

FRITZ QUIDDE

## Neugliederung der Gemeinden der ländlichen Zone

Ein Erfahrungsbericht aus dem Landkreis Lemgo\*

Mit 3 Kartenskizzen als Beilage

Die (Spitzen-)Verbände der Gemeinden, der Städte und der Landkreise haben sich für eine Verwaltungsreform ausgesprochen. Sachverständigenkommissionen für die kommunale und staatliche Neugliederung sind z. B. in den benachbarten Ländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ins Leben gerufen worden<sup>1</sup>. Die Forderung nach einer Neugliederung der Gemeinden wird von vielen Ländern und Landkreisen unterstützt.

Wenn trotzdem die vielerorts auf kommunaler Ebene angestrebte und mit viel Überzeugungskraft und Aufwand betriebene Verwaltungsreform bis jetzt<sup>1a</sup> kaum konkrete Ergebnisse gezeitigt hat, dann ist die Frage nach den Gründen und Schwierigkeiten des komplexen Vorganges berechtigt. Der folgende Beitrag, dem die Erfahrungen bei der ange-

strebten kommunalen Neugliederung des Landkreises Lemgo<sup>2</sup> zugrunde liegen, soll einen Einblick in die mit der Verwaltungsreform in praxi verbundenen Probleme<sup>3</sup> geben.

### *Verwaltungsgliederung des Landkreises*

Der Landkreis Lemgo hat 75 Gemeinden (siehe Skizze „Bevölkerung“). Davon sind per 31. 12. 1965 71 Gemeinden unter 5000 Einwohner, 59 unter 2000, 35 unter 1000, 17 unter 500, 1 unter 100 Einwohner. Die kleinste Gemeinde zählt 62 Bewohner. 5 Gemeinden verfügen über Stadtrechte, 3 Gemeinden tragen die Bezeichnung „Flecken“. Die Gemeinden sind nicht in Ämter zusammengefaßt. 2 sogenannte Amtmänner unterstehen dem Oberkreisdirektor. Die nichtlippischen Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen weisen folglich eine anders geartete Verwaltungsstruktur auf. Ihre Gemeinden waren bereits während ihrer früheren Zugehörigkeit zu Preußen auf Ämter aufgeteilt.

\* Die Lage des Landkreises im größeren Raum zeigt die beifolgende Skizze „Hauptverkehrsachsen“.

<sup>1</sup> 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 1966.

Jahresbericht 1966 der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. Hrsg.: Der Niedersächsische Minister des Innern. – Hannover 1966.

<sup>1a</sup> Februar 1967.

<sup>2</sup> Der Landkreis Lemgo gehört nach dem Landesentwicklungsplan I des Landes Nordrhein-Westfalen der ländlichen Zone an.

<sup>3</sup> Die politischen Aspekte sind bei der nachfolgenden Betrachtung bewußt ausgeklammert worden, obwohl sie viele Hinweise dafür geben könnten, warum mancherorts auf kommunaler Ebene keine Initiative in Richtung auf eine Neugliederung der Gemeinden erwartet werden kann.

### *Amtsverwaltungsreformbestrebungen*

Die große Zerstückelung des Kreises in kleinste Verwaltungseinheiten hatte die Kreisverwaltung schon vor einigen Jahren veranlaßt, eine gemeindliche „Flurbereinigung“ anzustreben. Diese Bestrebungen sind der Öffentlichkeit in der „Denkschrift über eine Verwaltungsreform“<sup>4</sup> unterbreitet worden. Darin wurde die Einführung der Ämterverfassung als Übergangslösung zur Großgemeinde vorgeschlagen. Auf die an sich vorteilhafteren Großgemeinden mit Ortsverfassung hat man mit Rücksicht auf die damalige Zuschußpraxis der Landesbehörden und im Hinblick auf die großen formellen Schwierigkeiten bei der Bildung von Großgemeinden vorerst verzichtet. Bei der Zusammenfassung der Gemeinden zu Ämtern ist berücksichtigt worden, daß sie für die weitere Zukunft auch als Gebiete für Großgemeinden geeignet sind.

### *Vorschläge zur Großgemeindebildung*

Diese Vorarbeiten erwiesen sich als sehr nützlich, als im November 1965 mit einem entsprechenden Kreistagsbeschluß die 2. Phase der Reformbestrebungen begann. In der Zwischenzeit hatte sich nämlich die Zuschußpraxis der Landesbehörden zugunsten der Großgemeinden geändert. Das Fernziel „Großgemeinden“ wurde zum Nahziel erklärt. Der Unterschied zwischen amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden entfiel. Eine Bevölkerungsbasis von mindestens 5000 Einwohnern war bereits u. a. bei der Abgrenzung der angestrebten Ämter berücksichtigt worden.

Der Erkenntnis, daß die gegenwärtige Gesellschaftsform auf die Ausbildung hinreichend großer, leistungsfähiger und sozial ausgewogener Selbstverwaltungskörperschaften drängt, kann in unserem Landkreis nur dann entsprochen werden, wenn die Neugliederung der Gemeinden auf einer Bevölkerungsbasis von mindestens 8000 aufbauen kann. Bei einer Bevölkerungsbasis von mindestens 5000 Einwohnern bliebe der Unterschied zwischen reichen und armen Großgemeinden unverantwortlich groß.

Eine größere Ausgewogenheit war nur zu erreichen, wenn jeder Großgemeinde ein zentraler Ort zugewiesen werden konnte. Das setzte eine weitere Vergrößerung des Großgemeindeterritoriums und der Bevölkerungsbasis voraus, wenn den Raumordnungsvorstellungen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen Rechnung getragen werden sollte. Diese Überlegungen haben bewirkt, daß sich der Landkreis nochmals mit dem Problem der Abgrenzung der Großgemeinden beschäftigen mußte. Dabei boten sich 2 Möglichkeiten an. Entweder legte man jeweils 2 vorgesehene Amtsbezirke zusammen oder man bezog die vormaligen in der Denkschrift ausgewiesenen amtsfreien Städte ein, so daß eine Bevölkerungsbasis von 8000 bis 10000 Einwohnern und mehr gegeben war.

Um die Bürgermeister und Gemeinderäte sowie die Landesbehörden mit den Überlegungen des Landkreises vertraut zu machen, wurden die Vorschläge des Oberkreisdirektors zur Bildung von Großgemeinden in sogenannten „Großgemeindegebietskonzeptionen“ pro Großgemeinde zusammengefaßt.

