Sabine Mecking

Bürgerwille und Gebietsreform

Studien zur Zeitgeschichte

Herausgegeben
vom
Institut für Zeitgeschichte

Band 85

Oldenbourg Verlag München 2012

Sabine Mecking

Bürgerwille und Gebietsreform

Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965–2000

Oldenbourg Verlag München 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

© 2012 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Tel: 089 / 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Titelbild: Demonstration der „Aktion Bürgerwille“ mit Joseph Beuys, Düsseldorf, 11. Februar 1974; Foto Alfred Winter, Bochum-Wattenscheid
Konzept und Herstellung: Karl Dommer
Einbandgestaltung: hauser lacour
Satz: Typodata GmbH, München
Druck und Bindung: Memminger MedienCentrum, Memmingen

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706

ISBN 978-3-486-70314-6
eISBN 978-3-486-71515-6

Inhalt

Vorwort IX

I. Planung und Partizipation: Thematische und methodische Einführung 1

1. Thematische Einführung 1
Reform als „Zeitgeist“ (1) – „Wir wollen den Bürger, nicht den Bourgeois“ (6) – Kommunale Neuordnung: Maßstabsvergrößerung, Effizienzsteigerung und Verwaltungsvereinfachung (14)

2. Untersuchungsansatz, methodisches Konzept und Leitfragen . . . 23

3. Forschungsüberblick und Quellenlage 34

4. Fallbeispiele 44

II. Von der Planung zur Umsetzung der Verwaltungsreform: Staatliche Reformpolitik trifft auf kommunale Selbstverwaltung 51

1. Neuordnungskonjunkturen im 20. Jahrhundert 51

2. „Neue Kommunen braucht das Land“ 59
Zur Funktionalreform: Einrichtung einer Mittelinstanz Ruhr? (64) – Zur Gebietsreform: Sondierung und Ordnung des „planerischen Flächenbedarfs“ (68) – Neugliederungsgesetze und interfraktionelle Absprachen (73)

3. Die Stärkung der „Oberzentren“ 76
„Oberzentral“ in Ostwestfalen: Bielefelds solitäre Lage (76) – Mitten im städtischen Ballungsraum an der Ruhr: Bochum – Wattenscheid (94) – Rechtsrheinisch zwischen den Großzentren Düsseldorf und Köln: Leverkusen (110)

4. Gutachtenschlachten und Ultima Ratio: Klage vor dem Verfassungsgerichtshof 120
Gutachten als Maßkonfektion (120) – Gerichtliche Festschreibung des Neuordnungsverfahrens (125)

III. Die „Aktion Bürgerwille“ und das erste Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen 133

1. Wattenscheid als Ausgangspunkt einer landesweiten Protestinitiative 134
Stadtfest und Bürgerbefragung: „Hände weg von Wattenscheid“ (138) – Zur Arbeit der Bürgerinitiative: Einsatz und Resonanz (141) – Großdemonstration für die Selbstständigkeit (148) – Bürgerbefragungen und Protestinitiativen in anderen Städten (151)

2. Die „Aktion Bürgerwille“. 156
Ziele und Träger (156) – Einleitungsantrag und Zulassung des Volksbegehrens (164) – Werben für das Volksbegehren: Die Arbeit der „Aktion Bürgerwille“ (167)

3. Zerreißprobe Volksbegehren – Parteipolitik und freies Bürgerengagement 182
Neuordnungsgerangel innerhalb der Parteien (182) – SPD und Volksbegehren: „Demokratur in höchster Potenz"? (185)

4. Auswertung und Schwachstellen des Volksbegehrens 197
Zur Beteiligung am Volksbegehren (197) – Behinderung des Volksbegehrens? (202) – Bürgerprotest nach dem Volksbegehren: „LEV muß leben" (207)

5. Von der Bürgeraktion zur Bürgerpartei? 214

IV. Vom Kompensationsgedanken zum Modell der dezentralen Stadt: Stadtbezirke 221

1. Historischer Kontext: Stadt und Stadtbezirke 222

2. Kommunalrechtliche Grundlagen 225
Von der Zustimmung zur Anhörung: Die Vereinfachung des Gebietsänderungsverfahrens (225) – Zur Kompensation negativer Neuordnungsfolgen: Die Bezirksverfassung (233) – Stärkung der Bezirke und Ausweitung von Informations- und Mitwirkungsrechten nach der Gebietsreform (244)

3. Politische und administrative Repräsentation nach der Neuordnung 251
Möglichkeit zur Abrechnung: Die Kommunal- und Landtagswahlen (252) – Rat und Verwaltungsleitung: Im Spannungsfeld von Gemeinsinn und Eigeninteresse (262) – Zwischen Rat und Bürger: Die Stadtbezirke (273) – Die Unabhängige Wählergemeinschaft Wattenscheid (282)

V. Symbolische Integration und Abgrenzung – Integration und Abgrenzung in Symbolen 287

1. Mehr als Schall und Rauch: Der Name einer Stadt 289

2. Städtische Hoheitszeichen: Wappen und Flaggen 303

3. Praktische Herausforderungen und Wunsch zur Demonstration von Einheit und Größe 311
Kreis- und Rathäuser (312) – Straßennamen (314) – Postanschrift (317) – Telefonnetz (319) – Bahnhöfe und Haltepunkte (321) – Kraftfahrzeugkennzeichen (324)

4. Stadt- und Stadtteilfeste 327

5. Identitäts- und Traditionspflege: Heimat-, Bürger- und Geschichtsvereine 330

VI. Nach der Reform: Bürgerengagement für eine Revision der Neuordnung 343

1. Eine „Notgemeinschaft" formiert sich: Bürger fordern die Rückgemeindung 349
Neuordnungsfrust und Suche nach Rettungsankern (349) – Gründung des „Kettwiger Kreises" (355) – Informelle Gespräche und öffentliche Diskussionen (359) – Die Neuordnungskorrektur, ein Landtagswahlthema ersten Ranges? (369)

2. Trotz Etappensieg eine Niederlage: Die Überprüfung der Neuordnung 376
Etappensieg: Die Beauftragung von zwei Gutachtern (377) – Tiefer Schock: Das reformbestätigende Gutachten (384)

3. Nachlese und Neufindung des „Kettwiger Kreises" zur Landtagswahl 1990 390
Sondierungsgespräche mit den politischen Parteien (390) – Ein eigener Landtagskandidat (395)

4. Beharrlicher Einsatz für die Rückgemeindung in den 1990er Jahren 404
Steter Tropfen höhlt den Stein? (404) – Repräsentative Bürgerbefragungen (411) – Nach mehr als zwanzig Jahren wieder im Landtag: Die Neuordnung und ihre Korrektur (414)

VII. Zusammenfassende Analyse: Staatliche Planung und bürgerschaftlicher Eigensinn 421

1. Räumliche und zeitliche Faktoren einer Reform „von oben" 422
Reformstrategie (422) – Rationalität versus Emotionalität? (429)

2. Bürger wagen „mehr Demokratie" 436
Bürger und Bürgerwille (436) – Unsicherheiten beim ersten Volksbegehren (442)

3. Die Dominanz der Kernstädte 445
Vom Trostpflaster zum Ort größerer Bürgernähe (445) – Kommunale Symbole als Zeichen gemeinsamer Stadtgeschichte? (450)

4. Von der Forderung nach Selbstständigkeit zum Beharren auf Eigenständigkeit 452

5. Resümee: Eine Reform *für* den Bürger, aber nicht *mit* dem Bürger 457

Anhang 461

Listen- und Tabellenanhang 461

Abkürzungsverzeichnis 471

Tabellenverzeichnis 473

Abbildungsverzeichnis und Bildnachweis 474

Quellen- und Literaturverzeichnis 477

Personenregister 523

Ortsregister 527

Vorwort

Gebietsreformen sind spannend. Dass Fragen von Planung und Partizipation bzw. Bürgerwille und Reform höchst aktuell sind, belegen die in den verschiedenen Bundesländern periodisch wiederkehrenden Kontroversen über kommunale Neugliederungen oder auch die Proteste und Ereignisse um „Stuttgart 21". Neben meinen Forschungen haben mir insbesondere meine wissenschaftliche Beratungstätigkeit zur kommunalen Neuordnung in Südkorea, Gastaufenthalte an der Karls-Universität Prag sowie meine Verwaltungstätigkeit in Washington D.C. plastisch vor Augen geführt, wie fragil das Gleichgewicht zwischen Effizienz und Legitimität staatlichen Handelns ist. In diesem Sinne stellen Gebiets- und Funktionalreformen gleichermaßen juristische, gesellschaftliche und geschichtswissenschaftliche Herausforderungen dar.

Die Beschäftigung mit Gebietsreformen ist zudem kommunikativ. Bei der Arbeit offenbarte sich schnell ein großer Vorzug des Projekts. Überall dort, wo ich von meinen Forschungen berichtete, diskutierten die Zuhörer sofort lebhaft mit und schilderten dabei auch persönliche Erfahrungen, und dies sowohl in wissenschaftlichen Gesprächszirkeln und Kolloquien als auch in geselligen privaten Runden. Die kommunale Neugliederung der 1960er/70er Jahre hinterließ überall ihre Spuren. Jeder war bzw. ist in irgendeiner Form von ihr betroffen, sei es nur über eine Änderung der Postanschrift, ein neues Kfz-Kennzeichen oder eine Steuererhöhung. Entsprechend steht in der vorliegenden Untersuchung die Bevölkerung im Vordergrund. Von Interesse ist, wie die betroffenen Menschen Einfluss auf die Reform nahmen, wie sie mit der Neuordnung leb(t)en. Bei der Suche nach Antworten wurde aus einer kühlen Verwaltungsreform rasch ein heißes Forschungsprojekt zur Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Die Studie ist unter dem Titel „Gebietsreform und Bürgerwille. Demokratieentwicklung und Reform von Staat und Gesellschaft am Beispiel der kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen" 2008/09 als Habilitationsschrift an der Philosophischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf angenommen worden. Bei meiner Arbeit habe ich von vielerlei Seiten Unterstützung erhalten. Zunächst ist Christoph Nonn zu nennen, an dessen Lehrstuhl Neueste Geschichte und Landesgeschichte ich wunderbare Voraussetzungen vorfand, mein Projekt zu bearbeiten und abzuschließen. Im Düsseldorfer Kollegenkreis habe ich darüber hinaus von Michael Fenstermacher, Hein Hoebink, Heidi Sack und Falk Wiesemann fachlichen Rückhalt und freundschaftlichen Zuspruch erfahren. Über den engen Lehrstuhlkreis hinaus sind hier auch Susanne Hilger und Yvonne Wasserloos zu nennen.

Die Anfänge des Projekts gehen auf meine Tätigkeit als Referentin am LWL-Institut für westfälische Regionalgeschichte in Münster zurück. Die Untersuchung entstand im überregional vergleichenden, zeithistorischen Forschungsverbund zur „Gebiets- und Funktionalreform der 1960er und 1970er Jahre". Der Projektverbund wurde vom Institut für Regionalgeschichte und von der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft getragen. Mit meinen Projektkollegen Axel Bernstein, Jan Nikolas Dicke, Johannes König und Christina Steinbicker habe ich Freud und Leid des Forschens geteilt. Als kundiger Beirat begleiteten Jürgen Reulecke, Michael Ruck, Karl Teppe, Hans-Ulrich Thamer, Janbernd Oebbecke und Bernd Walter den Projektverbund. Neben dem Institutsleiter

haben meine Münsteraner Kollegen und Freunde Karl Ditt, Franz-Werner Kersting und Ansgar Weißer meine Arbeit in all den Jahren mit Rat und Tat unterstützt und das Manuskript gegengelesen. Die Fertigstellung der Studie wurde dabei von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) durch die Gewährung einer „Eigenen Stelle" finanziell abgesichert. Die Veröffentlichung der Arbeit in der Schriftenreihe „Studien zur Zeitgeschichte" des Instituts für Zeitgeschichte in München wurde von Petra Weber und Angelika Reizle umsichtig und professionell betreut.

Gebietsreformen sind nicht nur spannend und kommunikativ, sondern auch eine arbeitstechnische Herausforderung. Sie hinterlassen riesige Papierberge und Quellenfluten, die es zu bewältigen galt. Archivmitarbeiter wurden nicht müde, immer wieder neues Aktenmaterial auszugraben und auch unerschlossene Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Fast nebenbei wussten sie dann noch kundig über lokale Eigenarten in den untersuchten Kommunen zu berichten. Stellvertretend für viele sind hier Bernd J. Wagner (Bielefeld), Andreas Halwer, Ingrid Wölk (beide Bochum), Horst Romeyk (Düsseldorf), Gabriele John und Lothar Sasserath (beide Leverkusen) zu nennen.

Sehr hilfsbereit waren auch zahlreiche Heimat-, Bürger- und Geschichtsvereine. Besonders das Archiv bzw. der Dachboden des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V. erwies sich als Glücksfall, aber auch als Mount Everest unter den Quellenbergen. Die Vereinsmitglieder Carl-Wilhelm Beckmann, Jost Benfer, Franz-Werner Bröker, Jürgen Büttner und Klaus-Peter Hülder belegten eindrucksvoll, wie leistungsfähig und leistungsbereit solche Vereinigungen auch heute noch sein können. Darüber hinaus gaben mir zahlreiche Zeitzeugen nicht nur durch lebhafte Erzählungen einen tiefen Einblick in jene Jahre, sondern sie stellten mir auch Fotos, private Aufzeichnungen und „graue Literatur" aus ihren Wohnzimmerschränken und Kellerregalen zur Verfügung. Ich danke allen Genannten sehr herzlich für ihre großartige Unterstützung!

Düsseldorf, im Juni 2011 Sabine Mecking

I. Planung und Partizipation: Thematische und methodische Einführung

1. Thematische Einführung

„Wutbürger" und „Bürgerzorn" sind Schlagworte, mit denen große Boulevardblätter im vergangenen Jahr die Empörung der Bevölkerung beschrieben. Die Erregung und Wut der Bürger bezog sich auf den Eindruck, dass politische Entscheidungen über ihren Kopf hinweg getroffen worden seien. Öffentlicher Protest und politisches Engagement aus der „bürgerlichen Mitte" heraus sind spätestens seit dem Stuttgarter Bahnhofsausbau bzw. dem Stadtplanungsprojekt in aller Munde.[1] Dabei handelt es sich – respektive aller Spezifika von „Stuttgart 21" – nun keineswegs um ein neues Phänomen, das sich 2010 erstmalig offenbarte. Trotz aller Überraschungen über die Heftigkeit und die Hartnäckigkeit des Protests sind die aktuellen Ereignisse eher als eine Art Hochwassermarke in einem langfristigen politischen und gesamtgesellschaftlichen Wandel zu deuten, der sich bereits mehr als vierzig Jahre früher abzeichnete. Bereits im Zuge der kommunalen Gebietsreformen, die Mitte der 1960er Jahre einsetzten und zehn Jahre später ihren parlamentarischen Abschluss fanden, lässt sich „Bürgerwut" gegen staatliche Planung von oben konstatieren. Wie sich der Bürgerwille gegen die kommunale Neuordnung während ihrer Planung, Durchführung und auch noch lange nach ihrem Abschluss artikulierte und formierte und wie staatliche und kommunale Entscheidungsträger auf den „neuen Bürgersinn" reagierten, ist Thema dieser Studie.

Reform als „Zeitgeist"

„Modernisierung" und „Demokratisierung" sind Vokabeln, die die vielfältigen gesellschaftlichen Auf- und Umbrüche in den 1960er und 1970er Jahren kennzeichnen. Mit „Reformzeit", „Wendezeit" oder „Dynamische Zeiten" weisen bereits die Titel verschiedener Sammelbände auf weitreichende wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Veränderungsprozesse in der Bundesrepublik hin.[2] Die Bundesrepublik veränderte sich von Grund auf – in der gesellschaftlichen Verfassung,

[1] Vgl. Albrecht Götz von Olenhusen/Gerd Paulus (Hg.): Oben bleiben!!! Manifeste und Bilder des Protests, Zürich 2010.

[2] Jörg Calließ (Hg.): Die Reformzeit des Erfolgsmodells BRD. Die Nachgeborenen erforschen die Jahre, die ihre Eltern und Lehrer geprägt haben, Loccumer Protokolle 19/03, Rehburg-Loccum 2004; Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u.a. ^{2}2005; Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg ^{2}2003. Siehe weiter: Michael Prinz (Hg.): Gesellschaftlicher Wandel im Jahrhundert der Politik. Nordwestdeutschland im internationalen Vergleich 1920–1960, Paderborn u.a. 2007; Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), Rahmenthema: Die Siebzigerjahre. Gesellschaftliche Entwicklungen in Deutschland.

in der Außenpolitik, in der Zusammensetzung der Eliten und nicht zuletzt in der Bereitschaft zum Experiment. Je nach Perspektive und Schwerpunktsetzung werden dabei die „langen Sechziger Jahre" als „Scharnierjahrzehnt"[3] für die kulturelle Moderne, als „Hochphase"[4] im Prozess der Liberalisierung, als „Umgründung der Republik"[5] oder als Zeit des politischen, gesellschaftlichen und kulturellen „Aufbruchs"[6] in Westdeutschland charakterisiert.

Mit neuen Mitbestimmungsforderungen, Bergbaukrise, Fragen der Verjährung von NS-Verbrechen, Notstandsgesetzen, Wahlerfolgen der NPD oder Studentenunruhen ging die Nachkriegszeit und Wiederaufbauphase der Bundesrepublik in eine Zeit tiefgreifenden Wandels in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen über. Veränderungen in den Lebensweisen und der politischen Kultur, die mit „1968" als Chiffre für eine längerfristige Umbruchphase beschrieben werden, traten offen zutage.[7] Von einer „kulturellen Revolution"[8] oder „sozialen Bewegung"[9] ist die Rede. Hinsichtlich der facettenreichen Veränderungen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, die auch mit einem umfassenden generationsbedingten Elitenwechsel in allen gesellschaftlichen Bereichen einhergingen,[10] gelten die Jahre zwischen 1958/59 und 1973/74 als Zeit des beschleunigten Wandels, wenngleich die regionale und sektorale Ungleichzeitigkeit dieser Veränderungen unterstrichen werden muss.

Zur Signatur dieser Zeit gehörte die Expansion der administrativen Infrastruktur und damit einhergehend die zur Dienstleistungsgesellschaft sich öffnende Be-

[3] Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers: Einleitung, in: dies.: Dynamische Zeiten, S. 11–20, hier S. 13; vgl. auch Edgar Wolfrum: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Bonn 2007, S. 14; Klaus Schönhoven: Aufbruch in die sozialliberale Ära. Zur Bedeutung der 60er Jahre in der Geschichte der Bundesrepublik, in: Geschichte und Gesellschaft 25 (1999), S. 123–145.

[4] Ulrich Herbert (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002, darin: ders.: Liberalisierung als Lernprozeß. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, S. 7–49, hier S. 14.

[5] Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999, S. 475; ders.: Kleine Geschichte der Bundesrepublik, Bonn 2002, S. 271.

[6] Heinz-Gerhard Haupt/Jörg Requate (Hg.): Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, CSSR und Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Weilerswist 2004; Hans Günter Hockerts (Hg.): Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, Baden-Baden 2006.

[7] Vgl. Norbert Frei: 1968. Jugendrevolte und globaler Protest, München 2008; Christina von Hodenberg/Detlef Siegfried (Hg.): Wo „1968" liegt, Göttingen 2006; Wolfgang Kraushaar: 1968 als Mythos, Chiffre und Zäsur, Hamburg 2000; Franz-Werner Kersting (Bearb.): Westfälische Forschungen 48 (1998), Schwerpunktband: Der gesellschaftsgeschichtliche Ort der „68er"-Bewegung.

[8] Arthur Marwick: The Sixties. Cultural Revolution in Britain, France, Italy, and the United States, c. 1958 – c. 1974, New York 1998.

[9] Ingrid Gilcher-Holtey: 1968. Vom Ereignis zum Gegenstand der Geschichtswissenschaft, Göttingen 1998; dies.: Die 68er Bewegung. Deutschland – Westeuropa – USA, München ^{3}2005.

[10] Vgl. Hans-Georg Wehling (Red.): Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. 1990.

schäftigungsstruktur. Weiterhin zählten zum Zeitgeist ein zunehmender Wohlstand für breite Bevölkerungskreise und dessen Bedeutung für die Ausbildung neuer Lebensstile, der Ausbau des Bildungssystems mit dem Ziel größerer Chancengleichheit sowie ein neu zu vernehmender Anspruch auf Mitsprache und Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen. Die Bundesrepublik öffnete sich kulturell und mental endgültig der westlichen Demokratie. Das Abebben des bis dahin ungebrochenen wirtschaftlichen Nachkriegsbooms löste indes bei den Zeitgenossen eine ernsthafte Krise und Zukunftsängste aus. Der allgemein gestiegene Wohlstand galt in den 1950er Jahren als Garant für politische Stabilität und soziale Ruhe. Nun schwand das Vertrauen auf bisherige Wirtschaftskonzepte. Spätestens seit Ende der 1950er Jahre hatte der Glanz des lange Zeit für unerschöpflich gehaltenen westdeutschen „Wirtschaftswunders" erste Trübungen erfahren. Mit dem ersten größeren Konjunktureinbruch 1966/67 zeichneten sich dann die Grenzen des Wirtschaftswachstums unmissverständlich ab.

Strukturdefizite und Fehlentwicklungen als Folge kurzsichtiger und unkoordinierter Expansionen im Rahmen eines schnellen Wiederaufbaus waren überall in der Bundesrepublik deutlich geworden. Auch die Schwierigkeiten, die die ungleiche Bevölkerungsverteilung für die Bereitstellung und den Ausbau der Infrastruktur sowie für die Daseinsvorsorge mit sich brachte, wurden immer drückender spürbar. Dem Eingeständnis seitens der Politik und Verwaltung, dass das bisherige, traditionelle Regierungs- und Verwaltungshandeln angesichts der zu bewältigenden Aufgaben an Grenzen gestoßen sei, stand allerdings eine ungebrochene Wissenschaftsgläubigkeit gegenüber.[11] Die von Michael Ruck zur Charakterisierung des Jahrzehnts zwischen 1963 und 1973 benannten drei „P", Prosperität, Partizipation und Planung, verdeutlichen schlaglichtartig die Probleme und Lösungsstrategien jener Zeit.[12]

Seit Mitte der 1960er Jahre erlebte die Bundesrepublik auf unterschiedlichem Terrain einen großen Planungsboom, der erst in den frühen 1970er Jahren wieder abebbte.[13] Die Idee der Plan- und Gestaltbarkeit der Gesellschaft übte eine große Faszination auf Intellektuelle und Praktiker in Wissenschaft, Politik, Wirtschaft

[11] Vgl. Thomas Ellwein: Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren, München [2]1993.

[12] Vgl. Michael Ruck: Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Schildt/Siegfried/Lammers: Dynamische Zeiten, S. 362–401; siehe auch Christoph Nonn: Politische Planung während der 1960er Jahre und ihre Vorgeschichte: Kurzer Sommer der Utopie und langer Schatten, in: Hans Zinnkann (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 55–76.

[13] Reimut Jochimsen/Peter Treuner: Staatliche Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, Stuttgart [2]1974, S. 843–864; siehe auch Winfried Süß: „Wer aber denkt für das Ganze?" Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: ebd., S. 349–377. Für Nordrhein-Westfalen (NRW) siehe Karl Lauschke: Von der Krisenbewältigung zur Planungseuphorie. Regionale Strukturpolitik und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: ebd., S. 451–471; Andreas Pilger: Die Entdeckung der politischen Planung in Nordrhein-Westfalen. Entwicklung und Erprobung neuer Sichtweisen und Steuerungskonzepte durch die nordrhein-westfälische Landesregierung in den 1960er Jahren, in: Geschichte im Westen 21 (2006), S. 63–79.

und Gesellschaft aus. Gewissermaßen im planungsoptimistischen Reformrausch wurde sowohl in Wissenschaft und Politik als auch in der Verwaltung und weiten Kreisen der Gesellschaft eine stärkere politische Steuerung sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungen gefordert. Planungsdenken gekoppelt mit technokratischen Steuerungsansätzen schien Antworten auf die Probleme der Zeit zu bieten. Ausdruck fand dieser neue Leitgedanke u. a. im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" von 1967, in der „Konzertierten Aktion"[14] sowie in der Begeisterung für den Keynesianismus. Politiker gingen bei ihren Entscheidungen von einem beschleunigten und kontinuierlichen Fortschritt von Wissenschaft und Technik aus, der alle Lebensbereiche betraf. Mit dem Vertrauen auf die Chancen einer wissenschaftlichen Analyse komplexer Sachverhalte sowie mit der Möglichkeit zur Aufstellung langfristiger Prognosen ging die Überzeugung einher, dass wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen mit entsprechenden Instrumenten stark beeinflussbar und damit in hohem Maße gestaltbar seien. Mittels kybernetischer Modelle und „Informationen" schienen alle zukünftigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen samt den ins Bewusstsein dringenden Umweltproblemen vorhersehbar und lösbar zu sein.[15]

Im Zuge des Aufschwungs von Planungskonzepten und Konvergenztheorien wurde Rationalität als politische Leitvokabel immer wichtiger.[16] Eine moderne Politik im zeitgenössischen Sinne war rational, wissenschaftlich orientiert und damit – so der Anspruch – ideologiefrei. Sie war eben nicht punktuell und kurzfristig, sondern möglichst umfassend an der industriegesellschaftlichen Dynamik und damit an der Zukunft ausgerichtet.[17] Rasch mündeten wissenschaftliche Theorien über abstrakte Steuerungsmodelle in konkrete staatliche Reformvorhaben. Über umfassende politische Steuerungen sollten Fragen der allgemeinen Wohlfahrt, politischen Demokratisierung oder auch gesellschaftlichen Integration gelöst werden.[18] Wissenschaftlich gestützte Planung galt als Bedingung einer wirksamen Demokratisierungs- und Reformpolitik. In nahezu grenzenlosem Fortschrittsenthusiasmus, im Vertrauen auf die Berechenbarkeit und damit Steuerung der Zukunft sollte mittels umfangreicher Reformen die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft neu gestaltet werden. Besonders im Bildungssektor, im

[14] Vgl. Michael Ruck: Gesellschaft gestalten. Politische Planung in den 1960er und 1970er Jahren, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn u. a. 2009, S. 35–47.

[15] Vgl. Alexander Schmidt-Gernig: Das „kybernetische Zeitalter". Zur Bedeutung wissenschaftlicher Leitbilder für die Politikberatung am Beispiel der Zukunftsforschung der 60er und 70er Jahre, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.): Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 349–368.

[16] Vgl. Helmut Schelsky: Planung der Zukunft. Die rationale Utopie und die Ideologie der Rationalität, in: Soziale Welt 17 (1966), S. 155–172.

[17] Vgl. Gabriele Metzler: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn u. a. 2004.

[18] Vgl. Gabriele Metzler: „Geborgenheit im gesicherten Fortschritt". Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit, in: Frese/Paulus/Teppe: Demokratisierung, S. 777–797, hier S. 785, 794–797.

Bereich der allgemeinen Daseinsvorsorge, aber auch auf ökonomischem Felde wurden öffentliche Steuerungsmechanismen postuliert.[19] Staatliche Interventionen innerhalb der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik sollten Wirtschaftswachstum und steigenden Wohlstand für alle gewährleisten. Planung als Schlüsselbegriff der Zukunft war dabei Ausdruck von Krisenbewusstsein und Aufbruchstimmung zugleich.[20]

Dabei hatte der Planungsbegriff samt einer darauf beruhenden staatlichen Steuerungspolitik bis weit in die 1950er Jahre noch einer starken ideologischen Aufladung unterlegen. Vor dem Hintergrund des innerdeutschen Systemgegensatzes schien der Stellenwert, den eine Gesellschaft einer zentralen Steuerungspolitik beimaß, Ost und West zu spalten bzw., ökonomisch gewendet, zwischen Planwirtschaft und Marktwirtschaft zu trennen. Einer politischen Planung haftete aufgrund der Assoziation mit dem nationalsozialistischen Vierjahresplan oder der staatssozialistischen Planungspraxis der DDR lange Zeit der Makel eines freiheitsfeindlichen Zwanges an.[21] Nun floss der Planungsbegriff zunehmend in den politischen Diskurs und in Prozesse der Entscheidungsfindung ein. Mit der erfolgreichen Enttabuisierung des Begriffs erschien alles planbar und damit machbar.[22] Mittels Planung im Bereich der Wirtschafts- und Landespolitik war die Hoffung verbunden, Prosperität verstetigen zu können, die dabei durch eine erweiterte Partizipationskultur von Seiten der Öffentlichkeit getragen werden sollte.[23] Planung sollte eine stärkere Effizienz und verbesserte Transparenz staatlichen Handelns ermöglichen. Sie war zu Zeiten der sozialliberalen Regierungskoalition unter Bundeskanzler Willy Brandt Ausdruck einer holistischen Demokratiekonzeption, um Lebensqualität und das Ideal einer mündigen Gesellschaft durchzusetzen.[24]

[19] Vgl. Gerd Hardach: Krise und Reform der Sozialen Marktwirtschaft. Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik der 50er und 60er Jahre, in: Schildt/Siegfried/Lammers: Dynamische Zeiten, S. 197–217; Anne Rohstock: Von der „Ordinarienuniversität" zur „Revolutionszentrale"? Hochschulreform und Hochschulrevolte in Bayern und Hessen 1957–1976, München 2010; Georg Altmann: Vollbeschäftigung durch Planung? Das Reformprojekt „Vorausschauende Arbeitsmarktpolitik" in den 1960er Jahren, in: Frese/Paulus/Teppe: Demokratisierung, S. 283–304.

