

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Einige Bemerkungen zur Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen

Die am 24. 1. 1966 konstituierte Sachverständigenkommission hat sich zunächst in der Erkenntnis, daß sich die Verwaltungsreform nur von unten nach oben vollziehen kann, in erster Linie mit der Neugliederung der Gemeinden beschäftigt. Im vorliegenden Gutachten¹ sind deshalb Vor-

schläge für eine Gebietsreform der Gemeinden in den ländlichen Zonen unterbreitet worden, weil sich voraussichtlich in den Gemeinden der Ballungs- und Ballungsrandzonen andere Lösungsmöglichkeiten abzeichnen werden als im ländlichen Bereich. Hier können Versorgungs-, Planungs- und Verwaltungsraum eher zur Deckung gebracht werden.

¹ Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen. Gutachten, erstattet am 22. November

1966 durch die von der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen eingesetzte Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. – Siegburg: Reckinger & Co. o. J. [1966]. 64 S. Tab. Beil.: 1 Kt.

In Anlehnung an die zonenbezogene Darstellung des Landesentwicklungsplanes I², der am 28. 11. 1966 verabschiedet worden ist, werden im Abschnitt A allgemeine Grundsätze und Zielvorstellungen entwickelt, die sich auf „Gemeinden und Städtische Verflechtungsgebiete mit zentralörtlicher Bedeutung in den Ländlichen Zonen“ beziehen lassen. In dieser Hinsicht handelt es sich um ein abgeschlossenes Gutachten, das auftragsgemäß die eingangs aufgeführten Fragen der Landesregierung untersucht und beantwortet.

Der Zeitpunkt der Veröffentlichung fällt in eine Phase, in der sich die Notwendigkeit einer gebietlichen Neugliederung der Gemeinden klar abzeichnet, in der es aber noch vielerorts an der erforderlichen Einsicht mangelt. Die Frage ist nur, ob das vorliegende Gutachten in der Lage ist, den Neugliederungsbestrebungen positive Impulse zu verleihen. Die bereits vorliegenden Ergebnisse lassen erkennen, daß das Gutachten wesentlich zur Bereicherung der vielerorts lebhaft geführten Debatten beigetragen hat. Gute Ergebnisse können aber nur dann in einem Meinungsaustausch aller Beteiligten erzielt werden, wenn den kommunalen Neugliederungsbestrebungen das Leitbild einer Großgemeinde zugrunde liegt.

Der Leser des Gutachtens wird an diese leitbildhafte Vorstellung einer Großgemeinde mit mindestens 8000 bis 10 000 Einwohnern folgerichtig herangeführt. Ausgang der Überlegungen sind die beiden ersten der sechs größeren Abschnitte, in die das Gutachten eingeteilt ist: „Rückblick und Bestandsaufnahme“ und „Die Notwendigkeit einer gebietlichen Neugliederung der Gemeinden“. In den beiden folgenden Kapiteln beschäftigt sich das Gutachten mit dem Beitrag der Landesplanung zur Neugliederung der Gemeinden und untersucht die gemeindlichen Grundtypen einschließlich ihrer kommunalverfassungsrechtlichen Ausgestaltung. Kernstück der Untersuchung stellt der Abschnitt V dar: „Verwirklichung der angestrebten Ziele – Kommunalverfassungsrechtliche Gestaltungsmöglichkeit“. Abschließend wird auf die Durchführung einer gebietlichen Neugliederung der Gemeinden eingegangen. Hier wird die Vereinfachung des Gebietsänderungsverfahrens angesprochen.

Die Notwendigkeit einer gebietlichen Neugliederung der Gemeinden ist unbestritten. Lediglich über die Mindestbevölkerungs- und -flächenbasis dürften unterschiedliche Vorstellungen zu erwarten sein. Es ist aber unverkennbar, daß Wissenschaft und Praxis z. Z. eine größere Basis zugrunde legen als noch vor ein bis zwei Jahren, als die leitbildhafte Vorstellung bei 5000 Einwohnern eingependelt war. Das Gutachten hat sich dem Trend zur größeren Basis angepaßt, räumt aber ein, daß „bei ungünstigen räumlichen und verkehrsmäßigen Bedingungen die Einwohnerzahl geringer als 8000 sein“ kann, ohne aber die Zahl von 5000 Einwohnern zu unterschreiten. Diese flexible Auslegungsmöglichkeit ist mancherorts von Vorteil – besonders dort, wo sie mit Rücksicht auf ungünstige topographische Verhältnisse und eigenständige Entwicklungsvorgänge erforderlich ist.

Ziel der Verwaltungsreform ist, nicht nur das Leistungs-

vermögen der Gemeinden zu stärken, sondern auch günstigere Realisierungschancen für raumordnerische Überlegungen zu schaffen. Diese zweifache Zielsetzung läßt sich, nach dem Beitrag der Landesplanung zu urteilen, nur verwirklichen, wenn die verschiedenen Verwaltungsbereiche so zusammengefaßt werden, „daß ein Auseinanderfallen von Arbeits-, Versorgungs-, Wohnungs- und Erholungsbereichen möglichst verhindert wird“. Als zumutbar wird eine Entfernung angesehen, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln in einer halben Stunde zurückgelegt werden kann. Verbesserung der kommunalen Infrastruktur, Ausbau günstig gelegener zentraler Orte, ein lückenloses System der Versorgungsnahbereiche und übergreifender Versorgungsbereiche der zentralen Orte ist das im Gutachten enthaltene Anliegen der Landesplanung. Dabei werden zwei Grundtypen von Gemeinden angestrebt: Der Grundtyp A erfüllt im wesentlichen Aufgaben der Grundversorgung, z. B. vollausgebaute Volksschule, Freibad, Kindergarten usw. Die Gemeinden des Typs B sollen darüber hinaus in der Lage sein, Einrichtungen höherer Art bereitzustellen, z. B. Oberschule, Hallenbad usw. „Der Bereich, für den die Gemeinden des Typs B zentrale Aufgaben erfüllen, muß mindestens 30 000 Einwohner umfassen“. Die mit der Nahversorgungsabgrenzung verbundene Maßstabsvergrößerung ist aber problematisch, weil die aufgezählten zentralen Versorgungseinrichtungen unterschiedliche Mindestgrößen und -frequenzen aufweisen. Grundsätzlich kann man aber davon ausgehen, daß das Ausmaß der Leerkosten bei allen Einrichtungen der Daseinsvorsorge um so geringer ausfällt, je häufiger letztere frequentiert werden können.

