haben, ist mit der Hauptkarte (Karte 1) eine historische Rückblende verbunden worden (Karte 2.1). Schließlich bestand der Wunsch, auch die höheren Gemeinde- oder Kommunalverbände nach Zuständigkeits- und Wirkungsbereich, Organisation und Aufgaben stärker ins Bewußtsein zu bringen, da über sie ein großer Aufklärungsbedarf besteht; sie sind z. T. – so der Begriff Landschaftsverband – nicht einmal in Lexika oder Handbüchern zur Kommunalverfassung enthalten (Karte 2.2).

Zusammen mit zwei weiteren, zeitgleich erscheinenden Atlas-Doppelblättern mit Beigleittext über Standorte und Zuständigkeitsbereiche ausgewählter Behörden der Bundesverwaltung, Landesverwaltung und öffentlich-rechtlicher Körperschaften ermöglicht dieser Beitrag allen Interessenten, zu den

Verwaltungsstrukturen und raumbezogenen Kompetenzen einen leichteren Zugang zu finden.

1.2 INHALTLICHE KONZEPTION UND KARTOGRAPHISCHE DARSTELLUNG

Hauptkarten des Geographisch-landeskundlichen Atlas von Westfalen umfassen zumeist das Gebiet des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und angrenzende Regionen im Maßstab 1:750.000 als sog. Vollkarten. Von dieser Praxis mußte, soweit es sich um die Gemeindegliederung handelt, aus darstellungstechnischen und inhaltlichen Gründen bei **Karte 1** dieses Doppelblattes abgewichen werden. Die vornehmlich von Liniensignaturen geprägte Kombination der Verwaltungsgrenzen von 1955 (schwarz) und 1990 (rot) beruht auf kartographischen Grundlagen, die dankenswerterweise aus dem Fundus der Landesplanungsbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt wurden. Aus diesen Vorlagen mit den Zeitständen 1955 und 1976 im Maßstab 1:500.000 wurde für Westfalen-Lippe die Gemeindegliederung, für die Nachbarregionen die Kreisgliederung übernommen; auf eine Benennung der Stadtteile und statistischen Bezirke der kreisfreien Städte vor der Gebietsreform wurde verzichtet. Schriftgrößen und Einzelsignaturen kennzeichnen die Stellung der Städte und Gemeinden sowie den Siedlungscharakter. Zwischenzeitig erfolgte Stadtrechtsverleihungen bis 1990 wurden berücksichtigt.

Der durch die Vorlage und den verfügbaren Raum vorgegebene Maßstab von annähernd 1:500.000 und die Anlage als partielle Inselkarte wurden beibehalten. Die in den amtlichen Vorlagen ohnehin nur schwer entzifferbaren Namen der Altgemeinden hätten bei weiterer Maßstabsverkleinerung entfernt werden müssen, was für einen Vergleich sicherlich nicht förderlich gewesen wäre.

Im Rahmen der Gebietsreform sind nicht nur ganze Altgemeinden neu zugeordnet worden, sondern häufig auch Gebietsänderungen durch Abtrennung oder Angliederung von Gemeindeteilen oder Flurstücken erfolgt. Eine Übersichtskarte kann diese Gegebenheiten nur bei gewissen Mindestgrößen berück-

sichtigen (vgl. im einzelnen Neugliederungsgesetze, Übersichten bei BÜNERMANN/KÖSTERING 1975, S. 33–270 und Statistische Jahrbücher der Städte). Die Flächen und Einwohnerzahlen der Gemeinden Westfalens nach dem Stand der letzten Volkszählung vom 27. Mai 1987 sind der Hauptkarte in einer tabellarischen Zusammenstellung nach Regierungsbezirken und Kreisen beigegeben. Die **Übersicht** zur Karte 1 zeigt die alten und neuen Regierungsbezirke des gesamten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen mit ihren jeweiligen Abgrenzungen.

Die historische **Nebenkarte 2.1** gibt zwei Zeitschnitte wieder. Zum einen sind die Kreisgrenzen der preußischen Provinz Westfalen für 1820 aufgenommen, d. h. für einen Zeitpunkt wenige Jahre nach der durch den Wiener Kongreß erfolgten Neuordnung Europas, dazu die Grenzen der benachbarten selbständigen Territorien, der preußischen Provinzen und des Kondominats Lippstadt. Zum anderen werden die Kreisgrenzen für 1925 und die zwischenzeitig erfolgten politischen Veränderungen außerhalb Westfalens dargestellt. Dieser Zeitschnitt berücksichtigt die Entstehung zahlreicher kreisfreier Städte seit 1816, schließt aber noch nicht die umfassende kommunale Neugliederung des Ruhrgebietes aus den Jahren 1926–1929 ein, die bis Ende der 1960er Jahre Bestand hatte (zur historischen Staats- und Verwaltungsgliederung vgl. u. a. Karten im Geschichtlichen Handatlas von Westfalen, Lfg. 1, 1975, REEKERS 1977, HARTLIEB VON WALLTHOR 1982 sowie Doppelblatt „Begriff und Raum“ dieses Atlaswerkes, 2. Lfg., 1986, mit Begleittext von W. KOHL).

Thema der **Nebenkarte 2.2** sind die höheren Kommunalverbände in Nordrhein-Westfalen mit ihren Mitgliedskörperschaften und der Landesverband Lippe (vgl. Kap. 7). Die Zuständigkeitsbereiche der insgesamt das ganze Landesgebiet überdeckenden beiden Landschaftsverbände sind in Flächenfarben, die Gebiete des Kommunalverbandes Ruhrgebiet und des Landesverbandes Lippe, die sich mit ihren Funktionen partiell über sie hinweg erstrecken, jeweils durch weitständige Schraffuren gekennzeichnet. Kreisfreie Städte sind durch engständige Schraffuren zusätzlich herausgehoben und für alle Kreise und kreisfreien Städte zur Orientierung die amtlichen Kraftfahrzeug-Kennzeichen eingetragen.

2. DIE STAATLICHE UND KOMMUNALE GLIEDERUNG VOR DER GEBIETSREFORM UND DIE NOTWENDIGKEIT DER VERWALTUNGSREFORM

2.1 DIE ENTWICKLUNG DER VERWALTUNGS- GLIEDERUNG WESTFALENS VON 1815 BIS 1966 (zu Karte 2.1)

Die räumlichen Verwaltungsstrukturen im Bereich des heutigen Westfalen erlebten nach dessen Übergang an Preußen zunächst markante Wandlungen und danach eine relativ lange Kontinuität, wie ein Vergleich der Zeitschnitte 1820 und 1925 mit dem Stand 1955 in Karte 1 erkennen läßt.

Innerhalb der 1815 geschaffenen Provinz Westfalen, die bereits länger in preußischem Besitz befindliche Gebiete mit neuerworbenen Territorien unterschiedlicher Prägung vereinigte, wurden unter Beibehaltung der Grenzen früherer größerer Territorien die drei *Regierungsbezirke* Münster, Minden und Arnsberg begründet; als Verwaltungssitz des südwestfälischen Regierungsbezirks war 1816 zeitweilig auch Hamm ausersehen worden (STICH 1967, S. 84). Den Vorzug als Sitze staatlicher Mittelinstanzen erhielten jeweils frühere Residenz- und Verwaltungszentren, Münster wurde zudem Provinzialhauptstadt.

Bei der 1815–1817 durchgeführten *Kreis-einteilung* wurden behutsam ehemalige Verwaltungsräume in Kreise überführt oder zu solchen zusammengefaßt, wenn immer dies möglich war (vgl. im einzelnen REEKERS 1977, S. 3–25 und ebd. Anhang, S. 169–357). So umfaßten z. B. der Kreis Recklinghausen das alte kurkölnische Vest Recklinghausen und die zum Oberstift Münster gehörige Herrschaft Lembeck, der Kreis Wiedenbrück das frühere osnabrückische Amt Reckenberg sowie die Herrschaften Rheda und Rietberg, der Kreis Wittgenstein die beiden ehemaligen Grafschaften Wittgenstein-Berleburg und Wittgenstein-Hohenstein. Der Kreis Siegen wurde erst 1817 von der damaligen Provinz Niederrhein abgetrennt und Westfalen angeschlossen.

Nicht alle neuen Kreise hatten Bestand: Im Sauerland wurde 1819 der Kreis Medebach auf Brilon und Eslohe aufgeteilt, die Verwaltung des letzteren Kreises im gleichen Jahr nach Meschede verlegt und sein Name 1832 in Kreis Meschede geändert; 1819 wurde auch der Kreis Bilstein zusammen mit einer

Kreissitzverlegung in Kreis Olpe umbenannt. In Ostwestfalen wurden 1832 die Kreise Höxter und Brakel mit Sitz in Höxter, Herford und Bünde mit Sitz in Herford vereinigt sowie die Verwaltung des Kreises Rahden mit Namensänderung nach Lübbecke verlegt. Die Karte gibt auch das Kondominat – auch Samtherrschaft genannt – Lippstadt wieder, das bis 1850 rd. 400 Jahre lang vom Fürstentum Lippe gemeinsam mit Preußen verwaltet wurde, ferner die lippischen Exklaven Grevenhagen im Kreis Brakel bzw. Höxter sowie Lipperode und Stift Cappel bei Lippstadt. Einzige kreisfreie Stadt Westfalens bis 1875 – zuerst unter dem Titel „Immediatstadt“ – war seit 1816 Münster, nachdem Minden diesen Rang nur 1816–1817 hatte und dann wieder eingekreist worden war.

Die unterhalb dieser Kreise gebildete *Kommunalstruktur*, bestehend aus Städten und Gemeinden sowie den Ämtern als Verwaltungsgemeinschaften, blieb ganz überwiegend mehr als 150 Jahre lang bis Mitte der 1960er Jahre erhalten, obwohl das beträchtliche Bevölkerungswachstum und die Industrialisierung Westfalen und das Rheinland grundlegend verändert hatten und das Ruhrgebiet sich zum bedeutendsten Industriegebiet Deutschlands entwickelt hatte (vgl. u. a. STEINBERG 1985).

Zum Zeitschnitt 1925, für den das Gebiet der Provinz Westfalen in hellroter Flächenfarbe markiert ist, sind drei verschiedene Typen von *Kreisgrenzen-Änderungen* eingetreten. In ländlichen Räumen wurden einige Gemeinden aus pragmatischen Erwägungen einem anderen Kreis zugeordnet (z. B. Valbert 1832 vom Kreis Olpe zum Kreis Altena, Niederntudorf 1832 vom Kreis Paderborn zum Kreis Büren, Lienen 1857 vom Kreis Warendorf zum Kreis Tecklenburg).

Sodann erfolgten ab 1875 – beginnend mit Dortmund, Bochum und Bielefeld – zunehmend *Neubildungen von Stadtkreisen* sowie Vergrößerungen kreisfreier Städte, wie sie in der Karte am Beispiel von Münster zu erkennen sind. Auslöser der Auskreisungen, die in verschiedenen Gebieten der Provinz, insbesondere aber in der Stadtlandschaft des Ruhrgebietes erfolgten, waren regionsspezifische Industrialisierungsprozesse in Verbindung mit einem beträchtlichen Bevölkerungswachstum. Die neue Kreisordnung für Westfalen von 1887 gestattete großen Städten ab 30.000 Einwohnern ein Ausscheiden

aus den jeweiligen Landkreisen und die Bildung eigener Stadtkreise (BRONNY/DEGE 1990, S. 108); für die Rheinprovinz betrug die entsprechende Mindestbevölkerungszahl 40.000.

Drei weitreichende Gesetze zur Neuregelung der kommunalen Grenzen im *Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet* von 1926, 1928 und 1929 veränderten die Verwaltungsstrukturen dieses Raumes ganz grundlegend. Schon bis 1925 war die Zahl der kreisfreien Städte in der Provinz Westfalen auf 20 angewachsen, davon 13 im westfälischen Teil des Ruhrgebietes; 1926–1928 kamen vier weitere hinzu (Wanne-Eickel, Wattenscheid, Castrop-Rauxel und Lünen), während zugleich durch Zusammenschluß mit anderen Großstädten drei ihre Selbständigkeit verloren (Hörde zu Dortmund, Buer zu Gelsenkirchen, Osterfeld zu Oberhausen in der Rheinprovinz). Im Ruhrgebiet, aber auch in den Räumen Krefeld/Mönchengladbach, Düsseldorf und Wuppertal entstanden zusammenhängende städtische Agglomerationskomplexe, in denen Industriedörfer und Landgemeinden sukzessiv bis 1929 von den führenden Großstädten und einigen bedeutenderen Mittelstädten verwaltungsrechtlich aufgesogen worden waren (allein im Kernraum des Ruhrgebietes etwa 130 Ursprungsgemeinden in Stadtkreisen).

Im Rahmen der Um- und Eingemeindungen wurde erstmals 1881 (Oberbonsfeld/Kr. Hattingen zu Langenberg), danach 1922 (Langerfeld und Nächstebreck/Kr. Schwelm zu Barmen) die Provinzgrenze zwischen Westfalen und Rheinland zugunsten der Rheinprovinz verschoben und umgekehrt 1924 eine rheinische Industriegemeinde in die Provinz Westfalen einbezogen (Rotthausen/Kr. Essen zu Gelsenkirchen).

Die im Außensaum des Ruhrgebietes verbliebenen restlichen Landkreisgebiete wurden 1929 organisatorisch neu zusammengefaßt (z. B. Ennepe-Ruhr-Kreis) oder bei gleichzeitiger Verwaltungssitz-Änderung umbenannt (Kreis Hamm in Kreis Unna 1930). Die kreisfreie Stadt Dortmund wuchs im Zuge der Industrialisierung und verschiedener Eingemeindungen zur einwohnerstärksten und mit 271 qkm Grundfläche (seit 1929) auch zur flächengrößten Stadt Westfalens heran; die kreisfreie Stadt Gelsenkirchen trat nach der Vereinigung mit Buer und Horst aus dem Regierungsbezirk Arns-

berg in den Regierungsbezirk Münster über (zum Flächen- und Bevölkerungswachstum durch Gebietsreformen vgl. u. a. THEILE 1970, S. 23f., 33, 38, REEKERS 1977, S. 66–75, STEINBERG 1985 und GAEBE 1987, S. 52f.).

Die Hauptziele der damaligen Neugliederung – Lenkung der Siedlungsentwicklung in geordnete Bahnen, Herausbildung starker Zentren in den Großstädten, Ausbau eines regionalen Verkehrsnetzes, Konzentration der Arbeitsstätten, Freihaltung geeigneter Siedlungsräume – wurden zwar erreicht; die Umsetzung gebotener Möglichkeiten in die Städtebaupolitik, insbesondere die Förderung der Stadtteilzentren, unterblieb jedoch und ist eine deutlich negative Folge der Gebietsreformen (THEILE 1970, S. 150–152).

Mit Ausnahme der Veränderungen im Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet war allgemein eine außerordentliche Kontinuität der Verwaltungsstrukturen charakteristisch, die auch die Zeit des Dritten Reiches und die ersten 20 Jahre des Landes *Nordrhein-Westfalen* überdauerten. Das neue Land wurde am 17. Juli 1946 durch den Oberbefehlshaber der britischen Besatzungstruppen durch Vereinigung der Provinz Westfalen und des Nordteils der Rheinprovinz mit Düsseldorf als Hauptstadt gebildet (vgl. u. a. Beiträge DEUERLEIN und DAHM in FÖRST 1968, NAUNIN 1984, TEPPE 1986 b). Diese Entscheidung beruhte u. a. auf dem Wunsch, das als Einheit verstandene Ruhrgebiet ungeteilt in ein größeres Bundesland einzubringen und zugleich die Einheit Westfalens zu erhalten. Dem neuen Bundesland wurde durch Verordnung der britischen Militärregierung vom 21. 1. 1947 das damalige Land Lippe auf eigenen Wunsch angegliedert, wobei der Regierungsbezirk Minden unter Verlegung der Bezirksregierung nach Detmold mit Lippe zusammengeschlossen wurde (zum Landesverband Lippe vgl. Kap. 7.4).

Innerhalb Nordrhein-Westfalens wirkten in *Westfalen-Lippe* die überkommenen territorialen Grenzen als Regierungsbezirks- und Kreisgrenzen ungleich stärker nach als im Rheinland (GORKI 1990 a). Nach 1947 hat es in Westfalen-Lippe nur wenige kleinflächige Gebietsänderungen gegeben, unter anderem die Eingliederung der lippischen Exklaven Cappel und Lipperode 1949 in den Kreis Lippstadt, während die Exklaven Grevenhagen (Lippe) und Lügde (zum Kreis Höxter)

noch bis 1970 existierten (REEKERS 1977, S. 41f.). Die Gemeinde Suderwick (Kr. Borken) stand – wie einige andere Gemeinden des Rheinlands – von 1949 bis 1963 unter niederländischer Verwaltung. Die Bildung eines eigenen Stadtkreises gelang im Rheinland noch der Stadt Leverkusen (1955), während Minden und Gütersloh in diesem Bestreben erfolglos blieben (ebd. S. 50–52).

In den 60er Jahren geführte Diskussionen über Stadt-Umland-Probleme führten im *Siegerland* u. a. zu der Erkenntnis, daß es unumgänglich notwendig sei, die kreisfreie Stadt Siegen mit ihrem engeren Umland administrativ zu verschmelzen. Der Kreis Siegen wies damals mit 114 Gemeinden (!) die stärkste kommunale Kleinparzellierung in Nordrhein-Westfalen auf. Im 1. Siegerland-Gesetz vom 26. 4. 1966 gelang es der Stadt Siegen, sich durch die Eingliederung von sechs mit ihr verflochtenen Nachbargemeinden neuen Siedlungsraum zu verschaffen bei einem Wachstum von rd. 22 auf knapp 45 qkm – allerdings um den Preis der Rückkehr in den Kreis, den Siegen als erste kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen vollzog. Gleichzeitig wurden im nördlich und südlich angrenzenden Raum aus 14 Gemeinden die beiden neuen Städte Hüttental und Eiserfeld gebildet (vgl. REEKERS 1977, S. 64f., EICHENAUER 1983, 1986). Mit diesem Gesetz wurde in Nordrhein-Westfalen die kommunale Neugliederung auf Gemeindeebene in Gang gesetzt, als deren systematischer Beginn allgemein das Jahr 1967 angesehen wird.

2.2 DIE SITUATION DER VERWALTUNGSGLIEDERUNG NORDRHEIN-WESTFALENS VOR BEGINN DES NEUGLIEDERUNGSPROGRAMMS 1967 (zu Karte 1)

Vor Eintritt in das Neugliederungsprogramm am 1. April 1967 herrschte im Land Nordrhein-Westfalen eine außerordentlich große Unausgewogenheit unter den kommunalen Gebietseinheiten. Von den 2.334 selbständigen *Gemeinden* – 100 Jahre zuvor waren es 2.888 (Innenminister 1975, S. 8) – hatte der überwiegende Teil sehr geringe Einwohnerzahlen und Flächengrößen, insbesondere in den Bördenzonen und einigen Waldgebirgsregionen der Regierungsbezirke Arnsberg, Detmold, Aachen und Köln, weniger in

den Regierungsbezirken Münster und Düsseldorf (zu den Gemeindegrenzen 1897 vgl. REEKERS 1977, Kartenblatt 3 in der Anlage, für 1967 siehe MATTENKLODT 1972, S. 7). Trotz beträchtlicher Veränderungen der durch Bevölkerungsverteilung, Wirtschaft und Verkehr bestimmten Raumstrukturen war das kommunale Gefüge des Landes außerhalb der Rhein-Ruhr-Ballung weitestgehend im kleinteiligen Urzustand der Agrargesellschaft des 19. Jh.s verblieben. In weiten Teilen des Landes gab es keine Mittelstädte mit 20.000 und mehr Einwohnern, die für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung in der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft unserer Zeit als notwendig angesehen werden.

Von den 2.334 Städten und Gemeinden, darunter 37 kreisfreien Städten, zählten rd. 1.900 (= 81 %) weniger als 5.000 Einwohner, davon ca. 1.000 weniger als 1.000 Einwohner, 566 blieben unter der Grenze von 500 Bewohnern und 61 gar unter 100. Die bevölkerungsmäßig kleinste kreisangehörige Gemeinde zählte gerade 17 Einwohner, die flächenkleinste nur 0,24 qkm. 1.349 Gemeinden (= 59 %) umfaßten weniger als 10 qkm, 1.808 weniger als 20 qkm Grundfläche (Innenminister 1975, S. 8f., und BÜNERMANN/KÖSTERING 1975, S. 13f.).

Es ist leicht verständlich, daß kleine *Gemeinden im ländlichen Raum* durch eine mangelnde örtliche Daseinsvorsorge und fehlende Kompetenz bei der vom Bundesbaugesetz seit 1961 geforderten Bauleitplanung geprägt waren. Sie konnten demnach dem gesetzlichen Auftrag, „das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe zu fördern“ (§ 1 GO NW), kaum oder nicht entsprechen. Von den 2.297 kreisangehörigen Gemeinden besaßen 1.842 (= 80 %) keine eigene örtliche Verwaltung, sondern waren in insgesamt 290 *Ämtern* zusammengeschlossen, die zwischen 2 und 33 Gemeinden umfaßten und auf entsprechend viele Ratsgremien Rücksicht nehmen mußten. Diese auch in anderen Bundesländern bestehende Amtsverfassung sollte ursprünglich die mangelnde Leistungskraft von Klein- und Kleinstgemeinden durch eine gemeinsame Verwaltung ausgleichen. Manche amtsangehörige Gemeinden waren aber auf über 50.000 Einwohner angewachsen; so zählte die durch Bergbau und chemische Industrie geprägte

amtsangehörige Stadt Marl bei der Volkszählung 1961 rd. 71.500 Einwohner. Die mangelnde Leistungsfähigkeit der Kleingemeinden wurde zusätzlich durch eine Vielzahl von Zweckverbänden – darunter allein 580 Volksschulverbände – und kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen, z. B. Sparkassen, ausgeglichen. Zahlreiche ländliche Gemeinden besaßen in eigener Trägerschaft keine einzige Einrichtung, da oft selbst eine Bücherei oder ein Sportplatz von ihnen nicht unterhalten, sondern lediglich mit zugewiesenen Mitteln bezuschußt werden konnten.

Deutlich anders, aber nicht minder problematisch stellte sich die Situation der *Verdichtungsgebiete* an Rhein und Ruhr sowie im Umkreis der großen Solitärstädte des Landes dar (Aachen, Hamm, Münster, Bielefeld, Paderborn, Siegen; zum Raumbedarf von Solitärstädten vgl. MÜLLER 1970). Hier standen Großstädte und große Mittelstädte mit hoher Bevölkerungsdichte und grenzüberschreitenden Siedlungs- und Versorgungsverflechtungen Umlandgemeinden mit großen Flächen gegenüber. Diese profitierten zunehmend davon, daß nicht nur die Wohnbevölkerung im Rahmen der Stadtrandwanderungen in großer Anzahl die Kernstädte verließ, sondern auch große Industrieunternehmen und großflächige Einzelhandelsunternehmen dorthin umzogen oder neue Betriebe errichteten, weil sie auf dem engen Raum der Kernstädte keine Ansiedlungs- oder Erweiterungsflächen mehr fanden. Gleichzeitig stiegen – insbesondere im Individualverkehr – die täglichen Pendlerströme zwischen Wohn- und Arbeitsstätten. Mit den zunehmenden Steuereinnahmen konnten die Umlandgemeinden ihre Infrastruktur z. T. beachtlich verbessern, leider oft auch im Rahmen unkoordinierter Konkurrenzplanung; zugleich wuchs das kommunale Selbstbewußtsein. Verschiedenartigste, z. T. erfolgreich praktizierte Formen der interkommunalen Zusammenarbeit blieben häufig in Ansätzen stecken oder scheiterten an einem Gewirr divergierender Zuständigkeiten bei administrativer Zerschneidung der Verdichtungsgebiete durch Kreis-, Regierungsbezirks- und andere Grenzen (am Beispiel der Großräume Aachen und Hamm vgl. BREUER/MAYR 1971). Derartige Probleme existierten, wenn auch in geringerer Intensität, ebenfalls inmitten des ländlichen Raumes in städtischen Verflechtungsgebieten, wenn eine Kernstadt mit zu

engem Gebietszuschnitt notwendige Aufgaben der Raumordnung auf der eigenen Gemeindefläche nicht mehr lösen konnte.

Unausgewogen waren ferner Größe und Leistungskraft der kreisfreien Städte und der Kreise. Die meisten der 37 *kreisfreien Städte* (20 in Westfalen, 17 im Rheinland) hatten eine deutlich zu geringe Bevölkerung, um notwendige Leistungen wirtschaftlich erbringen zu können, und bis auf wenige Ausnahmen eine zu geringe Flächengröße als Planungsraum. Die kleinste kreisfreie Stadt zählte rd. 47.000 Einwohner (Bocholt) und damit eine deutlich geringere Bevölkerung als einige große kreisangehörige Städte, die größte 856.000 Einwohner (Köln). Die Flächen schwankten zwischen 13 qkm (Lüdenscheid) und 271 qkm (Dortmund); der größte Stadtkreis übertraf damit den der Fläche nach kleinsten Landkreis (Dinslaken mit 221 qkm vor Bielefeld mit 226 qkm). Die Einwohnerzahlen wie auch die zumeist hohe Bevölkerungsdichte der kreisfreien Städte (häufig über 3.000 Einw./qkm, Wanne-Eickel zum Zeitpunkt der Volkszählung 1961 noch über 5.000 Einw./qkm) waren rückläufig. Dabei verstärkte sich in der polyzentrischen Stadtlandschaft des Ruhrgebietes zusehends das Gefälle zwischen den kreisfreien Städten im Süden mit günstigerer Entwicklung und den monostrukturell geprägten kreisfreien Städten im Norden des Reviers.

Auch bei den *Kreisen* Nordrhein-Westfalens gab es deutliche Mängel; ein nach Größe, Leistungskraft sowie räumlichen und wirtschaftlichen Bedingungen einheitlicher Kreistyp existierte nicht (Innenminister 1975, S. 291; zu den Vorschriften bei der Einrichtung und der Wahl der Kreisorte 1815 siehe REEKERS 1977, S. 16). Von 57 Kreisen hatten 35 unter 150.000 und 42 unter 200.000 Einwohner; die Bevölkerungszahl schwankte zwischen 31.000 (Monschau) und 365.000 (Düsseldorf-Mettmann), die Fläche zwischen 221 qkm (Dinslaken) und 841 qkm (Schleiden), woraus sich unterschiedliche Dichten von unter 100 bis über 800 Einw./qkm ergaben. Die Anzahl der Gemeinden je Kreis reichte 1967 von 19 bis 104 (Zahlen z. T. nach BÜNERMANN/KÖSTERING 1975, S. 3, und MATTENKLODT 1972, S. 5). Nach dem Anteil der Gemeindegrößenklassen und der Lage im ländlichen Raum oder im Ballungsrandgebiet war die Aufgabenlage der Kreise höchst verschieden.

Unterschiede bestanden schließlich auch hinsichtlich der Größe und Einwohnerzahl der *Regierungsbezirke*. Nach Fläche bzw. Einwohnerzahl führten Arnsberg (7.668 qkm) und Düsseldorf (rd. 5,6 Mill. Einw.); in bezug auf beide Kriterien bildete Aachen das Schlußlicht (3.122 qkm und rd. 1 Mill. Einw.), wobei dieser Sachverhalt allerdings auch mit Gebietsabtretungen an Belgien 1919 zu erklären ist. Funktionen und insbesondere Abgrenzungen dieser staatlichen Mittelinstanz standen nicht erst in den 60er Jahren in der Diskussion.

Zum komplexen Gefüge der Verwaltungsgliederung in Nordrhein-Westfalen gehörten aber auch die an die Tradition der früheren preußischen Provinzialverbände anknüpfenden *Landschaftsverbände* (seit 1953, vgl. dazu Kap. 7.2) sowie die *Landesplanungsgemeinschaften* Westfalen, Rheinland und Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, die für Teile des Landesgebietes zuständig waren (vgl. Karte bei MATTENKLODT 1972, S. 7). Die letztgenannten waren in den 1960er Jahren ebenso Träger der funktionalen Selbstverwaltung, wie dies traditionell berufsständische Kammern sind. Schließlich gab und gibt es weiterhin *Fachbehörden* des Landes, auch staatliche Sonderbehörden genannt, die teils für das gesamte Landesgebiet, teils für Bereiche unterschiedlicher Größe zuständig waren und sind.

Das Wissen um diese Vielfalt und die Schwierigkeiten der meisten Bürger, Kompetenzen und Unterschiede richtig einordnen und verstehen zu können, trugen bei Wissenschaftlern, Verwaltungsfachleuten und Politikern dazu bei, Verwaltungsvereinfachungen oder einen Neubau der Verwaltung (WAGENER 1969) zu fordern.

3. ZIELE UND RICHTBEGRIFFE DER GEBIETS- UND VERWALTUNGSREFORM

Bei den Diskussionen über Ziele und Maßnahmen der Verwaltungs- und Gebietsreform in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland (vgl. MATTENKLODT 1972 und Themenheft der „Berichte zur deutschen Landeskunde“ 47, H. 1, 1973) wurden unterschiedliche Bewertungen und verschiedene Wege zur Erreichung von Zielen aufgezeigt.

Einigkeit bestand in der Einsicht, daß eine *Anpassung* der überkommenen Verwaltungs-

strukturen an die heutigen *Siedlungs-, Lebens- und Bewegungsräume der Bürger* zu erfolgen habe (Innenminister 1975, S. 4) und daß die Gebietsreform auch zukünftige Entwicklungen einschließen müsse. Ohne diesen Konsensus aller im Landtag vertretenen Parteien und der großen Mehrheit der Bürger hätte das über zwei Landtagsperioden hinweg realisierte Reformwerk – so unpopulär es bei konkreten Einzelfällen auch gewesen sein mag – keine Aussicht auf Erfolg gehabt.

Der Wunsch nach mehr *Übersichtlichkeit* und *Verwaltungsvereinfachung* ist häufig mit der Anregung verbunden gewesen, die Notwendigkeit der verschiedenen Verwaltungsebenen und ihre eventuelle Zusammenfassung zu prüfen. In den Nachbarländern existieren bekanntlich meist nur drei, allenfalls vier Verwaltungsebenen (z. B. Reich, Provinz und Gemeinde in den Niederlanden). Außerdem wurde die Integration von Sonderbehörden vorgeschlagen.

Der Wunsch nach mehr *Effektivität* bzw. *Leistungsfähigkeit* zog angesichts der aufgezeigten Disparitäten und Unzulänglichkeiten die Forderung der *Maßstabsvergrößerung* nach sich, deren inhaltliche Festlegung jedoch sehr umstritten war. Eine *hinreichende Gemeindegröße* wurde aber allgemein als Voraussetzung für die notwendige Verwaltungs- und Leistungskraft angesehen, um eine angemessene Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvor- und -fürsorge zu gewährleisten. In Studien zur Erarbeitung von Maßstäben zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung versuchten WAGENER (1969, 1972) und andere, optimale Bevölkerungsgrößen für verschiedene Verwaltungsaufgaben zu ermitteln und daraus Richtzahlen für verschiedene Gebiets-einheiten abzuleiten. Durch Errichtung von Gebietskörperschaften vergleichbarer Leistungskraft sollte zudem die Möglichkeit geschaffen werden, die im Raumordnungsgesetz 1965 als Ziel definierten gleichwertigen Lebensbedingungen zu realisieren.

In Verbindung mit den Zielen der Übersichtlichkeit und des „Integrationswertes“ von öffentlichen Verwaltungen und ihren Trägern (WAGENER) wurde z. T. vehement die *Einräumigkeit der Verwaltung* gefordert, diese aber ebenso auch abgelehnt. Damit war zunächst gemeint, daß ein von den Bürgern als einheitlicher Lebens- und Identifikationsraum empfundenes Gebiet auch nur ein ein-

ziger Verwaltungs-, Investitions- und Planungsraum sein sollte. Siedlungen, die mit einem Zentralort unterer Stufe einen Nahversorgungsbereich bildeten, sollten zu einer Gemeinde zusammengeschlossen werden. Darüber hinaus sollte die Deckungsgleichheit möglichst vieler behördlicher und organisatorischer Kompetenzbereiche (z. B. Bezirke von Gerichten, Schulämtern, Gesundheitsämtern und anderen Sonderbehörden) angestrebt und dafür Sorge getragen werden, daß diese nicht von Kreisgrenzen geschnitten werden.

Im Zuge der funktionalen Verwaltungsreform sollte eine größere *Bürgernähe* durch die Delegation einer Vielzahl von Zuständigkeiten von höheren auf niedere Verwaltungsebenen erreicht werden. Eine solche Delegation von Aufgaben ist aber nur möglich bei einer personell und apparativ gut ausgestatteten Verwaltung. Damit wird eine entsprechende Einwohnerzahl im Interesse sinnvollen Einsatzes bzw. effizienter Auslastung wiederum Voraussetzung der Funktionalreform.

Gelegentlich wurden als Folge der Eingemeindungen auch *Minderungen der Verwaltungskosten* gefordert oder in Aussicht gestellt. Diese Erwartungen erwiesen sich jedoch überwiegend als unrealistisch.

Unter Beachtung dieser ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich bestimmten Ziele und Richtbegriffe fanden zahlreiche *geographisch-raumordnerische Grundprinzipien* bei der Neugliederung Anwendung. Dazu gehören

- die Zusammenfassung von Gemeinden oder Gemeindeteilen mit grenzüberschreitenden Bau- und Nutzungsverflechtungen in einem größeren Gemeindegebiet,
- die Berücksichtigung der strukturellen Dominanz und des infrastrukturellen Entwicklungsstandes, der Erreichbarkeit und der dominanten Pendlerverflechtungen sowie des Grades der sozialgeographischen Integration bei der Dimensionierung und Abgrenzung der Gemeinde,
- die Anpassung der Gemeindegrenzen an das System der zentralen Orte und ihrer Bereiche, insbesondere der unteren und mittleren Stufe, und die Zusammenfassung mittelzentraler Versorgungsbereiche in einem Kreis,
- die Einordnung neuer Gemeinden in die Konzeption des Landesentwicklungspro-

gramms sowie der damaligen Landesentwicklungspläne I und II,

- die Berücksichtigung lagespezifischer Raumordnungsaufgaben als Bestimmungs- und Abgrenzungskriterien,
- die Erfüllung eigener, mit dem Großraum abgestimmter Entwicklungsziele für die neuen Kreise sowie
- naturgeographische Gegebenheiten als Korrektive bei administrativen Abgrenzungen.

Ferner sollten auch Aspekte der *historisch-kulturräumlichen Verbundenheit* und der *landsmannschaftlichen Zusammengehörigkeit* Berücksichtigung finden – insbesondere bei der Kreisbildung –, wenn sie anderen Zielen nicht entgegenstanden.

Eine bevorzugte Betonung unterschiedlicher Ziele konnte durchaus zu divergierenden Lösungen führen, die gegeneinander abzuwägen waren. Einige Urteile des Verfassungsgerichts in Münster haben zwar Entscheidungen des Gesetzgebers aufgehoben, diesen aber insoweit bestätigt, daß ein Anspruch von betroffenen Gebietskörperschaften auf die Einhaltung einer Rangfolge von Prinzipien nicht besteht (BÜNERMANN/KÖSTERING 1975, S. 9).

Zu beachten waren schließlich auch *verfassungsrechtliche und verwaltungstechnische Normen*, insbesondere die Begrenzung der Wirkungsberechtigung von Gemeinden als hoheitlich handelnde Gebietskörperschaften, wie dies durch Grundgesetz, Landesverfassung, Gemeindeordnung und Rechtsprechung festgelegt war (vgl. BUCHHOLZ/HEINBERG/MAYR/SCHÖLLER 1971, S. 38f. u. a.). Derartige Normen sollten allerdings überprüft und ggf. veränderten Rahmenbedingungen angepaßt werden, insbesondere im Ballungs- und Ballungsrandgebiet.