### *Großgemeindegebietskonzeptionen*

Das Anliegen der Großgemeindegebietskonzeptionen ist es, den Blick der Kommunalpolitiker der Gemeinden und des Kreises zu schärfen für die vielseitigen und vielschichtigen Verflechtungen zwischen den einzelnen Gemeinden, die jeweils für die Bildung einer Großgemeinde in Frage kommen. Es handelt sich um eine Art kommunaler Grundlagenforschung. Gleichzeitig stellt sich hier ein Versuch dar, die Vorschläge zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden mit einer Entwicklungsplanung zu koppeln. Es werden also Verwaltungsreformbestrebungen mit der Regionalplanung<sup>5</sup> kombiniert. Die Planungs- und Entwicklungsvorschläge ermöglichen es den Gemeinden, ihre Planung auf den Tag X abzustellen. Das erleichtert den Übergang zur Großgemeindebildung und vermeidet Fehlinvestitionen. Nach dem Zusammenschluß kann die Großgemeindegebietskonzeption, an deren Erarbeitung alle Dezernate beteiligt sind, als Grundlage dienen, die Planung in einem größeren Rahmen bzw. Raum zu erleichtern.

Wie komplex der Vorgang der Neugliederung der Gemeinden ist, vermittelt bereits die nachstehende Gliederung<sup>6</sup> einer Großgemeindegebietskonzeption:

1. Allgemeine Charakteristik des Gemeindegebietes
2. Bevölkerungsdichte und -entwicklung
3. Historische Gegebenheiten
4. Kultur
5. Ordnungs- und Sozialwesen, Versorgung
6. Bauliche Gesichtspunkte
7. Wirtschaft
8. Verkehr
9. Verwaltung
10. Schlußfolgerungen

#### *Exkurs: Alternativvorschläge*

Diese Disposition erhebt zwar keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie hat sich aber im Rahmen der Bestrebungen des Landkreises Lemgo zur Großgemeindebildung als zweckmäßig erwiesen. Es dürfte deshalb im allgemeinen Interesse liegen, wenn zu den einzelnen Gliederungspunkten kurz Stellung genommen wird:

<sup>4</sup> Denkschrift über eine Verwaltungsreform im Landkreis Lemgo, überreicht durch Oberkreisdirektor Krüger. Bearb.: F. Wagener, Krüger, Schücke, Kuhlemann, Zimmermann, Watzlaw, Kork. – Lemgo (Schloß Brake) 1965.

<sup>5</sup> Mit Regionalplanung ist hier all das angesprochen, was über die Flächennutzungsplanung nur einer Gemeinde hinausgeht.

<sup>6</sup> Gliederung und statistisches Grundlagenmaterial sollten in allen Großgemeindegebietskonzeptionen eines Kreises aus Vergleichsgründen wenig voneinander abweichen.

### *ad 1: Allgemeine Charakteristik des Gemeindegebietes*

Hierzu gehören Lage, Grenze, Größe und Besiedlung sowie natürliche Faktoren. Mit Hilfe der der Konzeption beigegebenen topographischen Karte werden Lage, Grenze, Größe und Besiedlung des Untersuchungsraumes veranschaulicht. Bei dieser Betrachtung spielen Entfernungsaangaben, z. B. vom Verwaltungssitz zu den benachbarten zentralen Orten, eine große Rolle. Besonderes Interesse verdienen auch die Ergebnisse der Gegenüberstellung der Längen der bisherigen und der zukünftigen Gemeindegrenzen. Je größer die Differenz, um so günstiger der Arrondierungseffekt. Aus der Verteilung und Größe der Wohnplätze lassen sich Schlüsse auf die Siedlungsstruktur und evtl. auf den zukünftigen Verwaltungssitz ziehen.

Bei der Erfassung der natürlichen Faktoren beschränkt man sich zweckmäßigerweise auf geographische Beschreibungen: Einzellandschaften, höchste Erhebungen, niedrigster Punkt, Boden- und Klimaverhältnisse, Wasserscheiden, geographischer Mittelpunkt usw. Wasserscheiden und Flüsse behalten nach wie vor ihre Bedeutung als Gemeinde- bzw. Großgemeindegrenzen.

### *ad 2: Bevölkerungsdichte und -entwicklung*

Die Bevölkerungsdichte vermittelt in Verbindung mit der noch nachzuweisenden Zentralität den weiteren Hinweis auf den zukünftigen Verwaltungssitz. Aus der Bevölkerungsentwicklung und den 1964, 1965 und 1966 gestellten Bauanträgen kann kurzfristig auf die zukünftige Entwicklung geschlossen werden. Angaben über Bevölkerungsverteilung, d. h. über die Einwohnerzahl pro Wohnplatz, sind besonders dann wichtig, wenn im Rahmen der Neugliederung eine Gemeinde auf 2 Großgemeinden aufzuteilen ist.

### *ad 3: Historische Gegebenheiten*

Der historisch orientierten Betrachtungsweise kommt ein nicht zu unterschätzender Erkenntniswert zu. U. a. zeichnet sich hier bereits ab, weshalb z. B. zwei Nachbargemeinden auf freiwilliger Basis nicht zueinanderfinden, obwohl sie nach raumordnerischen Gesichtspunkten im Rahmen der anzustrebenden Großgemeindebildung zusammengehören. Häufig ist die Antipathie zwischen zwei Nachbargemeinden historisch bedingt<sup>7</sup>.

### *ad 4: Kultur; Kirchen, Bildungswesen, insbesondere Schulen und Sportanlagen*

Kirchspielgrenzen und Schulverbandsbezirke stellen vielerorts wechselseitige Verflechtungen dar, die bei der Abgrenzung der Großgemeindegrenzen von Bedeutung sind.

Die Schulplanung wird mittels einer Skizze dargestellt. Sportanlagen zeugen von der unterschiedlichen Zentralität der verschiedenen Gemeinden des Planungsraumes.

<sup>7</sup> So konnte z. B. festgestellt werden, daß eine Kleinstadt aus dem Sprengel einer Kirchspielgemeinde ausschied, weil sie auf Grund ihrer Entwicklung in der Lage war, eine eigene Kirche zu errichten. Diese bereits vor Jahrhunderten langsam vollzogene Tren-

In diesem Abschnitt werden jene Dinge angesprochen, die die Sefshafhaltung der im Untersuchungsgebiet wohnenden Menschen langfristig beeinflussen.

### *ad 5: Ordnungs- und Sozialwesen, Versorgung*

Hier werden insonderheit die Dienstbereiche der Polizeiposten, der Fürsorgerinnen, der Standesbeamten, der Schornsteinfeger, der Fleischbeschauer, der Schiedsmänner dargestellt. Das Vorhandensein von Kindergärten, Feuerwehren, Wasserversorgungs-, Abwasserbeseitigungs- und Abfallablagereinrichtungen wird erfaßt und untersucht. Auch die verschiedenen Institutionen auf dem Gebiet der medizinisch-gesundheitsdienstlichen Tätigkeit sind pro Gemeinde aufgezählt worden und geben Zeugnis von der unterschiedlichen Bedeutung der Gemeinden. Der Schwerpunkt des Gesundheitswesens eines Großgemeindegebietes bietet sich häufig als Sitz der Großgemeindevverwaltung an. Auch werden die verschiedenen Möglichkeiten der bereits realisierten interkommunalen Zusammenarbeit aufgezählt.