[20] Vgl. die vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages herausgegebene Bibliographie „Planung in Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland", Bonn 1972.

[21] Michael Ruck: Planung als Utopie. Gesellschaftsutopien der 68er und gesellschaftliche Planungseuphorie in den sechziger Jahren, in: Vorgänge 47 (2008), Heft 1, S. 13–22, hier S. 16–18.

[22] Vgl. Michael Ruck: Westdeutsche Planungsdiskurse und Planungspraxis der 1960er Jahre im internationalen Kontext, in: Haupt/Requate: Aufbruch, S. 289–325. Zum Vormarsch der „Planer" im ökonomischen Bereich siehe z. B. Peter Eichhorn: „Plan"-Wirtschaft made in USA, in: Der Volkswirt 22 (1968), S. 34–36.

[23] Vgl. Adelheid von Saldern: Symbolische Stadtpolitik – Stadtpolitik der Symbole. Repräsentationen in drei politischen Systemen, in: dies. (Hg.): Inszenierter Stolz. Stadtrepräsentationen in drei deutschen Gesellschaften (1935–1975), unter Mitarbeit von Lu Seegers, Stuttgart 2005, S. 29–80, hier S. 66.

[24] Vgl. Gabriele Metzler: Der lange Weg zur sozialliberalen Politik. Politische Semantik und demokratischer Aufbruch, in: Habbo Knoch (Hg.): Bürgersinn mit Weltgefühl. Politische Moral und solidarischer Protest in den sechziger und siebziger Jahren, Göttingen 2007, S. 157–180.

Innerhalb der westdeutschen Gesellschaft war ein Wandel des vorherrschenden Demokratieverständnisses feststellbar: Forderungen nach erweiterten Teilhabemöglichkeiten, höherer Transparenz und Diskursivität bestimmten das gesellschaftliche Klima. Immer offener wurden aus der Bevölkerung politische und soziale Partizipationsansprüche als Prinzip bürgerschaftlicher Selbstbestimmung formuliert. Autorität und hierarchische Entscheidungsfindungen wurden zunehmend begründungspflichtig.[25] Dies betraf sowohl Form und Inhalt der sozialen Sicherung als auch politische Entscheidungs- und Legitimationsprozesse oder die Art und Weise der Aufgabenerledigung durch die staatlichen und kommunalen Verwaltungsbehörden. Das Jahrzehnt von 1965 bis 1975 war eine Zeit des reformpolitischen Aufbruchs, in der der Ruf nach Reformen schon bald mit dem Protest außerhalb der Parlamente korrespondierte.[26]

Turbulenzen im Weltwährungssystem und die Ölkrise 1973/74 ließen dann Ernüchterung eintreten, indem der planungsoptimistischen Zuversicht die materielle Grundlage entzogen wurde.[27] Nicht nur das Bild von autofreien Autobahnen führte Politik und Gesellschaft die Grenzen klassischer keynesianischer Steuerungsmaßnahmen deutlich vor Augen. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise wie Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit, Unternehmenspleiten, stärkere Inflation, zunehmende Sozialausgaben, Erhöhung der Staatsverschuldung etc. waren nicht zu übersehen. Die Bundesrepublik erlebte 1975 die schärfste Rezession seit ihrem Bestehen. Nunmehr stand Krisenbewältigung statt Reform im Mittelpunkt der Politik.[28]

„Wir wollen den Bürger, nicht den Bourgeois"

In seiner ersten Regierungserklärung stellte Bundeskanzler Willy Brandt umfassende Reformen in Staat und Gesellschaft in Aussicht. Dazu gehörten Veränderungen in der Bildungs- und Universitätslandschaft mit dem Ziel, größere soziale Chancengleichheit zu schaffen. Ferner betraf dies den Ausbau des Sozialstaats und der betrieblichen Mitbestimmung, eine Liberalisierung des Rechtswesens, die Förderung der Gleichberechtigung der Frau und eine breitere Vermögensverteilung in der Gesellschaft.[29] Brandt brachte das Leitmotiv der neuen sozialliberalen Regierungskoalition 1969 auf die bekannte Formel: „Wir wollen mehr Demokratie wagen." Er kündigte an, dass „durch ständige Fühlungnahme mit den repräsentativen Gruppen unseres Volkes und durch eine umfassende Unterrichtung über die

[25] Vgl. Moritz Scheibe: Auf der Suche nach der demokratischen Gesellschaft, in: Herbert: Wandlungsprozesse, S. 245–277.

[26] Vgl. Matthias Frese/Julia Paulus: Geschwindigkeiten und Faktoren des Wandels – die 1960er Jahre in der Bundesrepublik, in: dies./Teppe: Demokratisierung, S. 1–23, hier S. 7f.; Gabriele Metzler: Breite Straßen, schmale Pfade. Fünf Wege zur Geschichte der Bundesrepublik, in: Neue Politische Literatur 46 (2001), S. 244–267.

[27] Vgl. Görtemaker: Kleine Geschichte, S. 261–264; Andreas Rödder: Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990, München 2004, S. 48–51.

[28] Vgl. Wolfrum: Die geglückte Demokratie, S. 335–354; Görtemaker: Kleine Geschichte, S. 307–323.

[29] Vgl. Wolfrum: Die geglückte Demokratie, S. 315–321.

Regierungspolitik jeder Bürger die Möglichkeit" erhalten werde, „an der Reform von Staat und Gesellschaft mitzuwirken".[30] Suchte die Regierung dabei zunächst noch vornehmlich das Gespräch mit Personen, „die Verantwortung" trugen, „sei es in den Kirchen, der Kunst, der Wissenschaft und der Wirtschaft oder in anderen Bereichen der Gesellschaft" (z. B. Gewerkschaften), so richtete sich Brandt in seiner zweiten Regierungserklärung im Januar 1973 unmittelbar an die Bevölkerung: Staat und Gesellschaft brauchten den anspruchsvollen Bürger, d. h. „Menschen, die kritisch mitdenken, mitentscheiden und mitverantworten". Gefordert war nun der „Bürger" und nicht der „Bourgeois". Letzterer, der unpolitische Bourgeois, neige dazu, sich der Obrigkeit bedingungslos zu beugen. Insgesamt seien die Westdeutschen dem angelsächsischen „Citizen" und dem französischen „Citoyen" geistig näher gerückt. Brandt deutete dies dahingehend, dass die „Bundesrepublik […] ‚westlicher' geworden" sei. Bürger bzw. Staatsbürger nähmen aktiv und eigenverantwortlich am öffentlichen Leben teil.[31]

Der Bundeskanzler skizzierte in seinen programmatischen Ausführungen eine Staatsbürgergesellschaft, die den Bürger von obrigkeitsstaatlichen Traditionen löste und an der alle Bürger ohne Unterschied teilhaben konnten.[32] Er übersah dabei nicht die Spannungen und Herausforderungen, die sich aus diesem „vitalen Bürgergeist" und dem Phänomen des anspruchsvollen Bürgers für den Staat ergaben, indem er feststellte: „Der Bürgerstaat ist nicht bequem."[33] Das programmatische Leitbild mit der neuen demokratischen Identität von Bürger und Staat schloss die Forderung nach Teilhabe an politisch-administrativen Planungsprozessen ein.[34] Bereits 1965 hatte Ralf Dahrendorf in seiner soziologischen Bestandsaufnahme „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland" die liberale Konfliktgesellschaft enttabuisiert und legitimiert. Nach Dahrendorf war nicht mehr die Konsensgesellschaft im Anklang an das Gemeinschaftsdenken das erwünschte Ziel einer Demokratie, sondern ein angemessener Umgang mit der Konfliktgesellschaft. Konsens in der Konfliktgesellschaft bezog sich auf die Verfassung und die darin

[30] Hierzu und zum folgenden Zitat: Bundeskanzler Willy Brandt: Regierungserklärung vom 28. 10. 1969, in: Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, eingeleitet und kommentiert von Klaus von Beyme, München/Wien 1979, S. 251–281, hier S. 252. Siehe hierzu auch die Entwicklung innerhalb der FDP in Jürgen Dittberner: FDP – Partei der zweiten Wahl. Ein Beitrag zur Geschichte der liberalen Partei und ihren Funktionen im Parteiensystem der Bundesrepublik, Opladen 1987, S. 115.

[31] Alle Zitate in Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vom 18. 1. 1973, in: Die großen Regierungserklärungen, S. 283–312, hier S. 310f. Zum Bürgerbegriff siehe weiter Michael Wagner: Der Citoyen in Aktion? Wahlen und politische Klubs während der Französischen Revolution, in: Gerd Hepp/Siegfried Schiele/Uwe Uffelmann (Hg.): Die schwierigen Bürger. Herbert Schneider zum 65. Geburtstag, Schwalbach/Ts. 1994, S. 29–38.

[32] Metzler: Der lange Weg, S. 157.

[33] Bundeskanzler Willy Brandt: Regierungserklärung vom 18. 1. 1973, in: Die großen Regierungserklärungen, S. 310f.

[34] Zum neuen Leitbild und Selbstverständnis des politischen Bürgers vgl. Habbo Knoch: „Mündige Bürger", oder: Der kurze Frühling einer partizipatorischen Vision. Einleitung, in: ders.: Bürgersinn, S. 9–53, hier S. 13–21.

abgesicherte Konfliktregulierung sowie die gemeinsamen Grundwerte.[35] Wie dies konkret aussehen konnte, blieb allerdings vage.

Als die Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft am 14. und 15. Mai 1971 in Essen im Rahmen ihrer Tagungsreihe „Cappenberger Gespräche" über die Teilnahmemöglichkeiten der Bürgerschaft an ihrem Gemeinwesen diskutierte, hieß der Tagungstitel „Der aktive Bürger – Utopie oder Wirklichkeit?" Dort wurde konstatiert, dass sich zunehmend Bürgergruppen bildeten, „die örtliche Maßnahmen der Gemeinde oder des Staates diskutier[t]en und begründete Gegenvorschläge" machten.[36] Der sichtbar werdende Wertewandel mit dem gesellschaftlichen Demokratisierungsanspruch und der Forderung nach bürgernahen Entscheidungen wurde insbesondere bei staatlichen oder städtischen Maßnahmen deutlich, die die Bevölkerung unmittelbar in ihrer Lebenswelt betrafen.[37] Wurde vom Bürger gesprochen, stand nunmehr nicht die soziale Schicht im Vordergrund, sondern die Bürgerkommune, was die Mitwirkung der Bürger an Entscheidungsprozessen implizierte.[38] Dieser in den 1960er Jahren einsetzende und sich in den 1970er Jahren fortsetzende Prozess der „Fundamentalpolitisierung"[39] war durch den zunehmenden Anspruch der Gesellschaft auf Partizipation gekennzeichnet. Immer mehr Menschen wurden von Politik erfasst, so dass „sich die Masse von einem Objekt zu einem Subjekt der Politik" wandelte.[40] Die Forderung nach Teilhabe zeigte sich in einer wachsenden Zahl von Parteimitgliedern, der Herausbildung von poli-

[35] Ralf Dahrendorf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, besonders S. 161–165.

[36] Gustav Stein: Vorwort, in: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e. V. (Hg.): Der aktive Bürger – Utopie oder Wirklichkeit. Ein Cappenberger Gespräch, Köln/Berlin 1971, S. 7f., hier S. 7.

[37] Vgl. Max Kaase: Bedingungen unkonventionellen politischen Verhaltens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Peter Graf Kielmansegg (Hg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme, Opladen 1976, S. 179–216; Alan Marsh/Max Kaase: Background of Political Action, in: Samuel H. Barnes/Max Kaase u. a. (Hg.): Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies, Beverly Hills/London 1979, S. 97–136; Oscar W. Gabriel: Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1986, S. 321–334; Helmut Klages/Willi Herbert: Wertorientierung und Staatsbezug. Untersuchungen zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M./New York 1983.

[38] Hatte sich Bürgerlichkeit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nach außen hin als eigene Lebenswelt auch stark abgeschwächt, so ist hierbei allerdings zwischen dem Bürgertum als einer sozialen Gruppe und der Bürgerlichkeit als Wertehorizont und Habitus zu unterscheiden. Vgl. Klaus Tenfelde: Stadt und Bürgertum im 20. Jahrhundert, in: ders./Hans-Ulrich Wehler (Hg.): Stadt und Bürgertum im 20. Jahrhundert, Göttingen 1994, S. 317–353, hier S. 327, 331–335; siehe weiter Jürgen Kocka: Bürger und Bürgerlichkeit im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 9–10/2008, S. 3–9; Manfred Hettling: Bürgerlichkeit im Nachkriegsdeutschland, in: ders./Bernd Ulrich (Hg.): Bürgertum nach 1945, Hamburg 2005, S. 7–37; Eckart Conze: Eine bürgerliche Republik? Bürgertum und Bürgerlichkeit in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft, in: Geschichte und Gesellschaft 30 (2004), S. 527–542.

[39] So Bernd Faulenbach mit Rückgriff auf Karl Mannheim (1935), Bernd Faulenbach: Die Siebzigerjahre – ein sozialdemokratisches Jahrzehnt?, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 1–37, hier S. 6.

[40] Ebd.

tischen Aktionsgemeinschaften und Gruppen außerhalb der Parteien und der Parlamente, der Gründung von Bürgerinitiativen sowie in Demonstrationen im öffentlichen Raum.

Noch Anfang der 1960er Jahre hatten die amerikanischen Politikwissenschaftler Gabriel Almond und Sidney Verba die bundesdeutsche Bevölkerung wie folgt beschrieben: „Das politische Bewusstsein und die politische Aktivität sind zwar hochentwickelt, bleiben aber passiv und formal. Die Wahlbeteiligung ist hoch, wird aber als eine informelle Art politischer Teilnahme verstanden, insbesondere die Teilnahme an politischen Diskussionen und die Mitwirkung in politischen Aktionsgruppen kommen nur in geringem Umfang vor. Viele Deutsche gehören Freiwilligenorganisationen an, zumeist aber nur als passive Mitglieder. Normen, die eine aktive politische Beteiligung fördern, sind nur schwach ausgebildet. Viele Deutsche glauben, die staatsbürgerliche Pflicht erschöpfe sich im Wählen."[41] Nur anderthalb Dekaden später wurden allerdings weitreichende Veränderungen im politischen Verhalten der Bürger und Bürgerinnen konstatiert. Gestützt auf empirische Studien schrieb man nun der bundesrepublikanischen Gesellschaft ein erhebliches Potenzial zu, Bürgerwillen zu artikulieren, und dies zunehmend auch mittels unkonventioneller Beteiligungs- und Verhaltensweisen. So war der Anteil der Bevölkerung gestiegen, der den politischen Teil der Tagespresse und entsprechende Magazine las, sich an politischen Diskussionen beteiligte und an Versammlungen und Demonstrationen teilnahm.[42]

Dieses wachsende politische Interesse spiegelte sich auch in den Umfrageergebnissen des Allensbacher Instituts für Demoskopie von 1952 bis 1973. Noch in den 1950er Jahren bezeichnete sich weniger als ein Drittel der Befragten als „politisch interessiert". Seit den frühen 1960er Jahren übertraf dann die Gruppe der „politisch Interessierten" mit zunehmendem Abstand die Gruppe der politisch völlig Desinteressierten. Der Anteil der politisch sensibilisierten Personen stieg in den 1970er Jahren auf rund fünfzig Prozent an. Zur gleichen Zeit war der Anteil der Personen ohne politisches Interesse auf rund zehn Prozent gesunken. Die Umfrageergebnisse variierten dabei zwischen Stadt und Land. Das Institut für Demoskopie verzeichnete 1973 mit 55 Prozent das größte Interesse an öffentlichen Belangen in den Großstädten,[43] während es mit 46 bis 48 Prozent in den dörflich

[41] Diese Typisierung basiert auf einer Datenerhebung aus dem Jahre 1959. Gabriel A. Almond/Sidney Verba: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Little Brown 1963, zit. nach Dieter Grunow/Hildegard Pamme: Kommunale Verwaltung: Gestaltungsspielräume und Ausbau von Partizipationschancen, in: Frese/Paulus/Teppe: Demokratisierung, S. 505–528, hier S. 508.

[42] Vgl. Grunow/Pamme: Kommunale Verwaltung, S. 508; Max Kaase: Strukturen politischer Beteiligung, in: Rudolf Wildenmann (Hg.): Form und Erfahrung. Ein Leben für die Demokratie. Zum 70. Geburtstag von Ferdinand A. Hermes, Berlin 1976, S. 129–151.

[43] Nach der traditionellen Gemeindestatistik, die auf Definitionen der Internationalen Statistikkonferenz von 1887 beruhte, galten Städte mit 20 000 bis 100 000 Einwohnern als Mittelstädte und Städte ab 100 000 Einwohnern als Großstädte. Erst in jüngerer Zeit wird in der Raumforschung versucht, den veränderten gesellschaftlichen Gegebenheiten dadurch Rechnung zu tragen, Städte erst mit einer Einwohnerzahl ab 250 000 als Großstädte zu kategorisieren.

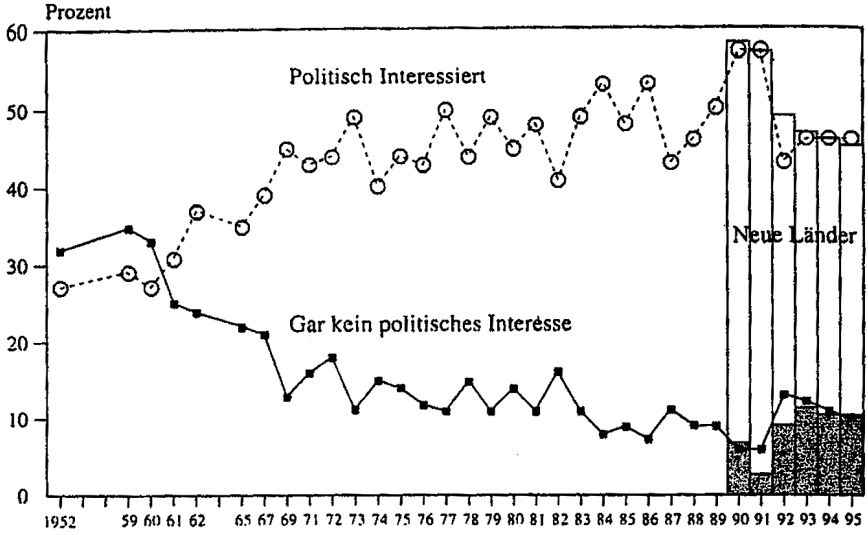


Abb. 1: Politisches Interesse in der bundesrepublikanischen Bevölkerung von 1952 bis 1995

und klein- bis mittelstädtisch geprägten Kommunen unter dem Landesdurchschnitt lag.[44]

Das gestiegene politische Interesse bzw. die Politisierung der Bevölkerung schlug sich in konventioneller Weise in einer zunehmenden Wahlbeteiligung nieder.[45] In Nordrhein-Westfalen lag die ohnehin hohe Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen (in den Jahren 1949 bis 1990 zwischen 77,8 und 91,1 Prozent) immer leicht über dem Landesdurchschnitt. Bei den nordrhein-westfälischen Landtagswahlen war die Beteiligung zwar niedriger, doch stieg sie von 67,3 Prozent bei den ersten Wahlen 1947 auf 86,1 Prozent im Jahre 1975. An den Kommunalwahlen nahmen in den Jahren zwischen 1946 und 1975 zwischen 68,6 und 86,4 Prozent der Wahlberechtigten teil, wobei 1969 die niedrigste Beteiligungsquote und fünf Jahre später bei der ersten Kommunalwahl nach der Gebietsreform die höchste erzielt wurde.[46] Mit der Absenkung des Wahlalters im Jahre 1970 von 21 auf 18 Jahre und der fünf Jahre später folgenden Angleichung des Volljährigkeitsalters war u. a. die Hoffnung verbunden gewesen, dem zunehmenden Bedürfnis der

[44] Vgl. Elisabeth Noelle/Erich Peter Neumann (Hg.): Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968–1973 (Institut für Demoskopie Allensbach), Allensbach/Bonn 1974, S. 213–216; Thomas Gensicke: Sozialer Wandel durch Modernisierung, Individualisierung und Wertewandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 42/1996, S. 3–17, hier S. 12.

[45] Zur politischen Betätigung in Parteien vgl. Bernt Armbruster/Rainer Leisner: Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik. Zur Freizeitaktivität verschiedener Bevölkerungsgruppen in ausgewählten Beteiligungsfeldern (Kirchen, Parteien, Bürgerinitiativen und Vereinen), Göttingen 1975, S. 91–135.

[46] Zur kommunalen Wahlentwicklung vgl. Rainer Bovermann: Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Uwe Andersen (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln u. a. 1998, S. 160–183, hier S. 168–173; siehe ferner Die Landeswahlleiterin NRW: Wahlen in NRW, <www.wahlergebnisse.nrw.de/index.php (10. 10. 2010)>.

jüngeren Menschen Rechnung zu tragen, stärker an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen partizipieren zu können.

Das in den 1960er und 1970er Jahren wachsende Interesse an gesellschaftlichen und politischen Prozessen und Entscheidungen lässt sich nicht nur im Rahmen der formalisierten und verfassten Partizipationsmöglichkeiten nachweisen. Die mit dem Schlagwort von der „mündigen Gesellschaft" verbreitete Aufbruchstimmung war überall spürbar. Die reformpolitische Ermutigung, mehr Demokratie zu wagen, fand dabei insbesondere auf kommunaler Ebene Ausdruck in der vermehrten Einforderung von Mitbestimmungs- und Teilhabemöglichkeiten seitens der Bevölkerung. So entzündete sich die neu entstehende, alte Strukturen aufbrechende Partizipationskultur in Form von Protest- und Bürgerbewegungen zum großen Teil an städtischen Belangen. Den Aktionsraum für Bürgerinitiativen bildeten vornehmlich die größeren Städte, in denen z. B. die Wohn- und Verkehrssituation einen besonderen Problemdruck erzeugte und ein „kritisches Milieu aus Akademikern, Studenten und Intellektuellen" vorhanden war.[47] Bürger und Bürgerinnen waren immer weniger bereit, den Vorgaben und Entscheidungen der Behörden und offiziellen Entscheidungsgremien unkritisch zu folgen, was die allgemein zunehmende Zahl von Bürgerinitiativen und die Ausdehnung ihrer Aktionsfelder eindrucksvoll belegen.[48] Zur Anzahl der Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik gibt es allerdings nur vage Angaben. Wenn auch keine exakten Zahlen existieren und in der Literatur je nach Befragungen, Erhebungen und Schätzungen unterschiedliche Größenordnungen genannt werden, ist der Bedeutungszuwachs der Initiativen seit den 1970er Jahren unstrittig. Auf der Grundlage von Befragungen schätzt Dieter Rucht, dass 1973 zwischen drei und zwölf Prozent aller Bundesbürger und -bürgerinnen Protest- und Bürgerinitiativen unterstützten.[49] In den folgenden Jahren lässt sich eine zunehmende Tendenz konstatieren. Die Zahl der Bürgerinitiativen stieg bis 1977 auf rund 50 000 an.[50]

[47] Vgl. Grunow/Pamme: Kommunale Verwaltung, S. 520.

[48] Vgl. Roland Roth: Das Ende des politischen Biedermeier? Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik, in: Volkhard Brandes/Joachim Hirsch/Roland Roth (Hg.): Leben in der Bundesrepublik. Die alltägliche Krise, Berlin 1980, S. 203–235; Roland Roth: „Alle Macht geht vom Volke aus … und kommt nie wieder zurück"? Notizen zur politischen Geschichte der Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik, in: ders. (Hg.): Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen, Frankfurt a. M. u. a. 1980, S. 74–96; Dieter Rucht: Von Wyhl nach Gorleben. Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung, München 1980, S. 79–95. Siehe in Bezug auf städtische Entwicklungen Adelheid von Saldern: Integration und Fragmentierung in europäischen Städten. Zur Geschichte eines aktuellen Themas, in: Archiv für Sozialgeschichte 46 (2006), S. 3–60, hier S. 15–17.

[49] Dieter Rucht: Planung und Partizipation. Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung, München 1982, S. 209–227; vgl. auch Peter Cornelius Mayer-Tasch: Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, Reinbeck ^{5}1985 [Erstdruck 1976], S. 10. Siehe aber z. B. niedrigere Zahlen bei Roth: Das Ende, S. 211. Einen Vergleich verschiedener zeitgenössischer empirischer Untersuchungen zwischen 1972 bis 1976 liefert Udo Kempf: Bürgerinitiativen – Der empirische Befund, in: Bernd Guggenberger/Udo Kempf (Hg.): Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978, S. 358–374.

[50] Vgl. Udo Bermbach: Bürgerinitiativen gegen den Parteienstaat?, in: Guggenberger/Kempf: Bürgerinitiativen, S. 92–111, hier S. 92. Siehe ferner Roland Roth: Lokale Demo-

Das für tiefgreifende und langfristige Veränderungen notwendige Innovationspotenzial der zumindest partiell „unruhigen Gesellschaft“[51] stammte – wie bereits der Politikwissenschaftler Peter Reichel 1981 herausstellte – letztlich zum großen Teil von den zahlreichen, neu entstehenden Bürgerinitiativen und der Protestbewegung und kam „weniger aus den Parteien, kaum aus dem gouvernemental-administrativen Apparat“.[52] Bei der Bildung von lokalen Bürgerinitiativen handelte es sich in der Regel um einen Gegenpol zu den verfassungsmäßigen Institutionen, die für unzureichend geeignet gehalten wurden, sich des konkreten Problems anzunehmen.[53]

Dass der Begriff Bürgerinitiative nicht in gleicher Weise präzisierbar ist wie der der Partei, ist offensichtlich.[54] Unter Bürgerinitiativen werden sowohl spontane und informell agierende Bündnisse mit zeitlich begrenzter Lebensdauer und partikularen Zielen als auch langfristig agierende eingetragene Vereine gefasst.[55] Lokale Zusammenschlüsse von Bürgern entlang gemeinsamer Interessen bzw. den Protest Betroffener hat es vereinzelt gewiss schon immer gegeben. Bereits die Nationalbewegung des 19. Jahrhunderts, das karitative Wirken und die Tätigkeit in den Vereinen um die Jahrhundertwende oder auch die Arbeit im Winterhilfswerk im NS-Staat lassen die mannigfaltigen Ausformungen von ehrenamtlicher Tätigkeit und bürgerschaftlichem Engagement samt Mitgestaltungsansprüchen erkennen. Aber erst Ende der 1960er bzw. Anfang der 1970er Jahre erreichten diese Initiativen eine solche Verbreitung und ein Gewicht, dass der Begriff „Bürgerinitiativbewegung“ angemessen erscheint.[56] Insbesondere Angehörige der mittlerweile

kratie „von unten“. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn ^{2}1999, S. 2–22, hier S. 6–9. Zum lokalen Bezug von Protestpolitik Oscar W. Gabriel: Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik, in: ders. (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989, S. 129–155.

[51] Helmut Klages: Die unruhige Gesellschaft. Untersuchungen über Probleme und Grenzen sozialer Stabilität, München 1975; ders./Peter Kmieciak (Hg.): Wertewandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt a. M./New York 1979.

[52] Peter Reichel: Politische Kultur der Bundesrepublik, Opladen 1981, S. 151.

[53] Lothar Albertin/Hilmar von Wersebe: Erfahrungen mit Bezirks- und Ortsvertretungen. Eine Befragung von Verwaltungschefs, Fraktionsvorsitzenden und Vorsitzenden der Bezirks- und Ortsvertretungen, Melle 1981, S. 3f.

[54] Zum Begriff der Partei siehe § 2 Gesetz über die politischen Parteien (Parteigesetz) vom 31. 1. 1994. Vgl. auch Udo Wengst: Deutsche Parteien nach 1945 und ihre Geschichte. Anmerkungen zu Quellen und Ergebnissen historischer Parteienforschung in der Bundesrepublik, in: Jürgen Heideking/Gerhard Hufnagel/Franz Knipping (Hg.): Wege in die Zeitgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz, Berlin/New York 1989, S. 165–181.

[55] Vgl. David H. Gehne: Vereine als Form bürgerschaftlichen Engagements in der Kommune, in: Andersen: Kommunalpolitik, S. 203–218.

[56] Vgl. Sebastian Haffner: Die neue Sensibilität des Bürgers, in: Guggenberger/Kempf: Bürgerinitiativen, S. 75–86; Kurt Sontheimer: Bürgerinitiativen – Versuch einer Begriffsbestimmung, in: ebd., S. 87–91, Mayer-Tasch: Die Bürgerinitiativbewegung, S. 13–20; Dieter Rucht: Die Bürgerinitiativbewegung – Entwicklungsdynamik, politisch-ideologisches Spektrum und Bedeutung für die politische Kultur, in: Peter Grottian/Wilfried Nelles (Hg.): Großstadt und neue soziale Bewegungen, Basel u. a. 1983, S. 57–82.

stark ausgeweiteten Mittelschicht bedienten sich der aus der sozialen Bewegungsforschung bekannten Protestformen und Teilhabemöglichkeiten.