4. VERLAUF UND ERGEBNISSE DER VERWALTUNGSGEBIETSREFORM IN NORDRHEIN-WESTFALEN (zu Karte 1)

4.1 DIE SACHVERSTÄNDIGENGUTACHTEN

Nachdem sich 1964 der 45. Deutsche Juristentag für eine grundlegende Umgestaltung der kommunalen Gebietsstrukturen ausgesprochen und 1965 der damalige Ministerpräsident Vorschläge zur Länderneugliederung

rung gemacht hatte, erteilte die Landesregierung am 5. 10. 1965 einer Sachverständigenkommission aus Wissenschaftlern, Ministerialbeamten und Repräsentanten der kommunalen Spitzenverbände den Auftrag, ein Gutachten über die Vereinbarkeit der bestehenden verwaltungsräumlichen Strukturen Nordrhein-Westfalens mit den Anforderungen der Zeit zu erstatten. Dieser Aufgabe entsprachen die Sachverständigen der sog. „Rietdorf-Kommission“ in drei Teilgutachten (A, B, C) über

- die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen des Landes (A, 1966),
- die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungsrandzonen und die Reform der Kreise (B, 1968) und
- die staatliche und regionale Neugliederung des Landes (C, 1968).

Von ihnen erzielte *Gutachten A* über die Gemeindereform – aufbauend auf jüngsten landesplanerischen Forschungen – einen besonders durchschlagenden Erfolg; es stand in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Erlaß des Landesentwicklungsplanes (LEP) I vom 28. 11. 1966 (Einteilung des Landesgebietes in Ballungkerne, Ballungsrandzonen, ländliche Zonen und städtische Verflechtungsgebiete), der alle Gebietstypen angemessen an der Landesentwicklung beteiligt sehen wollte. Das Gutachten konstatierte die außerordentliche Leistungsschwäche der Gemeinden im ländlichen Raum und forderte deren Zusammenfassung zu größeren Verwaltungseinheiten der Ortsebene nach zwei Grundtypen A und B. Gemeinden des Typs A sollten wenigstens 5.000, in der Regel 8.000 Einwohner, Gemeinden des Typs B wenigstens 20.000, in der Regel aber 30.000 Einwohner umfassen. A-Gemeinden – „ländliche Gemeinden der Zukunft“ in Form von „Dörfergemeinschaften“ (Innenministerium 1975, S. 16) – sollten als kommunale Grundausstattung eine voll ausgebaute Volksschule mit Turnhalle und Lehrschwimmbecken, Sportplatz und Freibad, Bücherei, Jugendheim, Altenheim und ein Verwaltungsgebäude besitzen sowie zu vorausschauender Planung befähigt sein (Unterzentrum). B-Gemeinden sollten ergänzend außerdem Gymnasien, Real- und Sonderschulen, ein Krankenhaus, ein Hallenbad und Veranstaltungsräume besitzen sowie ohne Mitbeteiligung von Nach-

bargemeinden alle Versorgungsverpflichtungen im Einzugsbereich erfüllen können (Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums oder voll entwickeltes Mittelzentrum). Beide Gemeindetypen sollten mit öffentlichen Verkehrsmitteln in 30 Minuten erreichbar sein, die B-Gemeinde in der gleichen Zeit wegen besserer Verkehrsbedienung. Grundsätzlich sollte die Einheitsgemeinde mit einem Rat und einer Verwaltung angestrebt, die Amtsverfassung als nicht mehr benötigte Verwaltungsebene dagegen beseitigt werden.

Trotz jeglichen Fehlens konkreter Hinweise für Gemeindezusammenschlüsse wurde der Verweis auf die zentralen Orte und ihre Bereiche gemäß LEP I sehr folgenreich; die Errichtung der 1968 neubeschlossenen Hauptschulen orientierte sich völlig an diesem Plan.

Das zwei Jahre später veröffentlichte *Gutachten B* empfahl, in den Ballungsrandzonen wegen der höheren Verdichtung der Bevölkerung und der besseren Erreichbarkeit zentraler Einrichtungen ausschließlich Gemeinden des Typs B zu bilden. Die für eine moderne Aufgabenerfüllung viel zu kleinen Kreise sollten künftig 500 – 1.000 qkm Grundfläche und wenigstens 150.000, möglichst 200.000 Einwohner haben. Durch Wiedereinkreisungen oder Eingemeindungen zu kleiner kreisfreier Städte sowie Landkreis-Zusammenlegungen sollte die Zahl der Stadtkreise von 37 auf 18, die der Landkreise von 57 auf 31 jeweils um etwa die Hälfte reduziert werden (mit konkretem Vorschlag). In den vergrößerten neuen kreisfreien Städten sollten Bezirksvertretungen eingerichtet werden. Neben dem Hauptvorschlag, maßstabsvergrößerte neue Kreise bisheriger Verfassungsstruktur einzurichten, empfahl ein Minderheitsgutachten, durch Zusammenfassung traditioneller Kreise mit Regierungsbezirken und Sonderverbänden Regionalkreise zu bilden (vgl. dazu BREUER/MAYR 1971).

Das gleichzeitig erschienene *Gutachten C* befaßte sich mit der staatlichen Verwaltung (6 Regierungsbezirke) und den beiden Landschaftsverbänden. Darin wurde u. a. mit alternativen Abgrenzungsvorschlägen die Bildung von drei neuen Regierungsbezirken – Rheinland, Rhein-Ruhr und Westfalen – für Aufsichts- und Ordnungsaufgaben vorgeschlagen. Ihnen sollten deckungsgleich drei Regionalverbände gleichen Namens für die

regionale Leistungsverwaltung gegenüberstehen, in denen die Landschaftsverbände und die Landesplanungsgemeinschaften aufgehen sollten. Ein Minderheitsgutachten von H. NAUNIN machte Bedenken gegen entscheidende Bestandteile des Hauptvorschlags geltend.

Auch Teilgutachten B erreichte – wenn gleich zeitlich später – mit seinem Hauptvorschlag eine große Wirkung, während Teilgutachten C lediglich heftige Diskussionen auslöste, ohne Grundlage eines ernsthaften Gesetzgebungsverfahrens zu werden. Die Sachverständigengutachten B und C lösten eine Vielzahl anderer Neuordnungsvorschläge aus, auf die hier nicht eingegangen werden kann (vgl. MATTENKLODT 1972, S. 22–68).

4.2 DAS I. NEUGLIEDERUNGSPROGRAMM 1967–1970

Ziel des I., vom Innenminister im Frühjahr 1967 aufgestellten Neugliederungsprogramms war es, hinsichtlich der kommunalen Verwaltungsräume den Prozeß des Umdenkens insbesondere in ländlichen Zonen und in ausgewählten Verdichtungsräumen zu fördern, in denen eine besonders kleinteilige Zersplitterung der Gemeindestrukturen charakteristisch war. Bis 1970 konnten nicht weniger als 47 Neugliederungsgesetze verabschiedet werden, die auf zwei verschiedenen Ansätzen beruhen (vgl. Landesentwicklungsberichte ab 1966 und zusammenfassend mit Karten BÜNERMANN 1970 und MATTENKLODT 1972, S. 240–243).

Zum einen erfolgten, insbesondere im Regierungsbezirk Aachen und im Münsterland, zahlreiche *Zusammenschlüsse von Gemeinden aufgrund freiwilliger Gebietsänderungsverträge*. Vorherrschend waren Vereinigungen namensgleicher Gemeinden, die als Stadt bzw. Wigbold und Kirchspiel nebeneinander existierten (im Münsterland z. B. Sendenhorst, Drensteinfurt, Telgte und Freckenhorst), der Zusammenschluß der Gemeinden eines Amtes (z. B. Schöppingen) oder die Eingliederung der Gemeinden eines Amtes in eine Stadt (z. B. Ahlen). Dieses Freiwilligkeitsprinzip wurde akzeptiert, wenn vorgeschlagene Zusammenschlüsse den allgemeinen Grundsätzen der Reform entsprachen und nicht sog. „Sperrlösungen“ gegen die Ziele der Neuordnung waren. Die freiwilligen Vorschläge erwachsen nicht allein aus raum-

ordnungspolitischer Einsicht der Altgemeinden, sondern auch, um bei künftigen Förderungsmaßnahmen entsprechend berücksichtigt zu werden.

Der zweite Ansatz war die *Gliederung ganzer Kreise* von Amts wegen, wobei teilweise einige Gemeinden aus Nachbarkreisen integriert wurden. Der erste umfassend neugegliederte Kreis Nordrhein-Westfalens war der Kreis Unna am Ostrand des Ruhrgebietes, aus dessen damals noch 67 Gemeinden durch Gesetz vom 19. 12. 1967 neun neue Großgemeinden entstanden, während zwei mit der kreisfreien Stadt Hamm vereinigt wurden (vgl. u. a. MAYR 1971). Neben Räumen mit extrem starker kommunaler Kleinkammerung (z. B. Kreise Unna, Soest, Siegen, Lemgo, Detmold, Kleve, Euskirchen) wurden noch zwei weitere Gebietstypen mit zusätzlichen Problemen erfaßt: Kreise mit extremer Raumnot der z. T. kreisfreien Kernstädte (Lüdenscheid/Altena, Herford, Wiedenbrück, Olpe, Oberbergischer Kreis, Raum Bonn) und Gebiete, in denen das Leistungsgefälle gegenüber benachbarten Städten des Ballungsraums besonders ausgeprägt war (Ennepe-Ruhr-Kreis, Kempen-Krefeld). Die bisher kreisfreien Städte Herford, Lüdenscheid und Viersen wurden – wie zuvor schon Siegen – wieder eingekreist, der Kreis Altena in Kreis Lüdenscheid umbenannt.

Verfahrensmäßig wurden diese Neugliederungen zumeist durch Vorschläge der Oberkreisdirektoren als untere staatliche Behörden, Beratungen der Gemeinderäte und Kreistage, Bereisungen von Arbeitsgruppen des Innenministeriums („fliegende Kommissionen“) mit öffentlichen Anhörungen sowie durchweg sehr qualifizierte Gesetzentwürfe des Innenministeriums vorbereitet, bevor der Landtag nach weiteren Beratungen die entsprechenden Gesetze verabschiedete (vgl. auch Innenminister 1975, S. 14 und BÜNERMANN/KÖSTERING 1975, S. 7f.).

Das gesamte erste Neugliederungsprogramm erfolgte ohne wesentliche Antastung der Kreisgrenzen und erst recht der Regierungsbezirksgrenzen, obwohl prinzipiell alle Grenzen zur Diskussion stehen sollten. Gemeindegebiets-, Kreis- und Mittelinstanzreform, zwischen denen unbestreitbare Zusammenhänge bestehen, sollten nach den Zielvorstellungen der Landesregierung sukzessiv „von unten nach oben“ durchgeführt werden, da man zunächst gewisse

Erfahrungen in unterschiedlich strukturierten Gebieten sammeln wollte. Der Nachteil dieser Strategie war allerdings, daß von der kommunalen Neuordnung isoliert betroffene Räume erneuten Auswirkungen der Neugliederung von Nachbarräumen sowie der Kreis- und Regierungsbezirksebene unterlagen. Etliche neugegliederte Städte, wie z. B. Brackwede, Freckenhorst, Blankenstein, Hüttental oder Eisfeld, hatten keinen Bestand. Insofern bestand ein Haupteinwand gegen das 1. Neugliederungsprogramm darin, daß es weitgehend in territorial-historisch überkommenen Verwaltungseinheiten ohne hinreichende Berücksichtigung zentralörtlicher Kräfte aus Nachbarkreisen und ohne Kenntnis der zukünftigen Mittelinstanzgrößen und -kompetenzen durchgeführt wurde.

Einen Sonderfall und zugleich das wichtigste Gesetz des 1. Neugliederungsprogramms stellte die kommunale Neuordnung des Raumes Bonn dar, bei der erstmalig eine *Region* neu geordnet sowie Gemeinde- und Kreisreform miteinander verbunden wurden. Unter Eingemeindung der zwei Nachbarstädte Bad Godesberg und Beuel und weiterer acht Gemeinden wurde die Bundeshauptstadt nach heftigen Auseinandersetzungen flächenmäßig von 31 auf fast 143 qkm ganz beträchtlich erweitert und wuchs von 135.000 auf 301.000 Einwohner an. Die verbliebenen Gebiete des ehemaligen Siegkreises und des Kreises Bonn wurden als Umlandkreis unter dem Namen Rhein-Sieg-Kreis zusammengeschlossen (vgl. SCHAMP 1970).

Durch das gesamte 1. Neugliederungsprogramm verringerte sich die Zahl der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 2.334 (1. 4. 1967) um fast die Hälfte (- 45 Prozent) auf 1.277 (1. 1. 1970), wobei von 1.057 aufgelösten Gemeinden nur 237 durch „freiwillige Teillösungen“ aufgehoben wurden (MATTENKLODT 1972, S. 34). Die neuen Gegebenheiten machten eine Neufassung des Landesentwicklungsplanes (LEP) I erforderlich, die im Dezember 1970 bekanntgegeben wurde. Im gleichen Jahr erschienen auch der LEP II mit Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen sowie eine Auftragsarbeit der Landesregierung an das Institut für Landeskunde von G. KLUCZKA (1970) zur Gliederung Nordrhein-Westfalens nach zentralörtlichen Bereichen, die beide für die weitere Neuordnung des Landesgebietes fortan beständige Grundlagen waren.

4.3 DAS 2. NEUGLIEDERUNGSPROGRAMM 1970-1975

Am 1. Oktober 1969 kündigte die Landesregierung aus der Erkenntnis heraus, daß das bisherige Verfahren der Verwaltungsgebietsreform nicht durchzuhalten war, für die Legislaturperiode 1970-1975 ein 2. Neugliederungsprogramm mit veränderter Konzeption an. Danach sollten in jeweils geschlossenen Verfahren die Gemeinde- und Kreisneugliederungen in acht größeren *Neuordnungsräumen* durchgeführt werden, die erstmals auch über die Regierungsbezirksgrenzen hinwegreichten (vgl. Landesregierung 1970, S. 144 und Abb. 1). Die neuen Kreise sollten sich in das System der Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte gemäß LEP II einfügen und eigenständige, mit dem Großraum abgestimmte Entwicklungsziele haben. Mehr als drei Viertel aller Gemeinden, mehrere Kreise und sonstige Verwaltungseinheiten sollten aufgelöst werden und weitere kleinere kreisfreie Städte in Kreise zurückkehren, damit ein rationeller und übersichtlicher Aufbau der Gesamtverwaltung mit einer wesentlich herabgesetzten Zahl der Verwaltungseinheiten möglich sei (ebd., S. 144). Die Grundsatzfrage, ob bei der Lösung des Stadt-Umland-Problems Umland- oder Sektoralkreise zu bilden seien, sollte nicht einheitlich gelöst, sondern von den spezifischen Raumstrukturen und Raumordnungsproblemen abhängig gemacht werden.

Die beiden ersten Neuordnungs-Gesetze innerhalb des 2. Neugliederungsprogramms betrafen zwei von führenden Zentren geprägte Regionen im Südwesten und Nordosten des Landes, nämlich die Räume *Aachen* und *Bielefeld* (Inkrafttreten der Gesetze ab 1. 1. 1972 bzw. 1. 1. 1973). Analog der beim Modellfall Bonn praktizierten Maßstabsvergrößerung wurden beide Kernstädte beträchtlich vergrößert und damit in ihren Funktionen als Oberzentren gestärkt, die Anzahl der Kreise jeweils um die Hälfte verringert und die Gemeinden durch Eingemeindungen und Zusammenschlüsse sogar um rd. 75 Prozent reduziert. Ähnlich großzügige Lösungen wurden in den überwiegend von ländlichen Zonen sowie ergänzend von Ballungsrandgebieten geprägten Neuordnungsräumen *Münster/Hamm*, *Niederrhein* (mit Kreis Borken und kreisfreier Stadt Bocholt) sowie *Sauer-*



Abb. 1: Neugliederungsräume in Nordrhein-Westfalen

land/Paderborn realisiert, die annähernd zeitgleich mit den Ballungsgebieten *Ruhrgebiet*, *Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal* und *Köln* neu geordnet wurden; die sechs Gesetze traten gemeinsam am 1. 1. 1975 in Kraft (zu den Ergebnissen siehe Kap. 4.5).

Die zunächst relativ schematisch auf Kreisbasis gebildeten Neugliederungsräume wurden bereits vor den Anhörungsverfahren unter Beachtung mittel- und oberzentraler Verflechtungen sachgerechter abgegrenzt; so

wurden z. B. das spornartig nach Osten vorspringende Amt Harsewinkel des Kreises Warendorf dem Neugliederungsraum Bielefeld zugeschlagen und der Neugliederungsraum Ruhrgebiet in anschließende Kreise hinein erweitert (vgl. Karte bei MATTENKLODT 1972, S. 124).

Die *Neuordnung des Ruhrgebietes* erwies sich aus gleich mehreren Gründen heraus als der eigentliche Schlüssel zur gesamten Neugliederung des Landes. Die besondere

Schwierigkeit lag darin, daß hier örtliche, überörtliche und regionale Probleme weitgehend zusammenfallen und von der Neugliederung des Reviers alle anderen Räume beeinflußt wurden. Den spezifischen Strukturen der Stadtlandschaft wollte das Innenministerium durch ein neues kommunalverfassungsrechtliches Konzept entsprechen und legte neben einem konventionellen Städte- und Kreismodell ein von ihm bevorzugtes Städteverbandsmodell vor, das jedoch im Landtag keine Mehrheit fand und damit auch für die anderen Ballungsgebiete nicht mehr herangezogen werden konnte. Nach Auskreisungen und räumlicher Neuabgrenzung sowie unter Verzicht auf Randkreise sollte das gesamte Ruhrgebiet in vier Städteverbänden (Duisburg, Essen, Bochum, Dortmund) mit jeweils über 1 Mill. Einwohnern zusammengefaßt werden, wobei Verbände und Mitgliedsstädte unterschiedliche Zuständigkeiten haben sollten (vgl. HEINEBERG/MAYR 1973). Schließlich wurde vom Ruhrgebiet aus durch die in Wattenscheid entstandene „Aktion Bürgerwille“ ein Volksbegehren gegen die gesamte Neugliederung mit zwei eigenen Gesetzentwürfen zur Änderung der Gemeindeordnung gestartet. Trotz respektabler Ergebnisse in einigen von der Eingemeindung bedrohten Mittel- und Kleinstädten – in Wattenscheid selbst 73 Prozent – trugen sich insgesamt nur rd. 6 Prozent (= 720.000 Bürger) anstelle der für ein Referendum notwendigen 20 Prozent (= 2,4 Mill.) der Stimmberechtigten in die öffentlich ausgelegten Einschreiblisten ein, so daß der Bürgerinitiative kein Erfolg beschieden war (BÜNERMANN/KÖSTERING 1975, S. 10f.).

Mit einem einige Auswirkungen regelnden Neugliederungs-Schlußgesetz wurde am 26. 11. 1974 die gesamte Verwaltungsgebietsreform von der gesetzgeberischen Seite her vorläufig abgeschlossen.

4.4 KORREKTUREN DER GEBIETSREFORM DURCH DEN VERFASSUNGSGERICHTSHOF NORDRHEIN-WESTFALEN

Wenn fast 80 Prozent aller Gemeinden den Gesetzentwürfen der Landesregierung zur kommunalen Neugliederung durch ihre Gemeinderäte zugestimmt haben (Innenminister 1974, S. 44), so ist dies zweifellos eine hohe Zustimmungquote, die jedoch die

Knappheit zahlreicher Entscheidungen und auch die Meinungen der betroffenen Bevölkerung unberücksichtigt läßt. Immerhin sind gegen die Auffassung, die Aufgabe der Selbständigkeit einer Gemeinde zugunsten einer Einbeziehung in eine größere kommunale Einheit sei aus Gründen des öffentlichen Wohls gerechtfertigt, insgesamt 97 Verfassungsbeschwerden beim nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof in Münster geführt worden (Landesentwicklungsbericht 1976, S. 131; KÖSTERING 1984, S. 4, Anm. 28); nur fünf Gemeinden waren erfolgreich.

Im August 1972 wurde das nur etwa 4.000 Einwohner zählende Eifelstädtchen Heimbach, Kreis Düren, das mit dem 12 km entfernten Ort Nideggen und anderen Gemeinden im Rahmen des Aachen-Gesetzes zu einer zweipoligen Großgemeinde Nideggen zusammengeschlossen worden war, wieder selbständig (vgl. VGH NW v. 4. 8. 1972 – VerfGH 13/71 und HOPPE 1972). Kurz bevor das Innenministerium eine Schlußbilanz der Verwaltungsgebietsreform vorlegte, wurde im Dezember 1974 im Wege der Einstweiligen Anordnung die Auflösung der wenige Jahre zuvor neugebildeten, ca. 51.000 Einwohner zählenden Stadt Meerbusch, die überwiegend nach Düsseldorf eingemeindet worden war, gestoppt und im September 1975 in einem Urteil bestätigt (VGH NW v. 13. 9. 1975 – VerfGH 43/74).

Zugunsten beschwerdeführender Gemeinden wurde schließlich auch im Dezember 1975 in den Fällen der Städte Monheim, Wesseling und Gladbeck entschieden (VGH NW v. 6. 12. 1975 – VerfGH 39/74 Monheim, VerfGH 62/74 Wesseling, VerfGH 13/74 Gladbeck). Monheim mit rd. 14.000 Einwohnern war überwiegend Düsseldorf, z. T. Leverkusen eingegliedert worden, Wesseling mit rd. 27.000 Einwohnern mit Köln vereinigt und Gladbeck mit rd. 82.000 Einwohnern zusammen mit Bottrop und Kirchhellen zu einer neuen Stadt Bottrop zusammengeschlossen worden, im Volksmund zumeist als „Glabotki“ karikiert. Nach Diskussion zahlreicher Alternativen – darunter im Falle Gladbeck auch einer Vereinigung mit Gelsenkirchen – wurde allen drei Gemeinden durch die am 1. 6. 1976 in Kraft getretenen sog. „Neugliederungs-Reparaturgesetze“ die Selbständigkeit zurückgegeben (GV. NW. S. 206/214/221; SGV. NW. 2020). Meerbusch wurde in den Kreis Neuss, Monheim

in den Kreis Mettmann und Wesseling in den Erftkreis einbezogen. Durch die Wiederverselebständigung Wesselings verlor Köln seinen Status als erste Millionenstadt Nordrhein-Westfalens. Gladbeck schließlich, die einzige erfolgreiche Beschwerdeführerin im Landesteil Westfalen-Lippe, verlor seine frühere Kreisfreiheit und wurde dem Kreis Recklinghausen zugeordnet, mit dem es ebenso wie mit Essen nur eine kurze gemeinsame Grenze hat, während es insbesondere von Bottrop und Gelsenkirchen „eingerahmt“ wird. Bottrop und Kirchhellen blieben als vereinigte kreisfreie Stadt Bottrop erhalten.

Abgewiesen wurden hingegen u. a. die Verfassungsbeschwerden von Wattenscheid (zu Bochum), Hohenlimburg, Berchum (beide zu Hagen), Kettwig (zu Essen), Rheinhausen, Homberg (beide zu Duisburg) und Porz (zu Köln), während Wulfen (zu Dorsten) seine Klage zurücknahm und andere Orte – wie z. B. Rheydt und Wickrath (zu Mönchengladbach) – letzten Endes doch von einer Verfassungsbeschwerde absahen (KÖSTERING 1984, S. 2). Repräsentanten dieser Altgemeinden bemühten sich im Rahmen von Bürgervereinigungen weiterhin um die Wiederherstellung der Selbständigkeit (vgl. Kap. 8 und LANDWEHRMANN/ROTTMANN 1987, S. 11).

Insgesamt hält sich somit die Anzahl der gerichtlichen Korrekturen der Gebietsreform in Grenzen, wenngleich sie für die Gemeinden mit erfolgreicher Klage natürlich besonders bedeutend waren.

4.5 DIE SITUATION DER VERWALTUNGSGLIEDERUNG NACH DER GEBIETSREFORM 1976

Karte 1 läßt klar erkennen, in welchem außergewöhnlichem Maße sich die Verwaltungsstrukturen durch die Gebietsreform geändert haben (vgl. Tab. 1 u. 2).

Die Anzahl der *Gemeinden* sank zwischen dem 1. 4. 1967 und dem 1. 6. 1976 in ganz Nordrhein-Westfalen insgesamt um 83 % von 2.334 auf 396, davon 231 im Landesteil Westfalen-Lippe und 165 im Landesteil Nordrhein. In nur zwei anderen Bundesländern ist eine auch nur annähernd vergleichbare prozentuale Verringerung der Gemeinden in Verbindung mit einer entsprechenden Maßstabsvergrößerung verwirklicht worden, und zwar im Saarland und in Hessen. Unter völliger Aufhebung der Ämter haben sich diese drei Länder ausschließlich für Einheitsgemeinden entschieden, während in den anderen Bundesländern ansonsten regionspezifisch ein Nebeneinander dieses Gemeindetyps und formell „selbständiger“ Gemeinden gestattet wurde, die in Verwaltungsgemeinschaften kooperieren (vgl. dazu ausführlich SCHMIDT-EICHSTÄDT in HENKEL 1986, insbes. Tab. 1, S. 17 mit Vergleich 1966/1985 für alle Bundesländer).

Nur 11 *Gemeinden* überstanden die Verwaltungsgebietsreform *ohne jegliche Gebietsänderung* (vgl. für Westfalen bis 1967 REEKERS 1979, S. 207–298 und BÜNERMANN/

Tabelle 1 Verwaltungseinheiten in Nordrhein-Westfalen vor und nach der Gebietsreform

Verwaltungseinheiten	Stand						Differenz 1967–1976 (gesamtes Landesgebiet)	
	1. 4. 1967			1. 6. 1976			abs.	%
	WL	NR	ges.	WL	NR	ges.		
Kreisangehörige Gemeinden	*	*	2297	222	151	373	–1924	– 84
Kreisfreie Städte	20	17	37	9	14	23	– 14	– 38
Gemeinden insgesamt	*	*	2334	231	165	396	–1938	– 83
Amtsfreie Gemeinden	*	*	455	222	151	373	– 82	– 18
Ämter	*	*	290	–	–	–	– 290	–100
Kreise	34	23	57	18	13	31	– 26	– 46
Regierungsbezirke	3	3	6	3	2	5	– 1	– 17

* = Keine datumsgleichen Angaben verfügbar, WL = Landesteil Westfalen-Lippe, NR = Landesteil Nordrhein
Quelle: M. Bünermann/H. Köstering 1975, S. 12 (erweitert)

Tabelle 2 Veränderungen der Kreise und kreisfreien Städte in den Neuordnungsräumen des 2. Neugliederungsprogramms 1970 und 1975

Raum	Krfr. Kreise Städte v. d. Reform		Krfr. Kreise Städte n. d. Reform	
0 Bonn	1	2	1	1
1 Aachen	1	8	1	4
2 Bielefeld	1	8	1	4
3 Münster/ Hamm	2	12	2	7
4 Ruhrgebiet	16	–	9	–
5 Niederrhein	1	6	–	2
6 M'gladbach/ Düsseldorf/ Wuppertal	8	3	6	3
7 Sauerland/ Paderborn	2	13	1	7
8 Köln	2	5	2	3
Insgesamt	34	57	23	31

Anmerkung:

Bereits vor Eintritt in das Neugliederungsprogramm hatten die Stadt Siegen, im 1. Neugliederungsprogramm Herford, Viersen und Lüdenscheid ihren Status als kreisfreie Städte verloren.

KÖSTERING 1975, S. 33–152), nämlich die kreisfreien Städte Oberhausen und Recklinghausen sowie die kreisangehörigen Städte und Gemeinden Oer-Erkenschwick, Waltrop (beide Kr. Recklinghausen), Altenberge, Nordwalde, Metelen (sämtlich Kr. Steinfurt), Beelen (Kr. Warendorf), Weeze (Kr. Kleve), Morsbach und Radevormwald (beide Oberbergischer Kreis). Recklinghausen blieb jedoch nicht unverändert, da es seinen Status als kreisfreie Stadt verlor. Andere Gemeinden wurden lediglich geringfügig verkleinert (z. B. Saerbeck, Ennepetal, Herdecke oder Hückeswagen) oder nur unbedeutend flächenmäßig vergrößert (z. B. Augustdorf, Hürth, Brühl), ohne z. T. zusätzliche Einwohner hinzuzugewinnen (z. B. Gelsenkirchen oder Bad Lippspringe).

Die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden ging mit 84 % von 2.297 auf 373 besonders stark zurück, während die Zahl der *kreisfreien Städte* „nur“ um 38 % von 37 auf 23 abnahm. Dabei erwiesen sich die kreisfreien Städte des Rheinlandes als deutlich stärker, denn ihre Zahl ging lediglich um 3 von 17 auf 14 zurück. Rheydt wurde – wie bereits von

1929–1933 – zum zweiten Mal mit Mönchengladbach vereinigt, die Städte Viersen und Neuss wurden unter beträchtlichen Gebietsvergrößerungen in die Kreise Kempen-Krefeld (ab 1975 Viersen) und Neuss eingegliedert. Demgegenüber verloren in Westfalen mit Siegen vor Eintritt in das Neugliederungsprogramm sowie 11 weiteren Städten von 1967 bis 1975 mehr als die Hälfte der 20 kreisfreien Städte ihren Status (1975: 9), überwiegend jedoch bei gleichzeitiger Vereinigung mit mehreren Nachbargemeinden und damit der Schaffung größerer leistungsfähiger Verwaltungs- und Planungsräume. Durch die Wiedereinkreisung sollten einmal Stadt-Umland-Probleme, insbesondere die Raumnot der Kernstädte, gelöst und zugleich die Kreise gestärkt werden (z. B. bei den Wiedereinkreisungen von Herford in den gleichnamigen Kreis, von Bocholt in den Kreis Borken, von Lüdenscheid und Iserlohn in den Märkischen Kreis usw.).

Besonders bemerkenswert war, daß durch das Ruhrgebietsgesetz die Anzahl der kreisfreien Städte des Kernreviers von 16 auf 9 reduziert wurde. Zwei verloren ihre kommunale Selbständigkeit völlig – Wanne-Eickel mit rd. 96.000 Einwohnern wurde mit Herne vereinigt, Wattenscheid mit rd. 82.000 Einwohnern mit Bochum –, und die Stadt Castrop-Rauxel (rd. 82.000 Einw.) konnte der Eingemeindung nach Dortmund letztlich nur dadurch entgehen, daß sie sich dem Kreis Recklinghausen anschloß. Mit den weiteren Einkreisungen von Recklinghausen (rd. 122.000 Einw.) in den Kreis Recklinghausen, von Witten (rd. 108.000 Einw.) in den Ennepe-Ruhr-Kreis, von Lünen (rd. 86.000 Einw.) in den Kreis Unna sowie von Gladbeck (rd. 82.000 Einw.) in den Kreis Recklinghausen verloren unterschiedlich starke Mittelzentren ihren Status als kreisfreie Stadt, von denen Recklinghausen sogar oberzentrale Teilfunktionen aufweist. Durch das gleiche Ruhrgebietsgesetz erfuhren zwei der Oberzentren am Hellweg eine ganz bedeutsame Stärkung ihrer Funktionen, nämlich Duisburg durch den Zusammenschluß mit Walsum, Recklinghausen, Homberg und weiteren Gemeinden des ehemaligen Kreises Moers sowie Bochum durch die erwähnte Vereinigung mit Wattenscheid, die nur nach großem Widerstand zustandekam.

Beträchtlich erweitert wurden im Zuge der Neugliederung – trotz nachträglicher gericht-

licher Korrekturen - die rheinischen Großzentren Köln und Düsseldorf, die u. a. mit Porz bzw. dem größten Teil des Angerlandes Flughafenstandort- bzw. -umlandgemeinden hinzugewinnen konnten. Überaus stark wuchsen ferner durch die Eingliederung von Umland- bzw. großen Nachbargemeinden auch die kreisfreien Städte Münster, Hamm und Hagen in Westfalen sowie Mönchengladbach und Leverkusen im Rheinland. Münster gewann z. B. 1975 durch den Zusammenschluß mit neun Umlandgemeinden rd. drei Viertel seines heutigen Stadtgebietes hinzu.

Die Fläche der 23 kreisfreien Städte nach der Neugliederung ist fast eineinhalb mal so groß wie der Umfang der 37 kreisfreien Städte vor der Reform und umfaßt nunmehr rd. 12 Prozent der Landesfläche (Innenminister 1975, S. 33). Köln mit 405 qkm, Münster mit 302 qkm und Dortmund mit 280 qkm verfügen über die größten Grundflächen, Herne ist mit 51 qkm am kleinsten und hat zusammen mit vier weiteren kreisfreien Städten unter 100 qkm Fläche. Nahezu alle kreisfreien Städte haben heute mehr als 150.000 Einwohner; lediglich Remscheid (rd. 120.000 Einw.) und das infolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes nur um Kirchhellen vergrößerte Bottrop (rd. 116.000 Einw.) bleiben unterhalb dieser Schwelle. 1975 betrug der Flächendurchschnitt 175 qkm, der Einwohnerdurchschnitt rd. 360.000.

Bei den *kreisangehörigen Gemeinden* stieg der Einwohnerdurchschnitt von rd. 3.800 im Jahre 1967 auf heute rd. 25.000; die Durchschnittsgröße wurde von 13,5 qkm auf 80 qkm erhöht, und keine Gemeinde weist heute unter 20 qkm auf. Damit haben sich die Möglichkeiten der Bauleitplanung entscheidend verbessert. Aus raumspezifischen Gründen blieben sieben Gemeinden in der Größenklasse von 3.000 bis unter 5.000 Einwohner erhalten, darunter z. B. Saerbeck und Beelen im Münsterland sowie Hallenberg (Hochsauerlandkreis) und Marienmünster (Kr. Höxter), während die Mehrzahl aller kreisangehörigen Gemeinden auf die Klassen 10.000-20.000 und 20.000-50.000 Einwohner entfällt und 42 Städte über 50.000 Einwohner zählen. Durchschnittlich wurden sechs Altgemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammengefaßt; aber es kamen auch Zusammenschlüsse von 20-29 Gemeinden vor, z. B. in Ostwestfalen oder in Wittgen-

stein, dessen gesamtes früheres Kreisgebiet mit 55 Altgemeinden nur noch drei Gemeinden bildet. Die mit Abstand größten Gemeindeflächen haben die Städte Schmallenberg im Hochsauerlandkreis (302 qkm, 12 Altgemeinden) und Bad Berleburg im Kreis Siegen-Wittgenstein (275 qkm, 22 Altgemeinden); aber auch Brilon und Meschede im Hochsauerlandkreis sowie Petershagen im Kreis Minden-Lübbecke haben eine über 200 qkm große Gemeindefläche. Aus dieser Flächengröße erwachsen natürlich besondere Probleme für Gemeindeverwaltungen und Bürger (z. B. Sicherung lokaler Infrastrukturen, Straßenunterhaltung, Erreichbarkeit der Kernstädte usw.).