### *ad 6: Bauliche Gesichtspunkte*

Diese beschränken sich auf die Intensivierung der Ortsplanung, z. B. überwiegende Funktionen der Gemeinden bzw. deren Teile (Arbeiten, Wohnen, zentrale Einrichtungen, Landwirtschaft). Die Schwerpunkte der Industrieansiedlung, des Fremdenverkehrs, die landwirtschaftlichen Vorranggebiete werden anhand einer Flächennutzungsplanungsskizze veranschaulicht. Hier wird die Zielplanung für die auf Gemeinsamkeit abgestimmte Flächennutzungsplanung dargestellt. Die darin vermerkten Funktionen sind nur als Grobausweisung zu werten. Eine detailliertere Festlegung muß später bei der Aufstellung des gemeinsamen Flächennutzungsplanes erarbeitet werden.

In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, daß ein wesentlicher Teil der planerischen Vorstellungen und Maßnahmen künftig eher den Gesichtspunkten der Landesplanung und Raumordnung entsprechen kann, weil sich dann das Denken in größeren Räumen und in überörtlichem Rahmen besser zu entwickeln und durchzusetzen vermag. Der Nachteil der möglichen inselartigen Betrachtungsweise der Flächennutzungspläne ist nach der Neugliederung nicht mehr so schwerwiegend.

### *ad 7: Wirtschaft; Erwerbstätigkeit und Pendlerwesen, Industrie, Handwerk einschließlich Baugewerbe, Handel, Verkehr und sonstige Dienstleistungen, Land- und Forstwirtschaft<sup>8</sup>, evtl. noch Fremdenverkehr<sup>9</sup>*

Bei diesen Untersuchungen zeichnet sich u. a. ab, auf welche Wirtschaftsbereiche sich die Erwerbspersonen vertei-

nung zwischen zwei Gemeinden trägt heute noch dazu bei, daß sie nicht zueinanderfinden.

<sup>8</sup> In überwiegend agrarstrukturell bestimmten Gebieten spielt u. U. Ausmaß und Einflußbereich des landwirtschaftlichen Ver-einswesens eine Rolle.

<sup>9</sup> In Erholungsgebieten sind die Einflußbereiche der Fremdenverkehrsvereine oder -gemeinschaften von Bedeutung.

len, wohin die Hauptpendlerströme orientiert sind, wo sich Industrie angesiedelt hat und wie weitere Industrieansiedlungen lokalisiert werden sollen. Der Industriebesatz kann als Kennziffer für eine Ausgewogenheit des Großgemeindegebietes herangezogen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein relativ niedriger Industriebesatz durch die Möglichkeit einer großen Arbeitsstättenauswahl in zumutbarer Entfernung außerhalb des Großgemeindegebietes aufgewogen werden kann, zumal da dort zumeist gleichzeitig eine höheren Ansprüchen gerecht werdende Grundausrüstung vorhanden ist.

Die Relation der Kapazität von Handel, Verkehr und sonstigen Dienstleistungen einerseits (zugrunde gelegt wird die Anzahl der Beschäftigten des tertiären Sektors) und der Wohnbevölkerung andererseits gibt u. a. Aufschluß über die zentralörtliche Bedeutung der betreffenden Gemeinden. Hier zeigt sich letzten Endes, wo die zentralen Einrichtungen vorhanden sind und wo sie zugunsten der Bewohner des geplanten Großgemeindegebietes erweitert werden sollten.

Im allgemeinen lassen sich im Landkreis Lemgo ein zentraler Ort, der zumeist industrieller Schwerpunkt des Großgemeindegebietes ist, und Arbeiter-Wohngemeinden sowie Agrargemeinden zu einer Großgemeinde zusammenfassen. In der Mehrzahl der Großgemeinden können 1 oder 2 Orte als Fremdenverkehrsschwerpunkte angesehen werden. Anträge auf Anerkennung als Luftkurort sind von diesen gestellt worden.

In diesem Abschnitt zeichnet sich ab, daß Ansatzpunkte für punktuelle Strukturverbesserungen sich in einem größeren Planungsraum kostengünstiger und wirksamer realisieren lassen. Dem Kreisentwicklungsplan könnten höhere Realisierungschancen eingeräumt werden.

#### *ad 8: Verkehr; Verkehrswege, Verkehrserschließung, Straßenverkehrsplanung*

Von größter Bedeutung für die Großgemeindebildung ist die Erfassung der Verkehrswege sowie des öffentlichen Linienverkehrs. Es kommt darauf an, künftig einer Lösung zu entsprechen, die auf den sich nach der Großgemeindebildung ergebenden neuen Verkehrsbedürfnissen basiert. Dabei zeichnet sich deutlich ab, daß die Probleme um so schwieriger zu lösen sind, je kleiner der Ort des Verwaltungssitzes ist.

Darüber hinaus wird anhand der Verkehrswege und Straßenverkehrsplanung überprüft, wo die Standortverhältnisse für künftige Industrieansiedlung am günstigsten sein dürften.

#### *ad 9: Verwaltung; Organisation, Finanzwirtschaft*

Wichtig erscheinen hier folgende Überlegungen: Je kleiner die Bevölkerungsbasis, um so größer fallen die Verwaltungskosten pro Einwohner aus. Je größer die Bevölkerungszahl, je ausgedehnter das Gebiet, um so eher bietet sich ein Kristallisationskern an, der bereits über eine leistungsfähige Verwaltung verfügt. Diese kann ohne wesentliche personelle Aufstockung einige tausend Menschen mehr

verwalten. Je größer die Großgemeindeterritorien des Kreises Lemgo abgegrenzt werden, um so ausgewogener sind sie allein schon gewerbesteuermäßig zu beurteilen.

#### *ad 10: Schlußfolgerungen*

In der Zusammenfassung werden nochmals die Schlußfolgerungen aus den Untersuchungen gezogen. Gleichzeitig werden all jene raumordnerischen Überlegungen zusammengefaßt, die die Abgrenzung des Großgemeindegebietes zum Gegenstand haben. Abschließend werden noch jene Maßnahmen und Planungsvorhaben angesprochen, die nach dem Zusammenschluß einzuleiten sind. Es handelt sich zum einen um jene, die im Zentralort, dem Verwaltungssitz, und zum anderen um jene, die in den weiteren Ortschaften zu berücksichtigen sind.

Inzwischen liegen die Großgemeindegebietskonzeptionen von fast allen geplanten Großgemeinden vor, z. T. auch mit einem Exkurs<sup>10</sup>. Es dürfte von Interesse sein, zu sehen, wie Bürgermeister und Gemeinderäte reagiert haben.