Welche Relevanz diesen Bürgerinitiativen beigemessen werden sollte, war zunächst umstritten. Werteten die einen das neue unmittelbare politische Bürgerengagement als ein Zeichen von Demokratisierung, sahen andere „wichtige Grundlagen unseres Zusammenlebens in Gefahr".[57] Die Vorbehalte und Einwände gegen Bürgerinitiativen lassen sich im Wesentlichen wie folgt bündeln: Bürgerinitiativen kollidieren mit der Selbstverwaltung, sie stehen quer zu den Parteien und dem Modell der repräsentativen Demokratie, sie verschleiern die bestehenden Herrschaftsverhältnisse und dienen letztlich lediglich der Durchsetzung individueller, persönlicher Interessen. Bereits die quantitative Ausweitung der Beteiligten an Planungsprozessen habe eine Verzögerung der Entscheidungsfindung zur Folge.[58] Für den Soziologen Peter Dienel stand allerdings fest: Bürgerinitiativen gefährdeten nicht die Selbstverwaltung, sondern machten diese effektiver.[59] Entsprechend bestärkten auch hohe Staatsrepräsentanten die Bevölkerung in ihrem neuen politischen und gesellschaftlichen Engagement. Nicht nur Bundeskanzler Brandt begrüßte grundsätzlich „die Bereitschaft von Bürgerinitiativen – die sich nicht nur zu Wahlzeiten reg[t]en –, in der sozialen Landschaft der Städte und Dörfer gemeinsam Probleme selbst aufzugreifen, statt nur nach dem Staat zu rufen".[60] Auch Bundespräsident Gustav Heinemann charakterisierte 1973 den „mündigen Bürger" als einen wachen Bürger, „der nicht durch andere verwaltet oder vertreten, sondern der mitbestimmend und mithandelnd dabei sein" wolle.[61] Dienel ging allerdings sehr viel weiter, als er eine Neudefinition der Bürgerrolle forderte und in der „Planungszelle" eine Alternative zur „Establishment-Demokratie" sah.[62]

Bereits Willy Brandt hatte in seiner Regierungserklärung den neuen Aushandlungsprozess zwischen Staat und Bürger hervorgehoben. Wie unbequem dieses neue Bürgerengagement für institutionalisierte Entscheidungsgremien und die Bürokratie sein konnte,[63] soll in dieser Studie an einem Ereignis dargestellt werden, das über mehr als zehn Jahre die innenpolitische Diskussion beherrschte und

[57] So der Vorsitzende der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Gustav Stein (MdB), Stein: Vorwort, S. 7.

[58] Vgl. Peter Dienel: Bürgerinitiativen und Selbstverwaltung. Zur Partizipation an Planungsprozessen, in: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V.: Der aktive Bürger, S. 16–33, hier S. 20–26.

[59] Ebd., S. 33.

[60] Bundeskanzler Willy Brandt: Regierungserklärung vom 18. 1. 1973, in: Die großen Regierungserklärungen, S. 308.

[61] Gustav W. Heinemann: Der mündige Bürger in Staat und Gesellschaft. Ansprache bei der Verleihung des Theodor-Heuss-Preises in München am 11. 2. 1973, in: ders.: Reden und Interviews (VI), 1. Juli 1972 – 30. Juni 1973, hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1973, S. 106–114, hier S. 106.

[62] Eine Gruppe von Bürgern, die nach dem Zufallsprinzip ausgesucht wurde, sollte Lösungsvorschläge für öffentliche Aufgaben erarbeiten. Peter C. Dienel: Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen 1978.

[63] Vgl. hierzu Nicolas Büchse: Von Staatsbürgern und Protestbürgern. Der Deutsche Herbst und die Veränderung der politischen Kultur in der Bundesrepublik, in: Knoch: Bürgersinn, S. 311–332.

im Ergebnis so gut wie jeden Bürger unmittelbar in seiner Lebenswelt betraf. Gemeint ist die kommunale Gebietsreform, die in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren in allen Flächenländern der Bundesrepublik durchgeführt wurde.[64]

Kommunale Neuordnung: Maßstabsvergrößerung, Effizienzsteigerung und Verwaltungsvereinfachung

Staatliche und kommunale Verwaltungsstrukturen sind nicht statisch, sondern werden immer wieder an die sich verändernden demografischen, wirtschaftlichen oder technischen Verhältnisse angepasst. Die damit einhergehenden Diskussionen um Rationalität und Effektivität führten und führen in der Bundesrepublik zu tiefgreifenden kommunalen Neuordnungen. Die Gebiets- und Funktionalreformen im Zuge umfassender Verwaltungsreformen in den Flächenländern der (alten) Bundesrepublik sind ein Beispiel par excellence für den planungsoptimistischen Zeitgeist der 1960er und 1970er Jahre. Diese Neuordnung hat wie kaum eine andere Reform jener Zeit die innenpolitische Diskussion in der Bundesrepublik geprägt. Es handelte sich um ein gigantisches Reformprojekt, das über zehn Jahre lang Politik, Verwaltung und Gesellschaft beschäftigte. Die Gebietsreformen stellten einen massiven und weitreichenden Eingriff in traditionelle politische, administrative und gesellschaftliche Räume und Strukturen dar.

Die Neugliederungen waren aus der Perspektive ihrer Initiatoren eine administrative Angleichung an gewandelte gesellschaftspolitische Anforderungen. In diesem Sinne wurden sie als „notwendig", „vernunftgemäß" und als „Forderung der Zeit" bezeichnet.[65] Es sollte eine am Leitbild der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse orientierte Anpassung der Territorial- und Verwaltungsgrenzen an funktionale Erfordernisse erfolgen, also eine Synchronisierung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen mit den räumlich definierten Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung auf kommunaler Ebene. Dabei stützte man sich auf verwaltungswissenschaftliche Theorien und Modelle.[66]

[64] Siehe hierzu u.a. Georg-Christoph von Unruh: Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen 1965–1978, Hannover 1978; Wolfgang Thiede: Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs. Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen, Baden-Baden 1981; Wilfried Menke: Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. Der Landkreis Vechta im politischen Konflikt zwischen Land und Kommune, Diss. phil., Osnabrück/Vechta 1990; Dieter Schimanke: Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß, Berlin 1978; Olaf Stoffel: Die Effekte der Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg, Diss. phil., Heidelberg 1991; Heinrich Scholler: Die Bayerische Gemeindegebietsreform als Konflikt zwischen grundrechtlich verstandener Selbstverwaltung und staatlicher Reformpolitik, München 1980; Ulrike Haus: Zur Entwicklung lokaler Identität nach der Gemeindegebietsreform in Bayern. Fallstudie aus Oberfranken, Passau 1989.

[65] Vgl. Kap. II. 2. und 3.

[66] Zu den Veränderungen vgl. Gerold Ambrosius/Hartmut Kaelble: Einleitung: Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen des Booms der 1950er und 1960er Jahre, in: Hartmut Kaelble (Hg.): Der Boom 1948–1973. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa, Opladen 1992, S. 7–32.

Im Rahmen der Landes- und Raumplanung sollten durch funktionale und territoriale Neuordnungen samt raumordnender und -gestaltender Maßnahmen räumlich und gesellschaftlich optimale Voraussetzungen für Lebensqualität und Industrieansiedlung geschaffen werden. Die Reformdiskussion war durch den zeitgenössischen Glauben geprägt, höhere Verwaltungseffizienz und bessere Daseinsvorsorge mittels größerer Verwaltungs- und Planungseinheiten erzielen zu können. Das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhöhen, implizierte aus Sicht der Reformer neben der Bereitstellung von qualifiziertem Personal die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten. Chancengleichheit schien über die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse einlösbar. Aus diesem Anliegen leitete sich nicht nur die Aufgabe ab, die Bevölkerung nach dem Gleichheitsgrundsatz mit breitgefächerten Leistungen der öffentlichen Hand zu versorgen, sondern auch die Voraussetzungen für die gleichmäßige Versorgung durch private Leistungsangebote zu gewährleisten. So wachse im ländlichen Raum der Wunsch nach stärkerer Angleichung an die Lebensverhältnisse der Städte; und in den Ballungszonen und Ballungsrandzonen seien die Städte abhängig von ihrem Umland, ohne auf dessen Entwicklung unmittelbar Einfluss nehmen zu können.[67]

Landespolitiker und Ministerialbeamte waren zudem der Überzeugung, durch die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von Fläche und Bevölkerung nicht nur eine Effizienzsteigerung und Vereinfachung der Administration, sondern auch eine Stärkung der Selbstverwaltung zu erreichen. Sie hofften, mit einer Neugliederung Anstöße für das Wirtschaftswachstum und den Ausbau der öffentlichen wie privaten Daseinsvorsorge geben zu können. Die Finanzprobleme der Kommunen, die Schwierigkeiten zur Bereitstellung einer als zeitgemäß empfundenen Infrastruktur und Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, die Raumnot der Städte sowie wirtschaftliche Strukturschwächen sollten behoben werden. „Die Raumnöte mancher kreisfreien Städte" – so war 1966 im *Rheinischen Merkur* zu lesen – hätten „mit der industriellen Entwicklung in einigen Fällen (Bonn, Wanne-Eickel) beängstigende Formen angenommen. Der Städter, der sich mit 4647 Mitbürgern einen Quadratkilometer Boden (in Lüdenscheid) teilt, muß schier Platzangst empfinden."[68]

Aus Perspektive der Städte war allerdings vor allem die mit diesem Platzmangel einhergehende Abwanderung von Wirtschaftsunternehmen samt Steuergeldern in

[67] Für die Bundesebene siehe das Gutachten der von der Bundesregierung 1955 eingesetzten Expertenkommission: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961. Zur Landesplanung und zu den Landesentwicklungsprogrammen siehe Ulrich Ante/Volker Wille: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung – Versuch eines Befundes aus zeitlicher und fachlicher Distanz, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1991, S. 430–439; Eberhard Wille (Hg.): Öffentliche Planung auf Landesebene. Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Frankfurt a. M. u. a. 1986; Werner Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung in unserer Zeit, in: Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri (Hg.): Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Münster 1973, S. 78–89.

[68] Friedhelm Schenk: Eine „Lex Hamm"?, in: Rheinischer Merkur vom 2. 9. 1966, S. 10.

Nachbargemeinden und -kreise beklagenswert. Mangelnder und teurer Wohn- und Gewerberaum hatte den Bau von Wohnsiedlungen und Gewerbeanlagen im grünen Umland forciert. Da die städtischen Zentren in der Regel weiterhin die Infrastruktur für diese abgewanderten Menschen und Betriebe zur Verfügung stellten, leiteten sie aus Pendlerströmen und Wirtschaftsverflechtungen Ansprüche auf die Eingemeindung neuer Stadtgebiete ab.[69] Solche Gebietsverflechtungen, die sich an der Ausdifferenzierung von Arbeits- und Wohnbereichen orientierten und sich im Laufe der Zeit herausgebildet hatten oder für die Zukunft erwartet wurden, sollten zentrale Zuordnungskriterien bei der Planung der Gebietsreform werden.

Zwischen 1965 und 1978 wurden überall in Westdeutschland die kommunalen Grenzen in Frage gestellt und viele von ihnen unter funktionalen Gesichtspunkten neu gezogen. Keine Gemeinde-, Stadt- oder Kreisgrenze war tabu. Nicht selten wurden dabei unter Missachtung gewachsener Strukturen neue Kommunen als Verwaltungs- und Planungseinheiten „von oben" definiert. Jahrhundertealte Ortschaften verloren ihre Autonomie und wurden zu Einheiten zusammengeschlossen, die leistungsfähiger sein sollten. In der Gebietsreform äußerte sich genau wie in den anderen großen Reformvorhaben der planungseuphorische und reformenthusiastische Zeitgeist jener Jahre. Wie dabei Wissenschaft zunehmend als Rechtfertigung für politisches Handeln herangezogen wurden, lässt sich detailliert an der Gebietsreform nachzeichnen.

Sichtbare Zeichen der sogenannten Verwissenschaftlichung von Politik und Verwaltung, die mit dem Anspruch einer Entideologisierung und Rationalität einherging, waren u. a. der Ausbau der Bundes- und Landesstatistik und die Entwicklung der Politikberatung.[70] Expertengremien und -voten spielten angesichts der gestiegenen Komplexität der Folgenabschätzung von technischen Innovationen und gesellschaftlichen Entwicklungen eine immer größere Rolle in der politischen Entscheidungsfindung.[71] Verwaltungs- und Planungsexperten prägten nicht nur die politische Diskussion und Planung der Gebietsreform, sondern auch ihre konkrete Umsetzung vor Ort. Die wissenschaftlich entwickelte und seitens der Landesregierung und Ministerialbürokratie vorgenommene neue Typisierung der Gemeinden samt kommunaler Standardausstattung folgte einem an Einwohnerzahlen, Aufgaben- und Funktionszuschreibungen orientierten Schematismus.

[69] Zum Suburbanisierungsschub der Nachkriegszeit vgl. Meik Woyke: „Wohnen im Grünen"? Siedlungsbau und suburbane Lebensstile im nördlichen Umland von Hamburg von den fünfziger bis zu den siebziger Jahren, in: Zeitgeschichte in Hamburg. Nachrichten aus der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (FZH) 2005, Hamburg 2006, S. 22–49; Axel Priebs/Adelheid von Saldern/Rose Scholl (Hg.): Junge Städte in ihrer Region, Garbsen 2001.

[70] Vgl. Gabriele Metzler: Am Ende aller Krisen? Politisches Denken und Handeln in der Bundesrepublik der sechziger Jahre, in: Historische Zeitschrift 275 (2002), S. 57–103, hier S. 79–81.

[71] Vgl. Wilfried Rudloff: Verwissenschaftlichung der Politik? Wissenschaftliche Politikberatung in den sechziger Jahren, in: Peter Collin/Thomas Horstmann (Hg.): Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden 2004, S. 216–257; Michael Hascher: Politikberatung durch Experten. Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt a. M./New York 2006, S. 221–290; Fisch/Rudloff: Experten.



Abb. 2: Leiter der Landesplanungsbehörde in Nordrhein-Westfalen, Staatssekretär Friedrich Halstenberg, 1970

Gleiches galt für die Bestimmung von Zentren, die nach einem abgestuften und aufeinander bezogenen zentralörtlichen Gliederungssystem ermittelt wurden.[72]

Die immer wieder in der Politik diskutierte kommunale Gebietsreform wurde unter Hinweis auf wissenschaftliche Standards und Vorgaben im Innenministerium vorbereitet. Raumordnerische Zielvorstellungen mussten mit kommunalverfassungsrechtlichen Grundlagen abgeglichen werden. Unter Beteiligung der Gebietskörperschaften und anderer betroffener Behörden wurden Neugliederungsvorschläge erarbeitet. Schließlich entschieden die Landtage über kommunale Neugliederungskonzepte und ihre Realisierung, wobei planerische Zielvorstellungen und lokalpolitische Forderungen mit wechselndem Gewicht Einfluss nahmen. Mit der Neuordnung sank die Zahl der Gemeinden und Städte erheblich. Zwischen 1967 und dem bundesweiten Abschluss der Reform 1978 schrumpfte die Zahl der westdeutschen Gemeinden auf rund ein Drittel: Sie sank von 24278 auf 8514. Gleichzeitig reduzierte sich die Zahl der Kreise von 425 auf 235 und damit um 44,7 Prozent.[73] Diese gravierenden territorialen Veränderungen sind angesichts der Tatsache, dass es sich nicht um Folgen einer militärischen Auseinandersetzung handelte, sondern sie auf demokratischem Weg erzielt wurden, umso erstaunlicher.

Bestand auch über die Notwendigkeit einer kommunalen Gebietsreform in Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft weitgehend Einigkeit, so konnte ihre Umsetzung vor Ort mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein. Einzelne Neuordnungsmaßnahmen lösten in den betroffenen Kommunen und Kreisen immer wieder heftige Kontroversen aus. Kritik und Widerstände der unmittelbar Betroffenen gegen die Gebietsreform waren nicht selten. Das galt auch für einige Prominente. Als der Historiker und Schriftsteller Golo Mann in einem Fernsehinterview im Februar 1989 gefragt wurde, weshalb er in der Schweiz und nicht in Deutschland lebe, verwies er in seiner Antwort auf die gegen den Willen der Bürger vorgenommenen Eingemeindungen im Raum Leverkusen. Für ihn

[72] Vgl. Kap. II. 2.
[73] Vgl. Anhang, Tab. 14, 16. Zur Reduzierung der kreisfreien Städte vgl. Tab. 15.

war eine solche Maßnahme in der Schweiz undenkbar.[74] Auch andere prominente Persönlichkeiten kritisierten die Neuordnung, neben dem Künstler Joseph Beuys z. B. auch der Entertainer und Quizmaster Rudi Carrell. Der Niederländer Carrell, der in Niedersachsen lebte, warb dort für den Erhalt alter Kreisgrenzen. In Anlehnung an seine in der ARD ausgestrahlte populäre Samstagabend-Show kündigte er „Kampf – am laufenden Band" an.[75]

Dass mit einer Planung „von oben" Schwierigkeiten verbunden sein würden, entging auch den reformoptimistischen Zeitgenossen nicht. So räumte bereits der Freiburger Rechtswissenschaftler Joseph H. Kaiser in seiner Laudatio auf die Planung durchaus ein, dass sie neben förderlichen immer auch provozierende Elemente enthalte, was sie zu einem „umstrittenen Phänomen" mache.[76] Doch blieben die kritischen Stimmen in Politik und Verwaltung schließlich in der Minderheit: Sie konnten sich dem Traum von einer rationalen Steuerung der Gesellschaft immer weniger entziehen.

Die Hauptziele der Gebietsreform lassen sich in zwei Gruppen unterteilen. Die technischen Ziele hatten die Effektivitäts- und Leistungssteigerung sowie die Erhöhung der Verwaltungs-, Leistungs- und Planungskraft der Gemeinden zum Inhalt. Politisch erstrebte man mit der Gebietsreform sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht ein günstigeres Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung. Dies beinhaltete die Schaffung eines transparenteren Verwaltungsaufbaus. Zunehmend wurde der Begriff Bürgernähe als politisches Postulat formuliert. Er fand sich auch in den kommunalpolitischen Grundsatzprogrammen und Überlegungen der CDU/CSU, SPD und FDP wieder.[77] Eine wesentliche Rolle spielte die Integrationskraft der neuen kommunalen Einheiten und ihrer Bewohner. Die Gemeinde als soziales Gebilde sollte erhalten und gefördert werden. Es sollten die räumlichen Bedingungen für die bestmöglichen, sozial gleichen Lebensverhältnisse und -chancen geschaffen werden.[78] Standen zunächst im Rahmen der Planung und administrativen Umsetzung der Reform die technischen Ziele im Vordergrund, so gewannen im Verlauf der Diskussion zunehmend die politischen an Gewicht.[79] Die angeführten Argumente der Reformbefürworter und -gegner

[74] Vgl. Der Wattenscheider 20 (1995), Heft 2: Der Gastkommentar: Günther Sohn, Kettwig, Mitglied im „Kettwiger Kreis": Es ist Zeit, daß sich die Bürger wehren!, S. 12. Golo Mann hatte einen Adoptivsohn, Hans Beck-Mann, der in Leverkusen lebte. Nach einem Herzinfarkt und aufgrund seines Krebsleidens zog Golo Mann 1992 nach Leverkusen, wo er zwei Jahre später starb.

[75] Wirtschaftswoche vom 11. 3. 1977: Die Folgen der Gebietsreform. Neue Heimat – teure Heimat.

[76] Joseph H. Kaiser im Vorwort des von ihm herausgegebenen Sammelbandes Planung, Bd. 1, Baden-Baden 1965, S. 7–9, hier S. 7.

[77] Zum Begriff Hans-Hermann Zahn: Bürgernähe und Gebietsreform, in: Sociologia Internationalis 15 (1977), S. 179–189.

[78] Dieses Ziel griff Willy Brandt auch in seiner Regierungserklärung vom 18. 1. 1973 auf, in: Die großen Regierungserklärungen, S. 283–312, hier S. 298.

[79] Vgl. die Schlussaussprache des von der Arbeitsgemeinschaft Historischer Kommissionen und landesgeschichtlicher Institute und vom Provinzialinstitut für westfälische Landes- und Volkskunde veranstalteten Kolloquiums „Grundfragen der Gebietsreform in Deutschland" am 17./18. 10. 1970 in Münster, in: Hartlieb von Wallthor/Petri: Grundfragen, S. 51–62.

lassen sich in Formeln wie „Modernisierung“ versus „Tradition“ oder „Bürgernähe durch Leistung“ versus „Bürgernähe durch Ortsnähe“ bündeln.

In der Auseinandersetzung um die Gebietsreform wurden den funktionalen, auf Verbesserung der Effektivität der Verwaltung gerichteten Maßstäben historisch gewachsene, landschaftliche, traditionell oder wirtschaftlich begründete Gegebenheiten und lokale Besonderheiten entgegengehalten. Befürworter der Reform argumentierten, die Ordnung des Lebens mit den großen Problemen der Daseinsvorsorge seien nicht mehr innerhalb von Verwaltungsgrenzen aus dem Zeitalter der Postkutsche zu lösen; Kritiker vor Ort wandten sich gegen eine technokratische Verwaltungsreform, die sich allein in einer Maßstabsvergrößerung erschöpfe. Insbesondere die bürgerschaftliche Identifikation in und mit kleineren Räumen sollte nicht zugunsten der am Reißbrett entworfenen anonymen Mammutgebilde geopfert werden.[80]

Die vielfältigen Veränderungen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft in den 1960er und 1970er Jahren, die sich deutlich in der Neuordnungsdiskussion spiegelten, wurden dabei sowohl durch interne, in der Bundesrepublik selbst angelegte, als auch durch externe, aus der spezifischen Konstellation der Nachkriegszeit resultierende Schubkräfte vorangetrieben. Es ist unbestritten, dass England[81] und vor allem die USA nach dem Zweiten Weltkrieg einen nachhaltigen Einfluss auf die bundesdeutsche Gesellschaft ausübten.[82] Die weitreichenden Transformationsprozesse werden zumeist unter den Schlagworten „Amerikanisierung“ oder „Westernisierung“ zusammengefasst.[83] Für den Charakter kommunaler Demokratie ist in diesem Zusammenhang die Frage nach dem Verhältnis kommunaler Vertretungen zu übergeordneten Einrichtungen, insbesondere zum Staat, von zentraler Bedeutung. Während das deutsche Staatsbild bis in die 1960er Jahre traditionell von der zentralen Staatsspitze geprägt wurde, herrscht in der angloamerikanischen Staatenwelt eher ein Staatsverständnis vor, das von unteren kleinen

[80] Zu den technischen und politischen Zielen der Reform vgl. Hans-Hermann Zahn: Die Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde dargestellt am Beispiel Brackwede – Bielefeld, Baden-Baden 1982, S. 37–40. Zum Verhältnis von raumbezogener Identifikation und Identität vgl. Heinz-Werner Wollersheim: Identifikation. Ein heuristisches Modell zur Bestimmung eines Forschungsfeldes, in: ders./Sabine Tzschaschel/Matthias Middell (Hg.): Region und Identifikation, Leipzig 1998, S. 47–55; Detlev Ipsen: Regionale Identität. Überlegungen zum politischen Charakter einer psychosozialen Raumkategorie, in: Rolf Lindner (Hg.): Die Wiederkehr des Regionalen. Über neue Formen kultureller Identität, Frankfurt a. M./New York 1994, S. 232–254.

[81] Vgl. Ansgar Weißer: Die innere Landesgründung von Nordrhein-Westfalen. Die Auseinandersetzung zwischen Staat und Selbstverwaltung um den Aufbau des neuen Landes (1945/46 bis 1953), Diss. phil., Münster 2008.

[82] Vgl. Axel Schildt: Ankunft im Westen. Ein Essay zur Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik, Frankfurt a. M. 1999; siehe hierzu auch Dieter Rucht: Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich, Frankfurt a. M./New York 1994.

[83] Vgl. Michael Hochgeschwender: Westernisierung und Amerikanisierung im Kalten Krieg, in: Geschichte, Politik und ihre Didaktik 34 (2006), S. 282–298; Anselm Doering-Manteuffel: Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999; ders.: Dimensionen von Amerikanisierung in der deutschen Gesellschaft, in: Archiv für Sozialgeschichte 35 (1995), S. 1–34.

Einheiten ausgeht.[84] Wird der Staat im ersten Fall stärker als eine über der Gesellschaft stehende Institution betrachtet, ist er im zweiten Fall sehr viel mehr Teil der Gesellschaft.[85] Interessant ist in diesem Zusammenhang bereits die Wortwahl. Während der Begriff „kommunale Selbstverwaltung" den administrativen Aspekt zu betonen scheint, schimmert im englischsprachigen Pendant „local self-government" der Aspekt des Regierens vor Ort unmittelbar durch. Diese verschiedenen Sichtweisen finden nicht nur ihre sinnbildliche Entsprechung in den Formulierungen, dass Staatsdiener „unter einer Regierung" bzw. „with the government" arbeiten, sondern auch in den kommunalrechtlichen Grundlagen und vor allem in der gelebten Praxis.[86] Ungeachtet der wenig ausgebildeten konstitutionellen Stellung der nordamerikanischen Gemeinden herrscht in ihnen vielfach eine enorme kommunale Lebendigkeit.[87]

Die Werte, auf denen die angloamerikanisch geprägte Kommunalverfassung beruht, betonen explizit die Unabhängigkeit von staatlicher Intervention, die Bevorzugung kleinerer Einheiten.[88] In Deutschland dagegen wurde kommunale Herrschaft in ihrer modernen Form, trotz (bzw. vielleicht sogar gerade wegen) der langen Tradition städtischer Autonomie und adliger Eigenherrschaft, von den Staaten durchgesetzt. Das galt in besonderem Maße für Preußen.[89] Diese unterschiedlichen Zugänge spiegeln sich auch bei der Einführung von Stadtbezirken und Stadtteilvertretungen wider. Während in den USA und in anderen westeuropäischen Staaten die Bildung von Stadtteilvertretungen in erheblichem Maße in basisdemokratische Bewegungen (z. B. neighbourhood-Bewegung) ohne unmittelbaren Bezug zu Gebietsreformen eingebunden war,[90] kann ihre Einführung

[84] Vgl. Paul Nolte: Eingemeindungen und kommunale Neugliederungen in Deutschland und den USA bis 1930, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 27 (1988), S. 14–42, hier S. 16.

[85] Vgl. auch Hartmut Wasser: Das Leitbild vom „Bürger" in den USA. Anmerkungen zum politischen Diskurs der amerikanischen Revolution, in: Hepp/Schiele/Uffelmann: Die schwierigen Bürger, S. 16–28.

[86] Vgl. Hermann K. Heußner: Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: ders./ Otmar Jung (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, München 1999, S. 101–122.

[87] Zum Vergleich der Kommunalverfassung in Deutschland, Frankreich und in den USA siehe Georg-Christoph von Unruh: Demokratie und kommunale Selbstverwaltung. Betrachtung über die Eigenart des Inhalts von Artikel 28 GG, in: Die Öffentliche Verwaltung 39 (1986), S. 217–224, hier S. 222 f.; Hellmut Wollmann: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: ders./ Roth: Kommunalpolitik, S. 186–205.

[88] Zur amerikanischen Stadtpolitik vgl. Alf Ammon: Eliten und Entscheidungen in Stadtgemeinden. Die amerikanische „Communitiy Power"-Forschung und das Problem ihrer Rezeption in Deutschland, Berlin 1967; siehe auch Rucht: Planung, S. 194.

[89] Vgl. Nolte: Eingemeindungen, S. 16; Dietrich Thränhardt: Funktionalreform als Politikinhalt und Politikdeterminante. Einleitung, in: ders. (Hg.): Funktionalreform. Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform, Meisenheim am Glan 1978, S. XV–LXIII, hier S. XXV–XXXI: Das traditionelle Verständnis kommunaler Selbstverwaltung ist „verwaltungsorientiert und konkordanzdemokratisch". Bovermann: Kommunalwahlen, S. 180. Siehe auch Uwe Andersen: Die kommunale Verfassungsrevolution – die neue nordrhein-westfälische Gemeindeordnung, in: ders.: Kommunalpolitik, S. 46–66.

[90] Neben den USA sind z. B. Italien und die Niederlande zu nennen. Rudolf Schäfer: Stadtteilvertretungen in Großstädten, Bd. 1, Berlin 1982, S. 9, 48–52. Zu den verschiedenen

und Konsolidierung in Deutschland kaum losgelöst von kommunalen Neuordnungen betrachten werden.

Kommunale Gebietsreformen sind dabei kein auf Deutschland beschränktes Phänomen, sondern lassen sich auch in anderen Ländern beobachten. Beispielhaft können hier Schweden, Dänemark oder England genannt werden, in denen es im 20. Jahrhundert ebenfalls zu umfangreicheren kommunalen Neuordnungen kam. Ebenso sind solche Vorhaben auch nicht auf Europa beschränkt, wie an Japan oder den Vereinigen Staaten zu erkennen ist.[91] Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen politischen Systeme und politisch-kulturellen Mentalitäten lässt bereits ein erster vergleichender Blick für das 20. Jahrhundert eine Divergenz zwischen einer zunehmenden Tendenz zu Eingemeindungen in Deutschland und einer abnehmenden z. B. in den USA erkennen. Sind die Neuordnungsinitiativen auf amerikanischer Seite eher auf lokaler Ebene zu suchen, so gingen in Deutschland die Reformimpulse zunehmend vom Staat aus.[92] Die zentralere Prägung der kommunalen Praxis in Deutschland trat besonders deutlich in den 1960er und 1970er Jahren hervor.[93] Sah man Eingemeindungen auch häufig als zwangsläufigen Prozess der Großstadtbildung oder als Folge eines unausweichlichen Anpassungsdrucks an ökonomische und siedlungsbedingte Entwicklungen, zeigt das Londoner Modell, dass dies nicht der Fall sein musste. Im Agglomerationsraum um die britische Hauptstadt wurde 1965 der Verbund „Greater London" geschaffen. Hierbei handelte es sich um eine Verwaltungsregion aus 32 Boroughs (Stadtbezirke). Die angeschlossenen Bezirke behielten die Verantwortung für die lokale Selbstverwaltung. Die raumübergreifenden Planungsaufgaben und öffentlichen Einrichtungen mit Zuständigkeitsbereich für den Gesamtraum sowie die Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den Bezirken gingen hingegen auf eine übergeordnete Instanz (Greater London Council) über.[94]

Die Entwicklungen im Ausland, die dortigen Stadtplanungskonzepte und Verwaltungsreformen blieben in der Bundesrepublik nicht unbeachtet. Der *Kölner*

Kommunalverfassungssystemen vgl. auch Hans-Uwe Erichsen/Werner Hoppe/Adalbert Leidinger (Hg.): Kommunalverfassungen in Europa, Köln u. a. 1988.