Unter den kreisangehörigen Gemeinden des Landes wurde Siegen und Paderborn aufgrund ihrer Lage in peripheren Regionen und ihrer Stellung im zentralörtlichen System eine besonders nachhaltige Gebietsvergrößerung zugestanden; beide konnten in den Rang statistischer Großstädte aufsteigen. Siegen wurde zum 1. 1. 1975 mit den durch das 1. Siegerland-Gesetz ab 1966 geschaffenen Nachbargemeinden Hüttental (rd. 40.000 Einw.) und Eiserfeld (rd. 23.000 Einw.) zu einer neuen Großgemeinde mit nunmehr 22 Ortsteilen zusammengeschlossen (1976: 116.000 Einw. und rd. 115 qkm Fläche), die politisch-administrative Struktur des Siegerlandes innerhalb von neun Jahren zum dritten Mal tiefgreifend verändert (vgl. EICHENAUER 1986). Paderborn, das schon 1969 durch freiwilligen Gebietsänderungsvertrag um Marienloh und Wewer erweitert worden war, wurde um weitere sechs Gemeinden und zusätzliche Gemeindeteile vergrößert - darunter insbesondere um Schloß Neuhaus mit rd. 16.000 Einwohnern und Elsen mit knapp 8.000 Einwohnern - und in seiner Verwaltungskraft nachdrücklich gestärkt (1976: 105.000 Einw. und rd. 180 qkm Fläche). Beide als solitäre Verdichtungsgebiete zu bezeichnende Städte waren im Landesentwicklungsplan II von 1969 als Entwicklungsschwerpunkte 1. Ordnung charakterisiert worden und sollten zu Oberzentren entwickelt werden (vgl. Ausbau und Förderung der Universität-Gesamthochschule, des örtlichen Schwerpunktkrankenhauses, des Theaters oder des Flughafens); im neuen LEP I/II von 1979 wurden Siegen und Paderborn jeweils als Oberzentrum mit einem Versorgungsbe- reich von 0,5-0,75 Mill. Einwohnern ausge-

wiesen. Diese Stellung ist durch die kommunale Neugliederung entscheidend erst ermöglicht worden.

In einer nach Fläche und Einwohnerzahl ungewöhnlichen Weise wurde auch Arnberg, die Sitzstadt des südwestfälischen Regierungspräsidenten, vergrößert, die ihre an eine frühere Residenz (Grafschaft Arnberg, kurkölnisches Herzogtum Westfalen) anknüpfenden Verwaltungsfunktionen bis in die Gegenwart weiterführen konnte. Zusammen mit der 7 km entfernten, industriell bestimmten Doppelstadt Neheim-Hüsten bildete Arnberg nach dem LEP II von 1969 einen gemeinsamen Entwicklungsschwerpunkt 1. Ordnung. 1975 wurden das kleinere Arnberg (rd. 22.000 Einw.) und das größere Neheim-Hüsten (rd. 36.000 Einw.) zusammen mit zwölf anderen Orten und weiteren Flurstücken zu einer mehrpoligen Großgemeinde Arnberg von knapp 82.000 Einwohnern und 195 qkm Fläche zusammengeschlossen (BÜNERMANN/KÖSTERING 1975, S. 127-128). Zwar mußte Arnberg seine Kreisverwaltung innerhalb eines neuen Großkreises an Meschede abgeben, wurde aber mit dieser räumlichen Ausweitung deutlich gestärkt (zu Problemen vgl. WEBER 1989).

Im Zusammenhang mit den kreisangehörigen Gemeinden sei schließlich erwähnt, daß eine ehemalige Kreisstadt ihre kommunale Selbständigkeit verlor. Opladen mit rd. 46.000 Einwohnern, Sitz des Rhein-Wupper-Kreises, wurde ab 1975 von der kreisfreien Stadt Leverkusen eingemeindet, die selbst noch bis 1955 dem Rhein-Wupper-Kreis angehört hatte.

Die Zahl der *Kreise* wurde bei der Gebietsreform um 46 Prozent von 57 auf 31 verringert, davon 18 in Westfalen-Lippe und 13 im Rheinland. Dabei wurden vorrangig leistungsschwache, aber auch solche Kreise aufgelöst, die dominant auf ein solitäres Oberzentrum bezogen waren (z. B. Bielefeld und Münster). Zumeist wurden zwei Altkreise unter Berücksichtigung der zentralörtlichen Verflechtungen in einen neuen Großkreis überführt, wie z. B. bei den Zusammenschlüssen von Warendorf und Beckum zum neuen Kreis Warendorf, von Paderborn und Büren zum neuen Kreis Paderborn, von Soest und Lippstadt zum neuen Kreis Soest oder von Lüdenscheid und Iserlohn zum neuen Märkischen Kreis. Die Durchschnittsfläche der Kreise wuchs von 547 qkm auf

970 qkm, der Einwohnerdurchschnitt von 144.000 auf 290.000 (1967 bzw. 1975 nach BÜNERMANN/KÖSTERING 1975, S. 14). Durch Zusammenschluß der Kreise Arnberg, Meschede und Brilon wurde mit dem nur 12 Großgemeinden zählenden Hochsauerlandkreis (1.958 qkm) eine besonders großflächige Verwaltungseinheit geschaffen, während alternativ vorgeschlagene Großkreise Minden-Ravensberg (Minden, Lübbecke, Herford), Siegen (mit Wittgenstein und Olpe) oder Hochstift Paderborn (Paderborn, Büren, Höxter, Warburg) keine Mehrheit fanden; auf diese Weise blieben die Kreise Herford, Höxter und Olpe erhalten, wobei die beiden letzteren mit unter 150.000 Einwohnern die bevölkerungsschwächsten sind. Eine beträchtliche Flächengröße weist auch der neue Kreis Steinfurt (1.791 qkm) auf, in dem die Altkreise Steinfurt und Tecklenburg und größere Bereiche des Altkreises Münster aufgegangen sind. Die kommunal bereits neugegliederten lippischen Kreise Detmold und Lemgo wurden 1973 zu einem neuen Großkreis Lippe (1.246 qkm) vereinigt, der aufgrund von Geschichte und Bevölkerungsbewußtsein eine besondere Identität hat; zum Kreis Lippe gehört nunmehr auch die frühere Exklave Lügde (bis 1969 Kreis Höxter, danach Kreis Detmold).

Bei der Kreisneubildung wurden um kreisfreie Solitärstädte herum (Münster, Hamm, Bielefeld) überwiegend Sektoralkreise gebildet. Um Aachen blieb ein halbseitiger Umlandkreis erhalten, und um Dortmund wurde der neue Kreis Unna gleichfalls als solcher konzipiert. Auf den Rhein-Sieg-Kreis, der einen Umlandkreis zur Bundeshauptstadt Bonn bildet, wurde bereits früher hingewiesen. Sehr große Umlandkreise wurden u. a. auch im südwestlichen Niedersachsen um die kreisfreie Stadt Osnabrück aus vier Altkreisen und in Nordhessen um Kassel herum gebildet.

Einvernehmen bestand in der Auffassung, daß die Kreise als überörtliche Kommunalverbände *in den Ballungsrandgebieten* besonders leistungsfähig sein müssen. Deshalb wurden um die Ballungskerne an Rhein und Ruhr Kreise mit einer herausgehobenen bevölkerungsmäßigen Tragfähigkeit geschaffen. Die bisher bestehenden sieben Kreise, die zuvor das Ruhrgebiet begrenzten, wurden auf fünf reduziert, nämlich Recklinghausen, Unna, Ennepe-Ruhr-Kreis, Mettmann und

Wesel; der letztgenannte entstand durch weitgehende Zusammenfassung der früheren Kreise Rees (Sitz Wesel), Dinslaken und Moers. Unter den neuen Kreisen erreicht Recklinghausen – erweitert um die ehemals kreisfreien Städte Recklinghausen, Castrop-Rauxel und Gladbeck – mit rd. 630.000 Einwohnern eine in der gesamten Bundesrepublik Deutschland einmalige Größenordnung, die nur noch vom Landkreis Hannover (ca. 550.000 Einw.) annähernd erreicht wird. Die Kreise Mettmann und Wesel haben mehr als 400.000, die Kreise Unna und Ennepe-Ruhr-Kreis über 300.000 Einwohner; alle neuen Ruhrgebiets-Randkreise sind überwiegend in sehr leistungsstarke Mittel- und Großstädte mittelzentralen Ranges gegliedert. Die Bevölkerungsdichte übersteigt außer bei Wesel jeweils 700 Einw./qkm, bei Mettmann erreichte sie bei der Volkszählung 1987 sogar 1.179 Einw./qkm (vgl. auch GORKI 1990 b). Die von den Ballungen Ruhrgebiet, Hagen, Wuppertal und Düsseldorf eingerahmten sog. „Intercitykreise“ Mettmann und Ennepe-Ruhr-Kreis stehen wegen des von allen Flanken anhaltenden Bevölkerungsdrucks in einer besonders schwierigen Situation bei der Aufgabe, die notwendigen Freiräume zwischen den Verdichtungsräumen zu sichern.

Änderungen sind schließlich auch bei der staatlichen Verwaltungsgliederung eingetreten, d. h. bei Anzahl und Abgrenzung der *Regierungsbezirke* (vgl. u. a. HILLMANN 1969). Regierungspräsidien gelten als staatliche Bündelungsbehörden, in denen fast alle Verwaltungsvorgänge für ihren Zuständigkeitsbereich zusammenlaufen. Schon bei der Errichtung der preußischen Provinzen und Regierungsbezirke im heutigen Nordrhein-Westfalen wurde besonderes Augenmerk auf eine ausgewogene Bevölkerungszahl unter Berücksichtigung landsmannschaftlicher und konfessioneller Besonderheiten und damit auch auf die Gewähr einer wirtschaftlichen und wirksamen Verwaltung gelegt (STICH 1967, S. 83–84). Einwohnerzahlen und erst recht die Maßstäbe angemessener Wirtschaftlichkeit haben sich inzwischen erheblich gewandelt, wobei für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zwischen 2,8 und 5,3 Mill. Einwohner für einen Regierungsbezirk angesetzt wurden (WAGENER 1969, S. 482). Die Sachverständigenkommission zur staatlichen und kommunalen Neugliederung des Landes wünschte sich eine übersichtliche

und einprägsame Neuordnung der Regierungsbezirke, die sich am Landesentwicklungsprogramm orientieren sollte; dabei sollten Trennlinien nicht entlang, sondern allenfalls quer zu Entwicklungsachsen verlaufen (Sachverständigenkommission, Teilgutachten C, S. 118ff.).

In verschiedenen Plänen von Regionalpolitikern, Wissenschaftlern und Arbeitsgruppen ist bereits zu Ende des 19. Jh.s, insbesondere aber in den sog. „Reichsreform“-Debatten der Weimarer Zeit und seit 1964 die Idee einer Verwaltungsmittelstufe Ruhrgebiet oder Rhein-Ruhr vertreten oder sogar engagiert gefordert worden (vgl. u. a. MATTENKLODT 1972, S. 10f., 17–34 und 145–170, BUCHHOLZ / HEINEBERG / MAYR / SCHÖLLER 1971, S. 87–92, HEINEBERG/MAYR 1973). Nach der Bildung von „Regionen zur Strukturverbesserung“ in Nordrhein-Westfalen (Gem. Rd. Erl. vom 11. 8. 1964) setzten Bemühungen zur Schaffung eines 7. Regierungsbezirks für das Ruhrgebiet ein, die den Beginn der Territorialreform mit der Bildung einer Sachverständigenkommission entscheidend mit auslösten; diese Kommission wiederum verknüpfte in ihrem Hauptvorschlag, drei flächengleiche neue Regierungsbezirke und Regionalverbände – alternativ vier Regierungsbezirke und zwei Regionalverbände – zu errichten, die Zukunft der staatlichen Mittelinstanz mit einer Diskussion über die Zukunft der Landschaftsverbände und der Landesplanungsgemeinschaften.

Nachdem weder die Vorschläge der Sachverständigenkommission noch andere Pläne zu grundlegenden Veränderungen der Mittelstufe mehrheitsfähig waren, konnten nur Korrekturen der Regierungsbezirke erwartet werden, die schon bald gegen einen Bezirk Ruhr und für eine „Vierer-Lösung“ zu laufen schienen. Gegen den Vorschlag, das auf drei Regierungsbezirke aufgeteilte Ruhrgebiet in nur einer Regionalinstanz zusammenzufassen, wurde u. a. angeführt, daß dadurch eine bedenkliche Unausgewogenheit in der Gliederung der Regierungsbezirke eintreten und das Ruhrgebiet verwaltungsorganisatorisch von seinem Umland isoliert werde. Anstelle von vier erwarteten Bezirken (Köln/Aachen, Düsseldorf/Niederrhein, Arnsberg/Dortmund und Münster/Detmold) blieben letztlich doch fünf erhalten, davon wie bisher drei in Westfalen. Durch Verordnung vom 12. 7. 1972 wurden die Regierungspräsidenten in Köln

und Aachen zusammengefaßt und Aachen als kleinster Regierungsbezirk aufgelöst. Durch Erlaß vom 3. 12. 1974 wurden schließlich mit Wirkung vom 1. 1. 1975 die heutigen fünf Regierungsbezirke des Landes Nordrhein-Westfalen festgelegt (GV NW 1974, S. 1.580; vgl. Übersicht zur Hauptkarte). Schon Anfang des 20. Jh.s diskutierte Pläne, die südwestfälische Bezirksregierung aus dem „fernen“ Arnsberg in den Ballungsraum nach Dortmund zu verlegen, wo früher sogar schon ein Grundstück für ein neues Regierungsgebäude angekauft worden war (STICH 1967, S. 96), scheiterten ebenso wie eine Zusammenfassung der beiden nordwestfälischen Regierungsbezirke – nicht zuletzt wohl auch wegen der lippischen „Punktationen“ (vgl. Kap. 7.4).

Zwischen den Regierungsbezirken kam es zu mehreren in Ergebnissen der Kreisreform begründeten *Gebietsveränderungen*. Dabei hatten Münster und Düsseldorf vergleichsweise bedeutendere Verkleinerungen hinzunehmen. Der Regierungsbezirk Münster gewann zwar Castrop-Rauxel (nunmehr Kreis Recklinghausen) und Lette (zu Oelde/Kr. Warendorf) hinzu, verlor aber Altgemeinden an die Kreise Gütersloh (Reg.-Bez. Detmold), Soest, die kreisfreie Stadt Hamm, Unna (Reg.-Bez. Arnsberg) und Wesel (Reg.-Bez. Düsseldorf); entlang der ehemaligen Provinzgrenze wurden Dingden (zur Gemeinde Hamminkeln) und der überwiegende Teil von Altschermbeck (zur Gemeinde Schermbeck) rheinisch, während drei Altgemeinden des Raumes Isselburg (unter Vereinigung mit Anholt/Kr. Borken) und Teile der Altgemeinde Gahlen (zu Dorsten/Kr. Recklinghausen) an Westfalen fielen. Der Regierungsbezirk Detmold hatte außer den bereits genannten Veränderungen Verluste zugunsten der Städte Lippstadt (Kr. Soest) und Marsberg (Hochsauerlandkreis) hinzunehmen. Der Regierungsbezirk Arnsberg stieß – bedingt durch zentralörtliche Verflechtungen und z. T. die zu erwartende Nordwanderung des Ruhrbergbaus – mit Erweiterungen zugunsten der Kreise Soest, Unna und der kreisfreien Stadt Hamm über die Lippe hinaus beträchtlich in das südliche Münsterland vor, verlor hingegen die ehemals kreisfreie Stadt Castrop-Rauxel an den Regierungsbezirk Münster sowie Teile des Ennepe-Ruhr-Kreises an den rheinischen Regierungsbezirk Düsseldorf, nämlich Altendorf/Ruhr an Es-

sen, den Ortsteil Nierenhof der Altgemeinde Winz an Velbert-Langenberg/Kr. Mettmann und Teile von Haßlinghausen an Wuppertal. Der Regierungsbezirk Köln gewann Flurstücke der neuen Stadt Kierspe (Märkischer Kreis) vom Regierungsbezirk Arnsberg, insbesondere aber von Düsseldorf die vergrößerte kreisfreie Stadt Leverkusen und Teile des früheren Rhein-Wupper-Kreises (zum Rheinisch-Bergischen bzw. Oberbergischen Kreis), während lediglich die neue Gemeinde Niederkrüchten westlich Mönchengladbach in den Kreis Viersen, Reg.-Bez. Düsseldorf, umgegliedert wurde.

Insgesamt ist damit auch nach der jüngsten Gebietsreform sowohl für die ehemalige *Provinzgrenze* (zur Raumwirksamkeit vgl. SCHÖLLER 1953) wie auch für die Gliederung und Grenzen der *Mittelstufe* eine weitgehende *Kontinuität* in Verbindung mit auffälligen Verlagerungen charakteristisch. Hinsichtlich der *Kreisgrenzen* ist festzustellen, daß alte Raumgestalten kaum noch in Erscheinung treten (am nachhaltigsten noch zusammen mit alten Konfessionsgrenzen an der Nordwestgrenze des Kreises Olpe sowie zwischen den Kreisen Olpe bzw. Hochsauerlandkreis und Siegen-Wittgenstein; vgl. dazu MEINTZ 1988); mit H. F. GORKI ist festzustellen, daß „bei der Neugliederung . . . offensichtlich ganze Arbeit geleistet worden ist“ (1990 a, S. 239 und 237, Abb. 5).

4.6 DIE NAMEN DER NEUEN GEBIETSEINHEITEN

Während in Nordrhein-Westfalen die Regierungsbezirke – anders als in Bayern generell oder z. T. in Niedersachsen (Weser-Ems) und Rheinland-Pfalz (Rheinessen-Pfalz) – nach dem Sitz des Regierungspräsidenten benannt werden, hat die Namenswahl der neuen Gemeinden und Kreise nicht selten zu Problemen geführt.

Die Namen der neuen *Kreise* sollten möglichst nach dem Gemeindennamen des Kreisverwaltungssitzes gewählt werden, was auch überwiegend gelang. Dabei gab es aber auch Enttäuschungen, wenn größeren Städten traditionelle Verwaltungszentren aus Gründen der Lage oder vorhandener Kreisgebäude vorgezogen wurden (z. B. Steinfurt gegenüber Rheine, Borken gegenüber Bocholt, Soest gegenüber Lippstadt oder Schwelm gegenüber Witten). Verschiedene rational eindeu-

tig nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen konnten Entscheidungen des Landtags nicht beeinflussen (KLUCZKA 1973). Die Verwaltung des neuen Kreises Gütersloh befindet sich weiterhin in Rheda-Wiedenbrück, Stadtteil Wiedenbrück. Doppelnamen wurden möglichst vermieden und überlieferte in einigen Fällen im Rheinland bewußt aufgehoben (Düsseldorf-Mettmann, Kempen-Krefeld, Heinsberg-Geilenkirchen); in Westfalen wurden sie dennoch in zwei Fällen – bei den Kreisen Minden-Lübbecke und Siegen-Wittgenstein – toleriert, wobei der Zusatz Wittgenstein aus Gründen der Traditionspflege sogar nachträglich ab 1984 erfolgte. Schließlich wurden Kreise einige Male nach Flüssen und/oder Landschaften benannt (z. B. Erftkreis, Rhein-Sieg-Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis, Märkischer Kreis, Hochsauerlandkreis, Lippe) oder tragen weiterhin diese Namen (Ennepe-Ruhr-Kreis, Oberbergischer Kreis). Dabei sind derartige, auch in anderen Bundesländern gewählte Benennungen (z. B. Landkreis Emsland in Niedersachsen) aus mancherlei Gründen nicht unbedenklich, weil die Kreisareale mit den entsprechenden historischen Landschaften (z. B. Mark) oder den geographischen Einheiten (z. B. Hochsauerland) keinesfalls übereinstimmen. Der neue Großkreis Lippe – erweitert um das historisch nicht zugehörige Lügde – entspricht hingegen voll einem alten Territorium. In Verbindung mit der Wahl neuer Kraftfahrzeug-Kennzeichen waren Landschaftsnamen häufig Kompromisse im Widerstreit konkurrierender Städte.

Für die Namen der neuen *Gemeinden* sollten im Grundsatz die gleichen Prinzipien zur Anwendung kommen. Über 90 Prozent der 396 Städte und Gemeinden des Landes sind ausschließlich nach dem führenden Zentralort benannt, doch mußten in ca. 30 Fällen neue Namen gefunden werden. Sieben Gemeinden mit zwei annähernd gleichgewichtigen Partnern tragen Doppelnamen, häufig verbunden mit heftiger interner Konkurrenz (Rheda-Wiedenbrück, Herzebrock-Clarholz, Schloß Holte-Stukenbrock, Horn-Bad Meinberg, Schieder-Schwalenberg, Neunkirchen-Seelscheid, Bedburg-Hau); in einem weiteren Fall wurde durch Kontraktion ein neuer Kunstname geschaffen (St. Tönis + Vorst = Tönisvorst). Streichungen differenzierender Zusätze führten bei einigen Gemeinden zu vereinfachenden Namen (z. B. Steinfurt,

Marsberg, Reken, Ense), ebenso Streichungen ehemaliger Glieder von Doppelnamen (z. B. Bönen, Olsberg). Schließlich wurden – wie schon bei den Neugliederungen der 1920er Jahre – etliche Gemeindennamen nach topographischen Objekten unterschiedlichster Art benannt. Am häufigsten wurden Gewässernamen auf -tal, -stadt und -see gewählt (z. B. Lippe-, Exter-, Kalle-, Swist-, Schwalm- und Nettetal, Erft- und Lenne-stadt, Möhnesee). Daneben wurden aber auch ein Paß (Porta Westfalica), ein Hügel-land (Stemwede) und ein Berg (Wachtberg), eine ehemalige Abtei und eine bestehende Klosteranlage (Marienmünster, St. Augustin), eine Burgruine (Windeck/Sieg) und ein mittelalterlicher Reichshof im Oberbergischen Land (Reichshof), eine inmitten dreier Altgemeinden zentral gelegene Bauerschaft (Rosendahl) und ein Bahnhof (Bestwig) Namengeber neuer Großgemeinden, wenn ein bestehender Gemeindename nicht einvernehmlich von zusammengeschlossenen Altgemeinden akzeptiert werden konnte.

5. STADTBEZIRKE, BEZIRKSAUSSCHÜSSE UND ORTSVORSTEHER

Die starke Verringerung der kommunalen Verwaltungseinheiten in Nordrhein-Westfalen – vgl. Tab. 1 auf S. 14 – hat zu einem erheblichen Rückgang der kommunalen Mandatsträger geführt und damit anstelle der gewünschten Bürgernähe einen großen Verlust bürgerschaftlicher Mitwirkung mit sich gebracht. So ging die Zahl der gewählten Mitglieder von Stadt- und Gemeinderäten von insgesamt 33.513 im Jahre 1964 auf 14.436 im Jahre 1975 zurück (VON LOEBELL 1979, S. 426). Dieser Entwicklung, die zur Verärgerung von Mandatsträgern, zu Vertrauensverlusten der Selbstverwaltung und zu Bürgerinitiativen für eine bessere Bürgerbeteiligung führte (u. a. „Aktion Bürgerwille“), versuchte der Gesetzgeber mehrfach durch Änderungen des Gemeinderechtes zu begegnen.

Ein erster Ausgleich war die Aufstockung der Mitgliederzahlen in den Räten der maßstabsvergrößerten Städte und Gemeinden. Darüber hinaus wurde beschlossen, durch zweistufige Gemeindevertretungen und -verwaltungen die Zahl der Mandatsträger zu erhöhen und eine gewisse Ortsnähe durch

innergemeindliche Gliederungen und Institutionen zu sichern, insbesondere durch Einführung der *Bezirksverfassung* in den kreisfreien Städten ab 1975.

Schon die preußische Städteordnung von 1808 hatte die Möglichkeit einer räumlichen Gliederung von Städten in „Bezirke“ vorgesehen. Als Kann-Bestimmung erlaubte auch das Einführungsgesetz zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets vom 29. 7. 1929, daß in Großstädten für „Ortsteile, die die Bedeutung einer engeren örtlichen Gemeinschaft besitzen“, eine örtliche Verwaltung und eine örtliche Volksvertretung eingerichtet werden konnten. Dies war indessen nur selten (z. B. Wuppertal) oder vorübergehend (z. B. Krefeld) der Fall, selbst wenn vertragliche Vereinbarungen dies vorsahen. Auch die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NW) von 1952 enthielt äußerst knappe Vorschriften über „Gemeindebezirke“ (§ 13), die jedoch erst Interesse fanden, als es darum ging, „die Folgen von Eingemeindungen größeren Stils zu mildern oder abzufangen“ (VON LOEBELL 1979, S. 425; vgl. auch RAUBALL 1972).

Das ostwestfälische Oberzentrum Bielefeld – seit dem 1. 10. 1878 kreisfreie Stadt – war die erste Großstadt im Landesteil Westfalen, die durch die Verwaltungsgebietsreform mit Wirkung vom 1. 1. 1973 außergewöhnlich stark vergrößert wurde und dabei die Auflage erhielt, zur Wahrung einer gewissen Bürger-nähe Stadtbezirke einzuführen (Bielefeld-Gesetz, § 23). Darüber hinaus wurde die Bezirkseinteilung in Bielefeld noch nach der alten Fassung des § 13 GO NW vorgenommen und einmal korrigiert. Seit 1969 erfolgte dreimal eine Novellierung der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf innergemeindliche Gliederungen, insbesondere 1974 und 1984. Im folgenden sollen Voraussetzungen, vor allem aber Funktionen und raumbezogene Bedeutung der Stadtbezirke dargestellt und unter besonderer Berücksichtigung von Bielefeld vergleichend bewertet werden.

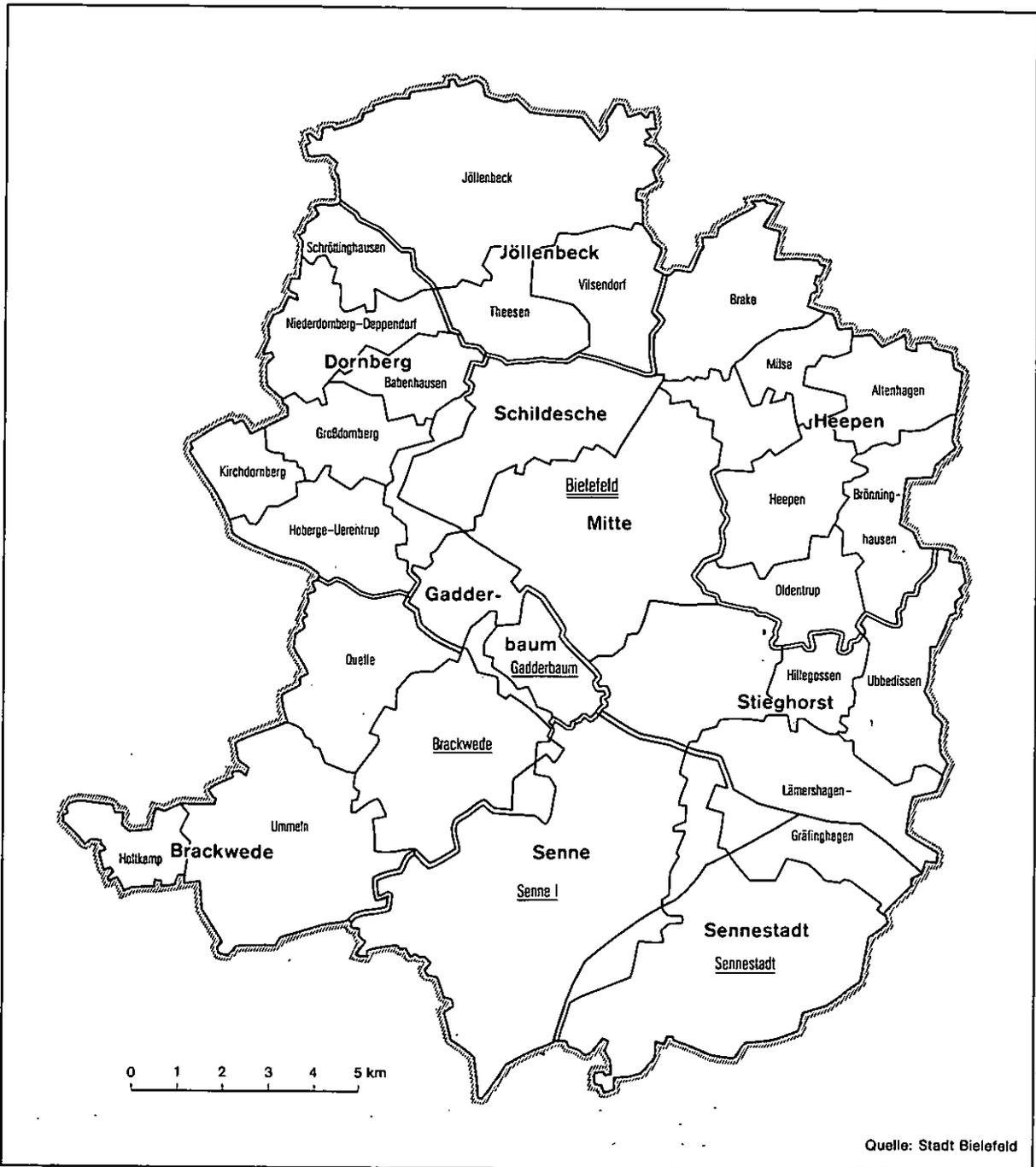
5.1 DIE BEZIRKSVERFASSUNG IN DEN KREISFREIEN STÄDTEN, INSBESONDERE AM BEISPIEL VON BIELEFELD

Durch das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungs-

raumes Bielefeld wurde die ostwestfälische Metropole ab 1973 unter Eingemeindung nahezu des gesamten Altkreises Bielefeld von rd. 48 auf rd. 259 qkm Fläche vergrößert und ihre Bevölkerung von rd. 166.000 auf rd. 320.000 Einwohner fast verdoppelt (nach KÖSTERING/BÜNERMANN 1975, S. 97; die Stadt Bielefeld hat geringfügig abweichende andere Werte publiziert). Dabei wurden 22 Gemeinden ganz oder zum überwiegenden Teil nach Bielefeld eingegliedert, darunter die Städte Brackwede und Sennestadt (bis 1965 Senne II) als „Orte mit Ausstattung eines zentralen Ortes nahezu mittlerer Stufe ohne Bereichsbildung“ (Entwurf Bielefeld-Gesetz, S. 222, 224); ferner waren Teilflächen von vier weiteren Gemeinden betroffen (ebd., S. 210).

Karte 1 gibt in schwarzer Farbe für das Jahr 1955 die überwiegend stark ausgeprägte kommunale Kleinkammerung des Minden-Ravensberger Raumes wie auch Lippes wieder, wie sie bis zum Beginn der Verwaltungsgebietsreform charakteristisch war. Dabei war das Gebiet des Kreises Bielefeld zwischen 1828 und 1965 schon sechsmal zugunsten der kreisfreien Stadt Bielefeld verändert worden, insbesondere 1930 um 30 qkm (u. a. Eingemeindung von Sieker, Stieghorst, Schildesche und Gellershagen; vgl. REEKERS 1977, S. 215). Abb. 2 zeigt innerhalb des heutigen Stadtgebietes Bielefeld außer den jüngsten Stadtbezirken auch die Gemeindegliederung von 1969 vor Beginn der Verwaltungsgebietsreform im Raum Bielefeld. Durch das Gesetz zur Neugliederung des Kreises Wiedenbrück und von Teilen des Kreises Bielefeld war mit Wirkung ab 1. 1. 1970 u. a. die Stadt Brackwede zwischenzeitig unter Auflösung des gleichnamigen Amtes mit den Gemeinden Quelle, Ummeln, Holtkamp und weiteren Flurstücken vereinigt worden, während die anderen Gemeinden des Amtes Brackwede der Stadt Gütersloh zugeordnet worden waren.

Das Neugliederungsgesetz verpflichtete die Stadt Bielefeld zur *Einrichtung von* mindestens sieben *Stadtbezirken*, wobei gemäß § 13 der geänderten Fassung der GO NW vom 16. 7. 1969 Bedürfnisse der Gemeindeentwicklung (neu ab 1969), geschichtliche Zusammenhänge und Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur als Kriterien dienen sollten. Daß zwischen diesen Richtbegriffen Konflikte entstehen können, ist



- | | | | |
|-------------------|---|------------|---|
| — | Gemeinden vor Beginn der kommunalen Neugliederung (1969/1972) | — | Stadtbezirke (in der Abgrenzung von 1975) |
| <u>Bielefeld</u> | Kreisfreie Stadt | Sennestadt | Stadtbezirk |
| <u>Sennestadt</u> | Amtsfreie Gemeinde oder Stadt | ----- | Kreisfreie Stadt Bielefeld (ab 1973) |
| Heepen | Amtsangehörige Gemeinde | | |

Abb. 2: Altgemeinden und heutige Stadtbezirke in Bielefeld

Tabelle 3 Stadtbezirke und statistische Bezirke der kreisfreien Stadt Bielefeld

Stadtbezirk	Fläche qkm	Bevölkerung (nach VZ 1987)		Statistische Bezirke	
		Anzahl	% Ausländer	Anzahl	Nummern
Mitte	18,69	73.476	13,7	20	1-20
Schildesche	11,01	40.238	7,4	10	21-30
Gadderbaum	8,43	12.331	5,9	4	31-34
Brackwede	37,94	36.722	12,6	12	35-46
Dornberg	29,12	18.567	3,3	9	47-55
Jöllenbeck	29,65	17.460	4,7	4	56-59
Heepen	38,16	39.191	5,2	14	60-73
Stieghorst	27,96	28.214	8,6	8	74-81
Sennestadt	24,47	21.515	7,3	6	82-87
Senne	32,20	17.852	9,2	5	88-92
Stadt Bielefeld	257,63	305.566	9,0	92	1-92

Quelle: Statistisches Amt der Stadt Bielefeld, schriftliche Auskunft (1990)

offensichtlich. Wie später viele kreisfreie Städte, sah die Stadt Bielefeld die historische Zusammengehörigkeit als besonders wichtig an und bildete zur Vermeidung kommunalpolitischen Zündstoffs eigene Bezirke aus den ehemaligen Städten Brackwede und Sennestadt, den früher amtsfreien Gemeinden Senne I und Gadderbaum (Anstalten Bethel) sowie den ehemaligen Ämtern Heepen, Jöllenbeck und Dornberg. Frühere Altgemeinden der Ämter wurden großenteils als statistische Bezirke weitergeführt. Planerische Gesichtspunkte spielten bei der Bezirkseinteilung offensichtlich kaum eine Rolle. Lediglich Dornberg und Heepen wurden um Randbereiche der alten Stadt Bielefeld erweitert und für alle Bezirke durch Ratsbeschluß mit Festschreibung in der Hauptsatzung Bezirksverwaltungsstellen eingerichtet. Darüber hinaus wurde die eine gewachsene Einheit darstellende Innenstadt in die fünf Bezirke Mitte, West, Ost, Schildesche und Sieker zergliedert (ohne zusätzliche Verwaltungsstellen), womit Bielefeld insgesamt 12 Stadtbezirke zählte, die im Außenbereich fast völlig an die früheren Grenzen angepaßt waren. Die parallel eingerichteten *Bezirksvertretungen* wurden jedoch in der Innenstadt kaum von den Bürgern in Anspruch genommen (nach ANTEPOTH 1975, S. 47-50). Die Ausstattung der Bezirke mit Versorgungseinrichtungen war und ist sehr unterschiedlich.

Als Kompetenzen wurden den Bezirksvertretungen in Bielefeld Anhörungsrechte sowie verschiedene Entscheidungsrechte in bezirk-

lichen Angelegenheiten eingeräumt. Diese reichen von Zuschußbewilligungen an örtliche Vereine und Verbände über die Nutzung öffentlicher Gebäude und Anlagen, die Gestaltung von Spielplätzen, Grünanlagen und Friedhöfen, allgemeine Landschafts- und Heimatpflege bis zur Pflege bestehender Partnerschaften und zur Veranstaltung von Märkten, Volksfesten und Wirtschaftsschauen (Hauptsatzung der Stadt Bielefeld vom 17. 4. 1973, § 10, Abs. 2 nach ANTEPOTH 1975, S. 50).