#### *Reaktionen der Bürgermeister und Gemeinderäte<sup>11</sup>*

Die Mehrheit der Gemeindeparlamentarier hat gleichzeitig zwei Reaktionen gezeigt, d. h. jeder für sich hat sowohl positiv als auch negativ reagiert. Eine Neugliederung der Gemeinden wird von fast allen als notwendig angesehen. Während noch vor einem halben Jahr in den vom Oberkreisdirektor einberufenen Bürgermeister- und Ratsversammlungen im wesentlichen über das Für und Wider einer Verwaltungsreform diskutiert wurde, geht es z. Z. insonderheit darum, welche Gemeinden sich zusammenschließen könnten.

Dies kann als Fortschritt auf dem Wege zur Großgemeindebildung gewertet werden, wenn jene für die Entwicklung ihrer Gemeinden verantwortlichen Bürger, die nach dem letzten Kriege für den Wiederaufbau unter persönlichen Opfern einen entscheidenden Beitrag geleistet haben, zu der Einsicht gekommen sind, daß eine Steigerung der Verwaltungskraft ohne Neugliederung der Gemeinden nicht möglich ist. Leider fehlt es jedoch an fundierten Untersuchungen, die den Beweis dafür erbringen könnten, daß der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben im größeren Raum nach der Neugliederung mit einem geringeren Aufwand an Zeit und Arbeit optimal entsprochen werden kann. Ein Vergleich der bisherigen persönlichen und sachlichen Verwaltungskosten mit den nach der Verwaltungsreform zu erwartenden macht deutlich, daß mit einem Kostenanstieg zu rechnen sein wird<sup>12</sup>. Es ist deshalb verständlich, wenn einige der ehren-

<sup>10</sup> Nach den jüngsten Erfahrungen ist es ratsam, Alternativvorschläge auszuarbeiten. Diesem Problem wird im folgenden ein besonderer Abschnitt gewidmet.

<sup>11</sup> Den Bürgermeistern und Gemeinderäten war das 1. Gutachten der Sachverständigenkommission für kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen noch nicht bekannt.

<sup>12</sup> Je größer die Gemeinde, desto geringer fällt der Verwaltungskostenanstieg pro Einwohner aus.

amtlich tätigen Bürgermeister und Gemeinderäte in dieser Verwaltungskostensteigerung ein Argument erblicken, mit dem sie ihre bisherige Position verteidigen<sup>13</sup>. Nun ist es für den Kreis als auch seitens der Regierung schwierig, den Beweis zu erbringen, daß mit den erhöhten Kosten eine überproportionale Leistungssteigerung der Großgemeindevsverwaltungen verbunden sein wird. Die Aufsichtsbehörde könnte lediglich den Nachweis führen, daß mit den relativ niedrigeren Verwaltungskosten eine für die Bevölkerung unzureichende Leistung erbracht worden ist. Daß eine derartige Argumentation seitens der Kreisverwaltung unpopulär ist, versteht sich von selbst. Sie wurde deshalb bisher auch nicht angewandt.

Vielfach sitzen noch heute in den Gemeinderäten Persönlichkeiten, die es in den Jahren nach dem Kriege und auch nach der Währungsreform niemals an persönlicher Initiative haben fehlen lassen. Erst als die Gesetzesmaschinerie in Bund und Land auf vollen Touren lief, und besonders nach der Verabschiedung der Bau- und Raumordnungsgesetze, zeigte sich immer deutlicher, daß das ehrenamtliche Element den Möglichkeiten nicht mehr optimal entsprechen kann, die zugunsten der Bevölkerung anhand der Gesetzes- und Verordnungsvorlagen gefordert werden müssen.

Hinzu kommt, daß es zumeist die ältesten und angesehensten Persönlichkeiten in der Gemeinde sind, die die Notwendigkeit einer baldigen Verwaltungsreform nicht wahrhaben wollen. Sie verweisen darauf, daß ihre Gemeinde ein beachtliches Wachstum gerade in den vergangenen 20 Jahren aufzuweisen hatte. So gibt es Gemeinden, die auf dem Gebiet der Baulandbeschaffung und Erschließung von Gewerbeflächen Vorbildliches im Sinne der Ortsansässigen geleistet haben. Plötzlich sagt man ihnen u. a., daß aus raumordnerischen und wirtschaftlichen Gründen in Zukunft die Industrie an einer standortgünstigeren Lage konzentriert werden sollte und daß die Schulkinder nur noch an Mittelpunktsschulen des zentralen Ortes unterrichtet werden, wo weitere zentrale Einrichtungen zu lokalisieren sind. Damit wird zwar dem Konzentrationsprozeß entsprochen; aber die ortsansässigen Geschäftsleute, die z. T. auch im Gemeinderat vertreten sind, sehen für sich einer ungünstigen Entwicklung entgegen.

Bei dieser Gelegenheit sei erwähnt, daß gerade von den Bürgermeistern und Gemeinderäten der größeren Gemeinden (Flecken), die nicht als Zentralorte in Frage kommen, den Neugliederungsbestrebungen oder den vorgeschlagenen Abgrenzungen keine positive Einstellung entgegengebracht wird. Das ist besonders dann der Fall, wenn sich der Ort in der Randzone eines Großgemeindeggebietes befindet.

Bürgermeister und Räte von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sprechen sich zwar für eine Verwaltungsreform aus. Die Eingliederungsbestrebungen beschränken sich aber häufig auf jene Gemeinden im Nahbereich, die auf Grund ihrer Gewerbestruktur als die „Reichen“ angesprochen werden können. Die ärmeren Gemeinden sind nicht

gefragt. Vor allem ist man daran interessiert, im zukünftigen Parlament die absolute Mehrheit zu behalten. Am größten ist die Einsicht der Bürgermeister und Räte der kleineren und ausstattungsmäßig ärmeren Gemeinden. Sie entsprechen den in der Großgemeindeggebietskonzeption dargelegten Vorstellungen des Landkreises am ehesten, zumal dann, wenn sich deutlich abzeichnet, daß innerhalb einer Großgemeinde Verwaltungs-, Planungs- und Wirtschaftsraum am ehesten zur Deckung gebracht werden können. Voraussetzung ist jedoch, daß man diesen Gemeinden Strukturverbesserungen nach der Großgemeindegbildung nicht vorenthält.