[91] Vgl. Shigeo Kisa/Franz-Ludwig Knemeyer: Hundert Jahre kommunale Selbstverwaltung in Japan, in: Die Öffentliche Verwaltung 43 (1990), S. 98–102; Franz Lang: Die counties im Kommunalsystem der USA, in: Der Landkreis 37 (1967), S. 60–63.

[92] Vgl. Adelheid von Saldern: The Suburbanization of German and American Cities, in: Bulletin of the German Historical Institute Washington DC 38 (2006), S. 33–49; Lang: Die counties, S. 60–63; siehe auch Nevil Johnson: Die kommunale Selbstverwaltung in England, in: Erichsen/Hoppe/Leidinger: Kommunalverfassungen, S. 19–37; Thomas R. Van Dervort: Planning and Citizen Participation in the Middle Tennessee Region: An American Experience, in: Thränhardt: Funktionalreform, S. 179–206.

[93] Vgl. Nolte: Eingemeindungen, S. 14–20, 38–40; siehe ferner William N. Cassella: Jun. (Leitender Mitarbeiter des „National Municipal League" und der Groszstadtuntersuchung der Columbia-Universität), Örtliche Verwaltung der Groszstadtgemeinden. Ein Überblick über die in den U.S.A. unternommenen Neuordnungen zur Lösung der mit dem Anwachsen der Groszstädte verbundenen Probleme, in: BAK, B 172, Nr. 2292.

[94] Vgl. Frido Wagener: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin 1969, S. 230–239. Allgemein zur britischen Kommunalreform Herbert Uppendahl: Kommunalreform in England und Wales: Ein komparativer Bericht, in: Thränhardt: Funktionalreform, S. 247–303.

Stadt-Anzeiger fragte im Mai 1966: „Sterben die Städte?" Im Artikel wurde auf negative Stadtentwicklungen in Nordamerika verwiesen: „Die USA, von denen man sagt, daß sie in der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung Europa um zehn bis fünfzehn Jahre voraus seien, zeigen, wie sich innerhalb kurzer Zeit alte Städte völlig verwandeln."[95] Die Ausführungen bezogen sich auf die Verdrängung von alten Wohn- und Geschäftsvierteln durch große Bürohochhäuser und Parkplätze in amerikanischen Innenstädten und die Entstehung von „das Land auffressenden Eigenheimsiedlungen" mit Einkaufszentren am Stadtrand. Solche „zerstörten Städte" dürfe es in Deutschland nicht geben, warnte der *Kölner Stadt-Anzeiger*.[96]

Der Verwaltungswissenschaftler Frido Wagener nahm in seiner für die Verwaltungsreform grundlegenden Habilitationsschrift „Neubau der Verwaltung" aus dem Jahre 1969 explizit Bezug auf die kommunale Verwaltungsorganisation in verschiedenen Ländern. Vor diesem internationalen Hintergrund stellte er seine „Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert" dar.[97] Um sich über verschiedene Modelle und Pläne zur Verwaltungs- und territorialen Gliederung zu informieren, reiste auch der nordrhein-westfälische Innenminister Weyer zusammen mit leitenden Ministerialbeamten ins europäische und außereuropäische Ausland. So berichtete Ministerialdirigent Paul Eising im Rahmen seines Referats zur kommunalen und staatlichen Neuordnung auf dem Nordrhein-westfälischen Kommunalvertretertag der FDP in Oberhausen am 18. November 1967: „Wir haben uns die Dinge sehr sorgfältig angesehen in Holland, Belgien, Schweden, Dänemark, Frankreich, Italien, der Schweiz. Ich war persönlich in Amerika, in Californien und im Süden. Wir haben gesprochen mit Vertretern von Neuseeland, Südafrika, Australien, Finnland. Wir stehen in engstem Kontakt mit vielen ausländischen Stellen, viele ausländische Stellen haben unsere Gutachten angefordert."[98] Und auch Innenminister Willi Weyer hatte rund 300 Kommunalpolitikern, Städteplanern und Verwaltungsbe-

[95] Helmut Falter: Sterben die Städte?, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 31. 5. 1966.

[96] Ebd.; vgl. auch Gisela Mettele: Gemeinsinn in Suburbia? Die Gartenstadt als Utopie und zivilgesellschaftliches Experiment, in: Informationen zur modernen Stadtgeschichte 2007, S. 37–47; Axel Schildt: Amerikanische Einflüsse auf den Wiederaufbau westeuropäischer Städte nach dem Zweiten Weltkrieg, in: ebd., S. 48–62; Friedrich Lenger: Urbanisierung als Suburbanisierung. Grundzüge der nordamerikanischen Entwicklung im 20. Jahrhundert, in: ders./Klaus Tenfelde (Hg.): Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert. Wahrnehmung – Entwicklung – Erosion, Köln u. a., S. 437–475.

[97] Neben den Verhältnissen in Großbritannien und den USA skizziert Wagener auch die Gegebenheiten in Schweden, Finnland, Israel, Frankreich, Dänemark, in den Niederlanden und der Tschechoslowakei. Des Weiteren nahm er Bezug auf Japan, Italien, Norwegen, die Sowjetunion, Kanada, Österreich etc. Wagener: Neubau, S. 229–264.

[98] So Ministerialdirigent Eising in der Diskussion seines Referats zur kommunalen und staatlichen Neuordnung in NRW auf dem Nordrhein-westfälischen Kommunalvertretertag, Gemeinsame Sitzung des Landeshauptausschusses mit den Kommunalvertretern der FDP in Oberhausen am 18. 11. 1967, in: Archiv des Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung, Gummersbach (ADL), FDP-Landesverband (Landeshauptausschuss), Nr. 26910. Siehe ferner Dieter Düding: Heinz Kühn 1912–1992. Eine politische Biographie, Essen 2002, S. 217.

amten nach seinem Besuch in London im Oktober 1970 von dem sogenannten Londoner Modell berichtet.[99] Hinsichtlich der Neuordnung des Ruhrgebiets und der Schaffung eines einheitlichen Planungs- und Verwaltungsraums Ruhrgebiet wurden neben Anleihen aus dem Berliner Modell[100] vor allem das Londoner Modell diskutiert. Während Anhänger der „Ruhrstadt"-Idee eine Anlehnung an die Londoner Lösung für denkbar hielten, nannte Minister Weyer die Übertragung des britischen Modells auf das Ruhrgebiet jedoch eine Utopie.[101]

2. Untersuchungsansatz, methodisches Konzept und Leitfragen

Die vorliegende Studie „Bürgerwille und Gebietsreform" will einen Beitrag zur Erforschung der Geschichte der Demokratie und der Reformpolitik des Staates in der „alten" Bundesrepublik leisten. Die Reformära der 1960er und 1970er Jahre war durch die beiden Schlagworte „Rationalisierung" und „Demokratisierung" geprägt. Wie sehr dabei die kommunalen „Gebietsreformen im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und neuer Verwaltungseffizienz"[102] standen, wird herauszuarbeiten sein. Neben der verwaltungs- und politikgeschichtlichen Dimension sind dabei vor allem auch die sozial-, kultur- und mentalitätsgeschichtlichen Aspekte der Neuordnung hervorzuheben und zu analysieren. Die Verbindung dieser verschiedenen Ansätze verspricht Einblicke in die Geschichte der Transformation des „Obrigkeitsstaates" in einen „Aushandlungsstaat": Der Wandel von einem weitgehend formalen Demokratieverständnis zu einer aktiven, obrigkeitskritischen Demokratieauffassung der bundesrepublikanischen Gesellschaft wird anhand der Leitvokabeln jener Zeit, Planung und Partizipation, konkret am Beispiel der Gebietsreform nachvollzogen und untersucht. Zentral ist dabei die Frage, inwieweit auf kommunaler, regionaler und zentraler Ebene im Hinblick auf die Umsetzung der Neuordnung tatsächlich von Demokratisierungs- und Liberalisierungsprozessen gesprochen werden kann, wie sie in der Forschung der letzten Jahre häufig postuliert,[103] aber bisher für zentrale Politikbereiche kaum im Detail

[99] Innenminister Weyer in der 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet (künftig Ruhrgebiet-Gesetz) vom 13.2.1974, in: Archiv-Bibliothek-Dokumentation des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (Archiv Landtag NRW), 7. WP, Plenarprotokoll 7/94, S. 3742–3786, hier S. 3764.

[100] Siehe hierzu Kap. II. 1.

[101] Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) vom 22.10.1970: Innenminister Weyer vor 300 Kommunalpolitikern: „Weltstadt Ruhr" ist Utopie. Zur Übertragung des Londoner Modells auf das Ruhrgebiet siehe auch den Kommentar zur Landespolitik von Marcel Gärtner: Westdeutscher Rundfunk/Studio Düsseldorf, WDR 2, Sendung vom 30.10.1972, 18.15 Uhr, in: Landesarchiv Nordrhein-Westfalen/Abteilung Rheinland, Düsseldorf (LA NRW R), NW 370–597. Vgl. auch Van Dervort: Planning, S. 202–205.

[102] Jochen Franzke: Kommunale Gebietsreformen im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Verwaltungseffizienz, in: Priebs/von Saldern/Scholl: Junge Städte, S. 129–145.

[103] Vgl. Herbert: Liberalisierung.

analysiert wurden. Vor dem Hintergrund der Betrachtung der politischen Kultur ist von Interesse, wo, wann und wie die Bürger aus der vom Philosophen und Soziologen Jürgen Habermas konstatierten „anspruchsvollen Gleichgültigkeit“[104] gegenüber den sozialen und politischen Problemen der Gesellschaft ausbrachen. Bei der Suche nach Antworten will die Studie über die konkrete Darstellung eines bedeutenden regional- und landespolitischen Prozesses hinaus generelle Einsichten in das Verhältnis von staatlicher Planung und lokalem Eigensinn, von Staat und Kommune, von Staat und Bürger geben.

Die komplexen gesellschaftlichen und politischen Veränderungsprozesse seit den 1960er Jahren sind zwar bereits oft konstatiert worden, können aber aus historischer Perspektive kaum als gründlich erforscht bezeichnet werden. Dies gilt insbesondere für die im Rahmen der sozialen Bewegungsforschung häufig zitierten Paradigmenwechsel hinsichtlich der Möglichkeiten bürgerschaftlicher Mitwirkung an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen.[105] Während etwa die Studentenunruhen Ende der 1960er Jahre und der Terrorismus der 1970er Jahre unübersehbare Veränderungen im politischen und gesellschaftlichen Gefüge der Bundesrepublik markierten und auch von der zeithistorischen Forschung mittlerweile intensiv in den Fokus gerückt wurden, ist der vergleichsweise geräuschlose Wandel im bürgerschaftlichen Engagement breiter Schichten der Gesellschaft bislang wenig beachtet worden.

Es handelte sich bei den Neuordnungen um *die* herausragende Auseinandersetzung um Macht, Raum und Grenzen in der Bundesrepublik. Die Beschäftigung mit Räumen und Grenzen hat im letzten Jahrzehnt in den Kulturwissenschaften stark an Bedeutung gewonnen. Dabei profitierte insbesondere die Geschichtswissenschaft methodisch von Nachbardisziplinen wie der Geographie und der (Raum-)Soziologie. Im Zuge des „spatial turn“ erlangte der Raum bzw. die Bedeutung von Raum und Raumbewusstsein in der Geschichtswissenschaft wieder eine erhebliche Aufwertung.[106] Der Titel der Habilitationsschrift „Mehr Raum – mehr Macht“[107] von Hein Hoebink zur Kommunalpolitik und Raumplanung im

[104] Jürgen Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Darmstadt/Neuwied [17]1987, S. 250 [Erstdruck 1962].

[105] Zur Definition von sozialen Bewegungen vgl. Joachim Raschke: Zum Begriff der sozialen Bewegung, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 19–29, hier S. 21. Zu den Protestaktivitäten im internationalen Vergleich siehe Ruud Koopmans: Democracy from Below. New Social Movements and the Political System in West Germany, Boulder u. a. 1995, S. 103–108.

[106] Vgl. Riccardo Bavaj: Was bringt der „spatial turn“ der Regionalgeschichte? Ein Beitrag zur Methodendiskussion, in: Westfälische Forschungen 56 (2006), S. 457–484; Detlef Briesen/Jürgen Reulecke: Historische Determinanten der Raumanalyse – Einführung, in: Informationen zur Raumentwicklung 2007, Heft 10/11, S. 1–3; Detlef Briesen: Über den Nutzen historischer Raumanalysen für die Geschichts- und Raumwissenschaften. Ein kurzes Plädoyer, in: ebd., S. 603–612; Jörg Döring/Tristan Thielmann (Hg.): Spatial Turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften, Bielefeld 2008.

[107] Hein Hoebink: Mehr Raum – mehr Macht. Preußische Kommunalpolitik und Raumplanung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet 1900–1933, Essen 1990. Siehe auch Paul Reuber: Macht und Raum. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gebietsreformen, in: Berichte zur deutschen Landeskunde 74 (2000), S. 31–54.

rheinisch-westfälischen Industriegebiet im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts gibt unmissverständlich zu erkennen: Raumfragen berühren immer auch Machtfragen. Politische Territorien sind die räumliche Grundlage der Macht. Da „Herrschaft über den Raum" nach Pierre Bourdieu „eine der privilegiertesten Formen von Herrschaftsausübung" ist,[108] führt die Veränderung von Grenzen fast zwangsläufig zu Interessenkonflikten.

Die Neuordnungen in der dritten Nachkriegsdekade hatten eine erhebliche Veränderung der kommunalen Landkarte zur Folge, die nicht ohne Widerstände durchzusetzen war. So galt lange (bis in die 1960er Jahre) die Auffassung, dass umfassende Gebietsreformen wegen der großen Beharrungskräfte eigentlich nur in Diktaturen oder nach militärischen Niederlagen möglich seien: z. B. in der Zeit der napoleonischen Herrschaft, als das deutsche Gebiet insgesamt neu vermessen wurde, oder im „Dritten Reich" im Zuge der „Gleichschaltung" der Länder. Die nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte Neuordnung der Länder durch die westlichen Besatzungsmächte sowie die Auflösung der Länder und die Neueinteilung in Bezirke und Kreise in der DDR zu Beginn der 1950er Jahre schienen diese verbreitete Einschätzung ebenfalls zu stützen. Rheinland-Pfalz demonstrierte jedoch Mitte der 1960er Jahre als erstes Bundesland, dass auch Demokratien zu erheblichen Grenzveränderungen fähig waren, wenn sie strategisch geschickt und planvoll vorgingen. Reformen entsprachen der Forderung der Zeit, und die anderen Flächenländer folgten rasch mit entsprechenden Maßnahmen.

Neuere geschichtswissenschaftliche Deutungen, die über die klassische Orientierung an politisch-militärischen Umbrüchen hinausgehen und nicht mehr allein politische oder diplomatische Daten als markierende Zäsuren betrachten, richten den Blick verstärkt auf ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen. Diese Betrachtungsweise wertet die 1960er und 1970er Jahre als Phase eines Strukturbruchs auf, wodurch die politischen Brüche zwar nicht überdeckt, aber neu interpretiert und eingeordnet werden können. Wurde und wird die bundesdeutsche Geschichte angesichts des Wiederaufbaus und des sogenannten Wirtschaftswunders dabei auch häufig zunächst als Zeit des Aufbruchs und dann infolge der Wirtschaftskrise, Ölkrise oder des Terrorismus als Krisenzeit beschrieben,[109] so lässt die Betrachtung des bürgerschaftlichen Engagements insbesondere die Krisenjahre in einem anderen, weitaus positiveren Licht erscheinen.[110] Vor allem neue kulturgeschichtliche und daran anknüpfende neue politikgeschichtliche

[108] Pierre Bourdieu: Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum, in: Martin Wentz (Hg.): Stadt-Räume, Frankfurt a. M./New York 1991, S. 25–34, hier S. 30.

[109] Vgl. allgemein hierzu Eric J. Hobsbawm: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, aus dem Englischen von Yvonne Badal, München/Wien 1995, S. 503.

[110] Vgl. Anselm Doering-Manteuffel: Politische Kultur im Wandel. Die Bedeutung der sechziger Jahre in der Geschichte der Bundesrepublik, in: Andreas Dornheim/Sylvia Greiffenhagen (Hg.): Identität und politische Kultur, Stuttgart 2003, S. 146–158; Klaus-Jürgen Scherer: Politische Kultur und neue soziale Bewegungen, in: Gert-Joachim Glaeßner/Jürgen Holz/Thomas Schlüter (Hg.): Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren. Versuch einer Bilanz, Opladen 1984, S. 71–91; allgemein zum Begriff politische Kultur siehe Dieter Gosewinkel/Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit (WZB-Jahrbuch 2007), Berlin 2008.

Ansätze stellen zunehmend das Politische und Rechtliche als kommunikativen Prozess in den Mittelpunkt der Analyse.[111] Diese Perspektive lässt die Ausweitung von Partizipationschancen und „innere" Demokratisierungsprozesse in jenen Jahren deutlich hervortreten.

Kollektiver öffentlicher Protest ist spätestens seit den siebziger Jahren zum legitimen Ausdruck politischer Partizipation in der bundesrepublikanischen Gesellschaft geworden.[112] Obgleich mit zahlreichen sozialen und politischen Protesten konfrontiert, ist jedoch unser Wissen über die zeitliche, räumliche und thematische Verteilung sowie über Voraussetzungen und Wirkungen von Protesten aus historischer Perspektive immer noch vergleichsweise gering. Dagegen widmen sich politik- und sozialwissenschaftliche Studien bereits seit Längerem dem Phänomen Bürgerprotest und Bürgerengagement. In ihnen werden die frühen städtischen sozialen Bewegungen bis Anfang der 1980er Jahre „im Kontext einer breiten Bewegung (die ihre Wurzeln in der antiautoritären Revolte der 60er Jahre hatte)" betrachtet, „das städtische Bewegungsterrain der 90er Jahre" gestaltete sich im Vergleich dazu „ausdifferenzierter und vielfältiger".[113] Geschichtswissenschaftliche Studien können mit der Untersuchung von kurz-, mittel- und längerfristigen Entwicklungen und Wirkungen zu einer differenzierten Einordnung einzelner Protestereignisse und eines veränderten Bürgerengagements in allgemeine gesellschaftliche und politische Zusammenhänge beitragen. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine solche umfassendere Einordnung und Beurteilung erst mit einem zeitlichen Abstand zu den Ereignissen möglich ist.[114] Im Rahmen der historischen Analyse des öffentlichen Protests wird dabei am Beispiel der Gebietsreform nach Vorbedingungen und Ursachen, den treibenden und tragenden Kräften sowie nach der Rezeption und den Folgen des Protests über drei Jahrzehnte hinweg gefragt.[115]

[111] Vgl. Peter Burke: Was ist Kulturgeschichte?, aus dem Englischen von Michael Bischoff, Frankfurt a. M. 2005; Ute Daniel: Kompendium Kulturgeschichte, Frankfurt a. M. ^{5}2006; Barbara Stollberg-Rilinger (Hg.): Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?, Berlin 2005; Ute Frevert/Heinz-Gerhard Haupt (Hg.): Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt a. M. 2005; Eckart Conze: Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte" der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 53 (2005), S. 357–380.

[112] Protest wird hier verstanden als „kollektive, öffentliche Aktion nicht-staatlicher Träger, die Kritik oder Widerspruch zum Ausdruck bringen und mit der Formulierung eines gesellschaftlichen oder politischen Anliegens verbunden sind". Friedhelm Neidhardt/Dieter Rucht: Protestgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1950–1994: Ereignisse, Themen, Akteure, in: Dieter Rucht (Hg.): Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen, Frankfurt a. M./New York 2001, S. 27–70, hier S. 28.

[113] Margit Mayer: Städtische soziale Bewegungen, in: Ansgar Klein/Hans-Josef Legrand/Thomas Leif (Hg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 257–271, hier S. 257; dies.: Städtische soziale Bewegungen, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch, Frankfurt a. M./New York 2008, S. 293–318.

[114] Siehe weiter Dieter Rucht: Protest und Protestereignisanalyse: Einleitende Bemerkungen, in: ders.: Protest, S. 7–25.

[115] Siehe hierzu auch die Ansätze einer historischen Protestanalyse ohne Fixierung auf das Schlüsseljahr 1968, in: Geschichte im Westen 22 (2007), Themenband: Protest und Gewalt in der Region.

Konzentrierten sich die Partizipationsdebatten Anfang der 1970er Jahre auch vornehmlich auf Bundes- oder kommunaler Ebene und damit auf die Bereiche „Politik selbst von unten auf der Mikroebene zu erleben oder Politik oben in der Makroebene zu erfahren", so bietet die Betrachtung der kommunalen Gebietsreform günstige Voraussetzungen zur Überbrückung einer in der Forschung vielfach bemängelten „Mikro-Makro-Lücke".[116] Im Fall der von der Bundespolitik gewollten, von den Ländern realisierten und die Gemeinden und Kreise unmittelbar betreffenden Neuordnung kann dem staatlichen und kommunalen Entscheidungshandeln unmittelbar der entsprechende Wirkungsmechanismus im gesellschaftlichen Bereich gegenübergestellt werden. Die Neugliederung bedeutete eine hohe Herausforderung sowohl für Politik und Verwaltung als auch für die Bürgerschaft. Der außerordentliche Zugewinn an Raum und Fläche, den die neuen Großkreise und -gemeinden erfuhren, schuf zugleich das Problem der Integration dieser Gebiete und ihrer Bevölkerung. Die für die Gebietsreform konstitutiven Leitbilder und Deutungsmuster sowie deren mediale Vermittlungsformen werden auf staatlicher und kommunaler Ebene in vergleichender Perspektive herausgearbeitet. Es ist nach Voraussetzungen, Notwendigkeiten, Zielvorstellungen sowie politischen und sozialen Resultaten der Neuordnung zu fragen. An den Neuordnungsmaßnahmen lässt sich der Wandel von der Planungskritik über die Planungseuphorie bis hin zur Ernüchterung oder gar Planungsverdrossenheit innerhalb der bundesrepublikanischen Gesellschaft exemplarisch nachzeichnen und untersuchen.

Um die Tragweite der Wandlungsprozesse angemessen beurteilen zu können, ist von Interesse, welches Staatsverständnis dem Handeln der politischen Akteure zugrunde lag. Dabei beschränkt sich die Untersuchung nicht auf die staatlichen Akteure und die Institutionenordnung, sondern thematisiert wiederum explizit das freie Bürgerengagement. Die Studie endet auch nicht mit dem Abschluss der Gebietsreform. Vielmehr wird weiter nach den Folgen von Eingemeindungen für das Verhältnis von Staat und Selbstverwaltung gefragt.[117] Dazu sind die unmittelbar aus der Neuordnung resultierenden Veränderungen der kommunalpolitischen Repräsentation der Städte und der bürgerschaftlichen Partizipationschancen an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen herauszuarbeiten. So spielte die Sorge, die noch junge westdeutsche Demokratie könne durch die Reduzierung der Zahl ihrer Kommunen und kommunalen Vertretungen Schaden nehmen, zumindest in der politischen Argumentation eine wesentliche Rolle. Darüber hinaus werden die Integrations- und Abgrenzungsbestrebungen seitens der Kommunalpolitik, Verwaltung und Bürgerschaft in die Untersuchung einbezogen, um Aufschluss über die Entwicklung der Identität(en) der alten und neuen Gebietskörperschaften und der dort lebenden Bürger und Bürgerinnen zu erhalten.

[116] Ulrich von Alemann: Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, in: ders. (Hg.): Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Köln 1985, S. 11–21, hier S. 12.

[117] Vgl. Christoph Sachße: Traditionslinien bürgerlichen Engagements in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9/2002, S. 3–5; Adelheid von Saldern: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann/Roth: Kommunalpolitik, S. 23–36.

Auf diese Weise gibt das Thema Einblicke in den Bereich der politischen Kultur, der Bürgerbeteiligung und der kommunalen Identitäten.

Damit die Befunde der Studie nicht isoliert bleiben, werden sie in ihrer Bedeutung für die Demokratie- und Protestforschung untersucht.[118] In Bezug auf die Analyse der bürgerschaftlichen Teilhabe an Planungsentscheidungen und des Bürgerwillens zur Einflussnahme stützt sich die Arbeit neben den Forschungen zur politischen Kultur u. a. auf das begriffliche Instrumentarium der politischen und sozialen Protest- und Bewegungsforschung.[119] Im Kontext der „Citizenship"-Forschung rückt bei der Betrachtung des Verhältnisses von Politik, Verwaltung und städtischem Bürgertum die Bürgerbeteiligung in den Mittelpunkt.[120] Auch die geographische Konfliktforschung lieferte hilfreiche Ansätze für die Untersuchung. Der raumbezogene Konflikt, d. h. die Gegensätzlichkeit der Ziele verschiedener Akteure in Bezug auf denselben Raum, wird hier als soziale Auseinandersetzung begriffen und analysiert. Damit steht nicht der Raumaspekt, sondern das menschliche Handeln im Vordergrund.[121]

Im Zuge der kommunalen Gebietsreform verloren mehr als vier Fünftel (82,6 Prozent) der nordrhein-westfälischen Gemeinden ihre Selbstständigkeit. Die Gemeindeflächen der verbleibenden Kommunen erfuhren in der Regel eine erhebliche Vergrößerung. Mit dieser Maßnahme ging – wenn auch nicht im gleichen Maße – ein drastischer Abbau von parlamentarischen Arenen kommunalpolitischer Auseinandersetzungen und eine Reduzierung der demokratisch legitimierten Bürgervertreter einher, so dass die Reform massive Auswirkungen auf die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung an kommunalen Entscheidungsprozessen hatte. Diese Veränderungen wurden immer wieder als gravierender „Verlust an Demokratie" gewertet.[122] Für Wolfgang Rudzio führte die Gebiets-

[118] Vgl. Manfred Gailus: Was macht eigentlich die historische Protestforschung? Rückblicke, Resümee, Perspektiven, in: Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen 34 (2005), S. 127–154; Dieter Rucht: Zum Wandel politischen Protests in der Bundesrepublik. Verbreitung, Professionalisierung, Trivialisierung, in: Vorgänge 2003, Heft 4, S. 4–11; Katharina Albrecht/Thymian Bussemer/Alexander Cammann: Revolte revisited. Ein aktueller Literaturbericht zur Protestforschung, in: ebd., S. 92–102.

[119] Vgl. Susanne Pickel/Gert Pickel: Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung, Wiesbaden 2006; Ansgar Klein: Bewegungsforschung: Quo vadis? Ein Überblick zu Entstehung, Ausprägung und Forschungsstand, in: Vorgänge 2003, Heft 4, S. 12–21; Roland Roth: Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution, Köln 1994; Karl Rohe: Politische Kultur und ihre Analyse. Probleme und Perspektiven der politischen Kulturforschung, in: Historische Zeitschrift 250 (1990), S. 321–346.

[120] Vgl. Peter Kivisto/Thomas Faist: Citizenship. Discourse, Theory, and Transnational Prospects, Oxford 2007; Jürgen Mackert/Hans-Peter Müller (Hg.): Moderne (Staats) Bürgerschaft. Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatten der Citizenship Studies, Wiesbaden 2007; Will Kymlicka/Wayne Norman (Hg.): Citizenship in Diverse Societies, Oxford u. a. 2000.

[121] Zum Verhältnis raumwirksamer Akteure vgl. Jan Esterhues: Die Gemeindegebietsreform im Raum Münster von 1975. Ein Beitrag zur handlungsorientierten politisch-geographischen Konfliktforschung, Münster 2005, S. 50.

[122] Gerhard Henkel/Rolf Tiggemann: Eine Nachbetrachtung. Die Kommunale Gebietsreform: eine demokratiefeindliche Reform aus heutiger Sicht – unabänderlich für alle Zeiten?, in: dies. (Hg.): Kommunale Gebietsreformen – Bilanzen und Bewertungen.

reform zu einem „Kahlschlag an institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten".[123] So sei die Gemeindepolitik in die Rathäuser der neuen Einheitsgemeinden abgewandert und damit für viele Bürger als ein möglicher Wirkungskreis eigener kommunalpolitischer Aktivitäten aus dem Blickfeld gerückt.[124] Obwohl die Kommunalparlamente vielfach an Qualität gewonnen hätten, seien sie zum „Flaschenhals der kommunalen Demokratie" geworden.[125] Aufgrund ihrer quantitativen Schrumpfung nahm – so Dietrich Thränhardt – die ohnehin begrenzte Fähigkeit der Räte ab, Anregungen, Wünsche und Probleme aus der Bevölkerung angemessen und differenziert zu verarbeiten.