Die im Zusammenhang mit dem Abschluß der Neugliederung erfolgte *Neufassung der Gemeindeordnung* vom 19. 12. 1974 führte hinsichtlich des Gemeindegebietes umfangreiche Ergänzungen ein (§ 13, 13 a, 13 b, 13 c, 13 d). Danach wurden die kreisfreien Städte jetzt generell verpflichtet, das gesamte Stadtgebiet in wenigstens drei und höchstens zehn Stadtbezirke einzuteilen (Ausnahmegenehmigungen durch den Innenminister). Folgende Grundsätze für die Bezirksbildung wurden festgelegt: „Bei der Einteilung des Stadtgebiets in Stadtbezirke soll auf die Siedlungsstruktur, die Bevölkerungsverteilung und die Ziele der Stadtentwicklung Rücksicht genommen werden. Die einzelnen Stadtbezirke sollen eine engere örtliche Gemeinschaft umfassen und nach der Fläche sowie der Einwohnerzahl so abgegrenzt werden, daß sie gleichermaßen bei der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben beteiligt werden können; zu diesem Zweck können benachbarte Wohngebiete zu einem Stadtbezirk zusammengefaßt werden.“

Der Kernbereich des Stadtgebietes soll nicht auf mehrere Stadtbezirke aufgeteilt werden“ (§ 13, Abs. 2). Es fällt auf, daß geschichtliche Zusammenhänge völlig unerwähnt bleiben.

Die Stadt Bielefeld sah sich nun zu einer *Neueinteilung des Stadtgebietes* in zehn Bezirke veranlaßt (vgl. Grundruck in Abb. 2 und Tab. 3); die Hauptsatzung wurde mit Datum vom 24. 1. 1975 entsprechend geändert. Bis auf Grenzkorrekturen blieben die Bezirke Jöllenbeck, Dornberg, Brackwede, Senne und Sennestadt erhalten. Der Bezirk Gadderbaum wurde um das Johannisbachtal (vorher Bezirk West) erweitert und das alte Stadtgebiet in nur drei Bezirken Schildesche, Mitte und Stieghorst (neu) zusammengefaßt. Dabei wurden trotz heftiger Auseinandersetzungen mit Teilen der Bürgerschaft die völlig auf die Innenstadt ausgerichteten Bereiche Universität, Kipps Hof und der nördliche Teil des Westbezirks aus Gründen der Ausgewogenheit mit dem Bezirk Schildesche vereinigt,

der großräumige Stadtbezirk Heepen (früheres Amt) verkleinert und aus den verbliebenen Flächen ein vergrößerter Bezirk Mitte und ein neuer Bezirk Stieghorst gebildet. Dabei bestanden durchaus gewisse Anlehnungen an ein System von Versorgungszentren. Vor einer mutigeren Einteilung in nur fünf oder sechs Bezirke mit Zusammenfassung der früheren Stadt (mit Grenzkorrekturen), der Bezirke Dornberg und Jöllenbeck sowie Sennestadt und Senne schreckte man noch zurück (z. T. nach ANTEPOTH 1975, S. 101–104). Es kann unterstellt werden, daß sie vielleicht den Bürgerinteressen und auch einer gesamtstädtischen Stadtentwicklungskonzeption mehr entsprochen hätte. Heute gelten die Stadtbezirke Mitte, Schildesche und Gadderbaum als Innenstadt, die sieben übrigen als Außenstadt.

Gemäß Auswertung einer Umfrage des Innenministeriums aus dem Jahre 1977 haben die 23 *kreisfreien Städte* des Landes

Tabelle 4
Zahl und Größe der Stadtbezirke in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens 1978

Lfd. Nr.	Kreisfreie Stadt	Einwohner (Stand 30. 6. 1976)	Zahl der Stadtbezirke	Stadtbezirke nach Einwohnerzahl in Tausend	
				größter	kleinster
1	Aachen	242.411	7	177	6
2	Bielefeld	312.665	10	88	15
3	Bochum	407.412	6	132	45
4	Bonn	283.777	4	140	24
5	Bottrop	115.031	3	103	15
6	Dortmund	614.899	12	63	39
7	Düsseldorf	604.071	10	124	27
8	Duisburg	567.832	7	144	48
9	Essen	661.545	9	122	55
10	Gelsenkirchen	311.383	5	115	44
11	Hagen	223.271	5	95	22
12	Hamm	171.400	7	43	14
13	Herne	185.075	4	70	41
14	Köln	976.379	9	150	55
15	Krefeld	223.888	9	40	14
16	Leverkusen	162.836	3	60	52
17	Mönchengladbach	258.104	10	64	13
18	Mülheim a. d. Ruhr	185.113	3	70	56
19	Münster	267.182	6	140	20
20	Oberhausen	231.668	3	108	45
21	Remscheid	130.419	6	30	15
22	Solingen	167.674	5	52	4
23	Wuppertal	397.417	8	92	23

Quelle: W. von Loebell 1979, S. 427

ihr Stadtgebiet zumeist in sechs bis sieben *Stadtbezirke* eingeteilt (insg. 151; vgl. Tab. 4 nach Innenminister 1977 und VON LOEBELL 1979). Insgesamt schwankt die Bezirksanzahl zwischen drei und zehn; die Stadt Dortmund hat eine Ausnahmegenehmigung für zwölf Bezirke erhalten. Ein ausgewogenes Verhältnis nach Einwohnerzahl und Flächengröße konnte nicht immer erreicht werden. Nur eine Stadt hat sich ganz an die bestehenden Grenzen vor der kommunalen Neugliederung gehalten, wenngleich derartige Orientierungen häufiger vorkamen als vom Innenministerium erwartet worden war. Nur in wenigen Fällen waren seinerzeit Korrekturen beabsichtigt oder sind inzwischen Abänderungen erfolgt (Solingen und Wuppertal je plus 2 Stadtbezirke), was grundsätzlich nur zum Ende der Wahlzeit des Rates möglich ist.

In Münster, wo außer der randlich verkleinerten Kernstadt fünf Außenstadtbezirke gebildet worden waren, wurde ein Antrag auf Aufteilung des Bezirks Mitte 1978 abgelehnt, weil u. a. ein zweigeteiltes Bezirksbewußtsein im innerstädtischen Bereich weder möglich noch wünschenswert sei und die gleichartigen städtebaulichen Probleme der Stadtmitte sich deutlich von denen der übrigen Bezirke abheben. In allen Städten hat sich die generelle Einteilung des Gemeindegebietes in Stadtbezirke bewährt (Innenminister 1977, S. 3 u. mündliche Auskünfte).

Die Einrichtung der Stadtbezirke machte einerseits die Wahl von Bezirksvertretungen, andererseits die Einrichtung von *Bezirksverwaltungsstellen* notwendig. Letztere sollen für die Bewohner ortsnahe Verwaltungsaufgaben übernehmen und sind Außenstellen der städtischen Fachämter, zugleich aber Geschäftsstellen der jeweiligen Bezirksvertretung und Verbindungsstellen zur Hauptverwaltung. Für die insgesamt 151 Stadtbezirke wurden 129 Bezirksverwaltungsstellen eingerichtet, die zumeist für nur einen Bezirk, gelegentlich für mehrere Bezirke zuständig sind. In die *Bezirksvertretungen* können nach Festsetzungen des Rates der Stadt 11 bis 19 Mitglieder gewählt werden; der Vorsitzende führt den Titel Bezirksvorsteher. Die Mitglieder der Bezirksvertretung werden gleichzeitig mit den Kommunalwahlen in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Diese Direktwahl wurde erst 1979 eingeführt, nachdem das Bundesverfassungsgericht 1978 eine Art von verbundener

Listenvahl für verfassungswidrig erklärt hatte; mit ihr hatte der Gesetzgeber 1974 einen „mittleren Weg“ zwischen unmittelbarer und mittelbarer Wahl beschreiten wollen. Die Mitglieder der Bezirksvertretungen gehören nur selten auch dem Rat der Stadt an, damit durch mehr Mandate die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger erhöht werden können.

Die 1974 vom Landtag beschlossenen *Aufgaben und Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen* stimmen weitgehend mit denjenigen überein, die auch die Stadt Bielefeld sozusagen in einer Erprobungsphase für ihre Stadtbezirke festgelegt hat. Insgesamt dominieren Anhörungs- und Vorschlagsrechte in bezirklichen Angelegenheiten vor eigenen unentziehbaren Entscheidungsbefugnissen, die in § 13 b, Abs. 1 festgelegt sind. Zu den genannten Rechten kommen noch hinzu die Unterhaltung und Ausstattung von Schulen und öffentlichen Einrichtungen (Sportplätze, Altenheime, Büchereien, Friedhöfe usw.) sowie die Festlegung der Reihenfolge der Arbeiten zu Um- und Ausbau, Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen, Wegen und Plätzen von jeweils bezirklicher Bedeutung, schließlich Information, Dokumentation und Repräsentation in Angelegenheiten des Stadtbezirks. Der Rat kann durch Festlegung in der Hauptsatzung diese Kompetenzen erweitern und hat die maximal zur Disposition stehenden Haushaltsmittel festzusetzen. Die Gliederung einer Stadt in Bezirke darf andererseits nicht dazu führen, daß Organe der Gesamtgemeinden, insbesondere der Rat, daran gehindert werden, die Belange der gesamten Stadt und aller ihrer Bürger wahrzunehmen.

Trotz offensichtlicher Begrenzung ihrer Kompetenzen und Diskrepanzen über Zuständigkeiten ist es den Bezirksvertretungen gelungen, Wünsche und Probleme örtlicher Gemeinschaften aufzugreifen, zum Wohle ihrer Bezirke zu wirken und deren Erscheinungsbild zu verändern. Wie wichtig gerade die Anhörungs- und Vorschlagsrechte sind, geht daraus hervor, daß Nichtbeteiligung einer betroffenen Bezirksvertretung vor Planungs- und Investitionsvorhaben und vor der Aufstellung von Bebauungsplänen zu deren Unwirksamkeit führen kann und daß der Bezirksvorsteher oder sein Stellvertreter das Recht hat, bei der Behandlung von Vorschlägen und Anregungen seiner Bezirksvertre-

tung im Rat gehört zu werden (VON LOEBELL 1979, S. 429).

Ungeachtet dieser insgesamt positiven Bewertung erster Erfahrungen mit der Bezirksverfassung hat es Kritik an zahlreichen Bestimmungen gegeben. Der Landtag hat deshalb am 29. 5. 1984 ein Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen beschlossen, das mit Wirkung vom 1. 10. 1984 die Bezirksvertretungen entschieden gestärkt hat (vgl. PRITZKOLEIT 1984). Besaß die Bezirksvertretung vorher einen relativ kleinen und enumerativ begrenzten Katalog von Entscheidungsrechten, der durch den Rat erweitert werden konnte, so wurde diese Ermächtigung des Rates nahezu aufgehoben und zugunsten einer „Allzuständigkeit der Bezirksvertretungen in Angelegenheiten der Bezirke“ (ebd., S. 373) verändert. § 13 b, Abs. 2 GO NW, der an den bisherigen Funktionskatalog anschließt, lautet nunmehr: „Über die Aufgaben nach Absatz 1 hinaus sind die Bezirksvertretungen in allen übrigen Angelegenheiten zuständig, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht. Die näheren Einzelheiten sind in der Hauptsatzung zu regeln...“ Der Rat hat allerdings weiterhin eine Richtlinien- und Abgrenzungskompetenz, und Oberbürgermeister oder Bezirksvorsteher können Widerspruch gegen Beschlüsse der Bezirksvertretung einlegen. Welche Angelegenheiten in ihrer Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgehen – insbesondere im Bereich der Planung –, hängt von Größe und Struktur der kreisfreien Stadt und ihrer Stadtbezirke ab. Die wünschenswerten Befugnisse der Bezirksvertretungen werden von verschiedenen Funktionsträgern recht kontrovers beurteilt (vgl. Innenminister 1989 b, S. 38, 68–71).

5.2 DIE BEZIRKSVERFASSUNG IN DEN KREISANGEHÖRIGEN STÄDTEN UND GEMEINDEN

Während eine Verpflichtung zur innergemeindlichen Gliederung für die kreisfreien Städte erst ab 1974 verbindlich wurde, d. h. mit Abschluß der kommunalen Neugliederung, erfolgte bereits am 16. 7. 1969 eine Änderung von § 13 der Gemeindeordnung,

die sich hauptsächlich auf kreisangehörige Gemeinden bezog. Damals wurde als Kannvorschrift die Institution des Ortsvorstehers gesetzlich festgeschrieben und über Formen der Ortschaftsverfassung diskutiert. Der *Ortsvorsteher* kann für das Gebiet seiner Ortschaft, in der er wohnhaft sein muß, mit der Erledigung bestimmter Geschäfte der laufenden Verwaltung beauftragt werden und soll die Belange seines Bezirks gegenüber dem Rat wahrnehmen. Ab 1974 wurden zusätzlich auch Gemeindebezirke in kreisangehörigen Gemeinden vorgesehen (§ 13 d GO NW); dies bedeutete, daß der Rat entweder *Bezirksausschüsse* bilden und eventuell ergänzend Bezirksverwaltungsstellen einrichten oder einen Ortsvorsteher wählen konnte. Den Bezirksausschüssen gehören Ratsmitglieder entsprechend den Ergebnissen der Kommunalwahlen sowie sachkundige Bürger an; den Vorsitz muß ein Ratsmitglied führen. Auch bei der Einteilung kreisangehöriger Städte und Gemeinden gilt, daß auf Siedlungsstruktur, Bevölkerungsverteilung und Ziele der Gemeindeentwicklung Rücksicht zu nehmen ist.

1977 waren 185 von 373 kreisangehörigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens, d. h. rd. die Hälfte, ganz oder überwiegend in Bezirke eingeteilt worden. Dies war in 112 Gemeinden aufgrund von Gebietsänderungsverträgen im Zusammenhang mit den Gebietsreformen geschehen, davon in 54 erst ab 1975. Die Bezirksausschüsse haben anders als die Bezirksvertretungen keine gesetzlich aufgezählten Zuständigkeiten, sondern nur Anhörungs- und Initiativrechte. Die Gemeinderäte können ihnen Aufgaben übertragen, die sich ohne Beeinträchtigung der einheitlichen Entwicklung der gesamten Gemeinde innerhalb eines Gemeindebezirks erledigen lassen; erforderliche Haushaltsmittel sind bereitzustellen.

Die typischen Aufgaben entsprechen voll denen der Bezirksvertretungen in kreisfreien Städten, ergänzt um Förderung der Land- und Forstwirtschaft sowie Benennung von Straßen, Wegen, Plätzen und Schulen (nach Innenminister 1977; S. 29–31).

Auch die Institutionen der Bezirksvorsteher und Bezirksausschüsse haben dazu beigetragen, die verlorengegangene Gemeindeautonomie in Form einer begrenzten bürgerschaftlichen Selbstverwaltung wiederzubeleben.

6. ZIELSETZUNG UND ERGEBNISSE DER FUNKTIONALREFORM

Die territoriale Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen wurde nicht nur durch eine Erhöhung der Mandatsträgerzahlen in den Gemeinderäten sowie durch die Einführung der Bezirksverfassung als teilweisen Ausgleich für die sehr starke Verringerung der Gemeinden ergänzt, sondern darüber hinaus durch zusätzliche Maßnahmen einer kommunalen und staatlichen „Zuständigkeitsreform“. Zu ihnen gehören drei Gesetze zur Funktionalreform vom 11. 7. 1978 (1. FRG, GV. NW. 1978, S. 290–298), 18. 9. 1979 (2. FRG, GV. NW. 1979, S. 552–563) und 26. 6. 1984 (3. FRG, GV. NW. 1984, S. 370–388) sowie weitere Gesetze und Rechtsverordnungen.

Bereits am 30. 6. 1971 kündigte die Landesregierung an, daß in einer unmittelbar mit der Gebietsreform zusammenhängenden Funktionalreform die Aufgabenverteilung zwischen den obersten Landesbehörden, den Regierungspräsidenten sowie den Kreisen und Gemeinden neu überprüft werden sollte; einer speziellen Regierungserklärung vom 29. 1. 1976 mit Darlegung von Zielen und Maßstäben folgte die Einsetzung von 14 Projektgruppen zur Überprüfung unterschiedlicher Aufgabenfelder. Erklärtes Ziel war es, die öffentliche Verwaltung übersichtlicher, bürger näher und möglichst auch kostensparender zu organisieren. Den durch die kommunale Neugliederung 1967–1975 geschaffenen Großgemeinden und Kreisen mit ihrer deutlich gestärkten Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft sollten durch Zuständigkeitsverlagerungen von oben nach unten zusätzliche Aufgaben übertragen werden mit dem Ziel, eine bürgerfreundlichere Verwaltung zu ermöglichen und damit die Festigung der demokratischen Staatsform zu stärken (Innenminister 1980, S. 5–12). Leitlinien waren

1. möglichst klarer dreistufiger Verwaltungsaufbau,
2. möglichst orts- und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung, soweit die Effektivität und die Wirtschaftlichkeit der Aufgaben erledigung dies zulassen,
3. größtmögliche Realisierung des Bündelungsprinzips in der Orts- und Mittelstufe der Verwaltung,

4. Herstellung größtmöglicher Einräumigkeit zwischen den Verwaltungsträgern,
5. größtmögliche Transparenz der Aufgabenverteilung,
6. Wahrnehmung gleicher Aufgaben möglichst nur durch einen Behördentyp, Abbau von Doppelzuständigkeiten,
7. Abbau entbehrlicher Zuständigkeiten,
8. Zentralisierung dort, wo dies zur rationellen Nutzung moderner Arbeitstechniken und Arbeitsverfahren oder zur sinnvollen Ausnutzung spezialisierten Sachverständes notwendig ist“ (ebd., S. 8).

Als Hauptproblem der kommunalen Funktionalreform wurde die sachgerechte Aufgabenabgrenzung zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden angesehen, darüber hinaus die künftige Stellung der Landesplanung und im Bereich staatlicher Zuständigkeiten das Funktionsspektrum der Regierungspräsidenten und der Sonderbehörden.

Das *Erste Gesetz zur Funktionalreform (1. FRG)* von 1978 regelte in 33 Artikeln zahlreiche Zuständigkeitsverlagerungen in verschiedenen Verwaltungsebenen, von denen durch Änderung der Gemeindeordnung die Schaffung Großer kreisangehöriger Städte (mehr als 60.000 Einw.) und Mittlerer kreisangehöriger Städte (25.000–60.000 Einw.) als besonders bemerkenswert erscheint. Mit der Einführung des sog. gestuften Aufgabenmodells erhielten z. B. die 27 Großen kreisangehörigen Städte ab 1981 eigene Fürsorgestellen und Ausländerämter, darüber hinaus – wie auch die 98 Mittleren kreisangehörigen Städte – die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde und der Jugendhilfe von den Kreisen. Alle derart herausgehobenen Gemeinden bekamen, sofern sie noch keine Stadtrechte besaßen, ab 1. 1. 1978 kraft Gesetzes die Bezeichnung „Stadt“. Auch der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden wurden weitere Zuständigkeiten, aber auch Pflichten gegenüber ihren Einwohnern übertragen (Innenminister 1980, S. 14–22; vgl. Abb. 3 u. Tab. 5 auf S. 50 u. 51).

Das *Zweite Gesetz zur Funktionalreform (2. FRG)* (vgl. ebd., S. 23–31) von 1979 erweiterte in 31 Artikeln die Pflichten der Gemeinden gegenüber ihren Bürgern u. a. mit den Auflagen, daß Große kreisangehörige Städte eigene Rettungswachen, alle kreisangehörigen Gemeinden ab 40.000 Einwohnern

eigene Weiterbildungseinrichtungen (Volks-hochschulen) und ab 25.000 Einwohnern Feuerwehren mit hauptberuflichen Kräften einzurichten bzw. zu unterhalten haben (mit Ausnahmegenehmigungen). Vor allem aber wurden in Art. 10 Stellung und Aufgaben des heutigen Kommunalverbandes Ruhrgebiet durch Änderung der Verbandsordnung des früheren Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk neu geregelt (vgl. dazu Kap. 7.3).

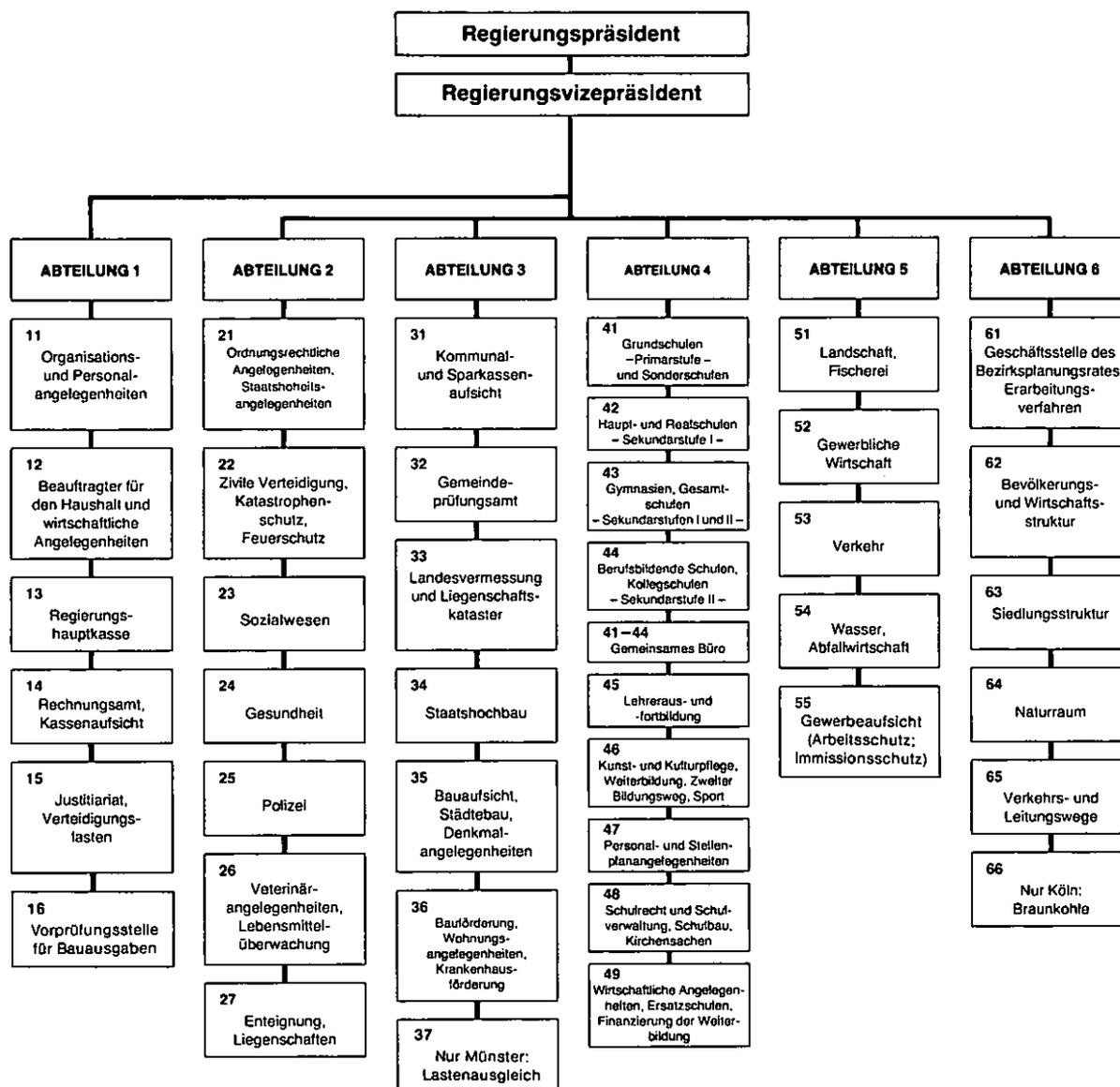
Das *Dritte Gesetz zur Funktionalreform* (3. FRG) von 1984 führte in weiteren 57 Artikeln die Zuständigkeitsreform zu einem vorläufigen Abschluß. Aus dem Bereich der Kommunalbehörden wurden in Art. 3 mit der Änderung der Verbandsordnung die Strukturen und Aufgaben der Landschaftsverbände bei weitestgehender Bestätigung ihres Funktionsspektrums neu geregelt (vgl. dazu Kap. 7.2). Wichtig erscheint ferner die Neuordnung der Schulaufsicht durch die Regierungspräsidenten bei gleichzeitiger Auflösung der früher für Gymnasien zuständigen Schulkollegien in Münster und Düsseldorf (ab 1. 1. 1985) sowie die Verringerung der Anzahl der Landesbehörden (Landesentwicklungsbericht 1984, S. 203–204).

Durch Rechtsverordnungen, die die Funktionalreform ergänzten, wurden weitere Zuständigkeitsverlagerungen realisiert, die die Bezirke von Behörden (z. B. Polizeiorganisation, Arbeits-, Gewerbeaufsichtsverwaltung usw.), berufsständischen Kammern (z. B. Industrie- und Handelskammern) oder koordinierte Dienstleistungen betrafen (z. B. Krankenhausbedarfsplanung) (vgl. KREFT-KETTERMANN 1990). Ferner wurde 1989 durch eine weitere Änderung der Gemeindeordnung dafür Sorge getragen, daß Gemeinden, die durch Bevölkerungsverluste unter Schwellenwerte absinken, die ihre aufgabenspezifische Rechtsstellung betreffen, ihre Rechte behalten, solange die Einwohner-schwellenwerte nur um einen bestimmten Prozentsatz unterschritten werden (GO NW, § 3 a).

Von ganz entscheidender Bedeutung für die Funktionalreform waren schließlich zwei eigenständige Gesetze zur Raumgestaltung, die bereits in den frühen 1970er Jahren während des 2. Neugliederungsprogramms konzipiert wurden: die Novellierung des Landesplanungsgesetzes ab 1976 mit einer Neuorganisation der Regionalplanung und die Verabschiedung eines Landschaftsgesetzes.

Mit der Novellierung des *Landesplanungsgesetzes* vom 25. 6. 1975 – wirksam ab 1. 1. 1976 – griff der Gesetzgeber entscheidend in die Organisation der Landesplanung ein (inzwischen in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. 10. 1989; vgl. Minister für Umwelt, Raumordnung u. Landwirtschaft 1989, DEPENBROCK/REINERS/FINK 1988). Er löste die Landesplanungsgemeinschaften Westfalen (vgl. MEYER-SCHWICKERATH/LANGER in HARTLIEB VON WALLTHOR 1978 und zusammenfassend LANGER 1984) und Rheinland insgesamt und den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in der Funktion als Träger der Regionalplanung auf und übertrug den Regierungspräsidenten als Bezirksplanungsbehörde die Zuständigkeit für die Landesplanung im Regierungsbezirk, den Oberkreisdirektoren als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde die Planungsaufsicht im Kreis. Ein aus Parlamentariern der Kreistage und der Räte der kreisfreien Städte, also Repräsentanten der Selbstverwaltung, gebildeter Bezirksplanungsrat bei den einzelnen Regierungspräsidien hat die Aufgabe, sachliche und verfahrensmäßige Entscheidungen zur Erarbeitung der Gebietsentwicklungspläne zu treffen und die Aufstellung zu beschließen; diesem Gremium gehören ergänzend beratende Mitglieder aus unterschiedlichen Funktionsbereichen an. Das Erarbeitungsverfahren wird von den Bezirksplanungsbehörden vorbereitet und durchgeführt. Damit ist die Regionalplanung als gemeinsame Planung staatlicher und kommunaler Ebenen als Entscheidungsprozeß formell zwar „kommunalisiert“, in Wirklichkeit aber doch staatlich gelenkt, da die Bezirksplanungsbehörde mit „der Verfügung über einen umfangreichen Verwaltungsapparat im gesamten Planungsprozeß eine übergewichtige Stellung“ einnimmt (AMMANN 1982, S. 72; vgl. am Beispiel des Reg.-Bez. Detmold auch QUENTMEIER 1983). Bedauerlich bleibt, daß mit der Verlagerung der Regionalplanung auf die Regierungsbezirke die vorhandene einheitliche Regionalplanungsinstanz des Ruhrgebietes aufgehoben wurde und seither die Regierungspräsidenten in Düsseldorf, Arnsberg und Münster für diese Aufgaben zuständig sind. Die Regierungsbezirke mit ihren unterschiedlich strukturierten Teilgebieten sind keinesfalls ideale Funktionsräume.

Die unübersehbare Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen und das gestiegene



Übersicht 1 Organisationsplan der Regierungspräsidenten des Landes NRW (Quelle: Der Innenminister des Landes NRW, 1989)

Umweltbewußtsein führten erstmals am 18. 2. 1975 zur Verabschiedung eines *Landschaftsgesetzes* („Gesetz zur Sicherung und Entwicklung der Landschaft“, inzwischen in der Fassung vom 20. 6. 1989; vgl. Minister für Umwelt, Raumordnung u. Landwirtschaft 1990). Dieses übertrug den Kreisen und kreisfreien Städten die Aufgabe, Landschaftspläne aufzustellen, und erweiterte die Funktion des Gebietsentwicklungsplans auf der Regierungsbezirksebene als Landschaftsrahmenplan.

Die Funktionalreform im umfassenderen Sinne hat somit nicht allein durch Aufgabenverlagerungen „einen Zuwachs an kommunalen

Kompetenzen und eine Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume“ gebracht (KÖSTERING 1985, S. 845), sondern neben „Verwaltungsvereinfachung, Abbau der Regelungsdichte und Entbürokratisierung“ (ebd., S. 853) auch Einrichtungen der staatlichen Verwaltung durch Anlagerung neuer Aufgaben gestärkt.

Die Ausführungen zur Funktionalreform werden im folgenden durch *Organisationspläne der Regierungspräsidenten und Kreise* abgeschlossen, die eine Vorstellung vom Aufgabenspektrum dieser Verwaltungsebenen vermitteln sollen.

Oberkreisdirektor

Kreisdirektor

Schulamt für den Kreis
Oberkreisdirektor

Schulaufsichtsbeamte
Bezirke I-IV

Kreispolizeibehörde

Leiter Schutzpolizei
Leiter Kriminalpolizei

DEZERNAT I

Büro des Oberkreisdirektors
1. Angeli. des Kreistages u. Kreisausschusses pp.
2. Kommunalaufsicht (allgemeine)
3. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

DEZERNAT II

DEZERNAT III

DEZERNAT IV

DEZERNAT V

10 Hauptamt

- 1 Organisation der Verwaltung, Organisations- und Arbeitsplatzuntersuchungen, Stellenbewertung, Vorschlagswesen, Informationstechnik/ADV, Datensicherung, Datenschutz
- 2 Wahlen, Versicherungen
- 3 Zentrale Beschaffungen
- 4 Einrichtungen der Gesamtverwaltung
- 5 Archiv, Bürotechnik, Statistik

11 Personalamt

- 1 Allgemeine Personalangelegenheiten
- 2 Personalangelegenheiten (einschl. Versorgung) Beamte, Angestellte, Arbeiter / Fleischbeschauer
- 3 Gleichstellungsangelegenheiten
- 4 Personalnebenrecht, Statistik
- 5 Beihilfen, Reisekosten, Unterstützung (einschl. Lehrer und Polizei)
- 6 Kommunalvorsicht (personelle)
- 7 Aus- und Fortbildung
- 8 Abrechnung Sprachhilfsorgane

14 Rechnungs- u. Gemeindeprüfungsamt

- 1 Allgemeine Verwaltung
- 2 Personalangelegenheiten
- 3 Haushalts- und Finanzwirtschaft, Kassenewesen
- 4 Soziale Angelegenheiten
- 5 Steuern, Gebühren und Beiträge
- 6 Technische Prüfung
- 7 Vorprüfung nach § 56 (3) HGRG, § 100 (4) LHO
- 8 Zweckverbände

20 Kämmererei

- 1 Aufstellung des Haushaltsplanes
- 2 Ausführung des Haushaltsplanes, übrige Finanzwirtschaft
- 3 Liegenschaften
- 4 Kommunalaufsicht (finanzielle)
- 5 Kreisklasse

31 Verwaltung der Polizei

- 1 Allgemeine Verwaltungsangelegenheiten
- 2 Personalangelegenheiten
- 3 Wirtschaftsangelegenheiten
- 4 Waffenvrecht

30 Rechtsamt

- 1 Rechtsangelegenheiten

32 Ordnungsamt

- 1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Personalstandsweesen, Staatsangehörigkeitswesen, Ausländerwesen
- 2 Gewerbe- und Schornsteinfegerangelegenheiten
- 3 Verkehrsstaßstellen
- 4 Jagd- und Fischereianglegenheiten, Wehrangelegenheiten, Sammlungen
- 5 Feuer-, Katastrophen- und Zivilschutz, Rettungsdienst
- 6 Brandschutzangelegenheiten
- 7

36 Straßenverkehrsamt

- 1 Verkehrsicherung/-lenkung, Verkehrsziehung
- 2 gewerbl. Personenbeförderung und Güterkraftverkehr
- 3 Fahrerlaubnis / Fahrerlaubnis
- 4 Kfz-Zulassungen
a) Dienststelle 4410 Warendorf 1
b) Nebenstelle 4720 Beckum 1

39 Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt

- 1 Veterinäraufsicht
- 2 Tierseuchenbekämpfung
- 3 Tiergesundheit und Veterinärhygiene
- 4 Tierkörper- und Kontinatsbesorgung
- 5 Überwachung des Verkehrs mit Tierarzneimitteln
- 6 Futtermittelüberwachung
- 7 Tierschutz
- 8 Tierzucht
- 9 Schlächter- und Fleischuntersuchung
- 10 Geflügeluntersuchung und Geflügel-Reischnhygiene
- 11 Lebensmittelüberwachung
- 12 Fleischhygiene und -technologie
- 13 Milchhygiene und Molkereiwesen
- 14 Handelsklassenüberwachung
- 15 Verbraucherberatung
- 16 Lebensmittelkennzeichnung

40 Schul-, Kultur- und Sportamt

- 1 Angelegenheiten der Schulverwaltung
- 2 Kulturpflege
- 3 Museen
- 4 Kreisbildstelle
- 5 Schulfördervereine
- 6 Sportangelegenheiten
- 7 Regionale Schulberatung
- 8 Verwaltungsaufg., d. Schutramtes i.d. Kreis
- 9 Personalangelegenheiten der Lehrer
- 10 Stellenbewirtschaftung
- 11 Schulpflichtangelegenheiten
- 12 Landeshaushalt

50 Sozialamt

- 1 Aufgaben als örtlicher Träger der Sozialhilfe
- 2 Aufgaben i.d. Überord. Träger der Sozialhilfe
- 3 Kriegoapfertürsorge
- 4 Aufgaben nach dem Schwerbehindertengesetz
- 5 Ausbildungsförderung
- 6 Unterhaltssicherung
- 7 Wohnberechtigungsmöglichkeiten Ausländerbetreuung
- 8 Versicherungswesen
- 9 Heimatschutz
- 10 Schuldnerberatung

51 Jugendamt

- 1 Allg. Verw.-Angelegenheiten, Wirtschaftliche Hilfe zur Erziehung, Unterhaltsvorschußklasse, Eingliederungshilfe aus dem sog. Garantiefonds, Kindergartenerforderung
- 2 Amtspflegschaft, Amtsvormundschaft und Amtsbeistandschaft
- 3 Vormundschaft u. Pflegschaft über Volljährige
- 4 Hilfen zur Erziehung / Soziale Dienste (Beratung in Fragen der Erziehung, Erziehungsbistandschaft, Heimerziehung, Vormundschafts- und Familiengerichtshilfe, Jugendgerichtshilfe, Sozialpädagogische Familienhilfe, Adoptionsvermittlung und Pflegekinderdienste)
- 5 Jugendarbeit und Jugendschutz

64 Amt für Wohnungswesen

- 1 Baufinanzierung
- 2 Modernisierung
- 3 Bautechnische Prüfung
- 4 Wohnraumbelugung, -überwachung
- 5 Mietpreisprüfung
- 6 Wohngeld / Steuerbegünstigter Wohnungsbau (Fachaufsicht / Widersprüche)
- 7 Wohnungsaufsicht
- 8 Fernbelegabgabe

61 Amt für Planung und Naturschutz

- 1 Untere Landschaftsbehörde
- 2 Landschaftsplanung
- 3 Ökologische Planung
- 4 Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Arten- und Biotopschutz, Orts-Beschreibungen
- 5 Landschaftspflegemaßnahmen
- 6 Retregelung, Rackennzeichen, Tiergehege
- 7 Wettbewerbe
- 8 Landschaftsbeirät, Landschaftswacht
- 9 Landes- und Regionalplanung
- 10 Kreisplanung
- 11 Strukturförderung
- 12 Übergeordnete Verkehrsplanung
- 13 Fremdenverkehrs- und Erholungsplanung
- 14 Bezirksplanungsrat

62 Vermessungs- und Katastramt

- 1 Verwaltung
- 2 Auskunft
- 3 Fortschreibung des Liegenschaftskatasters
- 4 Fortführung des Liegenschaftskatasters
- 5 Grundlagenermessung
- 6 Erneuerung des Liegenschaftskatasters
- 7 Archiv
- 8 Kartographie
- 9 Bewertung, Geschäftsstelle des Gutachterausschusses

63 Bauamt

- 1 Obere Denkmalsbehörde (Aufsichts- und Widerspruchsbehörde, denkmalrechtliche Verfahren)
- 2 Baurechtspfing (Planungsaufsicht, Träger öffentl. Belange, Beratung)
- 3 Untere Bauaufsichtsbehörde (bauaufsichtliche Verfahren, Bauzustandsbesichtigungen, Bauüberwachung, Prüfstelle für Baustatik, wiederkehrende Prüfung von Sonderbauten, Widersprüche, Eingaben, ordnungsbehördliche Verfahren, Bußgeldstelle)
- 4 Obere Bauaufsichtsbehörde (Zustimmungs-, Widerspruchs-, Fachaufsichtsbehörde)
- 5 Hochbau
kreis eigene Gebäude und Außenanlagen (Abwicklung der Baumaßnahmen, Gebäudeuntersuchungen, Unterhaltung), Begutachtung von Hochbaumaßnahmen Dritter (reisgeforderte Gebäude, behindertengerechte Wohnungen)

53 Gesundheitsamt

- 1 Amtsärztl. Guachtentätigkeit
- 2 Medizinalaufsicht
- 3 Apothekenwesen und Arzneimittelverkehr
- 4 Jugendärztlicher Dienst
- 5 Kurwesen
- 6 Sozialpsychiatrischer Dienst
- 7 Beratungsstelle für Eltern entwicklungsverzögert und behinderter Kinder
- 8 Sprechstufürsorge
- 9 Schul- und Jugendzahnpflege
- 10 Gesundheitszertifizierung
- 11 Seuchenbekämpfung, Impfungen
- 12 AIDS-Beratung
- 13 Beratungsstelle für Geschlechtskrankheiten
- 14 Gesundheitslicher Umweltschutz
- 15 Überwachung der Trinkwasserversorgungsanlagen
- 16 Betriebsärztlicher Dienst

Personalrat Vorsitzender

Andere Einrichtungen
Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Warendorf m.B.H.
Beckum
Heimathaus Münsterland in Teigte GmbH
Teigte
Musikschule Beckum-Warendorf e.V.
Hauptstelle Beckum
Nebenstelle Warendorf

Übersicht 2 Organisationsplan einer Kreisverwaltung: Beispiel Kreis Warendorf (Stand 1990)

Für die *Regierungspräsidenten*, die als staatliche Mittelbehörden der Dienstaufsicht des Innenministeriums und der Fachaufsicht weiterer Ministerien unterstehen, existiert ein landeseinheitlicher Organisationsplan, der jeweils sechs Abteilungen vorsieht (Übersicht 1 nach Innenminister 1989 a, S. 44). Darin sind – untergliedert in Dezernate – folgende Aufgabenfelder zusammengefaßt:

- Personal-, Finanz- und Rechtsangelegenheiten (Abt. 1),
- Ordnungswesen (Abt. 2),
- Kommunalaufsicht, Bauwesen einschließlich Genehmigung der kommunalen Bauleitplanung (Abt. 3),
- Schulen und Bildung (Abt. 4),
- Gewerbliche Wirtschaft, Verkehr und Umweltschutz (Abt. 5) und
- Landesplanung (Abt. 6).