### *Alternativvorschläge*

Die Deckungsgleichheit von Verwaltungs-, Planungs- und Wirtschaftsraum könnte, z. B. im Landkreis Lemgo in den Großgemeinden Nr. 8 und 10 (siehe Großgemeinde-Skizze), nahezu realisiert werden. Die Nahbereichszonen der benachbarten Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich von 5000 bis 10000 Einwohner überlagern sich nicht. Die Großgemeindegrenzen verlaufen in der Nähe von oder auf Wasserscheiden bzw. an einem Fluß (Weser) oder an der Landesgrenze entlang. In derartigen Gebieten wird es kaum Zuordnungsprobleme geben. Und doch können auch hier Alternativvorschläge zum Zuge kommen. So wird es noch viele Diskussionen geben, ob in den Großgemeinden Nr. 8 und 10, d. h. im Kalle- und Extertal, jeweils eine Zweiteilung zum Zuge kommen soll<sup>14</sup>. Eine Zweiteilung hätte zur Folge, daß in diesen beiden homogenen Räumen, die einer sozioökonomischen Einheit entsprechen, in Zukunft eine reiche und eine arme Großgemeinde zu finden wären.

In anderen Gebieten bieten sich häufig mehr als 2 Lösungen an. So sind beispielsweise die Städte Lemgo und Barntrup 17 km voneinander entfernt. Dazwischen liegt die Gemeinde Hillentrup mit zentralörtlicher Bedeutung. Der Versorgungsbereich dieser Gemeinde wird insgesamt vom Einflußbereich Lemgos überlagert. Daraus könnte man folgern, daß vieles für eine Eingliederung nach Lemgo spräche, dessen Stadtgrenze unmittelbar den Mittelpunkt dieses zentralen Ortes tangiert. Da aber die Entfernung von Mittelpunkt zu Mittelpunkt 7 km beträgt und ein im Winter häufig schwer zu überwindendes Hindernis, der Rieperberg, Lemgo von Hillentrup trennt, ist ein Anschluß der Gemeinden östlich des Rieperberges, nämlich Hillentrup, Schwelentrup und Wendlinghausen an Lemgo vom Landkreis nicht geplant. Der Landkreis hat sich vielmehr für einen Zusammenschluß der Gemeinden Hillentrup, Schwelentrup, Humfeld und Wendlinghausen ausgesprochen.

Unter dem Gesichtspunkt einer größeren Bevölkerungsbasis bot sich als weitere Möglichkeit ein Zusammenschluß mit den südlich von Lemgo gelegenen Gemeinden an, weil hier Brake eine leistungsfähige Verwaltung aufgebaut hat. Diese Großgemeinde „Lemgo-Ost“ hätte außerdem den

<sup>13</sup> Bei der derzeit vorgeschlagenen Großgemeindegbildung werden voraussichtlich die kommunalen Verwaltungskosten um den Betrag steigen, um den die Kosten der Kreisverwaltung sinken könnten.

<sup>14</sup> Da diese Großgemeinden aber bevölkerungsmäßig über 10000 Einwohner und flächenmäßig mehr als 70 qkm aufweisen würden, empfiehlt sich die Einrichtung einer Verwaltungsnebenstelle.

Vorteil, daß die sich im Verlauf der Neugliederung nach Westen hin ausdehnende Stadt Lemgo organisch weiterwachsen könnte. Mit dieser Lösung hätte sich Humfeld bei der Großgemeindeform nach Barntrup orientieren müssen. Humfeld gehört aber zum Nahbereich des Zentralortes Hillentrup, wenn dieser Verwaltungssitz eine Großgemeinde werden sollte. Humfeld ist aber wiederum mit Bega eng verbunden. Bega gehört aber versorgungsmäßig zu Barntrup. Der Gemeinderat von Bega ist aber für einen Anschluß nach Hillentrup. Die jüngere Generation dürfte sich aber mehr und mehr nach Barntrup hin orientieren. Diese Situation beleuchtet die gelegentliche Problematik der Großgemeindeform und -abgrenzung. Hier zeigt sich auch, daß das Freiwilligkeitsprinzip nicht immer den nach raumordnerischen, wirtschaftlichen und versorgungsmäßigen Gesichtspunkten vorgenommenen Abgrenzungen entsprechen wird. Der Landkreis Lemgo hat nicht in Verkennung der Sachlage, wohl aber in Anerkennung des Freiwilligkeitsprinzips dem Anschluß Begas an Hillentrup zugestimmt. Er hat aber vorgeschlagen, 2 Wohnplätze an Barntrup abzugeben.

Dieses Beispiel zeigt, daß die Landkreise bei ihren zu entwickelnden Vorschlägen zur Großgemeindeform nicht auf einer Lösung beharren sollten. Es bieten sich unter Beachtung aller Gegebenheiten stets mehrere Möglichkeiten an. Diese im Rahmen eines Exkurses als Alternativvorschläge am Ende einer Großgemeindeformkonzeption den Bürgermeistern und Gemeinderäten zu entwickeln, trägt dazu bei, daß die Dinge in Fluß bleiben<sup>15</sup>.

### Zuordnungsprobleme

Anhand des nachfolgenden Beispiels soll gezeigt werden, wie verfahren werden kann, wenn eine kleine Gemeinde im Einflußgebiet zweier Zentralorte liegt und einem von beiden zugeordnet werden muß. Es handelt sich einerseits um Lemgo mit einem Versorgungsnahbereich von mehr als 40 000 Einwohnern und andererseits um Bad Salzuflen/Schötmar mit einem Versorgungsnahbereich von mehr als 50 000 Einwohnern<sup>16</sup>. Von beiden Zentren liegt die Gemeinde Papenhausen ca. 6–7 km entfernt.

Welche Überlegungen gaben nun den Ausschlag, Papenhausen der Großgemeinde Schötmar zuzuordnen?

Zunächst sollen aber die Beziehungen bzw. Verflechtungen zu Lemgo sowie zu Schötmar kurz dargestellt werden:

| Lemgo<br>einschl. Ilsetal | Schötmar<br>(Bad Salzuflen)                                 |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Schulen (weiterführende)  | Schulen (Volks-)<br>in Retzen, Aufbau-Realschule<br>Pendler |
| –                         | Einkauf (Retzen)                                            |
| Einkauf (Leese und Lemgo) |                                                             |

|                                                                                       |                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Landwirtschaft<br>(Molkerei/Lipp.<br>Hauptgenossensch.)                               | –                  |
| Telefon                                                                               | –                  |
| –                                                                                     | Post (Retzen-Lage) |
| Kath. Kirche                                                                          | Ev. Kirche Retzen  |
| Finanzamt                                                                             | –                  |
| –                                                                                     | Arbeitsamt         |
| –                                                                                     | Arbeitsgericht     |
|                                                                                       | Bad Salzuflen      |
| Allgem. Ortskrankenkasse                                                              | –                  |
| Zoll                                                                                  | –                  |
| –                                                                                     | Polizei (Retzen)   |
| –                                                                                     | Feuerwehr (Retzen) |
| –                                                                                     | Standesamt         |
|                                                                                       | Schötmar-Land      |
| Kehrbezirk                                                                            | –                  |
| Fleischbeschaubezirke<br>(Leese, Entrup,<br>Lüerdissen)                               | –                  |
| –                                                                                     | Fürsorgerin        |
| Wasserlieferung<br>(eher von Leese bzw. von<br>Lemgo aus möglich als<br>von Schötmar) | –                  |
| –                                                                                     | Friedhof (Retzen)  |