Wurde die zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden durchgeführte Ausweitung des Gemeindegebietes tatsächlich auf Kosten der verfahrensgeregelten (verfassten) Partizipationsmöglichkeiten der Bürger erreicht, oder konnte der Verlust an demokratischer Präsenz durch neu geschaffene Gremien und Repräsentationsorgane ausreichend kompensiert werden?[126] So gelten gemeinhin die Bezirksvertretungen[127] oder Ortsvorsteher und die damit verbundene Dezentralisierung der politischen Entscheidungsprozesse als Trostpflaster für Einbußen der politischen Mitbestimmung durch die Eingemeindung. Diese neu eingerichteten Bürgervertretungen und Ämter sollten eine wichtige Verbindungsfunktion zwischen Bürgern, Rat und Verwaltung einnehmen und die Gewähr dafür bieten, dass die Interessen des Stadtteils gegenüber Rat und Verwaltung der Großgemeinde gewahrt blieben. Mit der Aufnahme dieser Einrichtungen und Ämter in das kommunalverfassungsrechtliche Regelwerk wollte die Landesregierung ein Äquivalent für die fortgefallenen Mitwirkungsmöglichkeiten schaffen. War die Einteilung des Stadtgebietes in Bezirke zunächst obligatorisch nur für

Beiträge und Ergebnisse der Fachsitzung des 47. Deutschen Geographentages Saarbrücken 1989, Paderborn 1990, S. 101–115.

123 Wolfgang Rudzio: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen [4]1996, S. 386. Siehe auch Roth: Lokale Demokratie, S. 14.

124 Everhard Holtmann/Winfried Killisch: Gemeindegebietsreform und politische Partizipation. Einstellungen in der fränkischen „Rebellengemeinde" Ermershausen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 30–31/1989, S. 27–39; siehe auch dies.: Lokale Identität und Gemeindegebietsreform. Der Streitfall Ermershausen, Empirische Untersuchung über Erscheinungsformen und Hintergründe örtlichen Protestverhaltens in einer unterfränkischen Landgemeinde, Erlangen 1991.

125 Dietrich Thränhardt: Die Bezirksverfassung in den Großstädten Nordrhein-Westfalens. Möglichkeiten und Grenzen, in: Karl-Heinz Naßmacher (Hg.): Kommunalpolitik und Sozialdemokratie. Der Beitrag des demokratischen Sozialismus zur kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 179–197, hier S. 179.

126 Vgl. Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Möglichkeiten und Grenzen, Bonn 1997; Michael J. Buse/Wilfried Nelles: Überblick über die Formen der politischen Beteiligung, in: Ulrich von Alemann (Hg.): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen 1975, S. 79–111.

127 Zur Terminologie hinsichtlich der Stadtteilvertretungen vgl. Wolfgang Holler: Bezirksverfassung und Kommunalpolitik (II), in: Die Demokratische Gemeinde 29 (1977), S. 304–309, hier S. 304, 306. Begriffe wie Bezirksausschüsse, Bezirksvertretungen oder Stadtteilvertretung werden synonym verwendet.

kreisfreie Städte vorgesehen, so wurde diese Einrichtung schließlich fakultativ auch kreisangehörigen Kommunen zugestanden.[128]

Darüber hinaus sollten die unmittelbare Wahl von Bezirksvertretern, öffentliche Ausschusssitzungen, Fragestunden und Anhörungstermine für Einwohner oder Bürgerversammlungen die mit dem quantitativen Abbau von kommunalen Mandaten („Mandatsverdünnung") möglicherweise einhergehenden Defizite demokratischer Mitwirkung ausgleichen.[129] Hier ist zu fragen, ob und inwieweit sich mit der Gebietsreform Umfang und Grad der demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger tatsächlich veränderten. Wurde das Ziel „Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden" auf Kosten der politischen Mitwirkung der Bürger verfolgt oder konnte der Verlust an demokratischer Präsenz durch neu geschaffene Gremien oder andere Repräsentationsorgane ausreichend kompensiert werden?[130] Andererseits konnte vielleicht gerade die mit der Reform verbundene Aufwertung des Stadtrates oder Kreistages die Möglichkeit verbessern, kommunale Interessen effektiver gegenüber staatlichen Interessen durchzusetzen. Bereits die erhöhte Entscheidungsbefugnis des Rates, die Professionalisierung der Amtsinhaber sowie die quantitative Verschiebung des Verhältnisses zwischen Bürger und Mandatsträger (größere Repräsentationsdichte) lassen auf eine Stärkung der kommunalen Vertretungsorgane schließen.[131] In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach Aufgaben, Funktion und Stellenwert der Stadtbezirke samt Bezirksvertretung als neue kommunale Zwischenebene im Verhältnis von Bürger, Rat und Stadtverwaltung von Interesse.

In der Untersuchung ist das Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Selbstverwaltung und hierarchisch strukturiertem Staatsapparat zu beleuchten. Fungierten die Vertretungen der kommunalen Selbstverwaltung aus Sicht der Bürger nach der Reform noch als solche oder wurden sie nunmehr als unterste Ebene einer staatlichen Verwaltungsorganisation wahrgenommen?[132] Hieraus lassen sich weitere Fragen nach der Bereitschaft der Bürger zur aktiven Teilnahme am politischen Gemeindegeschehen und der Relevanz des lokalen Bürgerwillens gegenüber gesamtstaatlichen Belangen ableiten. Im Rahmen des Dualismus zwischen freiem Engagement der Bürger für ihre Kommune und der professionellen Bewältigung lokaler Probleme durch Rat und Verwaltung ist auch von Interesse, ob die entscheidenden politischen Diskussionen tatsächlich noch in den institutionalisierten Foren stattfanden oder durch neue Formen der politischen Auseinandersetzung ersetzt wurden, die z. B. im Vorfeld der Neuordnung erprobt worden wa-

[128] Vgl. Kap. IV. 2.

[129] Siehe etwa Hans-Ulrich Derlien/Dyprand von Queis: Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, Baden-Baden 1986.

[130] Vgl. Franz Haarmann: Nichtöffentliches im Wohnzimmer verhandelt. Vor der kommunalen Neuordnung ging es im Amt Werl und seinen Gemeinden noch recht ungezwungen und unbürokratisch zu, in: Städte- und Gemeinderat 53 (1999), Heft 9, S. 18–20.

[131] Vgl. Hermann Hill: Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, Baden-Baden 1987; ders.: Die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung unter dem Einfluß der Territorialreform, Diss. jur., Mainz 1979.

[132] Vgl. Hellmut Wollmann: Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: ders./Roth: Kommunalpolitik, S. 50–66.

ren. Welche Funktionen übernahmen in diesem Zusammenhang z. B. Heimat-, Bürger- und Geschichtsvereine hinsichtlich der Integrations- oder Abgrenzungsbestrebungen und insbesondere hinsichtlich der Artikulation von Bürgerwillen in den einzelnen Stadtbezirken?

Vor der Folie prospektiver Modernisierungsinitiativen sind die veränderten Leitbilder der Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspolitik sowie ihre Relevanz für die Praxis zu beleuchten. Der neuen Rationalität des Verwaltungshandelns scheint u. a. die Emotionalität von Bürgern und Politikern gegenübergestanden zu haben. Bei aller Steigerung der Leistungsfähigkeit erwies und erweist sich die Integrationskraft der neuen Gemeinden und Kreise häufig als sehr viel schwächer als die der eingegliederten Ortsteile, was beispielsweise durch das Festhalten an alten Kreis- oder Gemeindenamen (z. B. beim Autokennzeichen) sowie an traditionellen Wappen dokumentiert wird.[133] Hinsichtlich der Bindewirkung neuer Großgemeinden und Kreise scheint auch der Wahl des Verwaltungssitzes Bedeutung zuzukommen. Dies trat insbesondere in Fällen auf, in denen der neue Verwaltungssitz umstritten war.[134]

Die verschiedenen Neugliederungsmodelle in den einzelnen Ländern, z. B. die Verbandslösung oder Einheitsgemeinden, deuten auf eine unterschiedliche Gewichtung der konkurrierenden Zielvorstellungen hin. Gleiches gilt für die unterschiedliche Intensität der Umsetzung der Neugliederungsmaßnahmen. Abzuwägen war zwischen den Gefahren eines möglichen Identitätsverlustes durch großzügige Lösungen und den befürchteten Effektivitätsmängeln im Falle des Beibehaltens kleiner Einheiten. Ging die Vergrößerung des Gemeindegebiets automatisch mit einem Identitätskonflikt einher? Vor dem Hintergrund der fatalen Finanzlage zahlreicher Städte und der Fülle ungelöster eigener Probleme scheint es generell fraglich zu sein, inwieweit die Städte überhaupt in der Lage waren, die Integration des eingemeindeten Umlandes in einer absehbaren Zeit zu bewältigen. Kleinere Orte, die unter Umständen lediglich unter planerischen Gesichtspunkten die Verantwortung für eine Reihe von bisher selbstständigen Gemeindeeinheiten erhalten hatten, ohne dafür die organisatorischen oder finanziellen Mittel zur Verfügung zu haben, konnten aufgrund der zusätzlichen Aufgaben in neue Schwierigkeiten geraten. Nachzugehen ist der Frage nach den Integrationsprozessen hinsichtlich der Einfügung eingemeindeter Ortsteile in die neue Großgemeinde bzw. in den neuen Großkreis. Zu klären bleibt dabei, wann und wie die neuen Gemeinden eine Orientierungsgröße für die angeschlossene Bevölkerung darstellten. Es ist zu prüfen, ob und inwieweit bei der aus Sicht der Planer insgesamt gelungenen kommunalen Neugliederung auch negative Entwicklungen von abnehmender Bürgernähe und geringerer Integrationskraft zu konstatieren sind.

Dabei ist die Untersuchung nicht als eine Bilanz der Gebietsreform im Sinne einer abschließenden Kosten-Nutzen-Rechnung zu verstehen. Weder die Landes-

[133] Vgl. Henkel/Tiggemann: Eine Nachbetrachtung, S. 102–109; Albrecht Lehmann: Ortsbewußtsein und Gebietsreform. Prozeßanalyse am Beispiel einer niedersächsischen Gemeinde, in: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 26 (1978), S. 51–65.

[134] Vgl. Beatrix Pusch: Die kommunale Neugliederung im Kreis Soest, Paderborn 2003, S. 142–159; siehe ferner Menke: Verwaltungs- und Gebietsreform, S. 100–145.

regierung, der Landtag oder die Ministerialbürokratie noch ein Wissenschaftsinstitut haben in Gänze bilanziert, ob die insgesamt prognostizierten wirtschaftlichen und finanziellen Vorteile auch tatsächlich eingetreten sind. Die Schwierigkeiten einer solchen komplexen Analyse, die neuordnungsbedingten Einflüsse von allgemeinen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen zu differenzieren, liegen auf der Hand. Es fehlt der nicht neu geordnete Vergleichsfall. Ohne Gegenbeispiel ist der latenten Gefahr, von zeitlicher Abfolge auf Kausalität zu schließen, kaum zu begegnen. Die vorliegende Studie konzentriert sich entsprechend weniger auf das Ergebnis der Gebietsreform, sondern vor allem auf das Verfahren und den Prozess der Neuordnung und der Folgenbewältigung. Zentral ist hierbei die Frage, wie die Bevölkerung auf die drastischen Veränderungen in der Städtelandschaft reagierte.

Bezogen auf die kommunale Gebietsreform stellt sich ein ambivalentes Bild dar: Anfang 1973 wunderte sich zwar der frühere Präsident des Deutschen Landkreistages Hans Walter Conrady noch über das „erstaunlich geringe Interesse an Vorgängen der Kommunalreform". So sei „die Resonanz der Bevölkerung auf bekannt werdende Reformpläne oder durchgeführte Reformen […] weitaus schwächer, als dies [die] für die Reformentscheidungen Verantwortlichen befürchtet […] hätten."[135] Mag diese Feststellung vielleicht noch die Verhältnisse im ländlichen und früh neu gegliederten Raum korrekt beschreiben, so trifft sie – wie noch zu zeigen sein wird – auf städtische Ballungszentren nicht mehr zu. In den städtischen Ballungsgebieten ist bereits früh eine breite Front gegen den drohenden Verlust der kommunalen Selbstständigkeit zu erkennen: Die Bürger seien nicht mehr geneigt, alles, was von „oben" komme, zu akzeptieren.[136] Mit diesen Worten seitens der sozialdemokratischen Parteibasis wurden die Landesparlamentarier ermahnt, bei der Entscheidungsfindung stärker den Bürgerwillen einzubeziehen.

Besonders auf lokaler Ebene fiel es Betroffenen bisweilen schwer, die Relevanz einzelner vom Gesetzgeber vorgegebener Planungsgrundsätze zu erkennen. Je nach Selbstverständnis und Einfluss wurde versucht, die eigenen Interessen durchzusetzen, und dies auch nicht selten zum Nachteil eines kommunalen Nachbarn. In der Studie rücken nun weniger das Handeln und Verhalten einzelner Bürger in den Mittelpunkt der Betrachtung als vielmehr die Aktivitäten politischer Institutionen, Vereine, Bürgerinitiativen und Aktionsgemeinschaften. Die politische Bühne wurde – mal offener, mal verdeckter – von unterschiedlichen Akteuren betreten: Ministerial- und Regierungsinstanzen, Landes- und Kommunalpolitik, Stadtverwaltung, Verbände und Kammern, Gewerbe- und Industriebetriebe, Kirchen, Vereine oder einzelne Bürger. Methodisch sind die einzelnen Reformkonzepte, Argumentationsmuster, Trägergruppen und Handlungsformen sowohl in-

[135] Hans Walter Conrady: Das Interesse der Bürger an der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform, in: Der Landkreis 43 (1973), S. 76–78, hier S. 76. Obwohl diese Aussage zunächst zur Beschreibung der Verhältnisse in Niedersachsen getroffen wurde, hielt Conrady, der von 1966 bis 1970 Präsident des Deutschen Landkreistages war, sie nicht für örtlich begrenzt.

[136] Schreiben des SPD-Kreistagsabgeordneten Gerhard H. Werner an John van Nes Ziegler (OB Köln, MdL), Efferen, 15.1.1974, in: Historisches Archiv der Stadt Köln (HAStK), Acc. 1113, Nr. 1166/1.

terregional zwischen den sukzessiv abgewickelten Neugliederungsräumen als auch innerhalb eines Neuordnungsraumes hinsichtlich der Veränderungen im Zeitgeschehen vergleichend zu analysieren. Dabei sind die jeweiligen Akteure bzw. Gruppen auch besonders im Hinblick auf ihre Interessen für bzw. Interessenverletzungen durch die Gebietsreform (wie z. B. Identitätsverlust, wirtschaftliche oder politische Einbußen) zu untersuchen, um Motiven und Gründen ihrer Aktivität oder auch Passivität auf die Spur zu kommen.

Die politische Partizipation an gesellschaftlichen und politischen Veränderungs- und Entscheidungsprozessen ist dabei in ihren zwei Ausformungen zu betrachten: zum einen im Rahmen der formalisierten bzw. verfahrensrechtlichen Möglichkeiten und institutionell politischen Strukturen, wie beispielsweise durch Ausübung des Wahlrechts und Repräsentation über die parlamentarisch legitimierten Vertreter, und zum anderen durch die unmittelbaren Manifestationen der Bürger. Die nichtverfahrensgeregelten Formen der Artikulation von „Bürgerwillen" werden dabei sehr weit gefasst:[137] Der Blick wird von Bürgerinitiativen, Aktionsgemeinschaften und spontanen Willensbekundungen bis auf Vereinsgründungen und -aktivitäten gerichtet. Ebenso soll z. B. die Ausrichtung von Stadt- bzw. Stadtteilfesten zur Integration der Ortsteile in die Gesamtstadt oder als Demonstration der Eigenständigkeitsbestrebungen angeschlossener Gemeinden betrachtet werden. Städtische Feste und Feiern fungieren hier als Teil einer symbolischen, performativen Kommunikation sowie als kulturelle Praxis zur Erzeugung von Gemeinschaft.[138] Die favorisierten Symbole und Inszenierungen sind in ihrer Vermittlungs- und Sinngebungsfunktion zu erfassen. Dies schließt auch die Untersuchung der unter Einbezug der Bevölkerung geführten Diskussionen um die neuen Stadtwappen der Großgemeinden ein.

Um Antworten auf die aufgeworfenen Fragen zu finden und Reaktionen aus der Gesellschaft auf die Reforminitiativen der Landespolitik und Ministerialbürokratie konkret darstellen zu können, soll das kommunale Interessenfeld am Beispiel verschiedener Stadtregionen in Nordrhein-Westfalen hinterfragt und analysiert werden.[139] Die Studie gliedert sich zwischen der thematischen und methodischen Einführung und einem abschließenden übergreifenden Analyseteil in fünf Themenkapitel.

[137] Zur Definition und Merkmalsbeschreibung von politischer Beteiligung vgl. Oscar W. Gabriel: Gesellschaftliche Modernisierung, Politische Beteiligung und Kommunale Demokratie. Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik, in: ders. (Hg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 57–103.

[138] Vgl. Saldern: Symbolische Stadtpolitik, S. 50; siehe ferner dies.: Herrschaft und Repräsentation in DDR-Städten, in: dies. (Hg.): Inszenierte Einigkeit. Herrschaftsrepräsentationen in DDR-Städten, unter Mitarbeit von Alice von Plato, Elfie Rembold und Lu Seegers, Stuttgart 2003, S. 9–58; Thomas Mergel: Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, in: Geschichte und Gesellschaft 28 (2002), S. 574–606.

[139] Siehe hierzu Kap. I. 4.; siehe auch Jürgen Reulecke: Regionalgeschichte heute. Chancen und Grenzen regionalgeschichtlicher Betrachtungsweise in der heutigen Geschichtswissenschaft, in: Karl Heinrich Pohl (Hg.): Regionalgeschichte heute. Das Flüchtlingsproblem in Schleswig-Holstein nach 1945, Bielefeld 1997, S. 23–32. Zum Bundesland vgl. Christoph Nonn: Geschichte Nordrhein-Westfalens, München 2009.

Zunächst wird die Planung und Durchführung der Gebiets- und Funktionalreform mit Fokus auf die Motive und Tätigkeit der verfassten Akteure und Entscheidungsträger auf Landes- und kommunaler Ebene dargelegt. Neben Landesregierung und Landtag, Ministerialbürokratie und den kommunalen Repräsentanten und Verwaltungen erwiesen sich insbesondere wissenschaftliche Gutachter und der Verfassungsgerichtshof als wichtige Akteure im Neuordnungsprozess. Die mit den Neugliederungsgesetzen verbundenen Visionen und Pläne der nordrhein-westfälischen Landesregierung werden den Antworten und Interessen der betroffenen Kommunen und Vertretungen gegenübergestellt.

Anschließend rücken die Reaktionen der Bevölkerung in den Mittelpunkt der Betrachtung. Vor allem anhand der „Aktion Bürgerwille" und des ersten Volksbegehrens in Nordrhein-Westfalen werden Ziele, Ausformungen und Träger des Bürgerengagements gegen die Gebietsreform analysiert. Dargelegt wird, inwieweit „Fundamentalpolitisierung" bzw. „Fundamentaldemokratisierung" und freies politisches Bürgerengagement erwünscht, gefördert, kanalisiert oder eingeschränkt wurden.

Das darauf folgende Kapitel widmet sich u.a. den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen vor und nach der Neugliederung. Neben den Änderungen der verfahrensgeregelten Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen und Bevölkerung an Gemeindegebietsänderungen im Vorfeld der Gebietsreform wird die politische und administrative Repräsentation der neuen Kommunen untersucht. Von Interesse ist, inwieweit die Bevölkerung die Kommunal- und Landtagswahlen von 1975 zur Bestätigung oder Abrechnung mit der verfassten Neuordnungspolitik nutzte.

Im nächsten Kapitel wird am Beispiel städtischer Symbole und Hoheitszeichen die Integrations- und Abgrenzungspolitik in den neuen Städten analysiert. Waren es zum einen praktische Herausforderungen der Neuordnung, die zur Umbenennung von Straßen aufgrund von Doppelnennungen führten, so lassen zum anderen die Bestrebungen zur Änderung von Bahnhofsbezeichnungen den städtischen Wunsch zur Demonstration von Größe und Einfluss erkennen. Ein besonderes Augenmerk gilt in diesem Kapitel auch den Heimat- und Geschichtsvereinen, deren identitätsstiftende Funktion und Bedeutung im Zuge der Neuordnung herausgearbeitet wird.

Im letzten Themenkapitel wird der beharrliche Kampf für die Rückgemeindung eingemeindeter Kommunen im sogenannten Kettwiger Kreis untersucht. Es wird gezeigt, wie die Neuordnung auch nach ihrem parlamentarischen Abschluss ein Wahlkampfthema war und über politische Gespräche, Eingaben und Bürgerbefragungen nach mehr als zwanzig Jahren noch einmal den Landtag erreichte.

3. Forschungsüberblick und Quellenlage

Bereits mit der Planung der Gebietsreform ging eine rege Publikationstätigkeit einher. Vor allem Landesplaner, leitende Ministerial- und Verwaltungsbeamte sowie wissenschaftlich tätige Verwaltungs- und Verfassungsjuristen veröffentlichten zur Gebiets- und Funktionalreform Gutachten und Stellungnahmen in kommunal- und verwaltungswissenschaftlichen wie politischen Fachzeitschrif-

ten.[140] Diese frühen, d. h. während der Reformen oder im ersten Jahrzehnt nach ihrem Abschluss entstandenen Arbeiten konzentrierten sich in erster Linie auf die technische und rechtliche Abwicklung der Maßnahmen.[141] Zentral waren Überlegungen zur Verbesserung der Infrastruktur, die Feststellung der Kosten und ökonomischen Folgen sowie die Diskussion juristischer Streitfälle der Neugliederung.[142] Die Argumente und Vorschläge wurden in programmatischen Aufsätzen und Schriften zur Gebiets- und Funktionalreform dargelegt. Diese publizistischen Äußerungen waren Teil der politischen Auseinandersetzung. So wurden u. a. die Zeitschriftenbeiträge und Presseartikel an Entscheidungsträger, Diskussionsteilnehmer und interessierte Kreise versandt.

Der zeitliche Ablauf der Gebietsreform, die gesetzlichen Grundlagen sowie statistische Auswertungen zur Betroffenheit der Gebietskörperschaften sind gut dokumentiert. In der von Joachim von Oertzen und Werner Thieme zwischen 1979 und 1987 herausgegebenen, 19 Bände umfassenden Reihe „Die kommunale Gebietsreform" wurden einzelne Untersuchungsergebnisse und Dissertationen aus der Rechtswissenschaft, Betriebs- und Volkswirtschaft veröffentlicht. So enthält die in dieser Reihe erschienene Studie von Werner Thieme und Günther Prillwitz „Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform" eine differenzierte Zusammenstellung der Zahlen und Fakten zur Neugliederung für alle acht Flächenländer.[143] Die mit großem Aufwand durchgeführten Untersuchungen der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften über Folgen und Folgeprobleme der kommunalen Gebietsreform wagten vorsichtig erste Aussagen zu Teilkomplexen der Reform. Sie stellen einen frühen Ansatz dar, sich systematisch verschiedenen Aspekten der Neugliederung zu nähern.

[140] Mitteilungsblätter der kommunalen Spitzenverbände waren u. a.: Eildienst des Deutschen Städtetages, Landesverband NRW; Eildienst Städtetag Nordrhein-Westfalen, Informationen für Rat und Verwaltung; Mitteilungen des Deutschen Städtetages; Eildienst des Nordrhein-Westfälischen Landkreistages; Eilnachrichten des Deutschen Städtebundes, Landesverband NRW; Eilnachrichten des Nordrhein-Westfälischen Städtebundes; Nachrichtendienst des Deutschen Städtebundes; Gemeindetag Nordrhein-Westfalen, Mitteilungen; Gemeindetag Westfalen, Mitteilungen. Der Deutsche Landkreistag gab die Zeitschrift „Die Selbstverwaltung", der Deutsche Städtetag die Zeitschrift „Der Städtetag. Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis" und der Gemeindetag Nord-Rhein das Verbandsorgan „Die Gemeinde. Zeitschrift für gemeindliche Selbstverwaltung" heraus.

[141] Zum Wert zeitgenössischer Publizistik als Quelle für die Geschichtswissenschaft vgl. Christoph Nonn: Die Ruhrbergbaukrise. Entindustrialisierung und Politik 1958–1969, Göttingen 2001, S. 19 f.

[142] Einen ersten Versuch, wirtschaftliche Folgen der Neuordnung zu quantifizieren, findet man z. B. bei Elmar Poschen: Die ökonomischen Folgen der kommunalen Gebietsreform für die betroffenen Bürger und Unternehmen. Eine Untersuchung am Beispiel von ausgewählten Modellfällen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1983; zur Stadt Aachen siehe S. 238–290, 316 f., 320. Des Weiteren ist allgemein auf die zahlreichen zeitgenössischen Artikel in den Fachzeitschriften und Periodika wie „Der Landkreis", „Der Städtetag", „Die Öffentliche Verwaltung", „Deutsches Verwaltungsblatt" oder „Archiv für Kommunalwissenschaften" sowie auf Eberhard Laux: Die kommunale Gebietsreform. Ein Literaturbericht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 12 (1973), S. 231–256, zu verweisen.

[143] Werner Thieme/Günther Prillwitz: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981.

Neben Juristen und Ökonomen haben sich auch Geographen des Themas angenommen, gehörten sie doch als „Planer" nicht selten selbst zu den Akteuren. So verwundert es nicht, dass gerade die frühe, geographisch geprägte Literatur Strukturprobleme und -planungen sowie Möglichkeiten und Grenzen landesplanerischer Entwicklungskonzepte thematisiert.[144] Vor allem die Untersuchung des Geographischen Instituts der Ruhr-Universität Bochum aus dem Jahre 1984 nähert sich über die Erörterung zentralörtlicher Problemlagen hinausgehend anhand von Einzelbeispielen sekundären Folgen und psychologischen Zusammenhängen der Reform an.[145] Seit Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre liegen auch einige Aufsatzsammlungen und Doktorarbeiten zu städtischen Ver- und Entsorgungsproblemen, Stadt-Umland-Beziehungen oder Strukturproblemen des ländlichen Raums vor.[146] Jüngere Arbeiten nehmen neue Fragestellungen aus der geographischen Konfliktforschung auf. Hervorzuheben ist hier die 1999 erschienene Habilitationsschrift „Raumbezogene politische Konflikte" von Paul Reuber.[147] Daneben haben auch die Politik- und Sozialwissenschaft u. a. mit Untersuchungen zum Verhältnis von Bürger und Verwaltung bzw. Politik und Verwaltung, mit der Inklusions- und Exklusionsforschung bzw. allgemein mit Demokratieentwicklungsanalysen immer wieder einzelne Themenbereiche der Verwaltungsreform aufgegriffen.[148]

Die Geschichtswissenschaft hat im Vergleich zu anderen Disziplinen bisher wenig zur systematischen Analyse der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform der 1960er und 1970er Jahre beigetragen. Gleichwohl können historisch angelegte Forschungen die Arbeiten der Verwaltungsjuristen, Politologen und Geographen hinsichtlich einer differenzierten und umfassenden Beurteilung bereits durch eine stärkere Einbeziehung der Vorgeschichte und historischer Parallelen oder die breite Berücksichtigung der Resonanz in der Bevölkerung und der Mentalitäten sehr

144 Vgl. Rolf Tiggemann: Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen. Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung landesplanerischer Entwicklungskonzeptionen und Instrumentarien auf das Zielsystem der Gebietsreform, Meisenheim am Glan 1977.

145 Vgl. Peter Schöller (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984.

146 Vgl. Gerhard Henkel (Hg.): Kommunale Gebietsreform und Autonomie im ländlichen Raum. Vorträge und Ergebnisse des Dorfsymposiums in Bleiwäsche vom 12.–13. Mai 1986, Paderborn 1986; Dieter Jauch: Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, dargestellt an 14 Gemeinden in Baden-Württemberg, Stuttgart 1975.

147 Paul Reuber: Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen, Stuttgart 1999. Siehe auch die von Reuber betreuten Staatsexamens- und Diplomarbeiten von Peter Köster: Städte-Ehe. Die Neugliederung von Bensberg und Bergisch Gladbach 1964–1976, Bergisch Gladbach 1999; Esterhues: Die Gemeindegebietsreform.

148 Vgl. z. B. Franz Ronneberger: Verwaltung und Öffentlichkeit. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über Verwaltungsreform und soziales Verhalten in Nordrhein-Westfalen, Essen 1970; Jürgen Walchshöfer: Gebietsreform und bürgerliche Partizipation, Diss. rer. pol., Nürnberg 1974; Heinz Zielinski (Hg.): Lokale Politik zwischen Eigenständigkeit und staatlicher Abhängigkeit. Empirische Analysen zu Handlungsspielräumen, Gebietsreformen und zur Selbstverwaltung, Königstein/Ts. 1980.

gut ergänzen.[149] Wenn auch die in den letzten Jahren erschienenen Kreis- und Stadtgeschichten häufig die Neuordnungsthematik berücksichtigen, kommen sie jedoch in vielen Fällen über eine additive Detailschilderung der Ereignisse nicht hinaus. Allerdings machen die Titel dieser Beiträge zumeist bereits auf Konfliktlinien und Schwierigkeiten der Reform aufmerksam. Exemplarisch können hier Aufsätze wie „Herford – ‚Kampf' um Größe und Freiheit" oder – noch dramatischer – „Nehmt mir das Leben, aber nicht die Gemeinde" genannt werden.[150] Auch die zum 20., 25. oder gar 30. Jahrestag der Eingemeindung oder eines Zusammenschlusses seit 1995 zum Teil im Auftrag von Städten und Kreisen erschienenen Jubiläumsschriften zur Gebietsreform bleiben häufig lediglich in einer, wenn auch akribischen, Zusammenstellung von Fakten stecken.[151] Die Einordnung in landesweite oder überregionale Entwicklungen fällt zumeist hinter die exakte Nacherzählung der damaligen Geschehnisse zurück.