Der Regierungspräsident ist der allgemeine Vertreter der Landesregierung in seinem Bezirk; bei ihm bündeln sich die meisten staatlichen Aufgaben. Dabei dominiert die Aufsichtstätigkeit gegenüber nachgeordneten Einrichtungen der unmittelbaren Landesverwaltung und gegenüber Kreisen und Gemeinden; hinzu kommen zahlreiche originäre Verwaltungsaufgaben, darunter auch die Koordination staatlicher Förderungsprogramme (vgl. auch HILLMANN 1969 u. KRÖGER in Deutscher Städtetag 1975, S. 27–47).

Kreise sind als Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften für die überörtlichen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Vorsitzender des Kreistags (Kreisparlament) ist der Landrat. Der vom Kreistag gewählte Oberkreisdirektor als Hauptverwaltungsbeamter ist gleichzeitig auch untere staatliche Verwaltungsbehörde im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung. In dieser Funktion obliegt ihm die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, hat er darauf hinzuwirken, daß untere Landesbehörden seines Bezirks zur Förderung des Gemeinwohls zweckdienlich zusammenarbeiten und ist er schließlich Kreispolizeibehörde (Innenminister 1989 a, S. 10f. u. Schema S. 36f.; zur Stellung der Kreise vgl. auch SCHLEBERGER in Deutscher Städtetag 1975, S. 97–111 u. PAPPERMANN in THRÄNHARDT 1978, S. 16–46).

Gefüge und vielfältige Aufgabenstellungen einer Kreisverwaltung, für die es im Land Nordrhein-Westfalen keinerlei vom Land

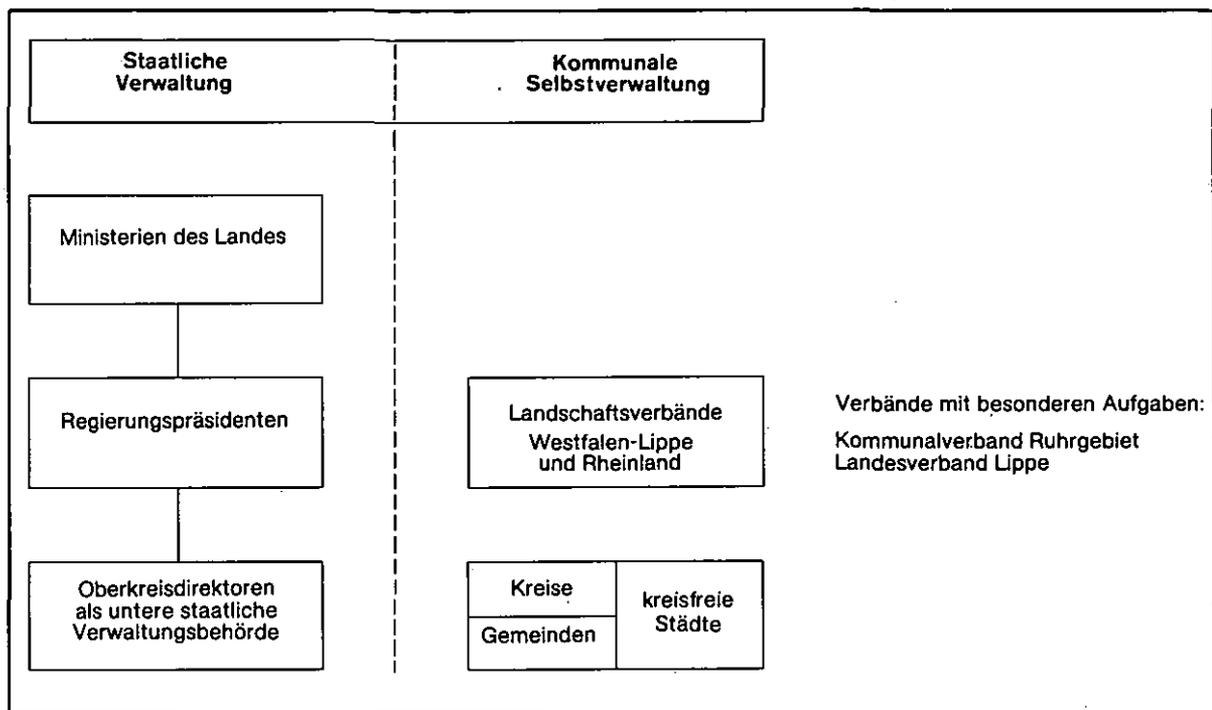
vorgegebenes Organisationsschema gibt, werden am Beispiel des Kreises Warendorf (Reg.-Bez. Münster) in Übersicht 2 exemplarisch dargestellt. Charakteristisch ist die Verknüpfung von Hoheits- und Leistungsverwaltung. Dabei haben Kultur und Sport, Planung, Natur- und Umweltschutz in den letzten Jahren beträchtlich zunehmende Bedeutung erlangt. Charakteristisch ist schließlich, daß weitere Einrichtungen der Wirtschaftsförderung und Kulturpflege – in anderen Kreisen auch Verkehrsunternehmen – in anderer Rechtsform existieren und mit dem Kreis kooperieren.

7. HÖHERE KOMMUNALVERBÄNDE UND LANDESVERBAND LIPPE (zu Karte 2.2)

Neben dem zumeist vierstufigen staatlichen und kommunalen Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland (Land – Regierungsbezirk – Kreis oder kreisfreie Städte – Gemeinde) existieren auch nach der Gebiets- und Verwaltungsreform oberhalb der Ortsebene verschiedentlich überörtliche Gebietskörperschaften oder Kommunalverbände, deren Aufgaben und Leistungen meist wenig bekannt sind.

In Ergänzung zu den Gemeinden als Trägern der örtlichen Selbstverwaltung gibt es in einigen Bundesländern, in denen kleine Kommunalgebilde erhalten geblieben sind, Gemeindezusammenschlüsse für die Erfüllung ansonsten nicht oder nur schwer leistbarer Aufgaben der Daseinsvorsorge; hierzu gehören die nur noch in Schleswig-Holstein erhaltenen Ämter, die Samtgemeinden in Niedersachsen, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz sowie die Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg und Bayern.

Auch die Landkreise – in Nordrhein-Westfalen wegen der spezifischen Raumstrukturen des Landes ausschließlich Kreise genannt – stellen Gemeindeverbände dar, die gelegentlich sogar schon den höheren Kommunalverbänden zugeordnet werden. Dies erscheint jedoch nicht sinnvoll, da Kreise mittelgroße Verwaltungseinheiten eines überschaubaren Gebietszuschnitts sind und von ihrer Funktion her zugleich die zweite Ebene der kommunalen Selbstverwaltung wie auch die untere staatliche Verwaltungsbehörde bilden.



Übersicht 3 Verwaltungsebenen in Nordrhein-Westfalen

In mehreren Bundesländern, darunter auch in Nordrhein-Westfalen, gibt es oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte eine dritte Ebene kommunaler Selbstverwaltung: die höheren Kommunalverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechtes (vgl. Übersicht 3).

7.1 VERBREITUNG, AUFGABEN, VERFASSUNG UND FINANZWIRTSCHAFT DER HÖHEREN KOMMUNALVERBÄNDE IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND – EIN ÜBERBLICK

Mit Ausnahme der Stadtstaaten, des Saarlandes und Schleswig-Holsteins gibt es in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland derzeit 16 höhere Kommunalverbände, deren Gebietszuschnitte meist historisch zu erklären sind. Zu ihnen zählen zweifelsfrei die beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe in Nordrhein-Westfalen, die Landeswohlfahrtsverbände Hessen (für das gesamte Landesgebiet), Baden und Württemberg-Hohenzollern (deckungsgleich mit den ehemaligen Ländern einschließlich der früheren preußischen Provinz Hohenzollern), die sieben bayerischen Bezirke, die den Flächen der staatlichen Regierungspräsidien entsprechen, sowie schließlich in Rheinland-

Pfalz der Bezirksverband Pfalz (ehemals bayerische Gebietsteile innerhalb des Regierungsbezirks Rheinhessen-Pfalz).

Weitere regionale Gemeindeverbände finden teils Erwähnung (vgl. MATTENKLODT 1972, S. 7f. und 234–237, MEYER-SCHWIKERATH 1982, S. 465–468, NESEKER/REINBOTH 1988, S. 69–71, ROMEYK 1988, S. 287–293) oder werden, „weil sie vom üblichen Schema stark abweichen, nicht in das Verzeichnis aufgenommen“, obwohl sie dem entsprechenden bundesdeutschen Dachverband angehören (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Höheren Kommunalverbände 1990, S. 6–7 oder Landschaftsverband Westfalen-Lippe 1990, S. 5). Dabei handelt es sich um den Kommunalverband Ruhrgebiet und den Landesverband Lippe in Nordrhein-Westfalen sowie die Ostfriesische Landschaft in Niedersachsen. Die genannten Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen überlagern dabei räumlich mit ihren Funktionen teilweise die Zuständigkeitsgebiete der Landschaftsverbände.

Gemeindeverbände haben im Rahmen der Gesetze das Recht zur Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG). Die höheren Kommunalverbände weisen nach Größe, Aufgaben, Verfassung und Finanzquellen große Unter-

schiede auf; in der Regel umfassen sie mehrere Landkreise und kreisfreie Städte, die Mitglieder des höheren Kommunalverbandes sind (Ausnahme: Lippe). Sie erfüllen die ihnen durch Gesetz im einzelnen zugewiesenen *Aufgaben* der kommunalen Selbstverwaltung, darunter vorrangig in den Bereichen Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kriegsopferfürsorge, Schwerbehindertenfürsorge und Gesundheitswesen (psychiatrische Versorgung). Dieses Funktionsspektrum wird durch die „vom üblichen Schema abweichenden“ Verbände nicht oder nur zum Teil wahrgenommen.

Weitere oder sonstige, z. T. besonders raumwirksame Aufgaben können sein: landschaftliche Kulturpflege; Gewässerunterhaltung und Landschaftspflege; Trägerschaft von Versorgungs- und Entschädigungskassen; Mitträgerschaft von Banken, Verkehrs- und Elektrizitätsversorgungs-Unternehmen; Trägerschaft von Heimen, Schulen, Behinderten- und Jugendeinrichtungen, Fachkrankenhäusern und kulturellen Institutionen, soweit sie nicht durch Gemeinden und freie Träger unterhalten werden können; Straßenbau und -unterhaltung und Denkmalpflege.

Einige dieser Tätigkeiten können staatliche Aufgaben sein, die den höheren Kommunalverbänden als Auftragsangelegenheiten des Staates übertragen sind (z. B. Heimaufsicht im Jugendbereich, Straßenwesen, Denkmalpflege).

Die nach Aufgaben, Einwohnerzahl, Finanzkraft und Fläche mit Abstand größten der höheren Gemeindeverbände sind die beiden Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland. Ihre Tätigkeit und die speziellen, überwiegend anders gelagerten Aufgaben des Kommunalverbandes Ruhrgebiet wie auch des Landesverbandes Lippe, dessen Existenz auf die Auflösung eines ehemals selbständigen Kleinstaates zurückgeht, werden noch gesondert dargestellt.

Zusammenfassend läßt sich zu den Aufgaben der höheren Kommunalverbände folgendes sagen: Das Planungs- und Bezugsgebiet für eine Aufgabe umfaßt im Interesse wirtschaftlicher Lösungen mehrere Kreise und kreisfreie Städte. Bei den Funktionen handelt es sich meist um Spezialaufgaben, für deren Erfüllung die Finanzkraft auf Orts- und Kreisebene nicht ausreicht (z. B. Blindenschulen, Heime für öffentliche Erziehung, Spezialkliniken), oder um Aufgaben, die wegen ihrer Bedeutung für den Gesamttraum

einer Landschaft einheitlich wahrgenommen werden (z. B. Landesstraßenbau, regionale Museumspflege). Anderenfalls müßte das jeweilige Bundesland diesen Verpflichtungen durch seine zuständigen Zentralbehörden oder nachgeordnete Fachbehörden nachkommen, wodurch es mit zusätzlichen Verwaltungsaufgaben belastet würde. „Diese Aufgaben werden besser, effizienter und bürgernäher im Rahmen der Selbstverwaltung durch höhere Gemeindeverbände erfüllt, wobei der Bürger unmittelbar in den dafür zuständigen Volksvertretungen mitwirkt“ (Bundesarbeitsgemeinschaft der Höheren Kommunalverbände 1990, S. 5). Hierdurch ist ein Mehr an Demokratie im Vergleich zu anderen Bundesländern gesichert (Landschaftsverband Rheinland 1990, S. 2).

Das *Verfassungsrecht* der höheren Kommunalverbände ist entsprechend der Situation in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Höheren Kommunalverbände 1990, S. 13–19). Die staatliche *Rechtsaufsicht* führt das Innenministerium, in Auftragsangelegenheiten gelten die Aufsichtsfunktionen in Form einer *Fachaufsicht*. Dabei kontrolliert der Staat, ob der höhere Kommunalverband die maßgeblichen Gesetze für sein Verwaltungshandeln beachtet hat. Die meisten höheren Kommunalverbände verfügen über *drei Organe*: eine *Versammlung* als oberstes Beschluß-Organ (Landschaftsversammlung, Verbandsversammlung, Bezirkstag); einen (Haupt-) *Ausschuß* als beschließendes Arbeitsorgan (Landschaftsausschuß, Verbandsausschuß, Bezirksausschuß) und weitere *Fachausschüsse* sowie den *Direktor* als Leiter der Verwaltung (Landesdirektor, Verbandsdirektor, Verbandsvorsteher).

Die Mitglieder der Versammlungen werden überwiegend nach den jeweiligen Kommunalwahlen von den Volksvertretungen der Kreise und kreisfreien Städte (Kreistag, Rat der Stadt) für die Dauer einer Amtsperiode gewählt. Die Verwaltungseinheiten sind entsprechend ihrer Einwohnerzahl vertreten, die politischen Parteien gemäß ihren Anteilen bei den Kommunalwahlen. In Bayern und in der Pfalz werden die Mitglieder der Bezirkstage unmittelbar vom Volk gleichzeitig mit den Landtagsabgeordneten gewählt.

Die *Finanzmittel* der höheren Kommunalverbände stammen aus mehreren Quellen.

Der weitaus größte Teil der Einnahmen kommt durch die Verbands- bzw. Landschaftsumlage ein, die von den kreisfreien Städten und Kreisen als Mitgliedskörperschaften zu erbringen ist. Die Zahlungen werden dabei nach der Steuerkraftsumme bemessen, wodurch eine zusätzliche Ausgleichsfunktion zwischen strukturstarken und strukturschwachen Räumen übernommen wird. Weitere Einnahmen ergeben sich durch Schlüsselzuweisungen des Landes sowie zweckgebundene Zuschüsse des Bundes und der Länder, Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb (Gebühren, Entgelte, Pflegekostenbeiträge Dritter, Mieten, Pachten) sowie schließlich durch Einnahmen des Vermögenshaushalts. Die Ausgaben werden auf Vorschlag des Kämmerers von der Versammlung festgelegt. Infolge der in vielen Feldern erweiterten Daseinsvorsorge und gestiegener Kosten, insbesondere im Pflege- und Sozialbereich sowie bei den Löhnen und Gehältern, sind die Etats der höheren Kommunalverbände in den letzten Jahren allgemein sehr belastet worden; sie wurden in einigen Fällen wegen großer Defizite von den zuständigen Innenministern nicht oder erst nach gewichtigen Kürzungen genehmigt.

Leistungen und Ansehen der höheren Kommunalverbände haben nicht unbeträchtlich dazu beigetragen, daß diese die breit angelegten Funktionalreformen nahezu unverändert überstanden haben und als Institution der kommunalen „Selbstverwaltung nicht in Frage stehen“, denn „Bürgerschaftliche Mitwirkung bei der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben ist auch in der größeren Region unverzichtbar“ (NESEKER/REINBOTH 1988, S. 12).

7.2 DIE LANDSCHAFTSVERBÄNDE WESTFALEN-LIPPE UND RHEINLAND

Während die meisten der aufgeführten höheren Gemeindeverbände Zuständigkeiten ausschließlich oder überwiegend im sozialen und/oder kulturellen Bereich haben, ist die Breite der Aufgaben bei den Landschaftsverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland unvergleichbar. Diese einzigartige Stellung geht zurück auf die lange Tradition beider Institutionen im Rahmen des preußischen Staates (zu Verfassung, Aufgaben und Leistung der preußischen Provinzialverbände vgl. BEHR in TEPPE 1987, S. 11–44, zur Entwicklung der

landschaftlichen Selbstverwaltung der Rheinlande LADEMACHER 1973, zur landschaftlichen Selbstverwaltung Westfalens bzw. zum Landschaftsverband Westfalen-Lippe NAUNIN 1960/61, 1984, HARTLIEB VON WALLTHOR 1978, 1983, TEPPE 1986 a, 1987, NESEKER/REINBOTH 1988, zu den höheren Gemeindeverbänden Norddeutschlands insgesamt MEYER-SCHWICKERATH 1982, zu beiden Landschaftsverbänden und zum Gemeindeverbandsrecht HOPPE 1958, OEBBEKE 1984, BECKER 1986 a, 1986 b). Die *geschichtliche Entwicklung* von der Provinz zum Landschaftsverband sei im folgenden schwerpunktmäßig am Beispiel Westfalens dargestellt.

Schon bei der Neugliederung des durch den Wiener Kongreß 1815 stark vergrößerten Preußen in zehn Provinzen, darunter auch die neue Provinz Westfalen, wurde in Aussicht genommen, daß die Provinzen „sowohl staatliche Verwaltungsbezirke als auch Selbstverwaltungskörper“ werden und in Anlehnung an die Städteordnung von 1808 und an die Tradition ständischer Verfassung in zahlreichen Altterritorien „mit Eigenständigkeit und Eigenleben“ ausgestattet sein sollten (HARTLIEB VON WALLTHOR 1983, S. 167 und 169; zum folgenden ausführlich ebd.). Nach wiederholter Anmahnung dieses Verfassungsversprechens, wobei der Freiherr VOM STEIN eine zentrale Persönlichkeit war, kam es 1823/24 zur Begründung von *Provinzialständen* (Vorläufer der heutigen Landschaftsversammlung). Eine neue Provinzialverfassung Westfalens wurde auf ständischer Grundlage erlassen (vier Stände: 11 ehemals reichsunmittelbare Fürsten, 20 Vertreter der Ritterschaft, 20 Repräsentanten der Städte, 20 Grundbesitzer als Vertreter der Landgemeinden), und 1826 traten die westfälischen Provinzialstände als Provinziallandtag erstmals unter Vorsitz VOM STEINS zusammen. 1842 wurde ein ständiger Ausschuß der Provinzialstände gebildet, der neue Wirkungsmöglichkeiten eröffnete. Die Provinziallandtage waren „beratendes und gutachtendes Organ der Zentralregierung und der staatlichen [vom Oberpräsidenten geleiteten] Verwaltungsbehörden in der Provinz“ (ebd., S. 174), erhielten darüber hinaus aber auch das Recht, Beschlüsse zum Landarmenwesen, zur Verwaltung der Irren- und Taubstummenanstalten sowie der Provinzial-Feuersozietät zu schaffen.

Die Jahre 1873–1886 brachten auf der Grundlage der preußischen Dotationsgesetze (1873, 1875) eine grundlegende Weiterentwicklung insofern, als den Provinzen nunmehr jährlich bestimmte Summen aus Staatsmitteln für vorgegebene Ausgaben zugewiesen wurden. Der Erlaß einer neuen Provinzialordnung am 29. 6. 1875 – in den westlichen Provinzen erst gültig ab 1. 8. 1886 – wandelte den provinzialständischen Verband, nunmehr *Provinzialverband* genannt, in einen *Kommunalverband* und damit in eine Gebietskörperschaft heutiger Prägung um, dessen Mitglieder die Land- und Stadtkreise waren. Nach dieser grundlegenden Änderung der Rechtsnatur wurde 1887 erstmals ein Landeshauptmann von Westfalen gewählt (August OVERWEG). Die Abgeordneten des Provinziallandtags wurden nunmehr von den Kreistagen und Magistraten bzw. Stadtverordnetenversammlungen der Stadtkreise gewählt, und zwar entsprechend der Einwohnerzahl analog dem geltenden Dreiklassenwahlrecht. Als Repräsentanten fanden in zunehmendem Maße leitende Verwaltungsbeamte sowie im Gefolge der industriellen Entwicklung Vertreter der Industrie und gewerblichen Wirtschaft Berücksichtigung. Ab 1886 nahm der Provinzialverband neue Zuständigkeiten im Straßenbau, Neben- und Kleinbahnwesen, in der Förderung der Landwirtschaft, bei öffentlichen Versorgungsunternehmen, in Kultur und Wissenschaft, Natur- und Heimatschutz sowie im Bank- und Kreditwesen auf.

Durch die Weimarer Verfassung wurde das Dreiklassenwahlrecht im ganzen Reichsgebiet abgeschafft. 1921 wurden erstmals von politischen Parteien Kandidaten für den Provinziallandtag aufgestellt und in unmittelbarer Wahl von den Bürgern der Provinz 134 Abgeordnete gewählt. Die Sozialhilfe in Form der Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene sowie der Wohlfahrtspflege wurden ausgebaut, der neuentstandene Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk gefördert, Landesplanungsverbände für Teilräume Westfalens und ab 1936 die Landesplanungsgemeinschaft Westfalen ins Leben gerufen (HARTLIEB VON WALLTHOR 1983, S. 192–193). 1936 wurde nach anderen wissenschaftlichen Kommissionen innerhalb des 1929 entstandenen Provinzialinstituts für Westfälische Landes- und Volkskunde auch die Geographische Kommission für

Westfalen, der Herausgeber dieses Atlas, begründet (vgl. Geographische Kommission 1986 und MAYR/TEMLITZ/BERTELSMEIER 1988). Ab 1933 schränkten gesetzliche und politische Eingriffe die Selbstverwaltung der Provinz mehr und mehr ein, und der staatlich bestellte Oberpräsident der Provinz wurde schon ab Dezember 1933 zum Chef der Verwaltung des Provinzialverbandes gemacht.

Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches ernannten die britischen Militärbehörden am 2. 6. 1945 Landesrat Bernhard SALZMANN zum Landeshauptmann des Provinzialverbandes Westfalen, am 2. 7. 1945 den früheren Münsterschen Regierungspräsidenten Dr. Rudolf AMELUNXEN zum Oberpräsidenten der Provinz Westfalen (ab 1. 1. 1946 Provinzialregierung). SALZMANN gelang es, gegenüber AMELUNXEN, der später erster Ministerpräsident des neugeschaffenen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen wurde (vgl. Kap. 2.1), und gegenüber anderen Politikern und den Militärbehörden den Fortbestand der westfälischen Selbstverwaltung zu sichern. Daran hatte ein aus Kommunalpolitikern berufener „Vorläufiger Provinzialausschuß“, ab 1949 „Beratender Ausschuß“ wesentlichen Anteil, der als kommunales Parlament tagte und politische wie auch raumwirksame Entscheidungen herbeiführte (Sozial- und Straßenwesen, Landes- und Denkmalpflege, Kulturförderung; vgl. NAUNIN 1984, HARTLIEB VON WALLTHOR 1983, S. 197–204, TEPPE 1986 a; NESEKER/REINBOTH 1988, S. 19–21).

Im Landesteil Nordrhein der ehemaligen Rheinprovinz blieb hingegen die Selbstverwaltung in die Provinzialregierung einbezogen, und es gab auch keine vergleichbaren parlamentarischen Gremien. Die Provinzial-Selbstverwaltung trat auf Wunsch des Oberpräsidenten stark zurück, „was den sinnfälligsten Ausdruck in der Nichternennung eines neuen Landeshauptmanns fand“ (ROMEYK 1988, S. 287).

Nach intensiven, jahrelangen politischen Auseinandersetzungen, die u. a. die völlige Beseitigung der regionalen Selbstverwaltung, die Schaffung eines Einheitsverbandes „Landesverband Nordrhein-Westfalen“ mit Sitz in Münster und aus landespolitischen Erwägungen die Wiederbegründung von zwei Kommunalverbänden vorsah, beschloß der Landtag von Nordrhein-Westfalen am

12. 5. 1953 eine *Landschaftsverbandsordnung* (GV. NW. 1953, S. 271), die mit Wirkung ab 1. 10. 1953 gesetzliche Grundlage für die landschaftliche Selbstverwaltung in den *Landschaftsverbänden Westfalen-Lippe* und *Rheinland* ist. Entscheidend war damals wohl der Wunsch der Landtagsabgeordneten, bestimmte Aufgaben der Daseinsvorsorge den in ihrem korporativen Charakter als Gemeinwesen bewährten „Geschichtslandschaften“ zu übertragen und damit deren regionale Identität zu erhalten. Insbesondere das Sozial- und das Verkehrsministerium des Landes erlebten einen beträchtlichen Aufgabenabbau (vgl. ROMEYK 1988, S. 291). Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe behielt seinen Sitz in Münster; der Landschaftsverband Rheinland zog 1959 von Düsseldorf nach Köln um. Sitz der preußischen Rheinprovinz war bis 1945 Koblenz gewesen, das seit 1945 zu Rheinland-Pfalz gehört.

Der Vorschlag einer Sachverständigenkommission zur regionalen und staatlichen Neuordnung Nordrhein-Westfalens von April 1968, der Anzahl und Funktionen der Landschaftsverbände verändert hätte, wurde von Landesregierung und Parlament nicht aufgegriffen; durch das 3. Funktionalreformgesetz vom 26. 6. 1984 verloren die Landschaftsverbände zwar einige Aufgaben, wurden im Kern ihrer Funktionen aber gestärkt und als Sachverwalter der regionalen Selbstverwaltung in den beiden Landesteilen bestätigt.

Im folgenden sollen Größe, Organe, Aufgabenkreis und Organisationsstruktur der beiden Verbände erläutert werden.

Dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) gehören als *Mitgliedskörperschaften* 18 Kreise und 9 kreisfreie Städte an, die 21.418 qkm Fläche umfassen und derzeit rd. 8,0 Mill. Einwohner zählen; das Verbandsgebiet umfaßt die Regierungsbezirke Arnsberg, Detmold und Münster. Mitglieder des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) sind die 13 Kreise und 14 kreisfreien Städte in den Regierungsbezirken Düsseldorf und Köln. Das Verbandsgebiet ist mit 12.656 qkm deutlich kleiner, hat aber mit z. Z. rd. 9,0 Mill. Einwohnern eine größere Wohnbevölkerung und eine entschieden höhere Einwohnerdichte.

Als *Organe* der beiden höheren Kommunalverbände gibt es je eine Landschaftsversammlung – in Westfalen umgangssprachlich

„Westfalenparlament“, im Rheinland „Rheinischer Rat“ genannt –, einen Landschaftsausschuß und den Direktor des Landschaftsverbandes (zum folgenden vgl. NESEKER/REINBOTH 1988, S. 24–27, Landschaftsverband Westfalen-Lippe 1990d, 1990 e, S. 8–15, Landschaftsverband Rheinland 1990, S. 4–10).

Die derzeitige 9. *Landschaftsversammlung* des LWL zählt 124, diejenige des LVR 136 Mitglieder. Die Mitglieder dieses zentralen Beschlußorgans werden für die Dauer von fünf Jahren nicht direkt, sondern mittelbar durch die Vertretungen der Mitgliedskörperschaften gewählt (zu Nach- und Vorteilen siehe TEPPE 1986 a, S. 72). Die Wahl erfolgt nach einem komplizierten Schlüssel, der sowohl die Einwohnergrößen der Mitgliedskörperschaften (je 75.000 Einwohner ein Mitglied) als auch den parteipolitischen Proporz berücksichtigt; ein Verhältnisausgleich wird notfalls über besondere Reservelisten durchgeführt.

Die drei- bis viermal jährlich zusammen tretende Landschaftsversammlung ist verantwortlich für

- die Festlegung der allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
- die Wahl der Mitglieder des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse,
- die Wahl des Landesdirektors und der Landesräte,
- den Erlaß der Haushaltssatzung, die Festsetzung der Investitionsprogramme, die Abnahme von Jahresrechnungen und Entlastungen sowie
- den Erlaß von Satzungen.

Das zweite Organ, der *Landschaftsausschuß*, besteht aus jeweils 17 Mitgliedern und tagt in der Regel monatlich. Er beschließt über alle nicht der Landschaftsversammlung vorbehaltenen Angelegenheiten, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt. Er hat insbesondere

- die Beschlüsse der Landschaftsversammlung vorzubereiten und durchzuführen,
- die Tätigkeit der Ausschüsse zu überwachen und aufeinander abzustimmen,
- die Verwaltungsführung des Direktors des Landschaftsverbandes zu überwachen und
- Vertreter des Landschaftsverbandes in Organen, Beiräten oder Ausschüssen von

juristischen Personen zu bestellen oder vorzuschlagen.

Zu seiner Entlastung werden jeweils *Fachausschüsse* gebildet (beim LWL derzeit 13, beim LVR 18). Diese haben beratende Befugnis, soweit ihnen nicht bestimmte Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen worden sind; sie können ihrerseits Kommissionen und Unterausschüsse bilden.

An der Spitze der Verwaltung steht als drittes Organ der *Direktor* (früher Landeshauptmann); sein allgemeiner Vertreter ist der Erste Landesrat. Der Direktor ist oberster Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter des Landschaftsverbandes, deren Anzahl sich in Westfalen-Lippe immerhin auf rd. 17.000, im Rheinland gar auf rd. 18.000 beläuft (Sollstellenzahl wegen Stellenteilung und Zeitstellen niedriger; beim LWL ca. 14.400, beim LVR ca. 16.000). Dem Direktor obliegen insbesondere

- die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse,
- die Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung und
- die Vertretung des Landschaftsverbandes in allen Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten.

Zur Wahrnehmung einzelner Geschäftsbereiche sind dem Direktor die *Landesräte* als leitende Beamte zugeordnet. Landesdirektor und Landesräte werden von der Landschaftsversammlung als kommunale Wahlbeamte auf acht Jahre gewählt.

Der *Aufgabenkreis* der Landschaftsverbände ist seit Begründung der Provinzialstände 1823/24 zwar gewachsen, weist aber insgesamt eine große Kontinuität auf. Trotz deutlicher Übereinstimmungen in den Grundstrukturen beider Verbandsverwaltungen gibt es entsprechend den individuellen Entscheidungen und unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen in Westfalen-Lippe und im Rheinland Unterschiede, die bereits aus den Organisationsplänen hervorgehen (vgl. Übersichten 4 und 5). Aufgaben und Leistungen sollen nur in Grundzügen und schwerpunktmäßig am Beispiel des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe aufgezeigt werden; hierbei können nur ausgewählte, vor allem raumwirksame tätige Einrichtungen besonders genannt werden (vgl. im folgenden NESEKER/REINBOTH

1988, Landschaftsverband Westfalen-Lippe 1988 a-b, 1990 a-e, Landschaftsverband Rheinland 1980/1990).

Die durch das 3. Gesetz zur Funktionalreform geänderte Landschaftsverbandsordnung vom 29. 5. 1984 (GV. NW. S. 314) stellt in § 5 fünf große Aufgabenbereiche der Landschaftsverbände heraus. Von ihnen werden an erster Stelle *soziale Aufgaben, Jugendhilfe und Gesundheitsangelegenheiten* angeführt. Die Landschaftsverbände sind überörtliche Träger der Sozialhilfe, Hauptfürsorgestelle der Kriegsofopferfürsorge und nach dem Schwerbehindertengesetz und nehmen die Aufgaben der Landesjugendämter sowie die Trägerschaft von Sonderschulen und von Fachkrankenhäusern wahr. Sie unterhalten und unterstützen u. a. über ihre Verbandsgebiete verteilte Einrichtungen der stationären Unterbringung und teilstationären Betreuung für Behinderte (z. B. Wohnheime und Internate, Werkstätten; Heilpädagogische Heime als besonderer Schwerpunkt im Rheinland), eine große Anzahl von psychiatrischen und anderen Fachkrankenhäusern (LWL: 21), von unterschiedlichsten Sonderschulen (LWL: 38) sowie spezielle Fachschulen und Jugendheime. Sie unterstützen ferner kommunale und freie Träger bei Aufgaben der Kur- und Heilfürsorge.