Papenhausen ist sowohl mit Lemgo und den dazugehörigen Gemeinden als auch mit Schötmar und den zu dieser Großgemeinde gehörenden Orten verbunden. Die Entscheidung, welcher der beiden Großgemeinden sich diese kleine Gemeinde anschließt, hätte man demzufolge ihr selbst überlassen können. Es kommt aber darauf an, vor Abstimmung mit den Gemeinden seitens der Aufsichtsbehörde klare Vorstellungen zu entwickeln. Bei den Zuordnungsüberlegungen hätten die hier angeführten Positionen hinsichtlich ihres Ausgewertes gewogen<sup>17</sup> werden müssen, wenn die Entscheidung nicht durch folgende Gegebenheiten vereinfacht worden wäre: Der zentrale Ort Lemgo/Brake umfaßt einen Versorgungsnahbereich, der eine geringere Bevölkerungszahl enthält als jener des zentralen Ortes Bad Salzuflen/Schötmar. Papenhausen ist deshalb Schötmar zugeordnet worden, weil die Großgemeinden 3, 4 und 5 langfristig eine kommunale Einheit bilden könnten und schon jetzt den größeren Versorgungsnahbereich bilden. Auch hier wird die Entwicklung in erster Linie von der Initiative und Aktivität der Menschen abhängen. Eines Tages werden auch sie der Überzeugung sein, daß die Badestadt Bad Salzuflen und die Industriestadt Schötmar mehr Gemeinsames haben als Trennendes. Zunächst handelt es sich aber darum, die Gemeinden zu leistungsfähigen Gebietskörperschaften zusammenzufassen. Dabei spielt die Ausrichtung der leistungsschwachen Gemeinden auf eine leistungsstarke eine große Rolle.

Nicht nur das Problem der Zuordnung ganzer Gemeinden spielt bei der Neugliederung eine Rolle, sondern auch das der Zuordnung der Wohnplätze. Die Zuordnung von Teilstücken einer Gemeinde sollte nicht ohne Befragung der betreffenden Bevölkerung vor sich gehen.

<sup>15</sup> Die in der Skizze „Großgemeinden“ (Entwurf) vorgesehene Abgrenzung ist als Vorschlag zu werten, der aber sehr ernst genommen werden sollte, weil er der Endlösung voraussichtlich sehr nahe kommt.

<sup>16</sup> Wenn zusätzlich die 6000 bis 10 000 Kurgäste berücksichtigt werden, die allmonatlich von Februar bis einschließlich November mitversorgt werden müssen.

<sup>17</sup> Dabei wäre den in der Aufstellung kursiv gesetzten Verflechtungsmerkmalen eine relativ große Bedeutung zugekommen.

### *Kommunalverfassungsrechtliche Probleme*

Die Neuorientierung der Gemeinden ist für die Zukunft eine legitime Forderung, auf die sich alle Politiker sowie Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes konzentrieren werden. Das erfordert auch eine Modifizierung der Gemeindeordnung<sup>18</sup>. In vielen Gemeinden liegen die Verhältnisse nicht so günstig, daß im Gemeinderat eine Zweidrittel-Mehrheit erreicht wird. Selbst wenn die erforderliche Stimmenzahl zustandekommt, dann ist noch nicht die Gewähr gegeben, daß eine angestrebte Gebietsänderung den Vorstellungen der Raumordnung und Landesplanung entsprechen wird.

Die Konkurrenz der Gemeinden untereinander hat stellenweise die Voraussetzungen für ein Zusammengehen verschlechtert. Viele nachbarliche Streitigkeiten zwischen den Kommunen sind ja gerade durch die Enge des Planungsraumes ausgelöst worden, die man durch die Neugliederung aufzuheben gedenkt. Diese Entwicklung haben weder der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee noch der Parlamentarische Rat in Bonn voraussehen können, als sie den Artikel 28 des GG paraphierten.

Allenthalben könnten durch die Großgemeindeförderung ungezählte Reibungen abgebaut werden. Die vielerorts infolge der Schulreform verursachten Spannungen würden reduziert, wenn bereits Großgemeinden als Schulträger auftreten könnten. Mancherorts nimmt der Widerstand der Bürger, den status quo um jeden Preis zu verteidigen, sogar zu.

Die Modifizierung der Gemeindeordnung hinsichtlich einer anderen Auslegung der Willensbildung der betroffenen Bevölkerung setzt u. a. voraus, daß die Aufsichtsbehörden sogenannte Großgemeindegeldkonzeptionen erarbeiten und diese den Gemeinderäten zur Kenntnisnahme vorlegen. Über die in den Entwürfen erarbeiteten Vorstellungen kann abgestimmt werden. Solange aber der Gemeinderat glaubt, er könnte die Neugliederungsbestrebungen blockieren, wird mancherorts eine kräfteverzehrende Auseinandersetzung häufig nicht ausbleiben. Die politischen Eigenbezogenheiten sowie die stellenweise anzutreffende beharrliche Verbundenheit mit den Gegebenheiten stehen raumordnungsbezogenen Neugliederungsbestrebungen im Wege. Vielfach spricht man es deutlich aus. Man sträubt sich gegen eine freiwillige Verwaltungsreform. Käme sie aber trotzdem zustande, so würde man sie akzeptieren. Aber der Bevölkerung gegenüber kann sich der Gemeinderat freisprechen, weil er sich jeder Verantwortung enthalten hat.

Die Neugliederung der Gemeinden sollte weniger als eine Aufgabe der Selbstverwaltung, sondern mehr als eine staatliche Aufgabe angesehen werden, wobei das Gegenstrom-

prinzip voll zur Geltung kommen sollte<sup>19</sup>. Erst dann wird gewährleistet sein, daß die Verwaltungsreform aus den Geburtswehen herauskommt und nicht an einem zu schwachen Nagel aufgehängt wird.

### *Vermeidung des möglichen Zielkonfliktes im Rahmen der Verwaltungsreform<sup>20</sup>*

Die dargestellten Schwierigkeiten und Probleme haben mehrere Ursachen und werden erst recht verständlich, wenn man sie auf dem Hintergrund des latent vorhandenen Gegensatzes von Stadt und Land sieht.