Nur vereinzelt und eher punktuell gibt es frühe Ansätze zur historischen Analyse des Phänomens Gebietsreform, wie die Arbeit von Lothar Albertin, Eris Keim und Raymund Werle[152] zeigt, die zu den Ergebnissen der Reform in Ostwestfalen-Lippe kritisch Stellung nimmt. Auch bei der auf zahlreichen Zeitzeugengesprächen basierenden Lokalstudie von Erna-Johanna Fiebig und Rainer Weichelt handelt es sich um eine frühe kritisch-analytische Rückschau zur Neuordnung im Raum Gladbeck-Bottrop-Kirchhellen.[153] Seit Mitte der 1990er Jahre lassen sich dann umfangreichere historische Untersuchungen finden, die als Qualifizierungsarbeiten erstellt wurden.[154] Diese Studien thematisieren die Gebietsreform überwiegend als verwaltungsgeschichtliches Ereignis, sozial- oder kulturgeschichtliche

[149] So bereits Peter Burg: Kommunalreformen im Kontext historischen Wandels. Die napoleonischen und die modernen Gemeindezusammenlegungen im Vergleich, in: Jahrbuch für westdeutsche Landesgeschichte 8 (1982), S. 251–283, hier S. 252.

[150] Christoph Laue: Herford – „Kampf" um Größe und Freiheit, in: Rolf Botzet (Hg.): Die Zukunft gestalten. 25 Jahre kommunale Neugliederung des Kreises Herford, Bielefeld 1995, S. 53–66; Holger Krah: „Nehmt mir das Leben, aber nicht die Gemeinde". Die Gründung der Städte Enger und Spenge im Rahmen der kommunalen Neugliederung, in: Historisches Jahrbuch für den Kreis Herford 1998, Bielefeld 1997, S. 133–144.

[151] Exemplarisch: Stadt Michelstadt (Hg.): Michelstadt und die Verwaltungsreform. 20 Jahre danach, Michelstadt 1991; Stadt Mönchengladbach (Hg.): 25 Jahre neue Stadt Mönchengladbach. Symposion anläßlich der Kommunalen Neugliederung 1975, Mönchengladbach 1999; Otto Löbke: Hamm. Kommunale Neuordnung, Hamm 1999; Kreis Coesfeld (Hg.): 25 Jahre Kreis Coesfeld – Es wächst zusammen …, Coesfeld 2000; Kreis Borken (Hg.): 25 Jahre Kreis Borken. Gebietsreform im Westmünsterland, Borken 2000; Münsterland – Jahrbuch des Kreises Warendorf 49 (2000), Schwerpunkt: 25 Jahre kommunale Neuordnung im Kreis Warendorf 1975–2000.

[152] Lothar Albertin/Eris Keim/Raymund Werle: Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Reformer. Geplante Erfolge und politische Kosten der kommunalen Neugliederung. Fallstudien in Ostwestfalen-Lippe, Opladen 1982.

[153] Erna-Johanna Fiebig/Rainer Weichelt: Glabotki ist nich! Zur Geschichte der Kommunalen Neugliederung im Ruhrgebiet am Beispiel des Raums Gladbeck/Bottrop/Kirchhellen, Essen 1989.

[154] Vgl. Petra Winkelmann: Die Entstehung und Entwicklung des Kreises Neuss 1970 bis 1990. Eine Studie zur kommunalen Neugliederung im Lande Nordrhein-Westfalen, Essen 1994; Herbert W. Heermann: Die Entstehung des Erftkreises 1966 bis 1976, Kerpen 1998; Pusch: Die kommunale Neugliederung.

Perspektiven werden weniger einbezogen. Geschichtswissenschaftliche Gesamtdarstellungen zum Themenfeld der kommunalen Gebietsreform stehen noch aus.

Ist auch der breite Strom der zeitgeschichtlichen Forschungen mittlerweile in den 1970er Jahren angekommen, so sind noch zahlreiche Fragen offen. Wie wirkten sich die vielstimmigen Forderungen nach Demokratisierung nahezu aller Lebensbereiche praktisch aus? Inwieweit gelang es, sich durch den Einsatz neuer Informations- und Verwaltungstechniken den Herausforderungen einer sich zunehmend komplexer darstellenden Gesellschaft samt Staat zu stellen bzw. diese gar zu bewältigen? Wie Wissenschaft zunehmend als Rechtfertigung für politisches Handeln herangezogen wurde, kann der überzeugenden Tübinger Habilitationsschrift von Gabriele Metzler entnommen werden.[155] Allerdings ist das Verhältnis von politischer Planung und demokratischer Praxis bei der konkreten Umsetzung von Reformen und Maßnahmen bislang kaum untersucht worden. Sind formale Verfahrensabläufe und partei- oder planungspolitische Aspekte auch hinreichend untersucht und bekannt, so gilt dies nicht für informelle Mit- bzw. Einwirkungsmöglichkeiten und Netzwerke. Hier knüpft die vorliegende Studie an, da in ihr der Einstellungs- und Politikwandel konkret am Beispiel der kommunalen Gebietsreform der 1960er und 1970er Jahre analysiert wird.

Während bisherige Studien zur Gebietsreform überwiegend die Zeit bis zum Wirksamwerden der Neuordnung thematisieren, was angesichts ihrer verwaltungswissenschaftlich orientierten Fragestellungen kaum verwundert, schließt die vorliegende Untersuchung die Zeit nach der Reform, d. h. das Leben mit der Reform, stärker mit ein. Um Fragen der Akzeptanz und Positionierungen seitens der städtischen Entscheidungsträger und der Bevölkerung beantworten zu können, reicht das Aufdecken kurz- bis mittelfristiger Wandlungs- und Beharrungstendenzen nicht aus, sondern es müssen auch langfristige Entwicklungen und Nachwirkungen berücksichtigt werden, so dass der Untersuchungszeitraum bis in die 1990er Jahre hineinreicht. Die Studie widmet sich damit auch „der neuesten Zeitgeschichte, wenn sie noch qualmt oder zumindest glüht".[156] Die Untersuchung profitierte von der Zusammenarbeit mit dem überregional vergleichenden Forschungsprojekt der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft zur Gebiets- und Verwaltungsreform. Die in diesem Forschungsverbund entstandenen vier Dissertationen von Axel Bernstein, Jan Nikolas Dicke, Johannes Koenig und Christina Steinbicker beleuchten die kommunale Neugliederung in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz.[157]

[155] Metzler: Konzeptionen.

[156] Axel Schildt: Die 80er-Jahre der Bundesrepublik, in: Archiv für Sozialgeschichte 47 (2007), S. 695–702, hier S. 695. Wie weit die Zeitgeschichtsschreibung bereits im 20. Jahrhundert vorangeschritten ist, zeigen z. B. Edgar Wolfrum: Die geglückte Demokratie; Hans-Peter Schwarz (Hg.): Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren, Köln u. a. 2008; Axel Schildt: Die Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90, München 2007; Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, München 2006.

[157] Axel Bernstein: Die Gebietsreform in Schleswig-Holstein. Die Neugliederung der Kreise in den 1960er und 1970er Jahren, Bielefeld 2010; Jan Nikolas Dicke: Vergeblicher Protest? Kommunale Aktions- und Interaktionsmuster von Politik, Verwaltung und

Die Gebietsreform liegt mittlerweile lange genug zurück, um zur Realisierung des Forschungsprojekts auch nichtöffentliche und tiefer gehende Insider-Informationen berücksichtigten zu können. Die Archive gaben auch bisher gesperrtes Material für die wissenschaftliche Auswertung frei. Da für zahlreiche Akten (Sitzungsniederschriften, Korrespondenzen, Aktenvermerke etc.) die dreißigjährige Sperrfrist erst im Jahre 2005 ablief, ist ein großer Teil des Quellenmaterials nun erstmalig allgemein zugänglich. Dies betrifft insbesondere Bestände aus staatlichen Archiven wie dem Bundesarchiv in Koblenz, dem Landesarchiv Nordrhein-Westfalen und dem Landesarchiv Berlin. Insbesondere die aufgesuchten Stadtarchive in den Beispielstädten Bielefeld, Bochum und Leverkusen verfügten über umfangreiche, allerdings zum Teil noch unverzeichnete Bestände zur kommunalen Neuordnung. Die Studie stützt sich auf Quellenmaterial aus mehr als zwanzig öffentlichen und privaten Archiven. Darüber hinaus wurden publizierte Quellensammlungen oder im Internet zur Verfügung gestellte Quellenbestände genutzt.[158]

Um sich allerdings nicht in einer akribischen Zusammenstellung der landespolitischen Entscheidungen und lokalen Ereignisse zu erschöpfen, löst sich die Untersuchung vom starren Blick auf die Ministerialbürokratie und Landespolitik. Neben der verwaltungs- und politikgeschichtlichen Dimension der Neugliederung werden stärker ihre sozial- und mentalitätsgeschichtlichen Aspekte berücksichtigt. Dazu wird die durch das amtliche und verwaltungstechnische Schriftgut samt juristischer wie strukturpolitischer Stellungnahmen nicht erfasste Haltung einzelner Bevölkerungskreise und Gesellschaftsgruppen zur Gebietsreform beleuchtet. Besonders von Interesse sind jene Zeitdokumente, die außerhalb des politisch-administrativen Bereichs entstanden. So wurde die Berichterstattung der lokalen und überregionalen Tagespresse als Hauptträger der öffentlichen Meinung gesichtet.[159] In schneller Abfolge protokollierten und kommentierten die örtlichen Printmedien seinerzeit den Schlagabtausch zwischen einzugemeindenden Kom-

Bürgern in den 1960er und 1970er Jahren, dargestellt am Beispiel der Gebietsreform im neuen Kreis Borken (in Bearbeitung); Johannes Koenig: Verwaltungsreform in Hessen (1945–1981). Ziele – Strategien – Akteure, Darmstadt/Marburg 2006; Christina Steinbicker: Zwischen „Postkutschenzeit" und „Technokratie". Modernisierungsprozesse in der Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz 1965–1974, Münster 2009. Christian Kerper, der über die Stadt-Umland-Problematik im Kreis Paderborn gearbeitet hatte, verunglückte im September 2005 tödlich. Vgl. den Konferenzband zum Projektabschluss Mecking/Oebbecke: Zwischen Effizienz.

158 Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen 1966 bis 1970 (6. Wahlperiode), eingeleitet und bearb. von Andreas Pilger, Siegburg 2006; vgl. auch das vom Archiv Landtag NRW ins Internet gestellte Dokumentenarchiv „Parlamentspapiere Nordrhein-Westfalen" <www.landtag.nrw.de/portal/WWW.Webmaster/GB_II/II.2/Dokumentenarchiv/Parlamentspapiere/suche_nrw.jsp (10.10.2010)>.

159 Vgl. Hans-Christof Kraus: Zeitungen, Zeitschriften, Flugblätter, Pamphlete, in: Michael Maurer (Hg.): Aufriß der Historischen Wissenschaften, Stuttgart 2002, S. 373–401; Rüdiger Schulz: Nutzung von Zeitungen und Zeitschriften, in: Jürgen Wilke (Hg.): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1999, S. 401–425; Volker Ackermann: Presseartikel, in: Bernd-A. Rusinek/Volker Ackermann/Jörg Engelbrecht (Hg.): Einführung in die Interpretation historischer Quellen. Schwerpunkt: Neuzeit, Paderborn 1992, S. 233–252.

munen und den zu stärkenden „Oberzentren". Doch auch überregionale Zeitungen, Wochenzeitschriften und Magazine sowie Rundfunk und Fernsehen (z. B. die Landesredaktionen des Westdeutschen Rundfunks) berichteten über Stand und Fortgang der Gebietsreform. In der Berichterstattung spiegelte sich die hochexplosive Stimmung insbesondere während des „Endspurts" der Neuordnung wider. Ein entsprechend militärisch bis martialisch klingender Tonfall prägte die Nachrichten, Reportagen und Kommentare in den Medien. Dort war im Zuge der Neuordnungsdiskussionen vom „Kampf ums Überleben", vom „heftigen Gefecht um die Zukunft", vom „Beute machen" oder vom „Sturm auf Bastionen" zu lesen.[160]

Vor allem die lokalen Tageszeitungen[161] waren nicht nur Berichterstatter, sondern auch Stimmungsmacher.[162] Denn dass Medien gesellschaftlichen und politischen Wandel nicht nur thematisieren, sondern als Akteure an dessen Zustandekommen beteiligt sind, belegt u. a. der von Bernd Weisbrod herausgegebene Sammelband „Die Politik der Öffentlichkeit – Die Öffentlichkeit der Politik".[163]

[160] Leverkusener Anzeiger vom 24. 2. 1972: Kreis kämpft verbissen ums Überleben; Leverkusener Anzeiger vom 25. 6. 1974: Auf zum Gefecht!; Leverkusener Anzeiger vom 13. 7. 1974: Gefecht um die Zukunft der Stadt geht in die letzte Runde; Kölner Rundschau vom 18. 7. 1974: Gefecht um die Gebietsreform wird heftiger; Kölner Stadt-Anzeiger vom 8. 3. 1972: Sturm auf drei Bastionen; Kölner Stadt-Anzeiger vom 19. 5. 1972: Kreisstadt eine Beute Leverkusens; Kölner Stadt-Anzeiger vom 29. 6. 1974: Der Kampf tobt an allen Fronten.

[161] Für die Stadtregion Bielefeld waren die Lokalausgaben der Tageszeitungen *Neue Westfälische* und *Westfalen-Blatt* relevant. Für den Raum Köln-Leverkusen-Opladen sind die Tageszeitungen *Kölner Stadt-Anzeiger* (*Leverkusener Anzeiger*), *Rheinische Post* und *Neue Ruhr Zeitung/Neue Rhein Zeitung* (NRZ) zu nennen. Für das Ruhrgebiet war insbesondere die Berichterstattung der WAZ-Mediengruppe zentral. Hierzu gehören: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, *Welt am Sonnabend* (1964), *Westfalenpost* (1973), *Westfälische Rundschau* (1976), *Neue Ruhr Zeitung/Neue Rhein Zeitung* (1976). Vgl. Gerd Meier: Zwischen Milieu und Markt. Tageszeitungen in Ostwestfalen (1920–1970), Paderborn 1999; Reinhard Lüpke: „Spiegel der Gesellschaft". Entstehung und Entwicklung der Bielefelder Presse von 1811 bis heute, in: Andreas Beaugrand (Hg.): Stadtbuch Bielefeld. Tradition und Fortschritt in der ostwestfälischen Metropole, Bielefeld 1996, S. 660–663; Andreas Macat: Die Bergische Presse. Bibliographie und Standortnachweis der Zeitungen und zeitungsähnlichen Periodika seit 1769, München u. a. 1991; Karl-Martin Obermeier: Medien im Revier. Entwicklungen am Beispiel der „Westdeutschen Allgemeinen Zeitung" (WAZ), München u. a. 1991. In den Stadtarchiven Bielefeld, Bochum und Leverkusen gibt es umfangreiche Zeitungsausschnittsammlungen zur kommunalen Neuordnung, in denen die meisten der in dieser Untersuchung genannten Zeitungsartikel vorhanden sind.

[162] Vgl. Karl Christian Führer: Die Tageszeitung als wichtigstes Massenmedium der nationalsozialistischen Gesellschaft, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 55 (2007), S. 411–434; Otfried Jarren: Lokale Medien und kommunale Politik, in: Wollmann/Roth: Kommunalpolitik, S. 274–289.

[163] Bernd Weisbrod (Hg.): Die Politik der Öffentlichkeit – Die Öffentlichkeit der Politik. Politische Medialisierung in der Geschichte der Bundesrepublik, Göttingen 2003, darin: ders.: Öffentlichkeit als politischer Prozeß. Dimensionen der politischen Medialisierung in der Geschichte der Bundesrepublik, S. 11–25, hier S. 19. Siehe auch Christina von Hodenberg: Konsens und Krise. Eine Geschichte der westdeutschen Medienöffentlichkeit 1945–1973, Göttingen 2006; Andreas Schulz: Der Aufstieg der „vierten Gewalt". Medien, Politik und Öffentlichkeit im Zeitalter der Massenkommunikation, in: Historische Zeitschrift 270 (2000), S. 65–97.

Mit der zunehmenden Bedeutung der Massenmedien hat das Konstrukt „Öffentlichkeit" die Aufmerksamkeit nicht nur der Soziologie, sondern auch der politischen Meinungsmacher erhalten.[164] Hierdurch wird „Öffentlichkeit zu einer dauerhaft bestimmenden gesellschaftlichen und politischen Größe", die als „Normalverkehr politischer Kommunikation […] in modernen Demokratien"[165] gilt. Für die Herstellung von Öffentlichkeit ist die Präsenz der Medien daher grundlegend.

Die wechselseitige Abhängigkeit von Protestinitiativen bzw. Partizipationsbewegungen und Massenmedien, die sich seit den 1960er Jahren zunehmend herausbildete, zeigte sich auch in den Auseinandersetzungen um die Neuordnung.[166] Bedienten sich Politiker und Parteien spätestens seit dem Bundestagswahlkampf Willy Brandts 1969 immer stärker der Techniken moderner Öffentlichkeitsarbeit und Werbung,[167] so griffen auch bald Protestinitiativen auf die professionelle Hilfe von Werbeagenturen zurück, wie am Beispiel der Gebietsreform gezeigt werden kann. Einzelne Bürgerinitiativen und insbesondere die landesweite Protestinitiative „Aktion Bürgerwille" unterrichteten gezielt Presse- und Medienstellen über die geplanten oder durchgeführten Aktionen. Sitzungen und Arbeitstreffen der „Aktion Bürgerwille" oder des Diskussions- und Protestzirkels „Kettwiger Kreis" wurden von Presseterminen und -mitteilungen begleitet.[168] Neuordnungskritiker richteten sich mit offenen Briefen an Landespolitiker und Regierungsmitglieder. Entsprechende Antwortschreiben wurden der Tagespresse zum Abdruck zugeleitet. Auf der einen Seite konnten die Protestierenden über die Massenmedien die öffentliche Wirkung ihrer Aktionen potenzieren, auf der anderen Seite erhielten die Medienvertreter unmittelbaren Zugang zu Ereignissen mit hohem Nachrich-

164 Überlegungen und Ansätze, wie die Kategorie der „Öffentlichkeit" für die Geschichtswissenschaft fruchtbar zu machen ist, bei Kurt Imhof: „Öffentlichkeit" als historische Kategorie und Kategorie der Historie, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 46 (1996), S. 3–25; ders./Peter Schulz (Hg.): Kommunikation und Revolution, Zürich 1998; Jörg Requate: Öffentlichkeit und Medien als Gegenstände historischer Analyse, in: Geschichte und Gesellschaft 25 (1999), S. 5–32; Peter Uwe Hohendahl (Hg.): Öffentlichkeit. Geschichte eines kritischen Begriffs, Stuttgart/Weimar 2000.

165 Friedhelm Neidhardt: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung, in: ders. (Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 7–41, hier S. 10.

166 Siehe hierzu Volkhard Wrage: Taktik der Territorialreform. Eine Studie zum Prozeß der Meinungs- und Willensbildung bei Maßnahmen der territorialen Reform, dargestellt am Beispiel der Neuordnung des Kreises Unna, Köln/Berlin 1973.

167 Vgl. Thomas Mergel: Verkaufen wie Zahnpasta? Politisches Marketing in den bundesdeutschen Wahlkämpfen, 1949–1990, in: Hartmut Berghoff (Hg.): Marketinggeschichte. Die Genese einer modernen Sozialtechnik, Frankfurt a. M. 2007, S. 371–397. Siehe auch Frank Bösch/Norbert Frei (Hg.): Medialisierung und Demokratie im 20. Jahrhundert, Göttingen 2006; Daniela Münkel: Willy Brandt und die „Vierte Gewalt". Politik und Massenmedien in den 50er bis 70er Jahren, Frankfurt a. M./New York 2005; Frank Bösch: Werbefirmen, Meinungsforscher, Professoren. Die Professionalisierung der Politikberatung im Wahlkampf (1949–1972), in: Fisch/Rudloff: Experten, S. 309–327; Astrid Zipfel: Der Macher und die Medien. Helmut Schmidts politische Öffentlichkeitsarbeit, Tübingen u. a. 2005.

168 Siehe Kap. III. 2.

tenwert.[169] Dieser Wandel im gesellschaftlichen Umgang mit Öffentlichkeit war sowohl in der zeitgenössischen Wahrnehmung als auch analytisch ein Indikator für Änderungen in der politischen Kultur.[170]

Vor Ort schaltete sich z. B. die Wattenscheider Lokalredaktion der *Westdeutschen Allgemeinen Zeitung* (*WAZ*)[171] erheblich in die Neuordnungskontroverse ein. Sie begleitete und unterstützte die Aktivitäten der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" und der „Aktion Bürgerwille". Als der Zusammenschluss von Bochum und Wattenscheid feststand, richtete die Zeitung u. a. ein Diskussionsforum ein, in dem Lesern und Bürgern die Möglichkeit geboten wurde, „bei Entscheidungen über die Details des Zusammenschlusses kräftig mitzumischen". In der Artikelserie der *WAZ* „Was ist neu in der neuen Stadt?" wurde die Bevölkerung aufgefordert, sich an den aktuellen Überlegungen und Diskussionen zu den praktischen Konsequenzen des Städtezusammenschlusses zu beteiligen: „Fragen Sie. Kommen Sie mit Anregungen. Geben Sie Tips. Oder wollen Sie, dass wir sang- und klanglos untergehen?"[172] Behandelt wurden Fragen nach der Gültigkeit der Kfz-Kennzeichen, nach dem Verbleib und Umzug von städtischen Dienststellen oder nach den Änderungen im Telefonnetz.[173] Der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid e. V. sah in der lokalen Tageszeitung das einzige wirksame Mittel, die Anliegen und Herausforderungen der Zeit in die Öffentlichkeit zu tragen, und damit sowohl die Bevölkerung als auch die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung zu erreichen. Für die Vereinsvorsitzenden stand fest: „Wenn die Lokalredaktionen schließen, sind wir verloren."[174]

Für die vorliegende Untersuchung lieferten neben der Berichterstattung der Medien auch Gespräche mit Zeitzeugen Hinweise für die Beurteilung von Auslösern, Gründen und Kausalitäten von Neuordnungsstreitigkeiten.[175] Es wurden

169 Vgl. Dieter Rucht: Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen, in: Neidhardt: Öffentlichkeit, S. 337–358.

170 Siehe hierzu auch Otto B. Roegele: Massenmedien und Regierbarkeit, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 2, Stuttgart 1979, S. 177–210.

171 Die WAZ ist die größte Regionalzeitung Deutschlands. Sie wurde 1948 gegründet und hatte ihren Hauptsitz zunächst in Bochum und seit 1964 in Essen.

172 Alle Zitate: WAZ vom 25. 5. 1974, WAZ-Serie: Was ist neu in der neuen Stadt? WAT bleibt WAT.

173 Ebd.; WAZ vom 27. 7. 1974, WAZ-Serie: Was ist neu in der neuen Stadt? Für das Fernmeldeamt bleibt Wattenscheid selbständig.

174 So die beiden Vorstandsvorsitzenden des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e. V. Carl-Friedrich Beckmann und Franz-Werner Bröker, zit. nach Ruhr Nachrichten vom 7. 6. 1974: Helfs Hof wird nach Eingemeindung von Bochum weitergeführt; Gespräch der Autorin mit Franz-Werner Bröker, Bochum-Wattenscheid, 17. 5. 2002.

175 Vgl. Roswitha Breckner: Von den Zeitzeugen zu den Biographen. Methoden der Erhebung und Auswertung lebensgeschichtlicher Interviews, in: Berliner Geschichtswerkstatt 1994, S. 199–222; Lutz Niethammer: Fragen – Antworten – Fragen. Methodische Erfahrungen und Erwägungen zur Oral History, in: ders./Alexander von Plato (Hg.): „Wir kriegen jetzt andere Zeiten". Auf der Suche nach der Erfahrung des Volkes in nachfaschistischen Ländern, Bonn 1985, S. 392–445; Alexander von Plato: Oral History als Erfahrungswissenschaft. Zum Stand der „mündlichen Geschichte" in Deutschland, in: Bios 4 (1991), S. 97–117; Katja Patzel-Mattern: „Erinnerung verbindet uns, Erinne-

auch die Memoiren und Nachlässe einzelner Akteure ausgewertet. Obwohl sich die meisten der damaligen Akteure in der Zwischenzeit im Ruhestand befinden und damit als Zeitzeugen vergleichsweise unbefangen auch über informelle Kontakte und Absprachen erzählen konnten, wiederholten befragte Politiker nicht selten die bereits in jener Zeit formulierten allgemeinen Aussagen. In einem Fall berichtete der Zeitzeuge erst nach dem Abschalten des Aufnahmegerätes detaillierter über Insiderwissen, da er diese Auskünfte nicht zitiert wissen wollte. Wenngleich die Gespräche damit weniger ergiebig waren als erhofft, tragen sie dennoch zur Abrundung des aus dem Quellenmaterial gewonnenen Bildes bei.

Parteiinterne Diskussionen und Absprachen zwischen den Parteien SPD, CDU und FDP wurden den jeweiligen Schriftwechseln zwischen Parteibasis und Landesverband bzw. zwischen den Landesverbänden und Landtagsfraktionen in den Parteienarchiven entnommen. Als besonders aussagekräftig erwies sich dabei die Korrespondenz zwischen einzelnen Kommunalpolitikern vor Ort und ihren Parteifreunden im Landesparlament. Die Einflussnahme einzelner Unternehmen und Konzerne auf den Neuordnungsprozess konnte mittels Unterlagen (z. B. Schriftwechsel zwischen Stadtverwaltung und Unternehmen, Stellungnahmen der Industrie- und Handelskammern zur Neugliederung etc.) aus den Wirtschafts- und Unternehmensarchiven belegt werden.

Stellte sich die Materialbeschaffung im Hinblick auf die Neuordnungsstrategie und -tätigkeit der verfassten Akteure und Entscheidungsträger auf Landes- und kommunaler Ebene noch vergleichsweise einfach dar, so trifft dies nicht für die Arbeit der Protest- und Bürgerinitiativen und der beteiligten Vereine zu. Dass es sehr viel schwieriger sein würde, aussagefähiges Material über diese Gruppen aufzuspüren, als das Material staatlicher und kommunaler Registraturen sowie verbandsoffizielle Überlieferungen auszuwerten, lag bereits bei Beginn der Studie auf der Hand. Um dennoch soziale und politische Verflechtungen und informelle Netzwerke aufdecken zu können, stützt sich die Studie u. a. auf das in den Geschichts- und Heimatvereinen vor Ort überlieferte Quellenmaterial.[176] Zur Einordnung des bürgerschaftlichen Engagements in Vereinen, die sich explizit gegen die Neuordnung wandten, wurde Kontakt zu zahlreichen Bürger-, Heimat-, Geschichts- und Brauchtumsvereinen aufgenommen. Von Interesse waren Gründungsmotive, Vereinsziele und -programme sowie Entwicklungen der Mitgliederzahlen.[177] Des Weiteren stellten frühere Vorstände von Aktionsbündnissen Quellenmaterial zur Arbeit der Bürgerinitiativen aus ihren Privatarchiven zur Verfügung.

rung trennt uns". Zur Bedeutung lebensgeschichtlicher Erinnerung für die historische Forschung, in: Westfälische Forschungen 51 (2001), S. 29–37.

176 Vgl. Hans-Ulrich Thamer: Die Bedeutung von nichtamtlichem Archivgut als Ergänzungs- und Parallelüberlieferung für die Forschung, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 62 (2005), S. 3–7; Franz-Werner Kersting: Demokratisierung der Überlieferung? Die Archive sozialer Bewegungen, in: Archivpflege in Westfalen und Lippe 55 (2001), S. 7–10; Peter Dohms: Bürgerbewegungen nach 1945. Zur Problematik archivischen Sammelns im nichtstaatlichen Bereich, in: Dieter Kastner (Red.): Fotos und Sammlungen im Archiv, Köln/Bonn 1997, S. 195–207.

177 Für die Stadtregionen Bielefeld, Bochum-Wattenscheid und Leverkusen-Opladen-Bergisch Neukirchen handelte es sich um 25 Vereine. Vgl. Kap. V. 5.

Als wahre Schatzgrube erwiesen sich die Unterlagen des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V. Neben den Akten zur allgemeinen Vereinsarbeit und der Vereinsperiodika lagerten dort die Arbeitsunterlagen und Korrespondenzen der landesweiten Protestinitiative „Aktion Bürgerwille" und des überregional agierenden „Kettwiger Kreises".

4. Fallbeispiele

Wurden in allen Flächenländern der Bundesrepublik Verwaltungsreformen durchgeführt, so veränderte sich die kommunale Struktur Nordrhein-Westfalens besonders nachhaltig. Im bevölkerungsreichsten und am dichtesten besiedelten Bundesland hatte die Gebietsreform eine besonders drastische Reduzierung der selbstständigen Gebietskörperschaften zur Folge.[178] In kaum einem anderen Bundesland wurde die kommunale Neuordnung in ähnlich konsequenter Weise umgesetzt. Jeder Kreis und mit wenigen Ausnahmen alle Gemeinden Nordrhein-Westfalens waren von der Neugliederung direkt betroffen. Es bestanden in der Regel wenig Hemmungen und Hindernisse, neue Großgemeinden und Großkreise zu bilden, „denn im Zeitalter der modernen Kommunikation, der Massenmedien und aller sonstigen Informationsmöglichkeiten" spielten Raum und Entfernungen für die Reformbefürworter „nicht mehr die Rolle, die [sie …] vor 100 und 150 Jahren gespielt" hatten. Damals bemaß sich die Größe des Kreises daran, dass „der Landrat an einem Tage mit dem Pferd jeden Ort des Landkreises erreichen konnte".[179] Entfernungen wurden nun nicht mehr in erster Linie geographisch betrachtet, sondern aus dem Blickwinkel der modernen Technik hinsichtlich der Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Auto.