Hinsichtlich des zweiten Aufgabenkomplexes, des *Straßenwesens*, sind die Landschaftsverbände u. a. für Planung, Neu-, Um- und Ausbau von Bundesautobahnen, klassifizierten Bundes- und Landesstraßen und deren Unterhaltung verantwortlich. Dazu gehören auch die Überwachung von Brücken, Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, die Sicherung des Winterdienstes, der Bau von Lärmschutzwänden und die Anlage eines überregionalen Radwegenetzes. Schließlich wirken die Landschaftsverbände an Straßenbau-Planungen Dritter mit, sind Feststellungsbehörde für Landes-, Kreis- und z. T. Gemeindestraßen im Außenbereich und bewilligen Bundes- und Landeszuschüsse zu kommunalen Verkehrsvorhaben vom Straßenbau bis zum öffentlichen Personennahverkehr. Das System der nachgeordneten Landesstraßenbauämter, Autobahnämter und weiterer Dienststellen der Straßenbauverwaltung wird zusammen mit der übrigen Verkehrsverwaltung an anderer Stelle dargestellt (KREFT-KETTERMANN 1990, Karte I 2.3 u. Begleittext, Ziffer 4.3).

Direktor des Landschaftsverbandes

Persönliche Referentin des Direktors des Landschaftsverbandes

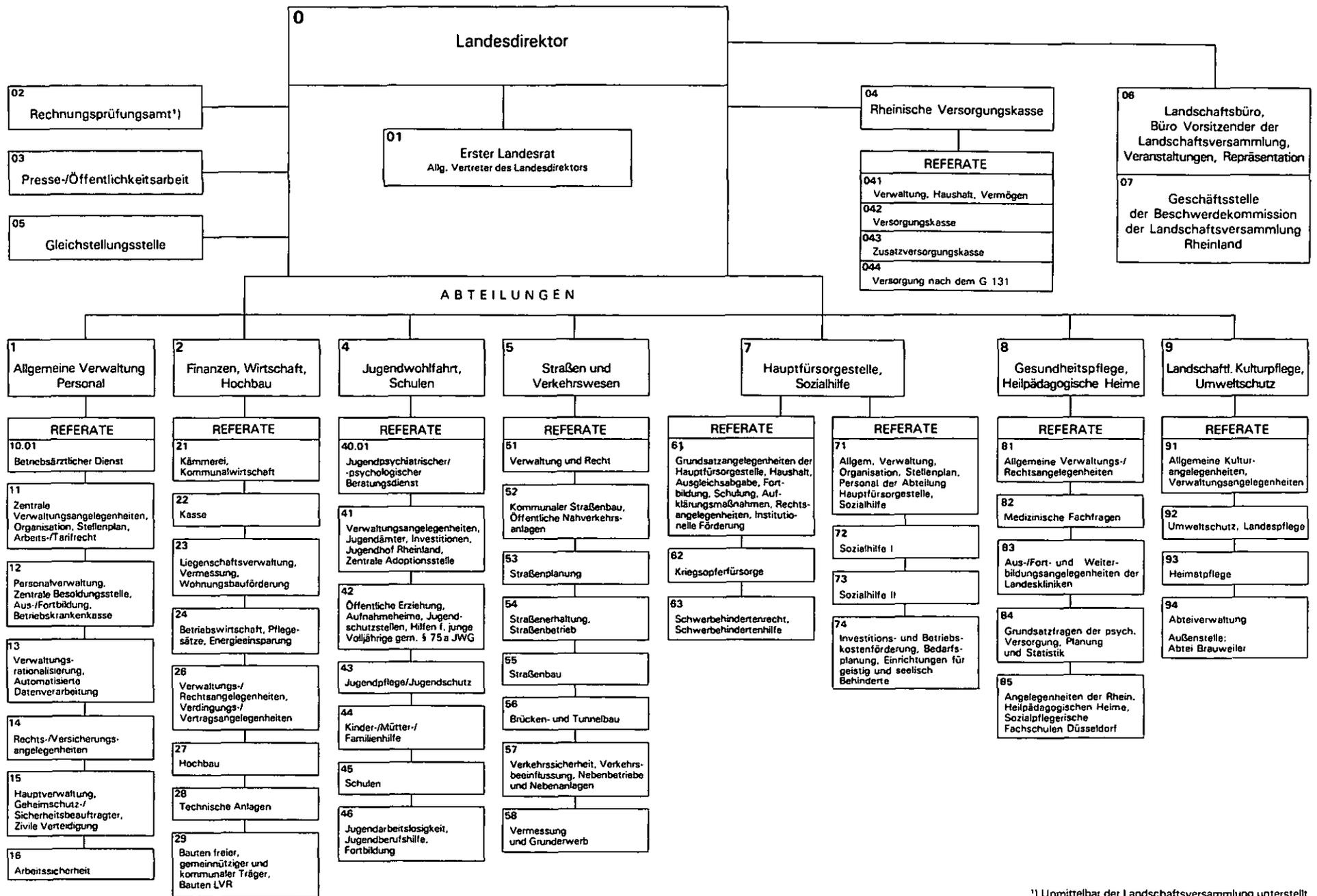
Allgemeiner Vertreter
Erster Landesrat

19
Rechnungsprüfungsamt; unmittelbar dem Landschaftsausschuss verantwortlich

Dem Direktor des Landschaftsverbandes dezernatsmäßig vorbehalten	10K Abt. Allg. Kommunalangelegenheiten 20 Kämmerlei 21 Liegenschaftsabteilung 28 Hauptkasse 30 Abt. Wirtschaftspflege	10/11 Haupt- und Personalabteilung	13 Hochbauabteilung	40 Abteilung Straßenbauverwaltung	50 Landesjugendamt	60 Abteilung Sozialhilfe und Sonderschulen	61 Hauptfürsorgestelle und Versorgungskassen	62/63 Abteilung Gesundheitswesen, Erholungs- und Heilfürsorge	70 Abteilung Kulturpflege	
Angelagen der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse Vertretung des Landschaftsverbandes bei Kredit-, Versicherungs- und Versorgungsunternehmen Koordinationsstelle Umweltschutz Gleichstellungsstelle	10K Allgemeine Kommunalangelegenheiten, Angelegenheiten des Rechts- und Beschwerdeausschusses 20 Kämmerlei Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen Wirtschaftlichkeitsfragen, Pflegesatzangelegenheiten und Rechnungswesen der eigenen Krankenhäuser Pflegesatzangelegenheiten für fremde Einrichtungen 21 Liegenschaften 28 Hauptkasse 30 Wirtschaftspflege	Arbeitsplatzbewertung, Rechtsangelegenheiten, Datenschutz, Aus- und Fortbildung, betrieblicher und sicherheitstechnischer Dienst, Behörden-Selbstschutz Tarifrecht, Stellenplan, Personalkosten, Geschäftsverteilungspläne Personalangelegenheiten der Krankenhäuser, Heime, Schulen Personalangelegenheiten der Straßenbauverwaltung Personalangelegenheiten der Hauptverwaltung und Einrichtungen der Kulturpflege, Angelegenheiten der Versorgungsempfänger, Fragen der Personalverteilung und Gleichstellung Verwaltungsorganisation, allg. Verwaltung, Einkauf, Gehaltsabrechnung Datenzentrale	Allg. Bauverwaltung, Rechtsangelegenheiten, Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Grundlagen- und Baukostenplanung, Jahreskrankenhausbauprogramm, Beratung und Prüfung der Baumaßnahmen fremder Träger im Rahmen der Bundes- und Landesförderung Planung und Durchführung von Hochbauten und Freianlagen einschl. der dazugehörigen tiefbautechnischen Anlagen Planung und Durchführung von Hochbauten und Freianlagen einschl. der dazugehörigen tiefbautechnischen Anlagen Versorgungstechnik, Energiesparmaßnahmen, Elektrotechnik Nachrichtentechnik	Grundsatzfragen, Angelegenheiten des Straßen- und Hochbauausschusses, Leiterkonferenzen Planfeststellungsbehörde Straßenverkehrssicherheit, Straßenverkehrstechnik, Straßenklassifizierung, Straßendatenbank, Lärmschutz, Verkehrsinformationssysteme Straßenunterhaltung, Infrastruktur, Straßenbetrieb Hochbauten der Straßenbauverwaltung Umwelt, Ökologie und Landschaftsplanung, Gestaltung des Straßenraumes in Ortsdurchfahrten, Landschaftsbau und Landschaftspflege, Verkehrsbautechnische kommunaler und anderer Bausträger Straßenplanung, Mitwirkung an Planungen Dritter Nachrichten-, Vermittlungs- und Übertragungstechnik Konstruktiver Ingenieurbau, Bauwerksunterhaltung Vermessung, Liegenschaftsnachweis Straßenbautechnik, Bau- durchführung, Verlags- und Vertiefungswesen, Bauprogramme Finanzen, Recht, Anbau und Straßenbenutzung Grunderwerb, Bewertungswesen, Liegenschaftsverwaltung	Grundsatzfragen der öffentlichen Erziehung, Heimeinweisung, Kostenangelegenheiten, Rechtsfragen der Förderung von Trägern der Jugendhilfe, Kosten, Urkundsbeamte Ausführung der Öffentl. Erziehung (Einzelfälle), Westf. Erziehungsstellen Jugendhilfeplanung Fortbildung für Erzieher, Praxisanleitung für Sozialpraktikanten, Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen, Förderung der integrativen Erziehung in Kindergärten, Westf. Fachschulen für Sozialpädagogik und Heilpädagogik Heimaufsicht Zentrale Adoptionsstelle, sozialpädagogische Familienhilfe, Pflegekinderwesen, Vormundschaftswesen, Jugendgerichtshilfe, Ausländerfragen Jugendpflege, Jugendbildung und -arbeit, -berufshilfe, -schutz, Öffentlichkeitsarbeit Organisations- und Rechtsfragen öffentlicher Träger, Öffene Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Jugendhof Wobbe Investitionen für Einrichtungen der Kinder-, Familien- und Jugendhilfe einschl. Jugendpflege	Allg. Verwaltung, generelle Sozialhilfeangelegenheiten, Förderungsmaßnahmen Richtlinien zur Satzung, Empfehlungen zum Sozialhilferecht Sozialhilfe für geistig und seelisch Behinderte und für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Sozialhilfe für geistig und seelisch Behinderte und für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Widersprüche und Rechtsstreitigkeiten Sozialhilfe für körperlich Behinderte, Hilfe für Tuberkulosekranke Sozialhilfe für Deutsche im Ausland, Kostenersatzung Abschnitt 9 BSHG Investitionen, Landesblindengeld, Sozialstationen Landesarzt für Körperbehinderte Sonderschulen, Werkstätten und Wohnheime für Behinderte, Sonderkindergärten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	Kriegsopferfürsorge Kriegsopferfürsorge Kriegsopferfürsorge, Rechtsangelegenheiten Kündigungsschutz und begleitende Hilfen für Schwerbehinderte, Grundsatzangelegenheiten Kündigungsschutz und begleitende Hilfen für Schwerbehinderte Kündigungsschutz und begleitende Hilfen für Schwerbehinderte, Rechtsangelegenheiten Technischer Beratungsdienst Psychosozialer Fachdienst WVK Westf.-Lippische Versorgungskasse Beamtenversorgung, Satzung Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesen Beamtenversorgung, Verdrängtenversorgung, Dienstunfallfürsorge ZKW Kommunale Zusatzversorgungskasse Westfalen-Lippe	Erholungs- und Heilfürsorge, Haushalts- und Rechnungswesen Unmittelbar vom Dezernenten wahrgenommen Medizinische Aufgaben Aus- und Fortbildung der in der Drogenarbeit tätigen Therapeuten und Berater, Angelegenheiten der Suchtbekämpfung Angelegenheiten der psychiatrischen Gesamtversorgung in Westf.-Lippe, Koordination der Referate in Grundsatzangelegenheiten Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten, Angelegenheiten der Beschwerdekommision Krankenhausbauobjektplanung Psychiatrische Evaluation	70 Rechtsangelegenheiten, Landesbildstelle Westfalen, Westf. Museum für Archäologie - Amt für Bodendenkmalpflege - Westf. Museum für Naturkunde, Westf. Archivamt, Westf. Amt für Denkmalpflege, Westf. Baupflegeamt, Westf. Freilichtmuseum, Detmold, Provinzialinstitut für Westf. Landes- und Volksforschung Allg. Kulturpflege, Westf. Landesmuseum für Kunst und Kulturgeschichte, Kloster Dalheim, Schloß Capperberg Westf. Freilichtmuseum Hagen, Westf. Industriemuseum, Westf. Museumsamt, Freilichtbühnen Westf. Amt für Landespflege, Biologisches Institut Metelen	71 Westf. Baupflegeamt 76 Westf. Amt für Denkmalpflege 79 Landesbildstelle Westfalen 31 Westf. Amt für Landespflege Außenstelle Arnberg Außenstelle Detmold

Erläuterung: 14 = Nr. der Abteilung der Hauptverwaltung

Übersicht 4 Verwaltungsgliederungsplan des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Hauptverwaltung (Stand 1990)



¹⁾ Unmittelbar der Landschaftsversammlung unterstellt

Übersicht 5 Verwaltungsgliederungsplan des Landschaftsverbandes Rheinland, Zentralverwaltung (Stand 1989)

Eine große Aufgabenvielfalt ist ferner im Bereich der *landschaftlichen Kulturpflege* gegeben (vgl. auch Landschaftsverband Westfalen-Lippe 1988 b). Beide Landschaftsverbände unterhalten verschiedene große Landesmuseen, darunter als zuletzt errichtete und noch im Aufbau befindliche je ein dezentrales Industriemuseum, ferner große Landesämter (Bodendenkmal-, Denkmalpflege-, Archiv-, Baupflege- und Museumsämter), je eine Landesbildstelle und je eine Klosteranlage (Dalheim im Paderborner Land, Brauweiler bei Köln). Als einzigartige regionale Forschungs- und Dokumentationsstelle besitzt der LWL das Provinzialinstitut für Westfälische Landes- und Volksforschung mit einer Wissenschaftlichen Hauptstelle und fünf wissenschaftlichen Kommissionen in Münster und der LVR ein Amt für Rheinische Landeskunde in Bonn. Eine besondere Attraktion bildet im Rheinland der Archäologische Park Xanten des LVR, der sogar Mitglied des Verbandes deutscher Freizeitunternehmen ist. Darüber hinaus unterstützen beide Landschaftsverbände die allgemeine Kulturpflege durch Zuschüsse an Heimatbünde und -vereine, Landesbibliotheken, -theater und -orchester sowie Freilichtbühnen, durch Zuwendungen an wissenschaftliche Institute und für Veröffentlichungen, durch Förderung der zahlreichen Museen und von Ausstellungen sowie nicht zuletzt durch die Vergabe von verschiedenen Kulturpreisen und Forschungsstipendien.

Der LWL ist durch die Landschaftsverbandsordnung gehalten, zur Wahrung der kulturellen Belange des früheren Landes Lippe mit dem Landesverband Lippe im Rahmen der allgemeinen landschaftlichen Kulturpflege und bei der Einrichtung, dem Ausbau und der Unterhaltung von Kulturinstituten zusammenzuarbeiten (§ 5, Absatz 3). Er hat in Lippe mit Unterstützung des Landesverbandes das Westfälische Freilichtmuseum Bäuerlicher Kulturdenkmale – Museum für Volkskunde – in Detmold errichtet und als Außenstelle des Industriemuseums eine Ziegelei in Lage-Sylbach übernommen; die Zusammenarbeit hat sich auch hinsichtlich der Förderung lippischer Kulturinstitutionen bewährt (HOLLÄNDER/JURGENSEIT 1984, S. 50).

Vierter Aufgabenbereich der Landschaftsverbände ist die *Landes- und Landschaftspflege* (Amt für Landespflege mit Außenstel-

len beim LWL, Referat Umweltschutz und Landespflege beim LVR). Die Verbände können auf Antrag der Mitgliedskörperschaften Landschafts-, Grünordnungs- und Objektpläne erstellen, nehmen Stellung zu Landes- und Gebietsentwicklungsplänen, fördern und finanzieren Pflanzmaßnahmen und erarbeiten Umweltverträglichkeitsstudien. Im Rheinland wird auch an der Planung von Naturparks mitgewirkt.

Ein weiteres, fünftes Aufgabenfeld der Landschaftsverbände, das in Westfalen-Lippe sehr viel stärker als im Rheinland gepflegt wird, ist der Bereich der *Kommunalwirtschaft* (jeweils im Zuständigkeitsbereich des Kämmers). Es handelt sich dabei um wirtschaftliche Beteiligungen, mit deren Hilfe regional wirksame Unternehmen gestärkt und gesichert werden sollen bzw. auf ihre Fortentwicklung Einfluß genommen werden kann (u. a. Landesbank, Energieversorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe). Der LWL ist in Fortführung seiner gesundheitsfürsorglichen Aktivitäten u. a. auch an der Trägerschaft dreier Bädergesellschaften in Bad Sassendorf, Bad Waldliesborn und Bad Westerkotten beteiligt, wozu es kein Pendant im Rheinland gibt. Insgesamt wird deutlich, daß die Landschaftsverbände mit ihren kommunalwirtschaftlichen Aktivitäten solche Aufgaben wahrnehmen, die im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und Kreise ihren Ursprung und in jedem Fall einen regionalen Bezug haben (vgl. im einzelnen Landschaftsverband Westfalen-Lippe 1990 e, S. 28 und NESEKER/REINBOTH 1988, S. 57–61).

Die bisher nicht erwähnten Abteilungen und Referate der Landschaftsverbände für die Allgemeine Verwaltung, für Personal, Finanzen und Hochbau sind notwendige Bestandteile einer jeden Verwaltung.

Welche *Perspektiven* haben die Landschaftsverbände unter Berücksichtigung jüngerer Entwicklungen? Der Aufgabenkatalog der Landschaftsverbände kann durch Gesetz ergänzt werden; doch ist eine Erweiterung unwahrscheinlich, da sie mit der Aufbringung entsprechender Mittel einhergehen müßte. Eher herrschen Funktionseinschränkungen vor (zum folgenden vgl. u. a. HARTLIEB VON WALLTHOR 1988, S. 205–208). So verloren 1975 mit der Auflösung der Landesplanungsgemeinschaften die Landschaftsverbände deren Geschäftsführung und damit

Einbußen im übergreifenden Bereich räumlicher Planung. Im gleichen Jahr wurde mit dem Landschaftsgesetz die Mitwirkung des Landschaftsverbandes beim Naturschutz aufgehoben, ihm aber umgekehrt die Ausarbeitung von Landschaftsplänen für seine Mitgliedskörperschaften eröffnet. Schon seit 1953 sind die Landschaftsverbände nicht mehr Garantieträger der Landesversicherungsanstalten; ihre Anteile an der 1969 gegründeten Westdeutschen Landesbank sind deutlich kleiner als bei den früheren provinzbezogenen Girozentralen, und 1970 erlosch die Beteiligung an auf Provinzebene arbeitenden Siedlungsgesellschaften durch deren Zusammenfassung in der Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen für Städtebau, Wohnungswesen und Agrarordnung (LEG). Neue Aufgaben wurden in den Bereichen Jugendwohlfahrt, Sozialhilfe und Denkmalpflege (Denkmalschutzgesetz vom 1. 7. 1980) übertragen, die Zuständigkeit bei der landschaftlichen Kulturpflege durch das Land aber insofern geschmälert, als dieses spektakuläre eigene kulturelle Initiativen startete (Landesgalerie 1986, „Nordrhein-Westfalen-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege“, „Stiftung Kunst und Kultur des Landes Nordrhein-Westfalen“, Museumsförderung durch Mittel der Städtebauförderung) und damit in Konkurrenz zu den Landschaftsverbänden trat. Weitere Funktionseinbußen sind durch die fortschreitende europäische Integration und die Einführung des Europäischen Binnenmarktes ab 1993 nicht auszuschließen, obwohl andererseits unterstellt werden muß, daß gerade die Regionen wichtige Grundpfeiler eines vereinigten Europa sein werden.

Vereinzelte Kritik an der Arbeit der Landschaftsverbände bis in die jüngste Gegenwart hinein macht indessen deutlich, daß die „Form vermittelter Öffentlichkeit und Transparenz“ noch keineswegs befriedigen kann und daß ihre Wirksamkeit im öffentlichen Bewußtsein sich noch viel zu wenig festgesetzt hat (vgl. TEPPE 1986 a, S. 77). Landschaftliche Selbstverwaltung und Staatsverwaltung stehen in einem vertraglich geregelten Konkurrenzverhältnis zueinander, und es sollte unter Berücksichtigung von primärer Eignung und Wirkung jenes Verfassungselement erhalten und gestärkt werden, „das die föderative Struktur Deutschlands ergänzt und dem alten Postulat bürgerlicher Mitwir-

kung und Mitverantwortung im Staat entspricht“ (HARTLIEB VON WALLTHOR 1988, S. 208).

7.3 DER KOMMUNALVERBAND RUHRGEBIET

Der seit 1920 bestehende Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) – bis 1979 unter dem Namen Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) – ist der älteste deutsche Großraum- oder Regionalverband im funktionalen Sinne und nächst den ehemaligen preußischen Provinzialverbänden (in Nordrhein-Westfalen seit 1953: Landschaftsverbände) und dem früheren interkommunalen „Zweckverband Groß-Berlin“ (1912–1920) auch der größte und älteste deutsche Gemeindeverband entsprechend dem Kommunalverfassungsrecht. Er nimmt Aufgaben und Tätigkeiten nicht für das Gebiet einer ehemaligen Provinz, sondern für eine administrativ geteilte Wirtschaftsregion wahr, wobei seine Kompetenzen im Laufe der Zeit beträchtlich, sein Zuständigkeitsbereich geringfügig verändert wurden. Der heutige Kommunalverband Ruhrgebiet hat eine Verbandsfläche von 4.433 qkm; ihm gehören die elf kreisfreien Städte des Reviers von Duisburg im Westen bis Hamm im Osten sowie die Kreise Wesel, Recklinghausen, Ennepe-Ruhr-Kreis und Unna – zusammen 53 selbständige Städte und Gemeinden – mit insg. rd. 5,3 Mill. Einwohnern an (zu Entwicklung und Tätigkeit des Verbandes vgl. u. a. NEUFANG 1963, KÖRBER 1965, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 1970, STEINBERG 1971, SCHMITZ 1972, Kommunalverband Ruhrgebiet 1984, 1990, PANKOKE 1990, zur Raumstruktur und Raumentwicklung des Ruhrgebietes u. a. DEGE/DEGE 1980/1983, STEINBERG 1985, Geographische Kommission für Westfalen 1988, BRONNY/DEGE 1990).

Über die Grenzen dreier Regierungsbezirke (Düsseldorf, Münster, Arnsberg) und zweier Provinzen (Rheinland und Westfalen) hinweg war im 19. Jh. auf der Grundlage von Kohle und Stahl an Rhein und Ruhr Deutschlands größtes Industriegebiet herangewachsen. Dabei kam es zu außergewöhnlichen, heute oft als „Zersiedlung“ beschriebenen Überformungen der Kulturlandschaft und zu einem kaum vorstellbaren Gegensatz zwischen der wirtschaftlichen Potenz der Ruhrindustrie und der mangelnden Infrastruktur der Städte und Gemeinden.

1910 setzte der Düsseldorfer Regierungspräsident erstmals eine Grünflächenkommission für den rheinischen Teil des „Ruhrkohlenbezirks“ ein; 1912 legte der Essener Beigeordnete Dr. Robert SCHMIDT – ab 1920 erster Verbandsdirektor des SVR – als Denkschrift einen „General-Siedlungsplan“ vor, der als erste landesplanerische Gesamtkonzeption für das Ruhrgebiet in den Teilgebieten Städtebau, Wirtschaft, Verkehr, Versorgung und Erholung anzusehen ist, obwohl auftragsgemäß nur der rechtsrheinische Teil des Reg.-Bez. Düsseldorf Berücksichtigung finden sollte (SCHMIDT 1912). Die Denkschrift gilt als Grundstein für die Errichtung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk durch den preußischen Landtag am 5. 5. 1920; Sitz des Verbandes wurde Essen. Den letzten Anstoß für seine Errichtung hatten Kohle-Reparationsleistungen nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg und der zu diesem Zweck kurzfristig notwendige Bau von 150.000 Bergarbeiterwohnungen gegeben. Als Verbandsgebiet wurden die damaligen und die zu erwartenden Standorträume des Bergbaus, der Stahlerzeugung und -verarbeitung gewählt einschließlich ländlicher Räume im Norden und Westen des Reviers, die von der fortschreitenden Industrialisierung in zunehmendem Maße geprägt oder beeinflusst wurden (damalige Kreise Unna, Recklinghausen, Dinslaken, Moers und Geldern). Dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk wurden Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten insbesondere in den Bereichen städtebauliche Planung, Siedlung, Verkehr und Freiflächen übertragen. Eine Generalklausel ließ die „Verwaltung aller Angelegenheiten“ zu, die der „Förderung der Siedlungstätigkeit im Verband dienen“, und machte somit eine Fortentwicklung der Arbeit in den Bereichen möglich, die zum Zeitpunkt der gesetzlichen Errichtung 1920 noch nicht abzusehen waren (Kommunalverband Ruhrgebiet 1990, S. 2).

Die *Wirksamkeit des Verbandes* läßt sich in drei deutlich voneinander getrennte Epochen einteilen. In einer ersten, über den Zweiten Weltkrieg hinwegreichenden Periode bemühte sich der SVR sehr stark um die Schaffung von Verbandsgrünflächen und ihre Verknüpfung zu regionalen Grünzügen, um die Sicherung und Schaffung eines einheitlichen Verkehrs-, insbesondere Straßennetzes (z. B. Ruhrschnellweg, N-S- und O-W-Ver-

bandsstraßen), um die Festsetzung und Freihaltung künftiger Verkehrsstrassen des Schienen- und Straßenverkehrs und nur vereinzelt um Flächenfestsetzungen und wirtschaftliche Nutzungen im Auftrag der Mitgliedskörperschaften; hinzu kamen spätere staatliche Auftragsangelegenheiten wie z. B. der Naturschutz.

Mit dem 2. nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz wurde der SVR 1962 – ebenso wie die Landesplanungsgemeinschaften Westfalen und Rheinland – selbst Landesplanungsgemeinschaft und erlangte damit die Zuständigkeit für die Regionalplanung im Ruhrgebiet (vgl. u. a. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 1970, SCHMITZ 1972, PANKOKE 1990). Der für das gesamte, damals rd. 4.600 qkm große Verbandsgebiet aufgestellte Gebietsentwicklungsplan (GEP) von 1966 und ein nicht mehr genehmigter Entwurf GEP Regionale Infrastruktur von 1974 sind ebenso markante Zeugnisse dieser bis Ende 1975 dauernden Periode wie die Aktivitäten im Bereich der Freizeitplanung.

Durch die zusammen mit der Gebietsreform erfolgte Auflösung dieser kommunal bestimmten Landesplanungsgemeinschaften und die Verlagerung der Regionalplanung zu den Bezirksplanungsräten bei den staatlichen Regierungspräsidenten verlor der SVR entscheidend an Einfluß und mußte zeitweilig sogar mit seiner Auflösung rechnen. Der massive Einsatz von Funktionsträgern der Mitgliedskörperschaften und anderen Stellen veranlaßte schließlich 1978 den Innenminister, eine Bestandsgarantie für den Verband abzugeben, aber mit veränderter Aufgabenstellung. Durch das 2. Gesetz zur Funktionalreform von 18. 9. 1979 erhielt der SVR eine neue gesetzliche Grundlage und den sinnvolleren Namen „Kommunalverband Ruhrgebiet“ (KVR). In das für die Gegenwart noch zu erläuternde Funktionsspektrum wurde neben fest umrissenen Aufgaben wiederum eine Generalklausel eingefügt, die auch künftig die Übernahme neuer Tätigkeiten ermöglicht. Die Verbandsgrenze wurde den Kreisgrenzen nach der kommunalen Neugliederung angepaßt. So gehören beispielsweise die Städte Selm und Werne im neuen Kreis Unna zum Verbandsgebiet. Dieses verkleinerte sich jedoch dadurch geringfügig, daß von zwei Gebietskörperschaften, denen die Zugehörigkeit freigestellt war, die kreisfreie Stadt Hagen weiterhin im Verband verblieb,

während der neue Kreis Kleve mit der Fläche des ehemals zugehörigen Altkreises Geldern nicht beiträt.

Von seiner *Verfassung* her ist der Kommunalverband Ruhrgebiet eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes mit dem Recht der Selbstverwaltung durch seine gewählten *Organe*. Dies sind die durch mittelbare Wahl berufene *Verbandsversammlung*, der neben 43 stimmberechtigten Vertretern der Stadt- und Kreisparlamente beratend auch je eine Arbeitnehmer- und Arbeitgeberfraktion als Wirtschaftsrepräsentanten (je fünf Mitglieder), drei Vertreter der Bezirksplanungsräte und die 15 Hauptverwaltungsbeamten der kreisfreien Städte und Kreise angehören, sodann ein 16köpfiger *Verbandsausschuß* und der *Verbandsdirektor* als Chef der Verwaltung; die *Verbandsversammlung* hat außerdem sechs weitere Ausschüsse gebildet, die sich deutlich von denen der übrigen Kommunalverbände unterscheiden.

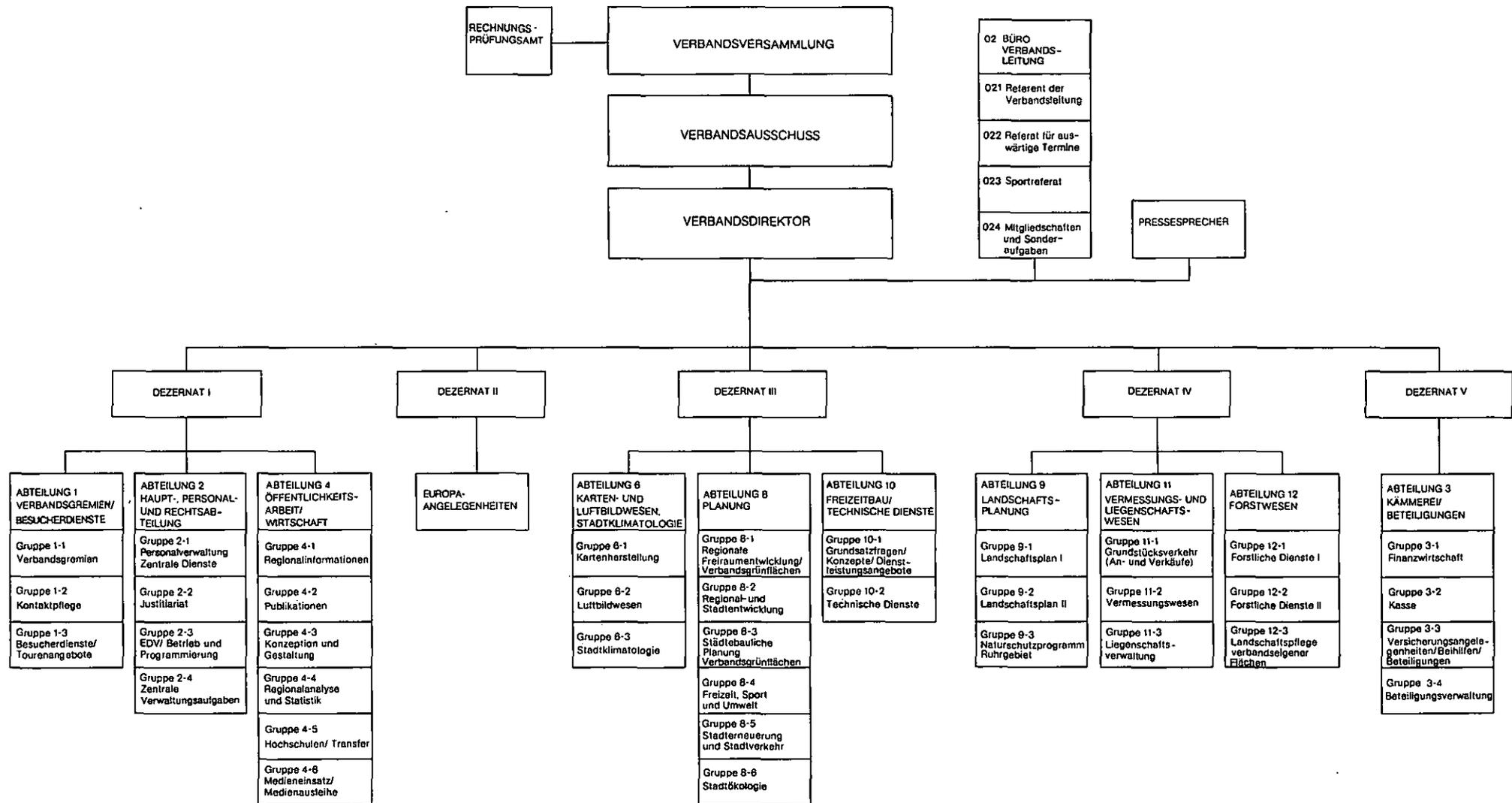
§ 4, Abs. 1 des neuen Gesetzes über den Kommunalverband Ruhrgebiet von 1979 schreibt vier *Aufgaben* fest und ermöglicht unter gewissen Auflagen auch weitere Tätigkeiten. Dem Funktionsspektrum entspricht das Organisationsschema des Verbandes (vgl. Übersicht 6). Da in einem industriellen Ballungsraum, der zudem durch einen dramatischen Strukturwandel gekennzeichnet ist, Konflikte bei der funktional sinnvollen Zuordnung von Wohn-, Wirtschafts-, Verkehrs- und Freiflächen unvermeidlich sind, hat der Gesetzgeber die *Freiraumsicherung* als erste Aufgabe nachhaltig bestätigt. Konkret sollen Grün-, Wasser-, Wald- und sonstige von der Bebauung freizuhalten Flächen mit überörtlicher Bedeutung für die Erholung und zur Erhaltung eines ausgewogenen Naturhaushaltes gesichert werden (Verbandsgrünflächen). Der Verband hat allein seit 1968 zur Sicherung, Rückgewinnung und Entwicklung von Freiflächen 9.212,1 ha Grundbesitz, z. B. in der Haard und der Kirchheller Heide erworben (vgl. SCHLÜTER/WEWER 1989, S. 44–46); diese Ankäufe entsprechen der Fläche der Stadt Mülheim a. d. Ruhr. Die gesamten Verbandsgrünflächen betragen 1990 265.276,6 ha. Der KVR ist ferner mit der Behebung von Landschaftschäden und der Wiederherstellung eines ansprechenden Landschaftsbildes befaßt, wozu u. a. das 1985 entwickelte Naturschutzprogramm insbesondere in der Emscherzone

des Ruhrgebiets dient (Pacht und Ankauf, Flächenrecycling, Biotopentwicklung, ökologische Vernetzung, Renaturierung von Industrie- und Bergehalden; vgl. GEISLER/FRANKEN/SCHAUER 1989).

Der Verband wurde sodann weiterhin verpflichtet, sich an der Errichtung und dem Betrieb öffentlicher *Freizeitanlagen mit überörtlicher Bedeutung* zu beteiligen. Neben der Sicherung und Pflege naturnaher Erholungsräume hat er vor allem seit den 60er Jahren begonnen, in Zusammenarbeit mit Städten und Kreisen ein Gesamtkonzept von Freizeitanlagen zu entwickeln und sukzessive zu realisieren (fünf Revierparks und zwei Freizeitzentren als bedeutendste Anlagen, weitere Freizeitschwerpunkte und Freizeistätten; vgl. u. a. SCHNELL 1983, FREUND 1987, Geographische Kommission 1988). Die ca. 25–40 ha großen Revierparks werden jeweils zur Hälfte von den beteiligten Städten und dem KVR getragen. Erfahrungen zu Planung, Unterhaltung und freizeitpädagogischer Organisation werden vielfältig weitergegeben.