Es kann nicht Aufgabe dieser Untersuchung sein, die Dinge mit Hilfe fundierter soziologischer Überlegungen zu analysieren. Fest steht aber, daß bei einer raumordnerischen und kommunalverwaltungsmäßigen Ausrichtung der Landgemeinden auf die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung mindestens ein Drittel aller Dorfgemeinden Städten zugeordnet wird. Das bedeutet, daß mehr als zwei Drittel aller Gemeinderäte Sitz und Stimme verlieren werden. Der damit verbundene Prestigeverlust wird von den Betroffenen negativ beurteilt, zumal da in erster Linie die Räte der Landgemeinden davon betroffen werden. Selbst diejenigen, die im Großgemeinderat einer Stadt Sitz und Stimme als Bewohner einer Landgemeinde erlangen, glauben, daß damit ein Bedeutungsverlust verbunden sein wird.

Unter diesem Aspekt wird ein Brückenschlag zwischen Stadt- und Landgemeinden nicht zustandekommen. Ein Interessenkonflikt zeichnet sich besonders dort ab, wo Städte die Abgrenzung ihres Versorgungsbereiches mit raumordnerischen Gesichtspunkten belegen, während die Landgemeinden bestrebt sind, unter sich zu bleiben.

Bei Zugrundelegung des Sachverständigengutachtens und des Landesentwicklungsplanes I kann anhand von Beispielen aus dem Landkreis Lemgo der Nachweis erbracht werden, daß mancherorts ein Zielkonflikt nicht zu vermeiden ist. Es geht ja bei der Verwaltungsreform nicht nur um die Steigerung des Leistungsvermögens der Verwaltung, sondern auch um die Berücksichtigung raumordnerischer Gesichtspunkte. Es ist das Anliegen der Landesplanung, die Versorgungsbereiche, die sozioökonomisch eine funktionale Einheit bilden, bei der kommunalen Gebietsreform zu berücksichtigen. Derartige Bestrebungen laufen auf eine Deckungsgleichheit von Planungsraum und Verwaltungsgebiet hinaus. So aber sieht es aber stellenweise in der Praxis aus, wenn man derartigen Zielvorstellungen entsprechen will:

1. Die Nachbargemeinden Lemgo und Brake sind im Landesentwicklungsplan I als eine Gemeinde mit zentralörtlicher Bedeutung für einen Versorgungsbereich von 20 000 bis 50 000 Einwohnern ausgewiesen. Nach raumordnerischen Überlegungen werden sie mit Recht als eine Einheit angesehen, weil sie siedlungsmäßig zusammengewachsen sind.
2. Die beiden Nachbarstädte Bad Salzuflen und Schötmar

<sup>18</sup> In Nordrhein-Westfalen handelt es sich um die §§ 14, 15 und 16 der GO. Auch muß geprüft werden, ob ein Eingriff in den Gebietsstand der kommunalen Selbstverwaltung mit den Verfassungsnormen (Art. 28 Grundgesetz, Art. 78 Landesverfassung) vereinbar ist.

<sup>19</sup> In Anhörterminen vor dem Kreisausschuß kann sich neuerdings jeder Bürgermeister und ein Gemeinderat der in den 75 Gemeinden vertretenen Parteien zu den Vorschlägen des Oberkreisdirektors äußern.

<sup>20</sup> Die folgenden Feststellungen wurden nach Bekanntwerden des Sachverständigengutachtens Anfang 1967 gemacht.

sind ebenfalls als eine Gemeinde mit zentralörtlicher Bedeutung gleicher Größenordnung ausgewiesen worden.

Alle vier Gemeinden verfügen über eine differenzierte und leistungsfähige Verwaltung. Wenn hier raumordnerischen Gesichtspunkten entsprochen werden soll, erübrigen sich zwei selbständige Kommunalverwaltungen. Diese beiden sind aber auf Grund ihrer Leistungsfähigkeit gemäß den Vorschlägen zur Großgemeindebildung des Landkreises Lemgo als Großgemeindevverwaltungen vorgesehen, denen in der Großgemeinde 4 fünf Landgemeinden und in der Großgemeinde 9 vier Landgemeinden zugeordnet sind. Dabei stehen sich zwei Auffassungen mit unterschiedlichen Schlußfolgerungen gegenüber: Die einen vertreten ausschließlich raumordnerische Gesichtspunkte und berufen sich auf die Zuordnung von Versorgungs-, Planungs- und Verwaltungsraum. Die anderen räumen im Augenblick dem Ziel der Leistungssteigerung der Kommunen die größere Bedeutung ein und verzichten auf die Schaffung von Supergemeinden. Diese werden als Fernziel betrachtet, weil die Vorteile der Deckungsgleichheit von Planungs- und Verwaltungsraum in einem Versorgungsgebiet des Gemeindetyps B unbestritten sind, wenn sich in dem Versorgungsbereich eine Gemeinde mit zentralörtlicher Bedeutung nicht entwickelt hat, bzw. wenn diese mit der größeren Gemeinde (Stadt) eine Siedlungs- und Wirtschaftseinheit bildet.

Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß zwar zwischen Lemgo und Brake noch wesentliche Unterschiede in der Zentralität, nicht aber in den Funktionen vorliegen, während in Bad Salzuflen/Schötmar gegenteilige Ergebnisse vorliegen: Beide Städte üben auf engstem Raum unterschiedliche Funktionen aus (die eine als Heilbad, die andere als Industriestadt), ohne in der Zentralität wesentliche Unterschiede aufzuweisen<sup>21</sup>.

Um den mancherorts möglichen Zielkonflikt zu vermeiden, wird es dort nötig sein, klar herauszustellen, welches Anliegen dominieren soll, die Steigerung der Leistung der Gemeinden oder raumordnerische Gesichtspunkte. Vielerorts sind die Kommunalpolitiker überfordert, wenn sie diese Frage auf der örtlichen Ebene beantworten sollen. Fällt die Entscheidung zugunsten der raumordnerischen Überlegungen aus und ist damit verbunden, daß selbst leistungsfähige Kommunalverwaltungen, die bisher 5000 Einwohner und mehr zu verwalten hatten, aufgelöst werden müssen, dann dürften u. U. sogar die Landkreise als Schrittmacher für die kommunale Neugliederung überfordert sein, zumal da sie Gefahr laufen, von der Entwicklung zu Supergemeinden überrollt zu werden.

Meines Erachtens ist diese Konfliktsituation nur dann zu beheben, wenn höheren Ortes klar zum Ausdruck gebracht wird, daß es im ländlichen Bereich vorerst nur um die Stärkung der Kommunalverwaltungen geht und daß die Berücksichtigung ausschließlich raumordnerischer Gesichtspunkte nur im Bereich der Nahversorgung des Gemeindetyps A zum Zuge kommen sollte. Um zu vermeiden, daß den Großgemeinden im Versorgungsbereich des Gemeindetyps

B, die keinen zentralen Ort aufweisen, wie z. B. die Großgemeinde 3, benachteiligt werden, muß sichergestellt sein, daß sie künftig bei der Mittelzuteilung anderen Großgemeinden gleichgestellt werden, wenn sie nachweisen können, daß die Bevölkerungs- und Flächenbasis den Mindestanforderungen einer Großgemeinde entsprechen.