Innerhalb eines Jahrzehnts verringerte sich unter „Napoleon Weyer", wie der für die Gebietsreform zuständige Innenminister Willi Weyer in der Lokalpresse genannt wurde, die Gesamtzahl der nordrhein-westfälischen Gemeinden von 2277 (1968) auf 396 (1978). Von den 37 kreisfreien Städten blieben 23 übrig, und die Zahl der Kreise reduzierte sich von 57 auf 31.[180] Mit der Bildung von Einheitsgemeinden wurden die bis dahin aus preußischer Zeit überkommenen Verwaltungsgemeinschaften von mehreren Gemeinden, die Amtsverwaltungen, grundsätzlich abgeschafft.[181] Weyer, der sich 1975 mit einer Informationsbroschüre be-

[178] Vgl. Andreas Kost: Nordrhein-Westfalen. Vom Land aus der Retorte zum „Wir-Gefühl", in: Hans-Georg Wehling (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Opladen ^{3}2004, S. 199–214. Vgl. allgemein Gerhard Brunn/Jürgen Reulecke: Kleine Geschichte von Nordrhein-Westfalen 1946–1996, Köln u.a. 1996; Karl Teppe/Hans-Ulrich Thamer (Hg.): 50 Jahre Nordrhein-Westfalen – Land im Wandel, Münster 1997; Nonn: Geschichte.

[179] So Dr. Fritz Vogt (FDP) in der 1. Lesung des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld am 25.4.1972, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/46, S. 1700.

[180] Vgl. Anhang, Tab. 14, 15, 16.

[181] Ein Amt bestand dabei aus mehreren Gemeinden und hatte eine gemeinsame Verwaltung. Diese Verwaltungsgemeinschaften gab es in Nordhein-Westfalen bis Ende 1974;

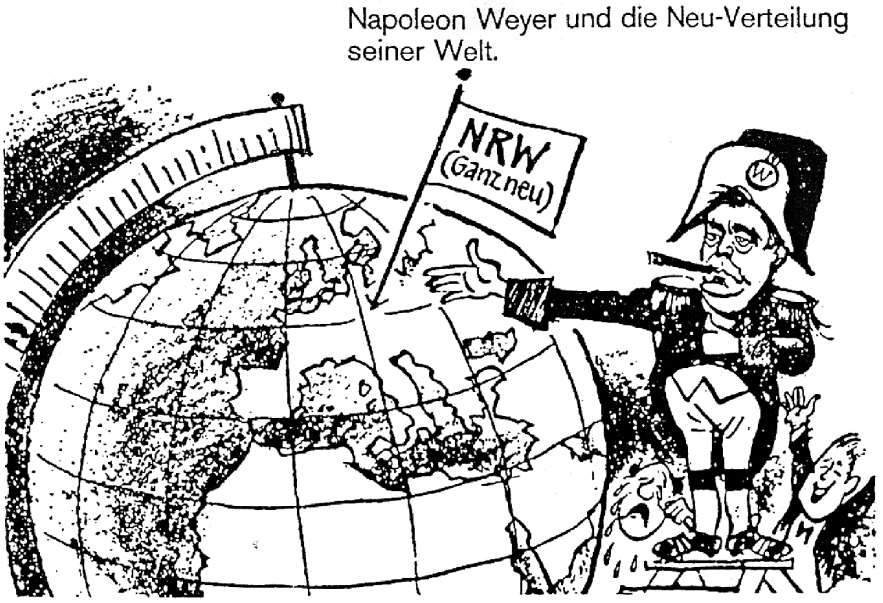


Abb. 3: Zeitgenössische Karikatur „Napoleon Weyer und die Neu-Verteilung seiner Welt"

mühte, der Bevölkerung die Ziele und Ergebnisse der Neuordnung der Städte, Gemeinden und Kreise näherzubringen, sprach sogar vom „Neuordnungskrieg": „Sieben Jahre lang hat die kommunale Gebietsreform in unserem Lande Schlagzeilen gemacht und die Gemüter der Kommunal- und Landespolitiker, aber auch der kommunalpolitisch engagierten und interessierten Bürger bewegt. […] Sieben Jahre lang gab es kaum ein Gesprächsthema in der Landes- und Kommunalpolitik, das ebenso leidenschaftliche Befürworter wie Gegner hatte. Und manche haben sogar vom ‚siebenjährigen Krieg der kommunalen Selbstverwaltung' gesprochen. Am 1. Januar 1975 war ‚Friedensschluß'. Das große Werk der kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen wurde mit diesem Tage vollendet."[182]

In der vorliegenden Untersuchung werden Ausgangslagen, Ziele bei Beginn der Reform, ihre Umsetzung sowie Folgen von Eingemeindungen und Zusammenschlüssen im städtischen Ballungsraum in Nordrhein-Westfalen in den Blick genommen. Die Beschäftigung mit städtischen Beispielen erhält bereits dadurch quantitative Bedeutung, dass Nordrhein-Westfalen das Bundesland mit den meisten Großstädten ist. Rund vierzig Prozent der bundesdeutschen Großstädte sind

sie sind heute noch in Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern vorzufinden.

[182] Willi Weyer: Vorwort, in: Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Neue Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Kommunale Gebietsreform von 1967 bis 1975 (Zur Information 17), Düsseldorf 1975, S. 3.

hier zu finden.[183] Im Jahre 1965 umfasste Nordrhein-Westfalen ein knappes Zehntel aller in der Bundesrepublik existierenden Gemeinden. In diesem Zehntel lebten rund dreißig Prozent der bundesrepublikanischen Bevölkerung.[184] Etwa die Hälfte der nordrhein-westfälischen Bevölkerung (1967: 8 042 613 Personen) wohnte in den 37 kreisfreien Städten.[185] Bis auf vier Städte lagen sie allesamt in städtischen Ballungszonen.[186]

Kommunale Interessen und artikulierter Bürgerwille werden dabei exemplarisch anhand verschiedener Neugliederungsräume untersucht. Erst durch die Bestimmung der Motive und Interessen der beteiligten Akteure, insbesondere der Bürgerschaft, und der Art und Weise der Durchsetzung ihrer Interessen bzw. ihres Engagements im Neuordnungsprozess im Rahmen von empirischen Tiefenbohrungen können Veränderungen in der politischen Kultur offengelegt und erklärt werden. Um Reaktionen aus der Gesellschaft auf Neuordnungsinitiativen der Landespolitik und Ministerialbürokratie konkret fassen und darstellen zu können, wurden Fallbeispiele ausgewählt, die neben räumlichen Kriterien auch der zeitlichen Dimension der Neuordnung Rechnung tragen. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die Stadtregionen Bielefeld, Bochum-Wattenscheid und Leverkusen-Opladen. So sind die gewählten Fallbeispiele in der jeweiligen Regionalstruktur sehr unterschiedlich einzuordnen. Beim ostwestfälischen Bielefeld handelte es sich um eine sogenannte Solitärstadt samt Kragenkreis. Die kreisfreie Stadt wurde vom Landkreis umschlossen, sie beherbergte dessen Kreissitz, ohne ihm anzugehören.

[183] Vgl. Rudolf Schäfer: Stadtteilvertretungen in Großstädten, Bd. 2, Berlin 1982, S. 7. Siehe auch Tabelle „Überblick über die Einwohnerzahlen der Großstädte", in: Das Rathaus 28 (1975), S. 513. Bei den 69 Großstädten im Jahr 1975 handelte es sich um vier Städte mit mehr als einer Million Einwohnern, neun Städte lagen in der Größenordnung von 500 000 bis 1 000 000 Einwohnern, zwanzig zwischen 200 000 und 500 000 Einwohnern und 36 unter 200 000. Köln nahm dabei Patz 4, Bochum Platz 14, Bielefeld Platz 18 und Leverkusen Platz 43 ein. Zur Situation vor der Neuordnung vgl. Aufstellung: Westdeutschlands große Städte und ihre „OBs", in: Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (AdsD), SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommunalpolitik.

[184] Regierungsvorlage: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes (1. Lesung – Beratung), 9. 5. 1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/14, S. 397.

[185] Dreiteiliges Gutachten „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 NRW eingesetzte Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Siegburg 1967; Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise: Gutachten, erstattet am 9. April 1968 durch die von der Landesregierung NRW eingesetzte Sachverständigen-Kommission für die kommunale Neugliederung NRW, Siegburg 1968; Abschnitt C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen: Gutachten, erstattet am 8. April 1968 durch die von der Landesregierung NRW eingesetzte Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung NRW, Köln 1968 (künftig Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, B, C); hier Gutachten A, S. 11, Gutachten B, S. 14.

[186] Die geringste Bevölkerung unter den 37 kreisfreien Städten hatte Viersen mit 42 886 Einwohnern, die größte Köln mit 856 692 Einwohnern. Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 14, 201, 208 f.

Die beiden Ruhrgebietsstädte Bochum und Wattenscheid lagen mitten im städtischen Ballungsgebiet. Das rechtsrheinische Beispiel Leverkusen-Opladen war dem Einzugsgebiet der Großzentren Köln und Düsseldorf zuzurechnen.

Während die Stadt Bielefeld zweifellos das ostwestfälische „Oberzentrum" in der Region darstellte und es lediglich um die Frage ging, wie groß der Gebietszugewinn ausfallen sollte, stellte sich die Situation in Bochum-Wattenscheid und Leverkusen-Opladen völlig anders dar. Die zahlreichen kreisfreien Städte des Ruhrgebiets grenzten dort unmittelbar aneinander. Gebietsgewinne der einen Stadt mussten zwangsläufig zu Verlusten oder Einschränkungen einer anderen Stadt führen. Es war kaum abzusehen, welche Städte in welcher Form im Neuordnungsgerangel aufgewertet werden und welche ihre Selbstständigkeit verlieren sollten. Im Rheinland ging es u. a. für die kreisfreie Stadt Leverkusen und für die Kreisstadt Opladen darum, ihre Position zwischen den großen, dominanten Nachbarn Köln im Süden und Düsseldorf im Norden zu behaupten. Bedingt durch die unterschiedliche räumliche Verortung und die damit einhergehende stark abweichende Bedeutung in ihrer Region ergaben sich für die Kommunen sehr unterschiedliche Ausgangslagen und Handlungsoptionen im Neugliederungskonzert. So aufschlussreich die Untersuchung der verschiedenen Neuordnungssituationen hinsichtlich der Umsetzung der Neuordnungskonzeption in die Praxis auch war, die Auswahl der Fallbeispiele hatte zur Folge, dass sie in Bezug auf die Analyse des Bürgerengagements nicht gleichermaßen ergiebig waren. Dass Neuordnungsprofiteure anders auf die Gebietsreform reagierten als Neuordnungsverlierer, ist leicht nachvollziehbar. Um dennoch tieferen Einblick in das Verhalten der Bevölkerung zu erhalten, wurde die Betrachtung immer wieder auch auf andere Kommunen ausgeweitet.

Da mit dem Neuordnungsraum Bielefeld ein frühes Beispiel im zweiten Reformabschnitt, mit dem Neugliederungsraum Ruhrgebiet sozusagen ein mittleres und mit dem Neugliederungsraum Köln ein spätes Reformbeispiel gewählt wurde, können Muster und Veränderungsprozesse in der Durchsetzung der Gebietsreform herausgearbeitet werden. Es werden Lerneffekte sowohl bei den Planern und Bürgern als auch bei den Befürwortern und Gegnern der Neugliederungsmaßnahmen erfasst und analysiert. So stellte bereits der Geograph Paul Reuber in seinem Vergleich verschiedener Neuordnungsfälle heraus, dass der Konflikt in seinem ländlich strukturierten Fallbeispiel Lennestadt trotz der umfangreichen Fusion im Vergleich zu den Reformproblemen in den städtischen Verdichtungsräumen (Meerbusch, Wesseling) „relativ moderat" verlief, obwohl die damaligen Hauptakteure diesen Neuordnungsprozess als „ein Hauen und Stechen" bezeichneten.[187]

Mit Wirkung vom 1. Januar 1973 schlossen sich die zwei Städte und zwanzig Gemeinden des Landkreises Bielefeld mit der Stadt Bielefeld (169 861 Einwohner, 47,9 qkm) zur neuen kreisfreien Stadt Bielefeld zusammen. Mit dieser Neustruk-

[187] Reuber: Raumbezogene politische Konflikte, S. 81. Zum Unterschied von städtischen und ländlich geprägten Räumen siehe Franz-Werner Kersting: Stadt-Land-Beziehungen in Westfalen im 20. Jahrhundert. Entgrenzung – Erfahrung – Kommunikation, in: Westfälische Forschungen 57 (2007), S. 483–508.

turierung verdoppelte sich die Bevölkerungszahl der Stadt Bielefeld auf etwa 320 000 Einwohner und das Stadtgebiet wuchs auf das Fünffache (259 qkm) an.[188] Das ostwestfälische Fallbeispiel erhielt über die vor Ort praktizierte, besonders großräumige Zusammenfassung von Kommunen hinaus zentrale Bedeutung für die 1970 beginnende zweite Reformphase. Im Neuordnungsraum Bielefeld, dem zweiten der acht großen Neugliederungsteilstücke des Landes, trat die Gebietsreform bereits Anfang 1973 und damit zwei Jahre vor ihrem offiziellen landesweiten Abschluss in Kraft. Als frühem Reformbeispiel kam der dortigen Neugliederung gewissermaßen Modellcharakter zu. Lediglich im Raum Aachen hatte bereits ein Jahr zuvor eine entsprechende Neuordnung stattgefunden.[189] Im Rahmen der Planung und Durchführung der Gebietsreform in Ostwestfalen-Lippe entwickelten bzw. verfestigten sich dann die Neugliederungsrichtlinien, Verfahrensgrundsätze und die gestufte Vorgehensweise, nach denen Ministerialbürokratie, Landesregierung und Landespolitiker die nachfolgenden Räume neu aufteilten. Insbesondere die höchstrichterliche Überprüfung der Neugliederung Bielefelds im sogenannten Sennestadt-Urteil hatte zentrale Bedeutung für die weitere Gebietsreform.

Wurden die Neuordnungsmaßnahmen im Landtag auch in einer Art Allparteienkoalition beschlossen, so lösten sie in den betroffenen Kommunen und Kreisen immer wieder heftige Kontroversen aus. Für die Stadtregion Leverkusen-Opladen deutete sich diese Brisanz bereits dadurch an, dass der Gesetzgeber nicht eine, sondern gleich drei Neugliederungsalternativen formulierte, die bis zuletzt mit wechselnden Realisierungschancen diskutiert wurden. Schließlich verloren zum 1. Januar 1975 die alte Kreisstadt des Rhein-Wupper-Kreises Opladen (45 541 Einwohner, 23,9 qkm) sowie die Stadt Bergisch Neukirchen (6455 Einwohner, 8,82 qkm) ihre Selbstständigkeit und wurden mit Monheims Ortsteil Hitdorf (5858 Einwohner) und dem kreisfreien Leverkusen (113 016 Einwohner, 46,2 qkm) zur neuen Stadt Leverkusen mit rund 170 000 Einwohnern und einer Fläche von knapp 80 Quadratkilometern vereint.[190]

Betraf die Verwaltungsreform auch das gesamte Land, so kam dem Ruhrgebiet „als einem Patienten, den es zu heilen galt“,[191] besondere Aufmerksamkeit zu: Die Krise des Kohlebergbaus hatte in dem montanindustriell geprägten Verdichtungs- und Wirtschaftsraum an Rhein und Ruhr tiefe Spuren hinterlassen. Auch ließen sich aus Sicht der Neuordnungsbefürworter die negativen Auswirkungen der während der Industrialisierung erfolgten rasanten Expansion der Städte, wie die unausgewogene Flächennutzung und Zersiedlung der Städtelandschaft, nicht

[188] Vgl. Bärbel Sunderbrink/Bernd Wagner: Das war das 20. Jahrhundert in Bielefeld, Gudensberg-Gleichen 2001, S. 77.

[189] Der Raum Bonn war bereits in der ersten Reformphase neu geordnet worden.

[190] Stadt Leverkusen (Hg.): 50 Jahre und mehr. Streiflichter der Stadtgeschichte. Eine Ausstellung des Stadtarchivs in Zusammenarbeit mit Presse- und Verkehrsamt, Kataster- und Vermessungsamt und Bayer-Archiv, Leverkusen 1980, S. 24.

[191] Jürgen Reulecke: Metropolis Ruhr? Regionalgeschichtliche Aspekte der Ruhrgebietsentwicklung im 20. Jahrhundert, in: ders.: Vom Kohlenpott zu Deutschlands „starkem Stück“. Beiträge zur Sozialgeschichte des Ruhrgebiets, Bonn 1990, S. 187–209, hier S. 188.

mehr ignorieren.[192] Die Neugliederung der Städtelandschaft an Rhein und Ruhr wurde bereits von den Zeitgenossen als Herzstück der Reform betrachtet.[193] Dieser Einschätzung wird in der vorliegenden Untersuchung u. a. mit der Betrachtung der Ruhrgebietsstädte Bochum und Wattenscheid Rechnung getragen. Die beiden kreisfreien Nachbarstädte Wattenscheid (80 949 Einwohner, 23,9 qkm) und Bochum (351 063 Einwohner, 121,4 qkm) wurden zur neuen kreisfreien Stadt Bochum mit rund 434 000 Einwohnern und einer Fläche von rund 145 Quadratkilometern zusammengeschlossen.

Nimmt die Studie damit auch anhand einzelner Stadtregionen die Neuordnungspolitik in Nordrhein-Westfalen in den Blick, so weisen aufgrund der großen Bedeutung des repräsentierten städtischen Raumes zahlreiche strukturelle Befunde deutlich über das Bundesland hinaus, denn in Deutschland standen und stehen kommunale Grenzen immer wieder zur Diskussion. Und auch in anderen Ländern fanden Gebiets- und Funktionalreformen statt.

[192] Vgl. Nonn: Die Ruhrbergbaukrise, S. 210–228; Stefan Goch (Hg.): Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Münster 2004; Klaus Tenfelde: Ein bewegtes Jahrzehnt. Strukturwandel und Sozialgeschichte des Ruhrgebiets in den 1960er Jahren, in: Marcus Gräser/Christian Lammert/Söhnke Schreyer (Hg.): Staat, Nation, Demokratie. Traditionen und Perspektiven moderner Gesellschaften. Festschrift für Hans-Jürgen Puhle, Göttingen 2001, S. 156–176.

[193] Vgl. Bochumer Informationen (früher Bochumer Rathaus-Revue) 9, Nr. 1, 1. 3. 1971: Neuregelung vom Zentrum her. Ruhrgebiet bleibt Kernstück der Reformbemühungen.

II. Von der Planung zur Umsetzung der Verwaltungsreform: Staatliche Reformpolitik trifft auf kommunale Selbstverwaltung

1. Neuordnungskonjunkturen im 20. Jahrhundert

In den beiden preußischen Westprovinzen Rheinland und Westfalen bzw. in Nordrhein-Westfalen kam es im 19. und 20. Jahrhundert zu mehreren weitreichenden kommunalen Neuordnungen und Gebietsreformen.[1] Im Mittelalter und der frühen Neuzeit hatten deutsche Städte in der Regel noch keine über ihre Stadtbefestigung hinausgehende räumliche Ausdehnung erlangt. Auch für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts kann von Eingemeindungen im heutigen Sinne kaum gesprochen werden. Erst die Auflösung vormoderner Strukturprinzipien, die mit dem Untergang des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, den in napoleonischer Zeit erfolgten territorialen Veränderungen und den Reformen in einzelnen deutschen Staaten eintrat, forcierte die Entwicklung von einem korporationsmäßigen zu einem gebietskörperschaftlichen Verständnis der Gemeinde.[2] Bei den französischen Reformen mit der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften für mehrere Einzelgemeinden, den „Mairien", blieben die zusammengefassten Gemeinden noch eigene Rechtskörperschaften.[3] Die frühen Gebietserweiterungen beruhten im Wesentlichen auf rechtlichen, politischen und administrativen Maßnahmen und waren noch wenig durch Wachstumsvorgänge hervorgerufen worden. Der Übergang zu einem neuen Gemeindebegriff und die vollständige Integration der Gemeinde als unterste Stufe des Verwaltungs- und Flächenstaates schufen die Voraussetzungen für größere Stadtausdehnungen. Die veränderte Handels-, Gewerbe- und Wirtschaftstätigkeit im Rahmen der Industrialisierung und das starke Bevölkerungswachstum bedingten den entsprechenden Handlungsbedarf.[4]

Neuordnungsinitiativen konnten dabei sowohl von unten, von den Kommunen, als auch von oben, von der Staats- bzw. Landesregierung, ausgehen. Die mit der Industrialisierung ab Mitte des 19. Jahrhunderts einhergehenden Veränderun-

[1] Einen Überblick gibt Ulrich Scheuner: Voraussetzungen der kommunalen Gebietsreform, in: Georg Christoph von Unruh/Werner Thieme/Ulrich Scheuner: Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981, S. 57–127.

[2] Vgl. Horst Matzerath: Städtewachstum und Eingemeindungen im 19. Jahrhundert, in: Jürgen Reulecke (Hg.): Die deutsche Stadt im Industriezeitalter. Beiträge zur modernen deutschen Stadtgeschichte, Wuppertal ^{2}1980, S. 67–89, hier S. 69; Georg-Christoph von Unruh: Entstehung, Entwicklung und Veränderung des Gebietes der kommunalen Körperschaften, in: ders./Thieme/Scheuner: Die Grundlagen, S. 11–44, hier S. 20–34; Clemens Zimmermann: Die Zeit der Metropolen, Urbanisierung und Großstadtentwicklung, Frankfurt a. M. ^{2}2000, S. 13–24.

[3] Vgl. Burg: Kommunalreformen, S. 254.

[4] Hans Petermann: Die Eingemeindungen der kreisfreien Städte des rheinisch-westfälischen Industriebezirks, Diss. jur., Dortmund 1912, S. 9f.; Matzerath: Städtewachstum, S. 72.

gen des ländlich geprägten Raumes und die Entstehung einer dicht besiedelten Industrielandschaft vergrößerten den Bedarf der aufstrebenden Städte an Bau- und Industrieland, an Raum für Verkehrserschließung und Erholung. Bis zum Ersten Weltkrieg waren die Gemeinden dabei überwiegend selbst gefordert, dieser wachsenden Nachfrage durch Vergrößerung ihres Gemeindegebietes gerecht zu werden.[5] Die schnell wachsenden Kommunen an Rhein und Ruhr hatten sich mit ihren Nachbargemeinden vertraglich über Stadterweiterungen und Eingemeindungen zu einigen. In der Zeit von 1840 bis 1918 schlossen allein die zehn Städte Bochum, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Hamborn, Herne, Mülheim und Oberhausen insgesamt 69 solcher Eingemeindungsverträge ab.

Ab 1885 traten Eingemeindungen als massenhaftes Phänomen auf. Vor allem in der Hochphase der industriellen Entwicklung (1895-1905) führte der steigende Flächenbedarf in den benannten Städten zu 31 Vertragsabschlüssen. Die Landkreise hatten allerdings zumeist kein Interesse an Auskreisungen und dem Verlust steuer- und wirtschaftsstarker Kommunen, so dass sie diesen Maßnahmen erst nach finanziellen Zugeständnissen zustimmten.[6] Die Verleihung der Kreisfreiheit, wie sie z. B. Oberhausen (1901), Bochum (1904), Gelsenkirchen (1905), Mülheim/Ruhr (1910) und Neuss (1913) erhielten, hing von mehreren Faktoren ab. Neben der Einwohnerstärke bedurfte die Erhebung zur kreisfreien Stadt aus Sicht des preußischen Innenministeriums auch der Existenz bestimmter Verwaltungs-, Justiz-, Gesundheits- und Fürsorgeeinrichtungen. Ebenso musste die Stadt Kultur- und Bildungsanstalten sowie Ver- und Entsorgungssysteme vorweisen.[7]

Die Zahl der deutschen Großstädte hatte sich vom Jahr der Reichsgründung bis 1910 versechsfacht.[8] Die Städte Gelsenkirchen, Bochum, Duisburg oder Mülheim/Ruhr überschritten kurz nach der Jahrhundertwende die traditionelle Großstadtmarke von 100 000 Einwohnern. Technischer Fortschritt, wie der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, war Voraussetzung und Bedingung für die Ausdehnung des städtischen Einflussgebietes und die Verlagerung des enormen Bevölkerungswachstums in Vorortgemeinden und Umlandsiedlungen. Der preußische Staat hielt sich jedoch bis zum Ende des Ersten Weltkrieges mit raumordnenden Regelungen eher zurück. Seine zögerliche Eingemeindungspolitik beruhte auf der starken Stellung der Landkreise in den beiden Häusern des preußischen Parlaments

[5] Vgl. z. B. Denkschrift zur Einleitung der Verhandlung über die Anträge der Stadtverwaltungen zu Düsseldorf und Neuß auf Eingemeindung von Heerdt nach Düsseldorf oder Neuß, Heerdt, 1. 3. 1908, in: LA NRW R, VI D 172; siehe ferner Werner Thieme: Grundzüge der kommunalen Gebietsentwicklung von 1815 bis 1965, in: Unruh/Thieme/Scheuner: Die Grundlagen, S. 45–55, hier S. 48–50.

[6] Vgl. Hoebink: Mehr Raum, S. 11; Matzerath: Städtewachstum, S. 75, 82f.

[7] Vgl. Kurt Düwell: Die rheinisch-westfälische Städtelandschaft als Industrie- und Selbstverwaltungsregion im 19. und 20. Jahrhundert, in: Maritta Hein-Kremer/Hein Hoebink/Falk Wiesemann (Hg.): Landes- und Zeitgeschichte im Westen Deutschlands. Ausgewählte Beiträge von Kurt Düwell zu seinem 65. Geburtstag, Essen 2004, S. 59–65, hier S. 61.

[8] Die Zahl stieg von acht auf 48 Städte. Matzerath, Städtewachstum, S. 80.

und auf einer Beamtenschaft, die trotz moderner wirtschaftlicher Entwicklungen eine konservative Grundhaltung vertrat.[9] Eingemeindungen wurden in der Regel nur dort vollzogen, wo Industrialisierung und Verstädterung im Umland bereits erheblich vorangeschritten waren und die Eingemeindung lediglich die administrative Anpassung an die veränderten Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen darstellte. Diese Maßnahmen bildeten den politisch-administrativen Abschluss einer wirtschaftlichen und siedlungsbezogenen Entwicklung (nachvollziehende Eingemeindungen). Im Vergleich zu den französischen Verwaltungsreformen implizierte allerdings bereits der Grundsatz, Verwaltungs- und Planungseinheiten im Sinne einer nachvollziehenden Eingemeindung anzugleichen, einen starken Bruch mit der kommunalen Vorgeschichte. So wurden nicht nur Gemeindegrenzen verändert, sondern auch Schulden und Vermögen der beteiligten Gemeinden zusammengefasst.

In der Weimarer Republik wich die Zurückhaltung des Staates einer aktiven Neuordnungspolitik. Prominentes Neuordnungsbeispiel ist Berlin. Im Jahre 1920 wurden acht Städte und 87 Gemeinden zu einer dezentralen Einheitsgemeinde Groß-Berlin (Berliner Modell) zusammengeführt.[10] Die Änderung des Wahlrechts und die Neueinteilung der Wahlkreise stärkten die Stellung der Städte im preußischen Landtag, dem nun entscheidenden Legislativorgan im preußischen Staat. Der steigende Raumbedarf und das ehrgeizige Streben der Städte nach Gebietserweiterungen führten in den 1920er Jahren im rheinisch-westfälischen Industriegebiet zu einem „Kampf aller gegen alle".[11] Die Stadtrivalitäten und Auseinandersetzungen schienen sich nur noch durch großflächig zu planende, ordnende Eingriffe des Staates ausräumen zu lassen. Eine große kommunale Neuordnungswelle war die Folge.[12] Die expandierenden Städte erhielten nun von den sie umgebenden Landkreisen den für ihre wirtschaftliche Entwicklung und für eine ausgewogene Sozialstruktur geforderten Raum, um den „aus dem Kaiserreich übernommenen Problemstau" abzubauen.[13]

Städte wie Bochum, Wattenscheid, Essen oder Dortmund profitierten von diesen Eingemeindungsmaßnahmen. Gelsenkirchen wuchs durch den Zusammen-

[9] Hoebink: Mehr Raum, S. 11f.

[10] Vgl. Wolfgang Ribbe (Hg.): Geschichte Berlins, 2 Bde., Berlin ^{3}2002; Felix Escher: Berlin und sein Umland. Zur Genese der Berliner Stadtlandschaft bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts, Berlin 1985; Thränhardt: Die Bezirksverfassung, S. 181–184.

[11] Hoebink: Mehr Raum, S. 12f.; vgl. auch Wilhelm Ribhegge: Preußen im Westen. Kampf um den Parlamentarismus in Rheinland und Westfalen 1789–1947, Münster 2008, S. 392–399.

[12] Grundlagen der kommunalen Neugliederung. Denkschrift des Preußischen Städtetages, Berlin 1929, in: LA NRW R, RW 15-A2. Vgl. Hein Hoebink: Kommunale Neugliederung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet 1919–1929. Ziele und Aufgaben aus der Sicht der Staatsregierung, in: Kurt Düwell/Wolfgang Köllmann (Hg.): Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter. Beiträge zur Landesgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 3, Wuppertal 1984, S. 51–61.