Eine dritte Aufgabe ist die Durchführung von *vermessungstechnischen und kartographischen Arbeiten* für das Verbandsgebiet. Als Hilfe für die vielfältigen Planungsaufgaben seiner Mitgliedskörperschaften und für den eigenen Bedarf veranlaßt der Verband seit 1952 regelmäßige Befliegungen des Ruhrgebiets (Senkrecht- und Schrägbilder) und hat von 1971–1984 das aus 126 Rahmenkarten bestehende „Stadtplanwerk Ruhrgebiet“ zusammen mit den Städten und Gemeinden herausgebracht. Aus ihm sind – z. T. auch für nicht verbandsangehörige Gemeinden – Stadtpläne und verschiedene Themenkarten entwickelt worden, während die Luftbilder als Grundlagen von Luftbildkarten dienen und zu Realnutzungskartierungen und multitemporalen Auswertungen herangezogen werden. Im Zusammenhang mit den Nutzungsstrukturen wird auch besondere Aufmerksamkeit der Stadtklimatologie und ihrer Erforschung gewidmet. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, daß der KVR eine hervorragend ausgestattete Druckerei mit Groß-Scanner für die Farblithographie besitzt.

Vierte Pflichtaufgabe ist die *Öffentlichkeitsarbeit* für das Verbandsgebiet, derer das ehemals krisengeschüttelte Ruhrgebiet auf dem Weg zum mittlerweile erfolgreichen Strukturwandel in besonderer Weise bedarf. Hier ist zunächst eine große Anzahl unter-



Übersicht 6 Organisationsplan des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (Stand 1990)

schiedlicher Publikationen von Sachdarstellungen über Planungshefte bis zu illustrierten Informationsbroschüren und weiteren Medien zu nennen. Über eigene Tagungen, Teilnahme an Fachkongressen und Messen (u. a. mit Informationsständen und einem Info-Bus), spezielle Beratung und Besucherbetreuung von Multiplikatoren und allgemeine Tourenangebote für alle Interessenten und nicht zuletzt über bundesweite intensive Werbekampagnen („Das Ruhrgebiet – Ein starkes Stück Deutschland“) wird versucht, Vorurteile über die Region abzubauen und zu einem neuen Bild vom Ruhrgebiet beizutragen. Auch an der Koordinierung von Projekten der 1988 beschlossenen Internationalen Bauausstellung Emscher-Park ist der KVR beteiligt.

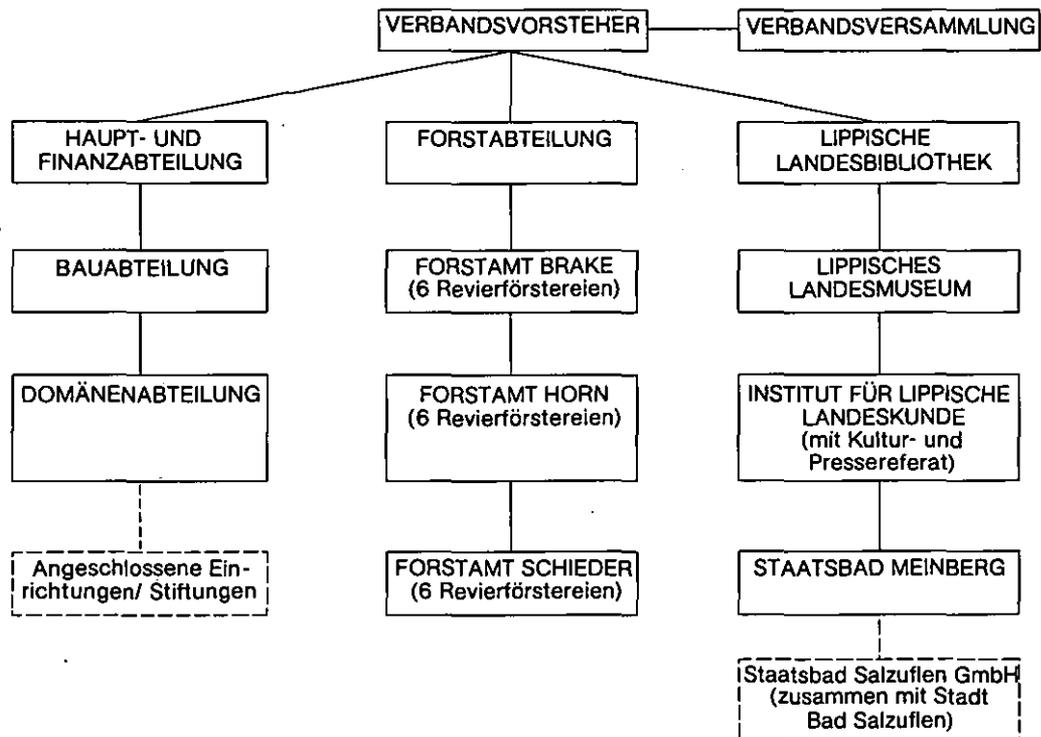
Neben diesen vier Tätigkeiten kann der Verband gemäß § 4, Abs. 2–6 des Gesetzes von 1979 *weitere Dienstleistungen* übernehmen, wenn sie ihm von allen oder einzelnen Mitgliedern übertragen werden. Die Städte und Kreise können – bei Pflichtaufgaben mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde – den Verband als ihren Partner beauftragen, Leistungen zu erbringen, die sie selbst allein nicht effektiv genug erledigen können. Namentlich genannt sind Tätigkeiten nach dem Abfallbeseitigungs- und dem Landschaftsgesetz sowie erforderliche fachliche und organisatorische Dienste. Der KVR ist alleiniger Gesellschafter der Abfallbeseitigungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH (AGR) mit Sitz in Essen, die das Rohstoffrückgewinnungszentrum Ruhr (RZR) in Herten, neun Zentraldeponien, ein Kompostwerk und weitere Einrichtungen unterhält. Von 49 im Verbandsgebiet aufzustellenden Landschaftsplänen wurden bzw. werden 41 vom KVR erarbeitet. Zahlreiche landschaftspflegerische Maßnahmen, darunter auch im Bereich der Forstentwicklung, wurden auf den Verband übertragen. Als notwendige organisatorische und fachliche Dienstleistungen dienen u. a. die regelmäßige Erstellung der „Städte- und Kreisstatistik Ruhrgebiet“ sowie vielfältige Planungshilfen bei Stadt- und Stadtteilentwicklungskonzepten, bei Maßnahmen und Konzepten zur Wohnumfeldverbesserung, Verkehrsberuhigung und Gewerbeumfeldverbesserung sowie bei der Aufstellung von Bebauungsplänen für Frei- und Erholungsräume sowie für Innenstadtkerne im Rahmen der Stadterneuerung. Im Vorfeld der europä-

ischen Integration wurde unlängst ein Dezernat für Europaangelegenheiten eingerichtet.

Trotz Beschneidung seiner Kompetenz seit 1975 stellt der Kommunalverband Ruhrgebiet noch immer ein Dienstleistungsunternehmen von erstaunlicher Breite dar, das ohne die im Abfallbereich tätige Tochtergesellschaft und die übrigen Beteiligungen rd. 370 Mitarbeiter zählt. Seine besondere Stärke liegt darin, daß er als wichtige Klammer des administrativ und planerisch geteilten Ruhrgebietes von seinen in den Organen repräsentierten Mitgliedskörperschaften und über die sog. „Beratende Bank“ auch von der Ruhrwirtschaft einen fast uneingeschränkten Rückhalt genießt (vgl. auch PANKOKE 1990, S. 65–66) und daß er über die Gremienvertreter und die Öffentlichkeitsarbeit auch im Bewußtsein der Ruhrgebietsbevölkerung präsent ist.

7.4 DER LANDESVERBAND LIPPE

Der von seiner Zuständigkeit flächenkleinste der hier zu behandelnden Verbände ist der 1949 entstandene Landesverband Lippe, der anders als die beiden Landschaftsverbände und der Kommunalverband Ruhrgebiet keinen höheren Kommunalverband im eigentlichen Sinne bildet, wohl aber eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes. Zwar nimmt er Aufgaben wahr, „die nur in einem größeren Gebietsrahmen lösbar sind“ und die ein „Spezialwissen“ erfordern, „das die übliche Verwaltungskraft der Landkreise und kreisfreien Städte übersteigt und nur für überörtliche Funktionsräume wirtschaftlich vorgehalten werden kann“ (Bundesarbeitsgemeinschaft der Höheren Kommunalverbände 1990, S. 4 und 5); doch sind die beiden ehemaligen lippischen Kreise Detmold und Lemgo nicht Mitglieder des Verbandes. Gleichwohl ist dieser Mitglied der Bundesarbeitsgemeinschaft der höheren Kommunalverbände. Der nach Genese und Funktionsspektrum einzigartige Verband versteht sich als Sachwalter des lippischen Vermögens, Wahrer lippischer Tradition und Förderer des Gemeinwohls für Lippe (vgl. BARTELT 1984, HOLLÄNDER/JURGENEIT 1984 und „Landesverband Lippe 1949–1989“, 1989). Genese und einige seiner Funktionen sind mit der Ostfriesischen Landschaft vergleichbar (vgl. Ostfriesische Landschaft u. a. 1985).



Übersicht 7 Organisationsplan des Landesverbandes Lippe (Stand 1989)

Die *Ursprünge* des Verbandes gehen auf das Ende des Ersten Weltkrieges zurück. Als seinerzeit nach der Abdankung des letzten Fürsten Leopold IV. das Fürstentum Lippe in einen Freistaat überführt wurde, mußte auch die Frage des Verbleibs des Landesvermögens neu geregelt werden. Schon seit der Aufklärung war wiederholt darüber diskutiert und gestritten worden, in welcher Weise die Erträge aus dem im Besitz des Herrscherhauses stehenden Domonialvermögen („Domanium“) am besten zum Wohle der lippischen Bevölkerung nutzbar gemacht werden könnten. Im Domonialvertrag vom 31. 10. 1919 zwischen dem Fürstenhaus zur Lippe und dem neugegründeten Freistaat wurde festgelegt, daß bestimmte Vermögensanteile – darunter das Residenzschloß in Detmold sowie land- und forstwirtschaftliche Nutzflächen – als Privatbesitz beim Fürstenhaus verbleiben, während rund $\frac{1}{5}$ auf den Freistaat übergehen (BARTELT 1984, S. 2). Geschäftsführendes Mitglied des dreiköpfigen Landespräsidiums (Regierung) war damals Heinrich DRAKE, der dieses Amt bis 1933 behielt.

Als Lippe – wiederum mit DRAKE an der Spitze einer neuen Landesregierung –

1946–48 mit Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen über den Anschluß des Landes Lippe an ein größeres Territorium verhandelte, spielte die Frage der Zukunft des Staatsvermögens eine entscheidende Rolle. Lippe sollte nach Planungen der britischen Besatzungsbehörden ursprünglich mit Niedersachsen vereinigt werden. Nachdem DRAKE in Verhandlungen mit dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten AMELUNXEN u. a. neben der Verlegung der Bezirksregierung für Ostwestfalen-Lippe von Minden nach Detmold auch die Nutzung des Domonialvermögens durch Lippe und die Erhaltung seiner kulturellen Einrichtungen in 16 sog. Punktationen erreicht hatte (vgl. GIESE 1953, S. 6–8), setzte er sich für den Anschluß an Nordrhein-Westfalen ein, der von der britischen Militärregierung dann auch durch die Verordnung Nr. 77 am 21. 1. 1947 angeordnet wurde. DRAKE selbst wurde nicht nur erster Regierungspräsident für Ostwestfalen-Lippe, sondern auch erster Verbandsvorsteher des neugeschaffenen Landesverbandes Lippe.

Die Gesetze über die Vereinigung Lippes mit Nordrhein-Westfalen und über den Landesverband Lippe vom 5. 11. 1948 – in Kraft

seit dem 12. 10. 1949 – regeln im einzelnen die *Aufgaben* des Verbandes (vgl. Übersicht 7) und sehen als Organe einen für 12 Jahre gewählten Vorstandsvorsteher sowie eine Verbandsversammlung vor; dieses aus 10 Vertretern des heutigen Kreises Lippe bestehende Gremium wird vom Kreistag Lippe gewählt, ehemals von den Altkreisen Detmold und Lemgo. Der Verband war bis 1985 in Detmold in unmittelbarer Nachbarschaft des Lippischen Landesmuseums untergebracht. Nach der Sanierung und Restaurierung von Schloß Brake (1983–85) siedelte er 1985 in die prachtvolle Weserrenaissance-Schloßanlage nach Lemgo-Brake über. Die Sitzverlegung war im Zusammenhang mit dem Bielefeld-Gesetz als Ausgleich für den Kreissitz-Verlust Lemgos festgelegt worden.

Der Landesverband Lippe erfüllt verschiedenste Aufgaben vorrangig in den Bereichen der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik, von Freizeit, Erholung, Gesundheit sowie der landschaftlichen Kulturpflege (vgl. im einzelnen HOLLÄNDER/JURGENEIT 1984 und „Landesverband Lippe 1949–1989“, 1989). Der umfangreiche *Grundbesitz* umfaßt mehr als 3.200 ha landwirtschaftliche Nutzflächen, verteilt auf 18 Domänen und Pachthöfe (rd. 1.300 ha) sowie Kleinpachthöfe (rd. 2.000 ha), und mit über 16.500 ha Wald den größten zusammenhängenden Forstbesitz in Lippe mit Nebenbetrieben wie Steinbrüchen, Sandgruben und Waldgaststätten. Zum Besitzum zählen ferner die Schlösser Brake und Varenholz, die Burg Blomberg, das Jagdschloß Oesterholz, verschiedenste Wohn- und Wirtschaftsgebäude, je ein Studentenwohnheim in Detmold und Lemgo sowie Gebiete mit Erbbaurechten für Zwecke des Wohnungsbaus und der Wirtschaftsansiedlung. „In der Nutzung dieses Vermögens kommt es dem Landesverband darauf an, die Wirtschaftskraft der Region durch Förderung eigener und mit ihm verbundener Unternehmungen zu stärken, den Grundbesitz zu erhalten und durch eine aktive Grundstücks politik den lippischen Kommunen wie auch Einzelunternehmen und Privatpersonen für berechnigte Anliegen z. B. der Verbesserung der Infrastruktur oder der Gründung und Ansiedlung neuer Industrieunternehmen entsprechende Hilfen zu geben“ (BARTELT 1984, S. 3).

Der Landesverband ist darüber hinaus Träger der traditionsreichen *Staatsbäder* Bad

Salzuflen und Bad Meinberg, die auch für Bestand und Entwicklung des Fremdenverkehrs in Lippe von großer Bedeutung sind. Neue medizinische Erkenntnisse erfordern beständige Investitionen zur Fortentwicklung und Zukunftssicherung der Bäder. Die Kur einrichtungen von Bad Salzuflen werden seit 1986 von einer eigenständigen Staatsbad Bad Salzuflen GmbH getragen, deren Gesellschafter der Landesverband Lippe und die Stadt Bad Salzuflen sind.

Die Kurparkanlagen sowie der große Waldbesitz unterliegen einer intensiven *landschaftspflegerischen und forstlichen Betreuung*. Diese schließt auch die Sicherung von vier Naturschutzgebieten von zusammen über 300 ha Fläche mit ein – bedeutendstes ist das NSG Externsteine –, ferner Maßnahmen zur Erhaltung von Flora und Fauna, die Anlage und Unterhaltung von Wanderwegen, Schutzhütten, Grill- und Spielplätzen. Als neue Freizeitstätten wurden 1976 das Weserfreizeitzentrum Kalletal-Varenholz und 1983 das Erholungszentrum Schieder mit dem neuen Emmerstausee errichtet.

Beträchtliche Leistungen erbringt der Landesverband im Bereich der *Kulturpflege*. Als eigene Kulturinstitute unterhält er die aus der ehemaligen fürstlichen Privatbibliothek hervorgegangene Lippische Landesbibliothek mit umfangreichen Spezialsammlungen, das Lippische Landesmuseum als größtes Regionalmuseum in Ostwestfalen-Lippe (u. a. mit eigener Bodendenkmalpflege-Abteilung) sowie das 1971 gegründete Institut für Lippische Landeskunde. Letzteres unterhält Sammlungen, organisiert Ausstellungen, fördert Künstler und Kunst und publiziert die Forschungsreihe „Lippische Studien“. Mit erheblichen Zuschüssen wird das Landestheater Detmold unterstützt; das Theatergebäude ist Eigentum des Landesverbandes, der es kostenlos einem Theaterverein als Träger des Theater-Betriebes überläßt. Seit 1974 stiftet der Landesverband im Dreijahresrhythmus einen Kulturpreis; in der „Malerstadt“ Schwalenberg werden seit 1978 jährlich zwei Stipendien für Künstleraufenthalte vergeben. Schließlich fördert der Landesverband neben seinen eigenen Einrichtungen kulturelle Maßnahmen, die durch Vereine, Verbände und Einzelpersonen organisiert werden und aus Eigenmitteln allein nicht getragen werden können. Hierzu gehört u. a. die gemeinsam mit dem Lippischen Heimat-

bund herausgegebene Zeitschrift „Heimatlippe“. Die Bauabteilung des Landesverbandes ist auch für baudenkmalpflegerische Maßnahmen zuständig.

Vier *weitere Einrichtungen* sind dem Landesverband Lippe angeschlossen: die unselbständigen Stiftungen Hermannsdenkmal-Stiftung (materielle und ideelle Betreuung) und die Lippische Waisenhauskasse, die Lippische Landes-Brandversicherungsanstalt (öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigenem Vermögen und eigener Rechtsfähigkeit) und das Lippische Damenstift St. Marien zu Lemgo (Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Altenwohnheim und eigenem Vermögen).

Aus den aufgeführten Aktivitäten wird deutlich, daß der Landesverband für die Bewohner Lippes eine bedeutsame Einrichtung darstellt, die darüber hinaus mit ca. 600 Beschäftigten einer der wichtigsten Arbeitgeber im Kreis Lippe ist. Aufgabenstellung und -erfüllung wären nicht denkbar ohne die 800jährige Kontinuität lippischer Geschichte. Der Landesverband ist mehr als eine geschichtlich gewachsene Vermögensverwaltung, sondern versteht sich „als ein moderner Dienstleistungsbetrieb, der im kulturellen und strukturellen Bereich die Entwicklung des lippischen Raumes maßgeblich mitbestimmt“ (HOLLÄNDER in „Landesverband Lippe 1949–1989“, 1989, S. 295).

8. KRITISCHE WÜRDIGUNG DER KOMMUNALEN NEUGLIEDERUNG UND AUSBLICK

Die kommunale Gebietsreform hat wie kaum eine andere Reform in den 1960er und 70er Jahren die politische Diskussion der Bundesrepublik Deutschland bestimmt und mit ihren Ergebnissen die „politischen Landkarten“ drastisch verändert. Gab es am 30. 6. 1966 insgesamt 24.411 selbständige Gemeinden und mehr als 400 Landkreise, so waren Anfang 1985 nur noch 8.506 Gemeinden, darunter 2.473 Einheitsgemeinden, und 237 Landkreise übriggeblieben (SCHMIDT-EICHTAEDT in HENKEL 1986, S. 17).

Entsprechend dem föderalen Aufbau unseres Staates waren Lösungswege und Ergebnisse der Neugliederung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Trotz der Absichtserklärungen, in allen Flächenländern

„sollte ein möglichst einheitlicher Typ der regionalen Verwaltungseinheiten angestrebt werden“ und es dürfe „der Zusammenhang mit der notwendigen Neugliederung der Länder und der mit der weiteren Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung nicht außer Betracht bleiben“ (Landesregierung NRW 1970, S. 144), hat es kaum eine Koordinierung durch die Innenminister gegeben; die ursprüngliche Verpflichtung zur Neugliederung des Bundesgebietes ist mit der Änderung von Art. 29 GG am 23. 8. 1976 in eine Kann-Bestimmung entfallen (Bundesgesetzblatt, Teil I, 1976, Nr. 107, S. 2381–2382).

Auch für das Land *Nordrhein-Westfalen* war die Gebietsreform ein epochales Ereignis von großer Tragweite, durch das die Verwaltungsstrukturen in den Verdichtungsräumen beträchtlich, im ländlichen Raum aber besonders stark mit der Schaffung neuer Flächengemeinden und Großkreise verändert wurden.

Die *Durchsetzung neuer Organisationsmodelle in Verdichtungsräumen* muß in Nordrhein-Westfalen als *gescheitert* angesehen werden. Andere Bundesländer haben mit verschiedenartigen Modellen Zeichen gesetzt: Niedersachsen mit der veränderten Weiterentwicklung des Zweckverbandes Großraum Hannover – ein gleicher Verband für Braunschweig wurde wieder aufgelöst –, das Saarland mit dem Stadtverband Saarbrücken, Hessen mit dem Umlandverband Frankfurt sowie Baden-Württemberg und Bayern mit einigen Nachbarschaftsverbänden. Ausgerechnet im am höchsten verdichteten Bundesland wurde die Stadt-Umland-Problematik durch konventionelle Verwaltungsstrukturen gelöst.

Die nach landesplanerischen und verwaltungswissenschaftlichen Zielvorstellungen erfolgte Errichtung von Flächengemeinden hat insgesamt zu einer deutlichen *Stärkung der Gemeinden* durch größere Einwohnerzahlen, Gemeindeflächen und Finanzkraft geführt. Der Schaffung einer hauptamtlichen Verwaltung in allen Gemeinden folgten durch die Funktionalreform die Befugnisweiterung und Stärkung der neuen Gemeindeparlamente. Der optimalere Flächenzuschnitt ermöglichte eine *sinnvolle Bauleitplanung* und trug damit entscheidend zur Aufwertung und Weiterentwicklung *zentraler Einrichtungen* wie auch zur *Wirtschaftsförderung* bei (z. B. Beseitigung innerstädtischer Gemengelagen,

Ausweisung neuer Gewerbe- und Industrie-
flächen im Außenstadtbereich, Stadtsanie-
rung und Errichtung von Fußgängerzonen;
vgl. u. a. WALUGA 1989 für den Kreis Unna,
HEINEBERG 1987 am Beispiel Hemer, BEK-
KER 1989 für Lennestadt). Mit einem Investi-
tionsschub in den neuen Gemeinden ist die
Infrastruktur des ländlichen Raumes näher
an die Ausstattung städtischer Gemeinden
herangerückt. Als erste Baumaßnahmen wur-
den häufig neue Rathäuser realisiert, aller-
dings auch Schulen, Kulturzentren und ande-
re Einrichtungen des Gemeinbedarfs. Zwar
werden heute zentralörtliche Funktionen in
allen Gemeinden des Landes Nordrhein-
Westfalen ausgeübt, doch haben einige noch
immer erhebliche grundzentrale Defizite
(vgl. BLOTEVOGEL/DOHMS/GRAEF/SCHICK-
HOFF 1990, S. 20).

Jahrelange Rivalität unter Partnern neuer
Großgemeinden forderte insbesondere sei-
tens der neuen Verwaltungen ein hohes Maß
an Verständnis und Einfühlungsvermögen.
Die *Eingliederung* und das *Zusammenwach-
sen von Gebietsteilen* gingen dann um so
besser vonstatten, je intensiver die kommu-
nale Vorsorge auch außerhalb der Kernstädte
sichtbar wurde. In eingemeindeten Dörfern
gibt es häufig noch ein distanziertes Verhält-
nis gegenüber dem Zentralort und eine resi-
gnative Grundstimmung (WEBER in HENKEL
1986 am Beispiel von Madfeld/Stadt Brilon),
Reichweiten räumlicher Kenntnisse und
Orientierungen in großflächigen neuen Ge-
meinden sind z. T. recht begrenzt, weil die
kleineren Raumeinheiten Orientierungsmi-
telpunkte geblieben sind (WEBER 1989 am
Beispiel der Stadt Arnsberg). Offensichtlich
ist der Gebietszuschnitt einiger der neuen
Gemeinden doch zu großflächig gewählt wor-
den.

Besonders problematisch erwies sich die
Entwicklungsplanung in den 41 *zweipoligen
Gemeinden*, in denen das Stadtteildenken
z. B. bei der Siedlungsexpansion oder bei der
Standortfestlegung neuer Einrichtungen er-
heblich größer war und noch ist als die
Bereitschaft zu Funktionsteilungen (vgl.
SCHÖLLER 1984 a am Beispiel von Sprockhö-
vel). Wenn Gemeinden als Organisations-
und Lebensräume auseinanderfallen, entwik-
kelt sich bei den Bürgern nicht selten eine
ziemliche Gleichgültigkeit gegenüber der Ge-
meinde bei starker emotionaler Bindung an
den Ortsteil. In einigen Städten konnte durch

unterschiedliche Verteilung von Einrichtun-
gen ein Ausgleich geschaffen werden, z. B.
Kreishaus in Steinfurt-Burgsteinfurt, Stadt-
verwaltung in Steinfurt-Borghorst. Im Falle
Rheda-Wiedenbrück wurde das Gelände der
Landesgartenschau 1988 in der Emsaue zur
verbindenden Mitte der Doppelstadt.

Altgemeinden mit *Funktionsverlusten* wa-
ren zumeist um einen Ausgleich bemüht. Es
ist festzustellen, daß sich die zentralörtliche
Stellung ehemaliger Kreissitze, z. B. Lüding-
hausen und Büren, gegenüber heutigen Kreis-
städten ungünstiger entwickelt hat, weil nach
dem Verlust öffentlicher Verwaltungen auch
ein Abzug kreisorientierter Behörden und
Verbände eingetreten ist. Andererseits haben
die Errichtung von Außenstellen der Kreis-
verwaltungen mit publikumsintensiven Ab-
teilungen, Maßnahmen der Funktionalre-
form zugunsten der Städte und andere öffent-
liche und private Investitionen – z. B. Wirt-
schaftsförderung in Ahaus und Lübbecke, die
Umsiedlung des Landesverbandes Lippe von
Detmold nach Lemgo – beträchtliche Kom-
pensationswirkungen erzielt (KIPP 1984).

Der Verlust *lokaler Autonomie im ländli-
chen Raum* (vgl. HENKEL 1986), der sich
nach der Schließung von Schulen und der
Eingemeindung der Dörfer u. a. im Verlust
des Ortsnamens als postalische Bezeichnung
und der Beendigung statistischer Eigenreihen
äußerte, wird von den Bürgern überwiegend
als substanzieller Verlust empfunden. Gegen-
bewegungen zur Erhaltung und Rückgewin-
nung der *lokalen Identität* sind das verstärkte
Engagement in Heimatvereinen – 52 % aller
Mitgliedsvereine innerhalb des Westfälischen
Heimatbundes wurden erst nach 1968
gegründet, darunter nahezu ein Drittel in
eingemeindeten Stadt- und Ortsteilen (RID-
DERMANN 1987, S. 82–84) – sowie in Förder-
kreisen, Planungsbeiräten oder Dorfräten,
um im außerparlamentarischen Raum Inter-
essen der Altgemeinden zu vertreten. Über-
wiegend wird durch die neuen Gemeinden
die Beschäftigung mit Geschichte und Tradi-
tionen eingegliedert Ortsteile sehr geför-
dert, wie die große Anzahl seither erschiene-
ner Dorfchroniken und -monographien be-
weist. In Bayern wurden nachträglich ca. 20,
in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und
Niedersachsen vereinzelt Kleingemeinden
wieder selbständig, in Hessen die umstrittene
Großstadt „Lahn“ (Gießen/Wetzlar) wieder
aufgelöst.

Abb. 3: Städte und Stadtrechtsorte in Nordrhein-Westfalen 1990 und deren Gemarkungen



Eine „Reform der Reform“, d. h. eine Rückkehr zum früheren Zustand, wird in Nordrhein-Westfalen jedoch auch von Kritikern der Gebietsreform zumeist als nicht realistisch angesehen, so daß Lösungen zur Behebung von Problemen innerhalb der neuen Gemeindestrukturen gefunden werden müssen (vgl. dazu KÖSTERING 1984, Arbeitskreis des Westfälischen Heimatbundes beim Westfalentag 1985 in Lippstadt und „Resolution von Bleiwäsche 1986“ in HENKEL 1986, S. 143–148). Einem Zusammenschluß von Bürgervereinigungen ehemals selbständiger Städte (Kettwig, Wattenscheid, Hohenlimburg/Berchum, Porz, Rheinhausen, Rheydt/Wickrath) hat das Innenministerium die Auftragserteilung für ein Gutachten an zwei Gutachter ihrer Wahl zugestanden, mit dem noch immer nicht akzeptierte Neugliederungsmaßnahmen von 1974 in ihren Voraussetzungen und Folgen erneut überprüft werden sollten. Die Gutachter sind dabei nach detaillierten Abwägungen zu dem Ergebnis gekommen, daß alle Eingemeindungen aufrecht erhalten werden können und daß für das Land kein Anlaß besteht, die kommunale Selbständigkeit der eingegliederten Städte wiederherzustellen (LANDWEHRMANN/ROTTMANN 1987, insb. S. 178–181). Den Repräsentanten der neuen Gemeinden wurden

gleichzeitig Verhaltensregeln aufgezeigt, durch die sie die neuen Gesamtstädte „auch zur Heimat der bisher auf ihre Ursprungsgemeinden orientierten Gemeindeangehörigen“ werden lassen könnten (ebd., S. 181).

Die Maßnahmen der Territorial- und Funktionalreform haben nicht nur zum Autonomieverlust der meisten früheren Gemeinden Nordrhein-Westfalens und zu einer gravierenden „Flurbereinigung“ der örtlichen Gebietseinheiten und der Kreise geführt. Mit der beträchtlichen Ausweitung zahlreicher Städte in ihr Umland und durch neue Stadtrechtsverleihungen ist es auch zu einer verwirrenden *Veränderung des Begriffs „Stadt“ im administrativen Sinne* gekommen (zu dieser Problematik vgl. GORKI 1974, 1977, 1988 u. ders. in GORKI/PAPE 1987, S. 10–13). Wenngleich der amtliche Gemeindetitel „Stadt“ sachlich heute völlig belanglos und – anders als früher – mit keinerlei besonderen Privilegien verbunden ist, so wird die Titelverleihung doch als besonderer Prestigefaktor einer Gemeinde empfunden (vgl. erfolglose Prozesse von Gemeinden gegen das Land).

Erfolgte die Stadtwerdung als behördlicher Akt früher dann, wenn ein Ort nach Struktur, Siedlungsform und anderen die soziale und kulturelle Eigenart der örtlichen Gemeinschaft bestimmenden Merkmalen bereits städtisches Gepräge aufwies (so z. B. 1964 im Falle Heessen, Altkreis Beckum), so ist heute die Zuerkennung der Stadtrechte als unmittelbare Folge der Funktionalreform bei Erreichen des Schwellenwertes von 25.000 Einwohnern möglich – allerdings wohl bei vergleichbaren Gegebenheiten (vgl. Stadterhebung der acht rheinischen Gemeinden Bornheim, Hennef [Sieg], Niederkassel, Kaarst, Korschenbroich, Neukirchen-Vluyn, Voerde [Niederrhein] und Pulheim ab 1. 1. 1981). Abb. 3 und Tab. 5 charakterisieren die Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens nach ihrer Rechtsstellung (vgl. auch Kap. 6).

Derzeit (1990) gibt es in Nordrhein-Westfalen nach eigenen Auswertungen nur noch 134 von 396 Gemeinden ohne Stadttitel (= 34 %), davon 74 im Landesteil Westfalen und 60 im Landesteil Nordrhein, während zwei Drittel aller Gemeinden das Stadtrecht besitzen (Tab. 5). Von den 175 Gemeinden Westfalens mit Stadtrecht, die 1965 in den „geographisch-landeskundlichen Stadtkurzbeschreibungen“ enthalten waren, blieben bei

Tabelle 5 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nach der Rechtsstellung 1990

Gemeinden	Nordrhein	Westfalen	Insgesamt
1. Kreisfreie Städte	14	9	23
2. Große kreisangehörige Städte	7	20	27
3. Mittlere kreisangehörige Städte	52	46	98
4. Übrige Städte	32	82	114
5. Gemeinden	60	74	134
2.–5. Kreisangehörige Städte und Gemeinden	151	222	373
Gemeinden insgesamt	165	231	396

Quellen: Innenminister d. Landes NW (1980): Kommunale Gebietsreform. Düsseldorf, S. 17–19 (zu Ziff. 2 u. 3); Landesamt f. Datenverarbeitung u. Statistik NW (1989): Die Bevölkerung der Gemeinden Nordrhein-Westfalens am 31. 12. 1988. Düsseldorf

der Gebietsreform – meist bei vergrößertem Gebietszuschnitt – lediglich 133 Stadtrechtsorte unter ihrem bisherigen Namen erhalten, während 42 durch Eingemeindungen bzw. Zusammenschlüsse ihre Selbständigkeit verloren. 23 Großgemeinden erhielten erstmals den Stadttitel, davon 14 durch Neuverleihungen und neun durch Übernahme des Stadtrechts von Ursprungsgemeinden. Von diesen Gemeinden mit ererbten Stadtrechten erfüllen die zweipoligen Doppelstädte Rheda-Wiedenbrück und Steinfurt (ehemals Burgsteinfurt und Borghorst), bedingt mit je einer Altgemeinde Marsberg (Nieder-, Obermarsberg) und Isselburg (Isselburg, Anholt, Werth) tatsächliche Stadtfunktionen, während die anderen Stadtrechtsorte mit geerbten Stadtrechten kaum oder keinerlei Stadtfunktionen aufweisen (Schieder-Schwalenberg, Horn-Bad Meinberg, Marienmünster, Porta Westfalica, Hörstel).

In den Ballungsrand-Kreisen Recklinghausen, Ennepe-Ruhr-Kreis, Mettmann und paradoxerweise auch im ländlich geprägten Kreis Höxter gibt es ausschließlich „Städte“, darunter als Kuriosität die – bereits erwähnte – kleine, durch die Neugliederung geschaffene „Stadt“ Marienmünster mit ca. 4.900 Einwohnern auf der Fläche von zwei ehemaligen Zwergstädten ohne Stadtfunktionen mit zugehörigen Ämtern. Mit dem Zusammenschluß kleiner Kommunalgebilde wurden bei der Gebietsreform Großgemeinden geschaffen und mehrfach – z. T. in Fortführung landesherrlicher Titularrechte – per Gesetz zu „Städten“ ernannt, die funktional gesehen diesen Titel überhaupt nicht verdienen (vgl. GORKI 1974). Einschränkungen sind auch dann zu machen, wenn periphere Wohnplätze von Flächengemeinden – z. B. im Süderbergland – oder selbst dörfliche Vororte im Außenbereich kreisfreier Städte als „Stadtteile“ bezeichnet werden, obwohl sie weiterhin nichtstädtische Siedlungen im funktionalen Sinne sind. So hat die kommunale Neugliederung mit ihren Maßstabsvergrößerungen zu einer statistischen Verstädterung geführt, die als solche bei Überprüfung des zentralörtlichen Güter- und Dienstleistungsangebotes als nicht gerechtfertigt erscheint und mithin nur eine „Pseudo-Verstädterung“ darstellt (GORKI 1974, S. 48). Ein besonders eklatantes Beispiel aus dem Osnabrücker Land ist die Überführung des gesamten Altkreises Melle, bestehend aus der gleichnamigen

Kreisstadt mit rd. 9.000 Einwohnern und 56 Gemeinden mit überwiegend unter 1.000 Einwohnern (insg. rd. 40.000 Einw. auf 254 qkm), in die heutige Stadt Melle ab 1. 7. 1972.