Dabei sollte nicht verkannt werden, daß in Anbetracht des bestehenden Verkehrszusammenhangs sowie der Siedlungs- und Versorgungsverflechtung vielerorts die zeitgerechte Erfüllung der in absehbarer Zukunft anfallenden Aufgaben am wirkungsvollsten in größeren Planungsbereichen möglich sein wird. Das erfordert aber die von einsichtigen bürgerschaftlichen Kräften getragenen Verwaltungseinheiten der Ortsstufe, die ausgestattet sind mit qualifizierten Verwaltungskräften und einem Grundbestand an modernen technischen Verwaltungsmitteln. Voraussetzung aller Bestrebungen kommunaler Neugliederung ist deshalb eine entsprechende Beeinflussung der Bevölkerung. Je mehr Gemeinden zusammenzufassen sind, um so mehr Landgemeinden müssen den Städten zugeordnet werden. Um die Einsicht der Stadt- und Landbewohner nicht zu überfordern, ist es notwendig, auf jene sich ergänzenden Funktionen hinzuweisen, die sowohl der Stadt als auch dem Lande zugute kommen.

#### Ausblick

Der § 1 des Raumordnungsgesetzes verlangt heute ein Handeln, Steuern und Lenken. Die Wahl zwischen passiver „Anpassungsplanung“ und aktiver „Entwicklungsplanung“ ist zugunsten der letzteren ausgefallen. Spannungen werden nicht ausbleiben. Sie erstrecken sich im wesentlichen auf die Abgrenzung der Großgemeinden. Eine einheitliche Willensbildung ist selbst dort nicht zu erwarten, wo ein Großgemeindegebiet mit einer sozio-ökonomischen Raumeinheit zur Deckung gebracht werden konnte.

Die Neugliederung der Gemeinden<sup>22</sup>, die Schulreform, die städtebauliche Entwicklung, die Lokalisierung von Industrie, Handwerk und Handel sowie die Zusammenfassung der zentralen Einrichtungen (Verwaltung, Schulen, Sportstätten usw.) werden innerhalb der nächsten 10 Jahre den Konzentrationsprozeß beschleunigen. In der ländlichen Zone steht man allenthalben erst am Anfang der Maßnahmen und Bestrebungen, die als Maßstabsvergrößerung und Konzentrationsprozeß bezeichnet werden. In Zukunft wird die Neigung größer sein, ausschließlich in jenen Orten zu investieren, die auch langfristig mit einem Bevölkerungswachstum rechnen können. Es wird ein Beschleunigungseffekt wirksam, der sich zugunsten der Siedlungsschwerpunkte und Zentralorte zum Teil auf Kosten jener Ortschaften entwickeln wird, die sich in der Randlage der Nahbereiche zentraler Orte befinden, wenn sie nicht als Fremdenverkehrsschwerpunkte eine zunehmende Bedeutung

<sup>21</sup> Vermutlich sind mancherorts in der Ballungsrandzone und im städtischen Verflechtungsgebiet ähnliche Verhältnisse anzutreffen.

<sup>22</sup> Seit kurzem läuft fast wöchentlich bei der Landkreisverwaltung ein Beschluß der Gemeinderäte ein, die auf eine Neubildung zur Großgemeinde hinaus sind. Es ist aber schon jetzt abzusehen, daß nicht mehr als höchstens 20 Gemeinden eine positive Zweidrittel-Mehrheit zustande bringen.

erlangen. Ganz allgemein wird bereits der Konzentrationsprozeß mit der Herabsetzung der Kilometer-Pauschale beschleunigt werden.

Eine positive Entwicklung hängt künftig im wesentlichen von den Wachstumsfaktoren Rationalisierung im sekundären Sektor (Industrie und Handwerk) und Ausbreitung des tertiären Sektors (Dienstleistungen) ab. Im produzierenden und verarbeitenden Gewerbe werden in Zukunft Arbeitskräfte freigesetzt, die zum Teil im Dienstleistungsbereich weiterhin beschäftigt werden können. Dieser Strukturwandlungsprozeß wird erleichtert, wenn die städtebauliche Entwicklung, z. B. Sanierung der Stadtkerne und Mittelpunkts-gemeinden, gefördert wird, um hier die Voraussetzungen für eine günstige Entwicklung des tertiären Sektors in der ländlichen Zone zu schaffen.

Bei einer Verzögerung der kommunalen und staatlichen Neugliederung kann aber einer eventuellen Krise nur mit unzureichenden Mitteln begegnet werden. Es ist sogar denkbar, daß mit der Verwaltungsreform, mit dem Abbau der strukturellen Erschwernisse eine optimistischere Grundeinstellung des Bürgers zu allen öffentlichen und wirtschaftlichen Belangen einhergehen wird. Nach der Neugliederung wird es entscheidend darauf ankommen, daß ein verbreitetes und lebendiges Maß bürgerschaftlicher Mitwirkung und Verantwortung erhalten bleibt und unter Umständen ge-

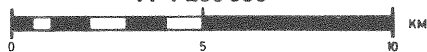
stärkt wird. Deshalb sollte von der Großgemeinde eine Ortschaftsverfassung eingeführt werden.

Mit der Neugliederung wird im öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene vielerorts ein Generationswechsel verbunden sein. In der jüngeren Generation wird sich eher die Erkenntnis durchsetzen, daß wir keine echte Wahl mehr zwischen der herkömmlichen kleinen und der großen Gemeinde im ländlichen Bereich haben. Die Entscheidung hat uns der umfassende Strukturwandel – zu dem auch die Ausweitung aller Maßstäbe menschlichen Daseins gehört – längst abgenommen.

Nach Verwirklichung der Neugliederung<sup>23</sup> könnte Lippe auch ein Beispiel für die Zusammenlegung der Landkreise geben. Dann würde auch die Zuordnung jener Gemeinden praktikabel zu lösen sein, die mehr auf einen zentralen Ort außerhalb des Landkreises ausgerichtet sind, z. B. Loßbruch, oder die außerhalb des Landkreises Lemgo liegen, aber auf einen Zentralort des Kreises orientiert sind. Dann wird sich zeigen, daß von der Leistungsfähigkeit der unteren Verwaltungseinheiten der Effektivitätsgrad der Gesamtverwaltung abhängt.

<sup>23</sup> Die weitere Entwicklung der Neugliederung der Gemeinden und ihre Verwirklichung im Landkreis Lemgo wird gegebenenfalls Gegenstand eines abschließenden Beitrages in einer späteren Ausgabe dieser Zeitschrift sein.





Stand vom 31.12.1965

# Hauptverkehrsachsen im Landkreis Lemgo