Um die angesprochenen Ziele zu verwirklichen, setzt sich das Gutachten mit den kommunalverfassungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten auseinander. Durch die Schaffung leistungsfähiger Gemeinden der Grundtypen A und B werden Ämter und Gesamtgemeinden entbehrlich. Die Forderung nach Auflösung der Ämter wird mit deren begrenzter Zuständigkeit und der Möglichkeit der Kompetenzschwierigkeiten begründet. Der Einheitsgemeinde mit oder ohne Ortschaftsverfassung wird der Vorzug gegeben. Dem Anliegen der Ortschaften kann nicht nur im Gebietsänderungsvertrag entsprochen werden. Die örtlichen Belange können durch den Ortsgemeinderat wahrgenommen werden, was in der Hauptsatzung der neuen Gemeinde zu regeln wäre.

Man würde die Kommission überfordern, wenn man hier bereits konkrete Gebietsänderungsvorschläge oder Formulierungsvorschläge erwartete. Das ist Aufgabe jener, die Folgerungen aus den Überlegungen der Sachverständigenkommission zu ziehen haben, u. a. auch der Landesregierung. Deshalb ist das letzte Kapitel kurz gefaßt worden. Wesentlich ist folgende Feststellung: Es „sollte im Einklang mit anderen Gemeindeordnungen der Länder bestimmt werden, daß das Gebiet der Gemeinden ‚aus Gründen des öffentlichen Wohles‘ geändert werden kann“. Voraussetzung einer Gebietsänderung ist nach § 16 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung in der geltenden Fassung, daß „dringende Gründe des übergemeindlichen öffentlichen Interesses für die Änderung des Gebietes gegeben sind“. Die Praxis zeigt, daß vereinfacht werden muß, will man zu Neugliederungen kommen.

² Vgl.: Raumforschung und Raumordnung. 25. Jg. (1967) H. 2, S. 60 ff.

Im Anhang bringt das Gutachten Erläuterungen und Anlagen über die Gemeindegrößenklassen, die Wohnbevölkerung, die Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsbewegungen, die Landkreise nach Bevölkerungsdichte und die Bediensteten der amtsangehörigen Gemeinden sowie Finanzierungsübersichten. Des Hinweises bedarf auch die Zusammenfassung der zahlreichen und übersichtlich geordneten Literaturangaben.

Nicht nur den Vertretungen und Verwaltungen der Gemeinden und der Aufsichtsbehörden von Nordrhein-Westfalen kann das Gutachten zur weitgehenden Durchsicht empfohlen werden, sondern auch allen entsprechenden Institutionen der anderen Bundesländer. Hier wie dort wird es bei der Neugliederung der Gemeinden um folgende wesentlichen Probleme gehen:

1. Abgrenzung des Nahversorgungsbereichs bzw. Deckungsgleichheit von Verwaltungsgebiet und Nahversorgungsbereich.
2. Die notwendige Änderung der Gemeindeordnung zur Vereinfachung von Gebietsänderungsverträgen.
3. Überbrückung des Gegensatzes von Stadt- und Landgemeinden.

Die ersten beiden Problemkreise sind in dem Gutachten berücksichtigt. Dabei muß allerdings beachtet werden, daß die Modelle der beiden Grundtypen A und B mit dem vielfältigen Nebeneinander und Übereinander zentralörtlicher Beziehungen nichts zu tun haben, sondern nur die Funktion eines Leitbildes ausüben.

Kaum berücksichtigt ist der mancherorts noch geltende Gegensatz zwischen Stadt- und Landgemeinden. Ob dieser durch die Ortsverfassung überbrückt werden kann, muß trotz der vielseitigen Ausgestaltungsmöglichkeiten nach den bisherigen Erfahrungen bezweifelt werden. Ohne den Wert des Gutachtens mindern zu wollen, kann darauf verwiesen werden, daß es noch der soziologischen Überlegungen bedarf, wenn man günstigere Voraussetzungen für ein Zusammengehen von Stadt- und Landgemeinden schaffen will. Deren gegenseitige Zuordnung wird sich nämlich nur dort vermeiden lassen, wo Landgemeinden als Zentralorte ausgewiesen worden sind. Der Kommission wird dieses Problem nicht unbekannt sein. Der Gesichtspunkt ist sicherlich der Erkenntnis zum Opfer gefallen, daß dem gesamten vielschichtigen Problemkomplex „Kommunale Neugliederung“ nicht optimal entsprochen werden kann, wenn alle Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Außerdem kommt es entscheidend auf die Erfüllung des Auftrages an. Ihm ist nicht nur zeitgerecht entsprochen worden.

Fritz Quidde