Eine sachgerechte, von bloßen historischen Traditionen losgelöste Überprüfung des Stadtbegriffs erscheint dringend geboten.

Auch wenn die Gebietsreform abgeschlossen und die Funktionalreform seit einigen Jahren nicht mehr aktuell ist, wird in der gegenwärtigen Legislaturperiode des Landtages eine Novellierung des gesamten Gemeinderechtes anstehen mit dem Ziel, die Verwaltung weiter zu vereinfachen und Defizite bei der Bürgermitwirkung zu verbessern. Sie wird auf einer umfassenden Befragung aus dem Jahre 1988 aufbauen, durch die das Innenministerium die Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen erkundet hat (Innenminister 1989 b).

LITERATUR

- AMMANN, W. (1982): Die Bezirksplanung als Bindeglied staatlicher und kommunaler Planung? München (= Beitr. z. Kommunalwiss., 4)
- ANTE, U. (1981): Politische Geographie. Braunschweig (= Das Geographische Seminar)
- ANTEPOTH, J. (1975): Bielefeld – Eigenständigkeit und Citybezogenheit der Stadtbezirke einer neugegliederten Großstadt. Hausarbeit der Fachprüfung für das Lehramt an Gymnasien. Masch., Bochum
- BARTELT, F. (Red.) (1984): Landesverband Lippe. Detmold
- BECKER, E. (1986 a): Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe und ihre Aufgaben nach den Reformen. In: Die öffentliche Verwaltung, S. 779ff.
- DERS. (1986 b): Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Kommentar. Sonderdruck aus „Praxis der Gemeindeverwaltung“, Februar 1986
- BECKER, G. (1989): Altenhudem – Vom Bauerndorf zum Zentrum von Lennestadt. In: BECKER, G., A. MAYR u. K. TEMLITZ (Hg.): Sauerland – Siegerland – Wittgensteiner Land. Jahrestagung der Geographischen Kommission in Olpe 1989. Münster, S. 137–144 (= Spicker, 33)
- BENZING, A., G. GAENTZSCH, E. MÄDING u. J. TESDORFF (1978): Verwaltungsgeographie. Grundlagen, Aufgaben und Wirkungen der Verwaltung im Raum. Köln
- BLOTEVOGEL, H. H., N. DAHMS, A. GRAEF u. I. SCHICKHOFF (1990): Zentralörtliche Gliederung und Städteentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Dortmund (= Duisburger Geogr. Arb., 7).
- BOESLER, K.-A. (1969): Kulturlandschaftswandel durch raumwirksame Staatstätigkeit. Berlin (= Abh. d. 1. Geogr. Inst. d. Freien Universität Berlin, 12)

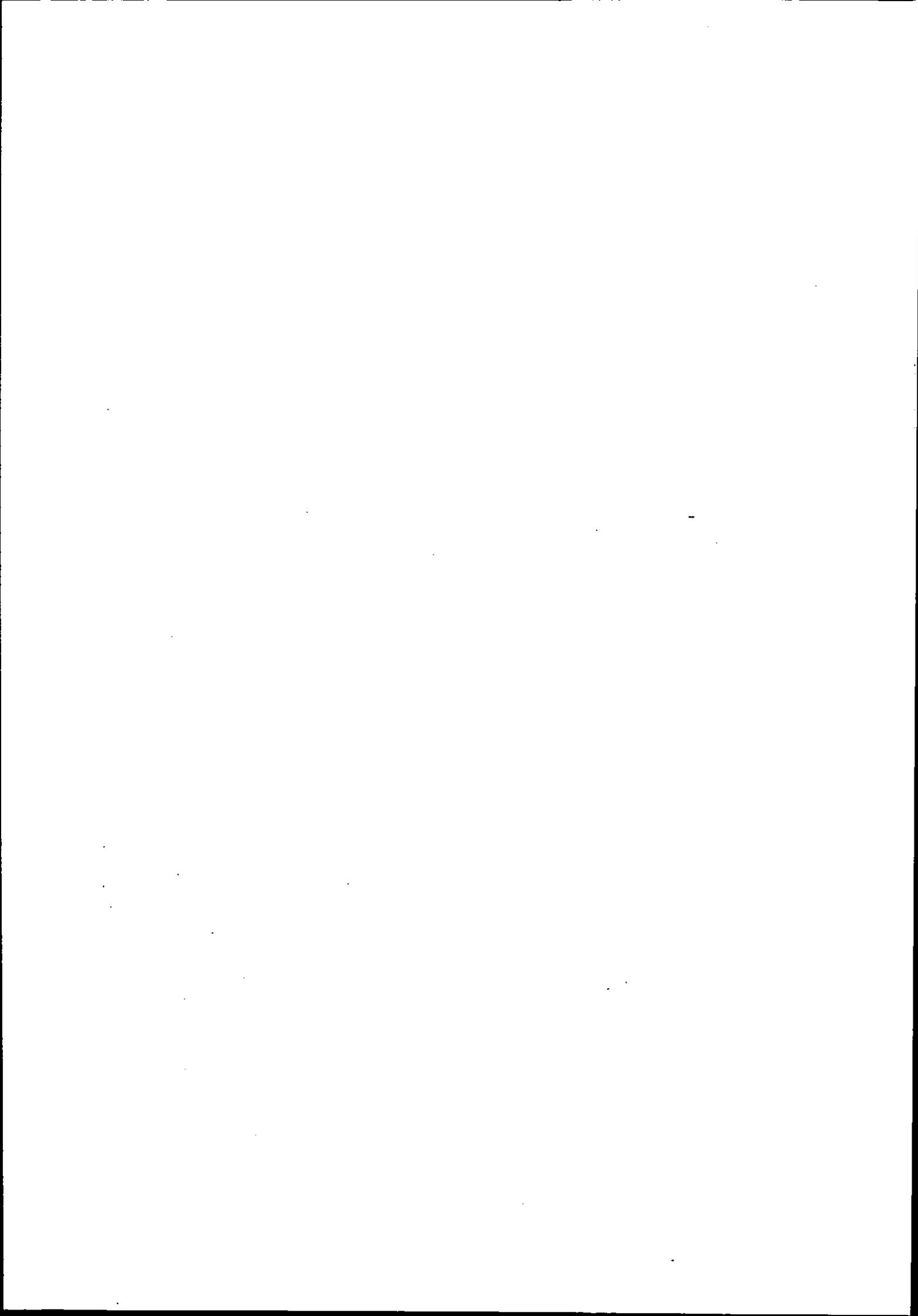
- BREUER, H. u. A. MAYR (1971): Großraum Aachen – Großraum Hamm. Regionalkreise in der kommunalen Neugliederung? In: Abh. d. 38. Deutschen Geographentags Erlangen-Nürnberg 1971. Wiesbaden, S. 114–135
- BRONNY, H. u. W. DEGE (1990): Raumpotential und Raumstruktur an der Schwelle zur Industrialisierung. In: KÖLLMANN, W., H. KORTE, D. PETZINA u. W. WEBER (Hg.): Das Ruhrgebiet in zwei Bänden. Düsseldorf, Bd. 1, S. 81–110 (darin: S. 107–110: Die Entwicklung der Verwaltungsgrenzen im Ruhrgebiet)
- BUCHHOLZ, H. J. u. H. HEINEBERG (1969): Der Raum Hemer. Gutachten zum Problem der kommunalen Neugliederung im südöstlichen Landkreis Iserlohn. Hemer
- BUCHHOLZ, H. J., H. HEINEBERG, A. MAYR u. P. SCHÖLLER (1971): Modelle kommunaler und regionaler Neugliederung im Rhein-Ruhr-Wupper-Ballungsraum und die Zukunft der Stadt Hattingen. Hattingen (= Materialien z. Raumordnung, 9)
- BUCHHOLZ, H. J. u. A. MAYR (1973): Entwicklung und Stand der Verwaltungsgebietsreform in Nordrhein-Westfalen. In: Ber. z. dt. Landeskunde, 47, H. 1, S. 61–70
- BÜNERMANN, M. (1970): Die Gemeinden des 1. Neugliederungsprogramms in Nordrhein-Westfalen. Köln
- BÜNERMANN, M. u. H. KÖSTERING (1975): Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Köln
- BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER HÖHEREN KOMMUNALVERBÄNDE (1990): Die Höheren Kommunalverbände in der Bundesrepublik Deutschland. Struktur und Aufgaben. O. O. (Stuttgart)
- DEGE, W. u. W. DEGE (1980/1983): Das Ruhrgebiet. 2. u. 3. Aufl., Kiel 1980 u. Stuttgart 1983 (= Geocolleg, 3)
- DEITERS, J. (1973): Der Beitrag der Geographie zur politisch-administrativen Regionalisierung. In: Ber. zur dt. Landeskunde, 47, H. 1, S. 131–147
- DEPENBROCK, J. u. H. REINERS unter Mitarb. v. M. FINK (1988): Grundlagen der Raumordnung und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Dortmund (= ILS Schriften, 11)
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hg.) (1975): Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform. Stuttgart/Köln (= Neue Schr. d. Deutschen Städtetages, 31)
- EICHENAUER, H. (1983): Das zentralörtliche System nach der Gebietsreform. Geographisch-empirische Wirkungsanalyse raumwirksamer Staatstätigkeit im Umland des Verdichtungsgebietes Siegen. München (= Beitr. z. Kommunalwiss., 11)
- DERS. (1986): Siegen – „Die Stadt unter dem Krönchen“. Entwicklung einer alten Solitärstadt unter dem Einfluß junger Dezentralisierungsprozesse. In: MAYR, A. u. K. TEMLITZ (Hg.): Erträge geographisch-landeskundlicher Forschung in Westfalen. Festschrift 50 Jahre Geographische Kommission für Westfalen. Münster, S. 415–430 (= Westf. Geogr. Studien, 42)
- ENDRUWEIT, G. (1982): Verwaltungswissenschaftliche und regionalplanerische Aspekte der Kommunalreform. Eine Fallstudie zur kommunalen Territorial- und Funktionalreform im Saarland. Hannover (= Akad. f. Raumforsch. u. Landespl., Beitr. 56)
- FÖRST, W. (Hg.) (1968): Ruhrgebiet und neues Land. Köln/Berlin (= Beitr. z. neueren Landesgesch. d. Rheinlandes u. Westfalens, 2)
- FREUND, A. (1987): Wandern/Naherholung und Kurzzeittourismus (Themenbereich 9: Fremdenverkehr und Erholung). Münster (= Geographisch-landeskundlicher Atlas von Westfalen, 3. Lfg., Doppelblatt 4 u. Begleittext)
- GABBE, W. (1987): Verdichtungsräume. Strukturen und Prozesse im weltweiten Vergleich. Stuttgart (= Teubner Studienbücher der Geographie)
- GEISLER, E. unter Mitarbeit von L. FRANKEN u. M. SCHAUER (1989): Naturschutzprogramm Ruhrgebiet. Hg.: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen und Kommunalverband Ruhrgebiet. O. O. (Düsseldorf u. Essen)
- GEOGRAPHISCHE KOMMISSION FÜR WESTFALEN (1986): Erträge geographisch-landeskundlicher Forschung in Westfalen. Festschrift 50 Jahre Geographische Kommission für Westfalen. Münster (= Westf. Geogr. Studien, 42)
- DIES. (1988): Der Raum Dortmund – Entwicklung, Strukturen und Planung im östlichen Ruhrgebiet. Vorträge auf der Jahrestagung 1985. Münster (= Spieker, 32)
- GIESE, F. (1953): Die staatsrechtlichen Verpflichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen gegenüber dem lip-pischen Lande. Frankfurt
- GORKI, H. F. (1974): Städte und „Städte“ in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Beitrag zur Siedlungsklassifikation. In: Geogr. Zs., 62, S. 29–52
- DERS. (1977): Vom Stadtrechtsort der Vergangenheit zum Stadtfunktionsort der Gegenwart in Westfalen. In: Festschrift 40 Jahre Geographische Kommission für Westfalen. Westfalen und Niederdeutschland. Bd. II. Münster, S. 485–496 u. Beilagen (= Spieker, 25)
- DERS. (1988): Die Städte des Märkischen Kreises. Gedanken zu den Begriffen Stadt und städtisch, Zentrum und zentralörtlich. In: Der Reidemeister. Geschichtsblätter für Lüdenscheid Stadt und Land. Nr. 105, S. 830–833
- DERS. (1990 a): Die Erhaltung ehemaliger Territorialgrenzen in der administrativen Gliederung Nordrhein-Westfalens. In: GOEBEL, K., J. HOFFMANN, K. LAMPE u. D. TIEMANN (Hg.): „Am Gespräch des menschlichen Geistes über die Jahrhunderte teilzuhaben ...“ Festschrift für H. G. KIRCHHOFF zum 60. Geburtstag. Bochum, S. 230–240
- DERS. (1990 b): Bevölkerungsdichte und -veränderung Westfalens im 19. und 20. Jahrhundert. Münster (= Geographisch-landeskundlicher Atlas von Westfalen, 5. Lfg., Doppelblätter 1 u. 2 und Begleittext)
- GORKI, H. F. u. H. PAPE (1987): Stadtkartographie. Wien (= Enzyklopädie der Kartographie, Bd. III, 1 u. 2)
- HARTLIEB VON WALLTHOR, A. (1978): Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung in Westfalen. Münster (= Veröff. d. Provinzialinst. f. westf. Landes- und Volksforschung, 22)
- DERS. (1982): Staats- und Verwaltungsgliederung 1789–1946/47. Hannover (= Deutscher Planungsatlas, Bd. I: Nordrhein-Westfalen, 36. Lfg.)
- DERS. (1983): Die landschaftliche Selbstverwaltung. In: KOHL, W. (Hg.): Westfälische Geschichte, Bd. 2, Düsseldorf, S. 165–209
- HARTLIEB VON WALLTHOR, A. u. F. PETRI (1973): Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland. Münster

- HEINEBERG, H. (1987): Tradition und Fortschritt in der Stadtentwicklung des 20. Jahrhunderts am Beispiel der Stadt Hemer. In: KÖHLER, E. u. N. WEIN (Hg.): Natur- und Kulturräume. L. HEMPEL zum 65. Geburtstag, Paderborn, S. 275-290 (= Münstersche Geogr. Arb., 27)
- HEINEBERG, H. u. A. MAYR (1973): Modelle und Probleme der kommunalen und regionalen Neugliederung des Ruhrgebietes. In: Institut für Raumordnung, Informationen, 23, S. 1-17
- HENKEL, G. (Hg.) (1986): Kommunale Gebietsreform und Autonomie im ländlichen Raum. Vorträge und Ergebnisse des Dorfsymposiums in Bleiwäsche vom 12.-13. Mai 1986. Paderborn (= Essener Geogr. Arb., 15)
- HILLMANN, G. (1969): Der Regierungspräsident und seine Behörde. Die allgemeine staatliche Mittelinstanz in der Verwaltungsreform. Diss., Göttingen
- HOLLÄNDER, H. u. H. JURGENEIT (Red.) (1984): Landesverband Lippe. Politik für Lippe in den 70er/80er Jahren. O. O. (Detmold)
- HOPPE, W. (1958): Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände. Stuttgart
- DERS. (1972): Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz - Eine Analyse. In: Städte- und Gemeinderat, 26, H. 10, S. 257-264
- HOTTES, K. u. F. BECKER (1972): Langenberg im bergisch-märkischen Grenzraum. Strukturen, Grenzen, Entwicklungen. Langenberg (= Materialien z. Raumordnung, 11)
- DER INNENMINISTER DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (1975): Neue Städte, Gemeinden und Kreise in NRW. Kommunale Gebietsreform von 1967 bis 1975. Düsseldorf (= Zur Information, 17)
- DERS. (1977): Erfahrungen mit der Bezirksverfassung im Land Nordrhein-Westfalen. Auswertung einer Umfrage bei den kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden (Stand 1. August 1977). Masch., Düsseldorf (III A 1 - 10. 10. 11 - 6672/77)
- DERS. (1980): Kommunale Funktionalreform. Orts- und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (= Zur Information, 28)
- DERS. (1984): Zuständigkeiten der Bezirksvertretung nach § 13b Abs. 2 der Gemeindeordnung. Verwaltungsschriften zur Gemeindeordnung. Düsseldorf (= RdErl. des Innenministers vom 4. 9. 1984, MBl. 2., NW, S. 1165/SMBI. 2020)
- DERS. (1989 a): Allgemeine und innere Verwaltung NRW. Aufgaben und Zuständigkeiten der allgemeinen und inneren Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (= Zur Information, 6)
- DERS. (1989 b): Umfrage zu den Bedingungen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- KIPP, G. (1984): Der Verlust des Kreissitzes unter dem Aspekt von Veränderungen der zentralörtlichen Stellung an Beispielen aus Westfalen. Diplomarbeit im Fach Geographie. Masch., Münster
- KLUCZKA, G. (1973): Gutachterliche Stellungnahme zum zweckmäßigen Standort der Kreisverwaltung im neuen Kreis Beckum-Warendorf. Bonn
- KÖRBER, J. (1965): Organisation und Tätigkeit des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. In: Geogr. Rundschau, 17, S. 215-221
- KÖSTERING, H. (1980): Der Einfluß der Landesplanung auf die Gebietsreform. Länderbericht Nordrhein-Westfalen. In: KNEMEYER, F.-L. (Hg.): Gebietsreform und Landesplanung. Baden-Baden, S. 37-57
- DERS. (1981): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Planung. In: Die öffentliche Verwaltung, 34, H. 18, S. 689-700
- DERS. (1984): Reform der Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen? In: Verwaltungsrundschau, 30, H. 1, S. 1-7
- DERS. (1985): Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. In: Die öffentliche Verwaltung, 38, H. 20; S. 845-853
- DERS. (1986): Die Kreise in Nordrhein-Westfalen und ihre Aufgaben nach den Reformen. In: Die öffentliche Verwaltung, 39, H. 18, S. 767-779
- KOHL, W. (1986): Westfalen - Begriff und Raum. Begleittext zum gleichnamigen Doppelblatt (Entwurf: W. MÜLLER-WILLE, W. WINKELMANN, W. KOHL, H. J. BEHR, P. CASSER, W. EHBRECHT, K. TEMLITZ). Münster (= Geographisch-landeskundlicher Atlas von Westfalen, 2. Lfg., Doppelblatt 1)
- KOMMUNALVERBAND RUHRGEBIET (1984): Wechsel auf die Zukunft. Essen
- DERS. (1990): Kommunalverband Ruhrgebiet. Aufgaben, Organisation, Profile. Essen
- KREFT-KETTERMANN, H. (1990): Behörden und ihre Zuständigkeitsbereiche. Münster (= Geographisch-landeskundlicher Atlas von Westfalen, 5. Lfg., Doppelblätter 4 u. 5 und Begleittext)
- LADEMACHER, H. (1973): Von den Provinzialständen zum Landschaftsverband. Zur Geschichte der landeschaftlichen Selbstverwaltung der Rheinlande. Köln
- LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK (Hg.) (1980): Verwaltungsatlas Nordrhein-Westfalen. 3. Aufl., Düsseldorf
- LANDESENTWICKLUNGSBERICHTE. Hg. durch den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Verschiedene Ausgaben ab 1964
- LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN (1970): Nordrhein-Westfalen-Programm 1975. Düsseldorf
- LANDESVERBAND LIPPE 1949-1989 (1989): Sonderdruck aus „Heimatland Lippe“. Zeitschrift des Lippischen Heimatbundes und des Landesverbandes Lippe. Detmold (Okt.)
- LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (Hg.) (1980): Die Kreise in Nordrhein-Westfalen. Aufgaben - Strukturdaten - Einrichtungen. Düsseldorf
- LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND (1980): Leistung in Zahlen 1970-1980. Köln
- DERS. (1990): Aufbau & Leistung. Daten & Fakten. Köln
- LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE (1978): Daten, Fakten, Trends - 25 Jahre Landschaftsverband Westfalen-Lippe 1953-1978. Münster
- DERS. (1985): Handbuch 1985 - Landschaftsverband Westfalen-Lippe. Münster
- DERS. (1988 a): LWL info '88. Greven
- DERS. (1988 b): Kulturpflege des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe - Standortbestimmung und neue Herausforderungen. Münster (= Texte aus dem Landeshaus, 13)
- DERS. (1990 a): Kulturpflege 1970-1989. Münster (= Daten, Fakten, Trends, 1)
- DERS. (1990 b): Straßenbau 1970-1989. Münster (= Daten, Fakten, Trends, 2)

- DERS. (1990 c): Westfälisches Amt für Landschaftspflege 1970–1989. Münster (= Daten, Fakten, Trends, 3)
- DERS. (1990 d): Handbuch 1990. 9. Landschaftsversammlung 1989–94. Münster
- DERS. (1990 e): LWL info. Ausgabe September '90. Greven
- LANDTAG NRW (1972 a): Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld. Drucksache Nr. 7/1580 vom 22. 3. 1972. Düsseldorf (zitiert: Entwurf Bielefeld-Gesetz)
- DERS. (1972 b): Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz). Drucksache Nr. 7/48 vom 28. 9. 1972. Düsseldorf (zitiert: Bielefeld-Gesetz)
- LANDWEHRMANN, F. u. J. ROTTMANN (1987): Gutachten über Problemfälle der kommunalen Neugliederung im Lande Nordrhein-Westfalen, und zwar in den Räumen Mönchengladbach/Rheydt/Wickrath; Hagen/Hohenlimburg/Berchum; Köln/Porz; Essen/Kettwig; Bochum/Wattenscheid und Duisburg/Rheinhausen, erstellt im Auftrag der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Staatsminister des Innern. Masch., O. O., Oktober 1987
- LANGER, H. (1984): Landesplanung in Westfalen 1925–1975. Bearb. u. abgeschlossen von H.-G. NIEMEIER. Münster (= Veröff. d. Provinzialinst. f. westf. Landes- u. Volksforschung, 24)
- VON LOEBELL, F. W. (1979): Stadtbezirke in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens. In: Die öffentliche Verwaltung, 32, 12, S. 425–431
- MÄDING, E. (1974): Verwaltung und Raum. In: BECKER, U. u. W. THIEME (Hg.): Handbuch der Verwaltung. H. 1.2. Köln
- MATTENKLODT, H. F. (1972): Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Münster (Erweiterte Sonderausgabe aus Westf. Forschungen, 22, 1969/70)
- MAYR, A. (1971): Planungshoheit, Wirtschaftsförderung und kommunale Neugliederung, dargestellt am Beispiel des Kreises Unna. In: Westf. Forschungen, 22, S. 281–300
- MAYR, A., K. TEMLITZ u. E. BERTELSMEIER (1988): Die Geographische Kommission für Westfalen 1936–1988. Gründung und Auftrag, Organisation und Entwicklung, Leistung und Perspektiven. In: Westf. Forsch. 38, S. 101–134
- MEINTZ, P. (1988): Das Kölnische Heck im Raum Wenden-Freudenberg. Der Einfluß einer alten Konfessionsgrenze – Zur Sozialgeographie des Opler Landes und des Siegerlandes. Olpe (= Schriftenreihe des Kreises Olpe, 13)
- MEYER-SCHWICKERATH, K. (1982): Die höheren Gemeindeverbände in Norddeutschland. In: PÜTTNER, G. (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2. Berlin
- MINISTER FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT DES LANDES NRW (1989): Landesentwicklungsprogramm und Landesplanungsgesetz. Duisburg
- DERS. (1990): Landschaftsgesetz. Duisburg
- MÜLLER, G. (1970): Der Raumbedarf von Solitärstädten, ermittelt aus ihren Verflechtungsbeziehungen – untersucht und dargestellt am Beispiel der Städte Aachen, Hamm, Münster und Siegen. München o. J.
- NAUNIN, H. (1960/61): Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung in Nordrhein-Westfalen. In: Westf. Forschungen, 13, S. 119–170 u. 14, S. 5–7
- DERS. (1984): Ein Kapitel der Landschaft Westfalen: Rückblick auf die Bildung von Land und Landschaftsverband. In: Westf. Forschungen, 34, S. 7–12
- NESEKER, H. u. K.-M. REINBOTH (1988): Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe – Verfassung, Aufgaben und Leistung eines höheren Kommunalverbands. Münster (= Verwaltung – interdisziplinär, Aktuelle Hefte aus Verwaltung und Politik, 5)
- NEUFANG, H. (1963): Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 1920–1963. Essen
- OEBBECKE, J. (1984): Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen. Köln
- OSTFRIESISCHE LANDSCHAFT u. a. (1985): Die Ostfriesische Landschaft und ihre Institute. Leer (= Ostfriesland. Zs. f. Kultur, Wirtschaft u. Verkehr 1985/1)
- PANKOKE, E. (1990): Staatliche Verwaltung, Kommunal- und Landschaftsverbände seit 1918. In: KÖLLMANN, W., H. KORTE, D. PETZINA u. W. WEBER (Hg.): Das Ruhrgebiet in zwei Bänden, Bd. 2, Düsseldorf, S. 7–66
- PAPPERMANN, E., W. ROTERS u. E. VESPER (1976): Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis. Exemplarische Erläuterung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Köln (= Kommunalwiss. Schr. d. Dt. Landkreistages, 4)
- PRITZKOLEIT, F. (1984): Die Novellierung der Bezirksverfassung der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. In: Verwaltungsrundschau, 11, S. 367–373
- PROVINZIALINSTITUT FÜR WESTF. LANDES- UND VOLKSFORSCHUNG (Hg.) (1975): Geschichtlicher Handatlas von Westfalen. Karten und Erläuterungstext, 1. Lfg. Münster (verschiedene Zeitstände zur politischen Gliederung, bearb. von W. KOHL u. S. REEKERS)
- PÜHL, M. (1979): Die Organisation der Regionalplanung nach der Gebiets- und Verwaltungsreform. Göttingen (= Schriftenreihe d. Deutschen Städte- und Gemeindebundes, 34)
- QUENTMEIER, R. (1983): Regionalplanung im Planungsverbund. Zur Funktion des Bezirksplanungsrates im Rahmen der Politikverflechtung. München (= Beitr. z. Kommunalwiss., 9)
- RAUBALL, R. (1972): Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher – Eine Untersuchung zum nordrhein-westfälischen Gemeinderecht. München (= Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, 10)
- REEKERS, S. (1956): Westfalens Bevölkerung 1818–1955. Münster (= Veröff. d. Provinzialinst. f. westf. Landes- und Volkskunde, 9)
- DIES. (1977): Die Gebietsentwicklung der Kreise und Gemeinden Westfalens 1817–1967. Münster (= Veröff. d. Provinzialinst. f. westf. Landes- und Volkskunde, 18)
- REEKERS, S. u. J. SCHULZ (Bearb.) (1952): Die Bevölkerung in den Gemeinden Westfalens 1818–1950. Dortmund
- RIDDERMANN, M. (1987): Verlust der Gemeindeautonomie und Raumwirksamkeit von Heimatvereinen in Westfalen als Ausdruck lokaler Identität. Hausarbeit im Rahmen der Ersten Staatsprüfung für das Lehramt für die Sekundarstufe II. Masch., Münster
- ROMEYK, H. (1988): Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens. Siegburg (= Veröff. d. Staatl.

- Archive d. Landes Nordrhein-Westfalen, Reihe C, Quellen u. Forschungen, 25)
- SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION FÜR DIE STAATLICHE UND KOMMUNALE NEUGLIEDERUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (1966): Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen. Teilgutachten A (22. 11. 1966). Siegburg
- DIES. (1968 a): Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise. Teilgutachten B (9. 4. 1968). Siegburg
- DIES. (1968 b): Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Teilgutachten C (8. 4. 1968). Köln
- SCHAMP, E. W. (1970): Die Neugliederung des Raumes Bonn. In: Geogr. Rundschau, 22, S. 402-404
- SCHLÜTER, H. u. D. WEWER (1989): Freiraumsicherung durch Grunderwerb. Hg.: Kommunalverband Ruhrgebiet. Essen (= Arbeitshefte Ruhrgebiet, A 038)
- SCHMIDT, R. (1912): Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch). Essen (Ruhr)
- SCHMITZ, G. (1972): Abgrenzung und Gliederung des Planungsraumes Ruhrgebiet. In: Theorie und Praxis bei der Abgrenzung von Planungsräumen - dargestellt am Beispiel Nordrhein-Westfalen. Hannover, S. 51-65 (= Veröff. d. Akademie f. Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- u. Sitzungsberichte, 77)
- SCHNELL, P. (1983): Freizeit- und Erholungsräume der Ruhrgebietsbevölkerung. In: HEINEBERG, H. u. A. MAYR (Hg.): Exkursionen in Westfalen und angrenzenden Regionen. Festschrift zum 44. Deutschen Geographentag Münster 1983, Teil II. Paderborn, S. 151-171 (= Münstersche Geogr. Arb., 16)
- SCHÖLLER, P. (1953): Die rheinisch-westfälische Grenze zwischen Ruhr und Ebbegebirge. Ihre Auswirkungen auf die Sozial- und Wirtschaftsräume und die zentralen Funktionen der Orte. Remagen u. Münster (= Forsch. z. dt. Landeskunde, 72, u. Veröff. d. Provinzialinst. f. westf. Landes- u. Volkskunde, 6)
- DERS. (Hg.) (1984 a): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen. Bochum (= Materialien zur Raumordnung, 28)
- DERS. (1984 b): Traditionsbezogene räumliche Verbundenheit als Problem der Landeskunde. In: Ber. z. dt. Landeskunde, 58, H. 1, S. 31-36
- SCHÖLLER, P., H. DITT, H. J. BUCHHOLZ, H. HEINEBERG u. A. MAYR (1968): Kommunale Gebietsreform Ruhrtal-Hattingen. Gutachten über Voraussetzungen und Möglichkeiten einer kommunalen Neugliederung im nordwestlichen Ennepe-Ruhr-Kreis. Hattingen
- SCHWIND, M. (1972): Allgemeine Staatengeographie. Berlin (= Lehrbuch der Allgemeinen Geographie, 8)
- SIEDENTOPF, H. (1973): Zur Situation der Stadt Wattenscheid im Neugliederungsraum Ruhrgebiet. Gutachten, hg. von der Stadt Wattenscheid. Wattenscheid
- DERS. (1977): Anforderungen an Funktionalreformen. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Tagungsbericht. Berlin, S. 7-28
- SIEDLUNGSVERBAND RUHRKOHLENBEZIRK (1967): Gebietsentwicklungsplan 1966. Zeichnerische Darstellung, Erläuterungsbericht. Köln u. Stuttgart (= Schriftenreihe Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, 5)
- DERS. (1970): Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 1920-1970. Bearb.: L. WIERLING u. D. HÖTKER. Essen (= Schriftenreihe Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, 29)
- DERS. (1974): Gebietsentwicklungsplan Regionale Infrastruktur. Aufgestellt durch die Verbandsversammlung am 16. 7. 1974. Essen
- STEINBERG, H. G. (1971): Entwicklung und heutige Situation des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. In: Westf. Forschungen, 23, S. 44-56
- DERS. (1985): Das Ruhrgebiet im 19. und 20. Jahrhundert - Ein Verdichtungsraum im Wandel. Münster (= Siedlung und Landschaft in Westfalen, 16)
- STICH, W. (1967): Der Regierungspräsident in Arnsberg - zentrale staatliche Verwaltungsbehörde im südwestfälischen Raum. In: Südwestfalen gestern - heute. Regierungsbezirk Arnsberg 1816-1966. Berlin, S. 79-96
- TEPPE, K. (1986 a): Die Landschaftsverbände im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung. Leitbilder und Entwicklungstendenzen. In: Geschichte im Westen, 1, H. 2, S. 65-78
- DERS. (1986 b): Nordrhein-Westfalen - historische Bindungen und politische Formung. In: Stadt Münster (Hg.): 40 Jahre Nordrhein-Westfalen. Dokumentation der Feierstunde am 11. September 1986 im Festsaal des Rathauses, Münster, S. 17-46
- DERS. (Hg.) (1987): Selbstverwaltungsprinzip und Herrschaftsordnung. Bilanz und Perspektiven landschaftlicher Selbstverwaltung in Westfalen. Münster (= Veröff. d. Provinzialinst. f. westf. Landes- u. Volksforschung, 25)
- THEILE, F. (1970): Die Folgewirkungen der kommunalen Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes in den Jahren 1926 bis 1929, untersucht an Beispielen des östlichen Ruhrgebietes. Diss., Bochum
- THRÄNHARD, D. (Hg.) (1978): Funktionalreform - Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform. Meisenheim am Glan (= Sozialwiss. Studien zur Stadt- u. Regionalpolitik, 3)
- TIGGMANN, 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 (= Sozialwiss. Studien z. Stadt- u. Regionalpolitik, 2)
- WAGENER, F. (1969): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin (= Schriftenreihe d. Hochschule Speyer, 4)
- DERS. (1972): Bestimmung von Mindestgrößen von Verwaltungseinheiten. In: Deutscher Geographentag Erlangen-Nürnberg 1971. Tagungsbericht u. wissenschaftliche Abhandlungen. Wiesbaden, S. 76-83 (= Veröff. d. Deutschen Geographentages 38)
- WALUGA, S. (1989): Zentrenentwicklung und Zentrenorientierung im östlichen Ruhrgebiet. Köln (= Programme, Analysen, Tatbestände. Eine Schriftenreihe d. Kreises Unna, 9)
- WEBER, P. u. R. WILKING (1987): Kommunale Gebietsreform. Zum Unbehagen an der Großgemeinde: Beispiel Brilon. In: KÖHLER, E. u. N. WEIN (Hg.): Natur und Kulturräume. L. HEMPEL zum 65. Geburtstag. Paderborn, S. 291-299 (= Münstersche Geogr. Arb., 27)
- WEBER, P. (1989): Arnsberg: Die Reichweiten räumlicher Kenntnisse und Orientierungen in einer Großgemeinde. In: BECKER, G., A. MAYR u. K. TEMPLITZ

- (Hg.): Sauerland – Siegerland – Wittgensteiner Land. Jahrestagung der Geographischen Kommission in Olpe 1989. Münster, S. 145–157 (= Spieker, 33)
- WEHLING, H.-G. u. R. (1975): Gemeindereform. In: WEHLING, H.-G. (Hg.): Kommunalpolitik. Hamburg, S. 12–42
- WESTFÄLISCHER HEIMATBUND (Hg.): Rundschreiben (bis 1987). Heimatpflege in Westfalen (seit 1988). Verschiedene Ausgaben, insb. 11–12/79, S. 4: Eigenständigkeit der Ortsteile – Wahrung der geschichtlichen Kontinuität in den Stadtteilen; 5–6/83, S. 4: Entschließung zur Verwaltungsreform; 7–8/85, S. 3–4: Zwischen Eigenständigkeit und Integration. Orte in Großgemeinden
- WIESE, R., A. KRÖGER u. W. GEHRING (1975): Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform. Köln (= Neue Schriften d. Deutschen Städtetages, 31)
- WRAGE, V. (1975): Erfolg der Territorialreform. Auswirkungen der territorialen Neugliederung in ausgewählten Kreisen Nordrhein-Westfalens. Berlin (= Schriftenr. d. Hochschule Speyer, 56)
- WREDE, G. (1953): Die Westfälischen Länder 1801. 1: 500.000. Münster (= Veröff. d. Histor. Komm. d. Provinzialinst. f. westf. Landes- und Volkskunde, XXVI, 1. Geschichtl. Karten)
- Für freundliche Auskünfte und die Überlassung von Materialien danke ich dem Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, den Landschaftsverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland, dem Kommunalverband Ruhrgebiet, dem Landesverband Lippe, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Höheren Kommunalverbände in der Bundesrepublik Deutschland, dem Kreis Warendorf und der Stadt Bielefeld.
- Anschrift des Verfassers: Prof. Dr. Alois Mayr, Geographische Kommission für Westfalen, Robert-Koch-Str. 26, D-4400 Münster



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: Staatliche und kommunale Verwaltungsgliederung
ISBN 3-402-06176-7