[13] Hoebink: Mehr Raum, S. 247. Zu Essen siehe u. a. Antrag der Stadt Essen zur Eingliederung von Stadt- und Landgemeinden, in: LA NRW R, RW 15-N1; Gutachten über die kommunale Neugliederung im Industrie- und Handelskammerbezirk Essen, Essen, 30. 4. 1928, in: LA NRW R, RW 15-N2.

schluss mit Buer und Horst. Auch andere Städte schlossen sich zusammen – und dies zum Teil unter neuer Bezeichnung. Zu nennen sind hier Städte wie z. B. Wanne-Eickel, Castrop-Rauxel, Wuppertal oder Leverkusen. Bereits diese Neuordnungen standen in der Kritik und stießen auf Widerstände in der Bevölkerung „gegen unübersehbare kommunale Mammutgebilde" in den Westprovinzen, wie die Tagebucheintragungen des Regierungspräsidenten in Münster, Rudolf Amelunxen, aus dem Jahre 1929 zeigen: Als die Bereisungen der betroffenen Gebiete durch „eine Autokolonne von sechzig Kraftwagen" mit Ministern, Abgeordneten und Beamten samt Presse erfolgten, stand an den Straßenrändern die „Bevölkerung […], bewaffnet mit Schildern und Symbolen", um den Fachleuten ihren Willen für oder gegen Eingemeindungen mitzuteilen. „Jeder Bürgermeister und Landrat […] kam zu Wort, jeder fünf Minuten, sonst wären die hitzigen Debatten gar nicht zu Ende gegangen".[14] Nicht nur diese Bereisungen und Proteste, sondern auch die Anhörungen vor Ort sollten sich rund vierzig Jahre später wiederholen.

Die größte territoriale Neuordnung erfolgte in den 1930er Jahren in Hamburg. Mit dem sogenannten Groß-Hamburg-Gesetz von 1937 wurde nach Berlin mit der norddeutschen Metropole die nach Einwohnerzahl und Fläche zweitgrößte Stadt Deutschlands geschaffen.[15] Anderenorts jedoch schöpfte im Zuge der Regierungsübernahme der Nationalsozialisten die eine oder andere eingemeindete Kommune wieder Hoffnung, ihre Selbstständigkeit zurückzuerhalten. Waren Ende der 1920er Jahre die baulich eng verflochtenen Städte Mönchengladbach und Rheydt unter der Bezeichnung Gladbach-Rheydt fusioniert worden, wurde dieser Zusammenschluss 1933 u. a. auf Betreiben des aus Rheydt stammenden nationalsozialistischen Reichsministers Joseph Goebbels wieder rückgängig gemacht.[16] An anderer Stelle war man weniger erfolgreich mit der Revision von Eingemeindungen oder Zusammenschlüssen. Räumte auch der Düsseldorfer Regierungspräsident ein, dass die „Eingemeindungsbeschlüsse nicht in jeder Hinsicht dem Interesse der Bevölkerung gerecht geworden" seien, so verwies er gleichzeitig auf den in der Zwischenzeit eingetretenen Rechts- und Sachzustand, dessen „Änderung mit großen Schwierigkeiten und Kosten verbunden" sei.[17]

Die westfälischen Kommunen Langerfeld und Nächstebreck waren im Zuge des Zusammenschlusses mit Barmen und Elberfeld zur neuen Stadt Wuppertal rhei-

[14] Clemens Amelunxen: Vierzig Jahre Dienst am sozialen Rechtsstaat. Rudolf Amelunxen zum 100. Geburtstag. Porträt eines Demokraten: erweiterte Fassung eines Vortrages, gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 20. April 1988, Berlin/New York 1988, S. 18 f., Zitate S. 19.

[15] Vgl. Holger Martens: Hamburgs Weg zur Metropole. Von der Groß-Hamburg-Frage zum Bezirksverwaltungsgesetz, Hamburg 2004; Hartmut Hohlbein (Hg.): Vom Vier-Städte-Gebiet zur Einheitsgemeinde. Altona, Harburg-Wilhelmsburg, Wandsbek gehen in Groß-Hamburg auf, Hamburg 1988. In den zwölf Jahren der NS-Zeit ist ansonsten bis auf die Abwicklung der Weimarer Pläne am Gebietsstand der Gemeinden nur wenig geändert worden. Vgl. Scheuner: Voraussetzungen, S. 73.

[16] Vgl. Hans Walter Hütter: Mönchengladbach. 11 Gemeinden bilden eine Stadt, Kommunale Neuordnungen im 19. und 20. Jahrhundert, Mönchengladbach 1984, S. 182–192.

[17] Schreiben des Regierungspräsidenten an den Westfalenbund zur Rückführung der Gemeinden Langerfeld und Nächstebreck in die Provinz Westfalen, Düsseldorf, 21. 7. 1933, in: LA NRW R, Reg. Düsseldorf 51120.

nisch geworden. Der Westfalenbund, eine städtische Vereinigung für die Wiedererlangung der Selbstständigkeit, setzte sich für die Herauslösung der beiden Kommunen aus Wuppertal und ihre Rückgliederung nach Westfalen ein.[18] Für den Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal lag mit diesen Bestrebungen allerdings eine „Sabotage der Regierungspolitik" vor. Bei Fortsetzung dieser Versuche sollte den Protagonisten „in einem Konzentrationslager Gelegenheit gegeben werden […] sich mit der Tatsache abzufinden", dass die Gemeinden Teil der Stadt Wuppertal seien.[19] Nach einer Flugblattaktion verbot der Regierungspräsident dem Westfalenbund jede weitere Aktion, die geeignet war, „Unruhe in die Bevölkerung zu tragen".[20]

Die 1920er und frühen 1930er Jahre waren damit von einem Neugliederungsboom gekennzeichnet, der bei den Zeitgenossen sowohl Aversionen als auch Euphorie auslöste. Als die Stadt Bielefeld durch die Eingemeindung von mehreren benachbarten Kommunen des gleichnamigen Landkreises 1930 zur Großstadt aufstieg, äußerte der damalige Oberbürgermeister Rudolf Stapenhorst zuversichtlich: „Ich glaube, dass wir mit neuen Gebietserweiterungen jetzt 100 Jahre Zeit haben. […] Eine Stadt darf nicht größer sein, als dass die Bürgermeister und Stadtverordneten alle Straßen kennen."[21] Wie sehr sich der Oberbürgermeister irren sollte, wurde bereits nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich. Der Zuzug von Vertriebenen und Flüchtlingen sowie die in der sogenannten Wirtschaftswunderzeit expandierenden Gewerbe- und Industrieunternehmen ließen nicht nur in Bielefeld den Wunsch nach Erweiterung des Stadtgebietes wieder erwachen.

Nach den Eingemeindungswellen Anfang des 20. Jahrhunderts und in den Weimarer Jahren wurden in der zweiten Hälfte der 1940er und zu Beginn der 1950er Jahre erneut Forderungen nach einer Gebiets- und Funktionalreform erhoben.[22] Angesichts der für die Versorgung der Bevölkerung zentralen Bedeutung der Kommunen in der Nachkriegszeit und wegen ihrer Aufwertung beim Aufbau eines demokratischen Staates waren allerdings in der Nachkriegszeit große Eingemeindungspläne kaum opportun. In diesen Jahren waren die Gemeinden (neben der Familie) „die wichtigsten gesellschaftlichen Basisinstitutionen".[23] Unmittelbar

[18] Westfalenbund in Langerfeld: Städtische Vereinigung für die Wiedererlangung der Selbstständigkeit der westfälischen Gemeinden Langerfeld und Nächstebreck und Rückführung zur Heimatprovinz Westfalen.

[19] Schreiben des Oberbürgermeisters der Stadt Wuppertal an den Regierungspräsidenten in Düsseldorf zur Ausgemeindung von Langerfeld und Nächstebreck aus Wuppertal, Wuppertal, 3. 10. 1933, LA NRW R, Reg. Düsseldorf 51120.

[20] Schreiben des Regierungspräsidenten in Düsseldorf an den Westfalenbund in Langerfeld-Nächstebreck zur Flugblattaktion, Düsseldorf, Oktober 1933; Abschrift des Flugblattes „Männer und Frauen von Langerfeld-Nächstebreck"; beides in: LA NRW R, Reg. Düsseldorf 51120.

[21] Zit. nach Jochen Rath, 1. Januar 1973: Der Kreis Bielefeld geht in der Stadt auf, <www.bielefeld.de/de/biju/stadtar/rc/rar/01012008.html (10. 10. 2010)>.

[22] Vgl. Wolfgang R. Krabbe: Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1989, S. 78 f., 95–98; Ansgar Weißer: Einführung, in: ders. (Hg.): Staat und Selbstverwaltung. Quellen zur Entstehung der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbandsordnung von 1953, Paderborn u. a. 2003, S. 1–76.

[23] Bernhard Schäfers: Die westdeutsche Gesellschaft: Strukturen und Formen, in: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe, Bonn 1998, S. 307–315.

nach dem Krieg trugen sie die Hauptverantwortung für die Wiederherstellung des öffentlichen Lebens.[24] Die Gemeinden und Kreise übernahmen nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus und der Reichs- und Staatsbehörden bis zur Bildung der Bundesländer alle staatlichen Aufgaben in ihrem Gebiet. Sie bewährten sich auch in der Folgezeit beim Wiederaufbau des weitgehend zerstörten Landes. Die Leistungen der Gemeinden, Städte und Kreise sowie ihrer Bürgermeister und Landräte fanden hierbei allgemein Anerkennung und prägten fortan das Bild der kommunalen Selbstverwaltung.[25]

War in der Weimarer Republik noch die Auffassung von der „Krise der kommunalen Selbstverwaltung" verbreitet gewesen,[26] so kam es nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer Renaissance der Selbstverwaltung.[27] Hierbei spielte neben den unbestreitbaren Leistungen der Kommunen beim Wiederaufbau auch deren weitverbreitete Selbststilisierung als Bollwerk gegen den Nationalsozialismus eine Rolle.[28] Vor diesem Hintergrund konnten sich die bereits unter Ministerpräsident Karl Arnold unternommenen Überlegungen und Planungen zu einer radikalen Strukturreform nicht durchsetzen.[29]

Schon bald fransten zahlreiche Städte wieder durch kleinere und größere Neubausiedlungen an ihren Rändern aus. Dabei war in den ersten Nachkriegsdekaden der Urbanisierungsprozess zwar nicht zum Stillstand gekommen – nicht zuletzt gab es in Klein- und Mittelstädten einen kräftigen Schub nachholender Urbanisierung –, doch lief dieser Prozess allmählich aus. Umso mehr machten sich nun gegenläufige Tendenzen bemerkbar, die mit dem Begriff der Suburbanisierung beschrieben werden. Das Ausgreifen der Kernstädte auf ihr Umland war nicht länger Zeichen eines überschießenden Bevölkerungswachstums, sondern ging mit zunächst relativen, dann auch absoluten Bevölkerungsverlusten in den Innenstäd-

[24] Vgl. dazu ferner Thomas Ellwein: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die Jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe, Bd. 2, Opladen 1997, S. 473–478; Scheuner: Voraussetzungen, S. 59, 74–91.

[25] Vgl. Christian Engeli: Neuanfänge der Selbstverwaltung nach 1945, in: Günter Püttner (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Berlin u. a. ^{2}1981, S. 114–132; Hans-Georg Wehling: Kommunale Selbstverwaltung, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 544–564.

[26] Vgl. Arnold Köttgen: Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931; Hans Herzfeld: Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche, Stuttgart 1957; Wolfgang Hofmann: Demokratie und kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 4 (1965), S. 264–281.

[27] Vgl. Hermann Beckstein: Selbstverwaltung und Selbstorganisation in der Besatzungszeit. Die Landkreise in Nordrhein und Westfalen, in: Geschichte im Westen 6 (1991), S. 173–189, hier S. 174.

[28] Vgl. Hans-Ulrich Thamer: Die Entstehung der kommunalen Demokratie im Ruhrgebiet und im späteren Bundesland Nordrhein-Westfalen, in: Klaus Tenfelde (Hg.): Befreites Land. Vom „Ruhrkessel" zur Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bochum 2005, S. 65–76.

[29] Karl Arnold: Probleme der Verwaltungsreform. Vortrag des Ministerpräsidenten vor der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen am 28. 4. 1952 in Düsseldorf, Düsseldorf 1952. Vgl. auch Weißer: Einführung, S. 65–67.

ten einher. Schrittmacher war die Wohnsuburbanisierung, der Trend zum Eigenheim im Grünen.[30]

Die Stagnation des (Nachkriegs-)Wirtschaftsbooms forcierte dann wieder die Neuordnungsplanungen. Mit den neuen Analysemethoden der Verwaltungswissenschaft und der politischen Planung schienen geeignete Instrumente vorhanden zu sein, zukunftsweisende Lösungen zu finden. Auf Bundesebene wurde das große Reformvorhaben durch das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 vorbereitet, mit dem Strukturverbesserungen in den Gemeinden gefordert wurden.[31] Die einzelnen Bundesländer folgten nur wenig später mit der Bildung von Sachverständigenkommissionen für die kommunale und staatliche Neugliederung.[32]

Am weitesten gingen Nordrhein-Westfalen, Hessen und das Saarland bei der Umsetzung der kommunalen Neuordnung. Aus alten kleinen Gemeinden wurden neue Einheitsgemeinden gebildet. In den übrigen Bundesländern gab es neben der Einheitsgemeinde die Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg, Bayern), die Verbandsgemeinde (Rheinland-Pfalz) oder die Samtgemeinde (Niedersachsen). In Schleswig-Holstein bestand das Amt als Gemeindeverband grundsätzlich fort. Während sich damit einige Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen und Hessen bei der Neuordnung strikt am Modell der Einheitsgemeinde orientierten, ließen andere Bundesländer neue Gemeindezusammenschlüsse auf einer Zwischenstufe zu. Wie unterschiedlich intensiv die Eingemeindungs- und Zusammenschluss-Politik in den einzelnen Bundesländern betrieben wurde, zeigt sich bereits daran, dass in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz lediglich 17,9 bzw. 20,1 Prozent der Gemeinden ihre Selbstständigkeit aufgaben, während dieses Los in Nordrhein-Westfalen und Hessen 82,6 bzw. 84,2 Prozent der Gemeinden und Städte ereilte. Absolut gesehen verlor jedoch in Bayern die größte Zahl von Gemeinden ihre kommunale Autonomie.[33] Obwohl die genannten Zahlen qualitativen Veränderungen in den Gebietskörperschaften nicht Rechnung tragen, deuten diese gravierenden Reduzierungen doch bereits auf erhebliche Veränderungen im politischen und gesellschaftlichen Geschehen hin. Bemühungen der Bundesregierung bzw. des Bundesministers des Innern zur Vereinheitlichung der kommunalen Neuordnungen in den Bundesländern, z. B. auf Innenministerkonferenzen und in Sitzungen des Arbeitskreises „Kommunale Angelegenheiten" der Innenminister der Länder, stießen schnell an ihre Grenzen. Die Länder wiesen jegliches Koordinationsrecht des Bundes zurück und bestanden auf ihre alleinige Zuständigkeit in Kommunalfragen.[34]

[30] Vgl. Clemens Zimmermann: Suburbanisierung und Stadt-Land-Unterschiede in Deutschland, in: Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande 41 (2009), S. 339–357.

[31] Vgl. auch die Ausführungen von Bundeskanzler Adenauer zur Raumordnung in seiner Regierungserklärung am 6. 2. 1963, in: Bundesarchiv Koblenz (BAK), B 167, Nr. 514.

[32] Siehe z. B. die frühe Regierungsvorlage und Denkschrift der Landesregierung Rheinland-Pfalz über die Verwaltungsvereinfachung, in: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, hg. von der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz 1966, S. 67–200.

[33] Vgl. Anhang, Tab. 14.

[34] Ausarbeitung: Diskussionsgrundlagen zum Thema „Berücksichtigung raumordnerischer Gesichtspunkte bei einer gebietlichen Neuabgrenzung von Verwaltungsbezirken, undat. [April 1970], S. 2 f., in: BAK, B 134, Nr. 18248.

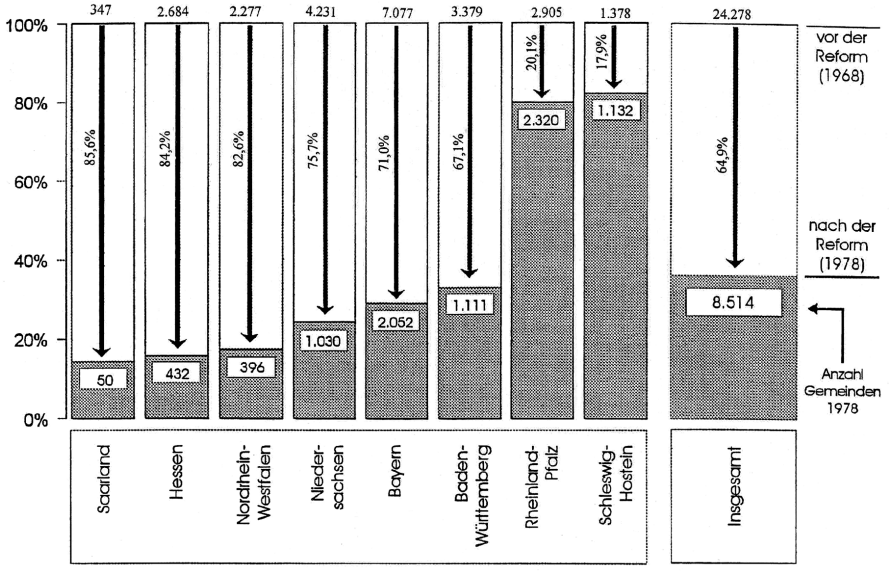


Abb. 4: Auswirkungen der Gebietsreformen in der Bundesrepublik von 1968 bis 1978

In Nordrhein-Westfalen und insbesondere in der Städtelandschaft an Rhein und Ruhr waren die Erinnerungen an die Neuordnungen der 1920er Jahre noch sehr lebendig. Die neuen weitreichenden Eingemeindungspläne wurden dabei von den Betroffenen häufig als Fortsetzung der früheren Neugliederung empfunden.[35] Als sich Anfang der 1970er Jahre umfangreichere Eingemeindungen ankündigten, hieß es auf Seiten der betroffenen Kommunen: „Die Erfahrungen mit der letzten großen Eingemeindungswelle von 1929 ermutigen nicht dazu."[36] So hätten die großen Ruhrgebietsstädte die Erweiterungen der Weimarer Jahre zum Teil noch nicht bewältigt. Als Negativbeispiele wurden in der Presse Eingemeindungsfälle wie Hamborn und Borbeck genannt, die seit 1929 trotz ihrer erheblichen Einwohnerzahl lediglich ein Stadtteildasein in Duisburg bzw. Essen fristeten.[37] Für Bochum wurde etwa konstatiert: „Von Glanz und Gloria der Großstadt Bochum haben die Rand-Gemeinden nicht allzu viel abbekommen".[38] Watten-

[35] Vgl. WAZ vom 1.8.1969: 40 Jahre Ehe mit Bochum. Linden-Dahlhausen bewahrte Gesicht – Keine Spur von Großstadt.

[36] WAZ, undat. [1971]: WAZ-Umfrage in den Revierstädten zur Gebietsreform, in: Stadtarchiv Bochum (StdABo), ZA I D 2; vgl. auch Frank Theile: Die Folgewirkungen der kommunalen Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets in den Jahren 1926 bis 1929, untersucht an Beispielen des östlichen Ruhrgebiets, Diss. phil., Bochum 1970.

[37] WAZ, undat. [1971]: WAZ-Umfrage in den Revierstädten zur Gebietsreform, in: StdABo, ZA I D 2; siehe auch Notiz: Eingemeindung – Wenn sie könnten, wie sie wollten, undat. [Oktober 1962], in: BAK, B 172, Nr. 2292.

[38] WAZ vom 1.8.1969: 40 Jahre Ehe mit Bochum. Linden-Dahlhausen bewahrte Gesicht – Keine Spur von Großstadt.

scheid wies auf seine Gebietsabtretungen an die Stadt Bochum im Jahre 1926 hin: „Diese Teile sind heute noch nicht mit der Stadt Bochum zusammengewachsen und die Bevölkerung orientiert sich im gesamten Lebensablauf weitgehend nach Wattenscheid. Man sollte solche Fehlentscheidungen nicht wiederholen und eher überlegen, ob dieser und ähnliche Fehler nicht korrigiert werden müssten.“[39] Doch nicht nur die Kritiker argumentierten mit der Geschichte. Reformbefürworter hielten den sich gegen Eingemeindungen sperrenden Städten vor, dass ihre Argumente die gleichen seien, die in den 1920er Jahren von den ihnen zugeordneten Stadtteilen vorgebracht worden seien.[40] Sie hätten damit selbst von Maßnahmen profitiert, die sie nun ablehnten.[41]

Der frühere nordrhein-westfälische Ministerpräsident Heinz Kühn (SPD) wiederum gestand 1981 in seinen Lebenserinnerungen freimütig sein Desinteresse an der kommunalen Gebietsreform: „Kommunale Neuordnungsfragen, die in den siebziger Jahren das Herzstück der Landespolitik wurden, haben nie meine Anteilnahme geweckt. […] Selbstverständlich war diese Neuordnung der oft noch aus napoleonischen Zeiten stammenden Kommunalgrenzen notwendig. Aber ob nun Kleinkleckersdorf zu Großenpfeifenstiel geschlagen werden oder selbständig bleiben sollte; ob gar etwas Westfälisches rheinisch oder etwas Rheinisches westfälisch werden sollte und die heiligsten Gefühle fieberten: Ich habe mich auf dem Ministerpräsidentensitz oft gelangweilt wie die Eule im Mauerloch, so sehr ich auch verstanden habe, daß das Fragen waren, die im Zentrum der Leidenschaft der Kommunalpolitiker standen.“[42]

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei dieser Maßnahme um ein gigantisches Reformprojekt seiner Amtszeit handelte, muss die Äußerung Kühns jedoch erstaunen. Was war das nun für eine Reformmaßnahme, die den einen sich als „gelangweilte Eule“ fühlen ließ und bei dem anderen die „Gefühle zum Fiebern“ brachte?

2. „Neue Kommunen braucht das Land“

Am Anstoß und an der Durchführung der Gebiets- und Funktionalreform waren Verwaltungsjuristen und -wissenschaftler erheblich beteiligt. Der wirksamste Impuls für die Durchführung einer Verwaltungsreform ging vom 45. Deutschen Juristentag 1964 aus, auf dem die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen kleinerer Gemeinden und die Handlungsmöglichkeiten von Kommunen in Verdichtungsräumen als unzureichend gewertet wurden. Mit dem Gutachten von Werner Weber setzten in allen Bundesländern Planungen zu umfangreichen Reformen

[39] Stellungnahme der SPD-Fraktion zur kommunalen Neugliederung in der Wattenscheider Ratssitzung am 25.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[40] Westfälische Rundschau vom 27./28.4.1974: Oberbürgermeister schrieb an Innenminister Weyer: Eine warnende Stimme aus der Neuordnung von 1926!

[41] So Innenminister Willi Weyer in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten zur Verwaltungsreform vom 13.2.1974 in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/94, S. 3727–3742, hier S. 3736.

[42] Heinz Kühn: Aufbau und Bewährung. Die Jahre 1945–1978, Hamburg 1981, S. 334. Heinz Kühn war von 1966 bis 1978 Ministerpräsident des Landes NRW.

ein.[43] Im Rahmen einer großen Verwaltungsreform sollte sowohl eine territoriale Neugliederung (Gebietsreform) als auch eine Überprüfung und Neuzuteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten an die verschiedenen Träger und Ebenen des Gesamtsystems (Funktionalreform) erfolgen. Hatte es auch in der Nachkriegszeit und in den frühen 1950er Jahren in Nordrhein-Westfalen unter Ministerpräsident Karl Arnold (CDU) eine lebhafte Diskussion um die Anzahl und Aufgabengestaltung der staatlichen und kommunalen Mittelinstanzen gegeben,[44] so hatte sich letztlich die an der alten preußischen Provinzeinteilung orientierte Errichtung der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe und die Einteilung des Landes in sechs Regierungsbezirke durchgesetzt.[45] Konkret kam die Reformdiskussion im Herbst 1964 durch Überlegungen zur Bildung von elf „Regionen zur Strukturverbesserung" in Gang.[46] Im Februar 1965 beantragten die Regierungsfraktionen von CDU und FDP zur Behebung der offenkundig gewordenen Strukturschwächen insbesondere im Ruhrgebiet die Neuorganisation der staatlichen Mittelinstanz mit der Schaffung eines Regierungsbezirkes Ruhr.[47]

Die ersten Schritte zu einer Gebiets- und Funktionalreform 1965 wurden mit der Einsetzung einer Sachverständigenkommission zur staatlichen und kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen noch unter der von CDU und FDP geführten Landesregierung unter Ministerpräsident Franz Meyers eingeleitet.[48] Die sozialliberale Regierungskoalition setzte diese Reformpolitik fort – zumal der bisherige zuständige Ressortminister, Innenminister Willi Weyer (FDP), auch unter der neuen Regierung im Amt blieb.[49] In seiner Regierungserklärung

[43] Werner Weber: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München/Berlin 1964. Vgl. auch Wagener: Neubau, S. 169–171; Scheuner: Voraussetzungen, S. 124f.

[44] Vgl. hierzu Kurt Baurichter: Unter welchen Voraussetzungen besteht ein Bedürfnis für eine staatliche Zwischeninstanz zwischen Landesregierung und Kreisstufe?, in: Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V. (Hg.): Die Mittelstufe der Verwaltung. Bericht über eine Arbeitstagung, Frankfurt a.M. 1950, S. 20–34, hier S. 34.

[45] Vgl. z.B. Arnold: Probleme; Detlev Hüwel: Karl Arnold. Eine politische Biographie, Wuppertal 1980, S. 253–259. Die sechs Regierungsbezirke waren Aachen, Düsseldorf, Köln, Arnsberg, Detmold und Münster.

[46] Die elf Regionen zur Strukturverbesserung waren: Raum Niederrhein, Münsterland, Minden-Ravensberg, Ruhr-Lippe-Raum, Düsseldorfer Raum, Mark, Sauerland, Hochstift Paderborn, Aachener Raum, Köln-Bonner-Raum, Siegerland. Vgl. Tiggemann: Die kommunale Neugliederung, S. 41–52.

[47] Antrag der Fraktionen der CDU und FDP vom 1.2.1965 zur Organisation der staatlichen Mittelinstanz, in: Archiv Landtag NRW, 5. WP, Drucksache 5/656. Vgl. Horst Romeyk: „Im Interesse einer fortschrittlichen Entwicklung der Verwaltungsstruktur" – Die staatliche Neugliederung, in: Christian Reinicke/Horst Romeyk (Red.): Nordrhein-Westfalen. Ein Land in seiner Geschichte, Aspekte und Konturen 1946–1996, unter Mitarb. von Ingeborg Schnelling-Reinicke, Münster 1996, S. 442–446, hier S. 442.

[48] Vgl. Stefan Marx: Franz Meyers 1908–2002. Eine politische Biographie, Essen 2003, S. 375–381; Ludger Gruber: Die CDU-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1946–1980. Eine parlamentshistorische Untersuchung, Düsseldorf 1998.

[49] Vgl. Alois Vogel (Bearb.): 60 Jahre Landtag Nordrhein-Westfalen. Das Land und seine Abgeordneten, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

vom 13. Dezember 1966 unterstrich Ministerpräsident Heinz Kühn die Notwendigkeit einer kommunalen Neuordnung: „Die Landesregierung wird die finanziellen Nöte der Gemeinden ebenso ernst nehmen wie die eigenen finanziellen Sorgen. Sie erkennt die Notwendigkeit einer kommunalen Gebietsreform an. Daher wird sie die Arbeit der Sachverständigenkommission weiter unterstützen.“[50] Gemäß dem Leitspruch „neue Kommunen braucht das Land“ wurde eine grundlegende Neuordnung der kommunalen Landkarte anvisiert. Zu den vom Land beauftragten Experten gehörten neben Angehörigen der Staats- und Ministerialbürokratie auch Vertreter der Kommunen und Wissenschaft. Mit Blick auf die berufliche und räumliche Herkunft der Kommissionsmitglieder überwogen dabei allerdings die staatlichen und rheinischen Elemente.[51]

Der in den größeren Raum ausgreifenden technischen und wirtschaftlichen Entwicklung samt den gesellschaftlichen Veränderungen sollte eine Vergrößerung der Gemeinden und Kreise entsprechen. Ziel der Reform war es, so die Sachverständigenkommission unter dem Vorsitz von Staatssekretär Fritz Rietdorf 1968, „der Tatsache Rechung zu tragen, daß sich der Lebensraum der Bürger über die jetzigen Gemeinde- und Kreisgrenzen hinaus erweitert“[52] hatte. Die Expertengruppe wies jedoch ausdrücklich darauf hin, dass eine zukunftsweisende Neuordnung nur in Absprache mit den Kommunen erfolgen könne: „Die Reform der Gemeinden und Kreise muß von der öffentlichen Meinung getragen sein und kann nur Erfolg haben, wenn sie auf Grund sorgfältiger Erhebung aller örtlichen Umstände und in engem Zusammenwirken mit den beteiligten Gemeinden und Landkreisen eingeleitet und durchgeführt wird.“[53]

Die Stellungnahme der Sachverständigen legte nach den Reformen der Weimarer Jahre den Grundstein für erneute umfangreiche Grenzveränderungen. Sie stellte das Bindeglied zwischen theoretischer Überlegung und praktischer Umsetzung der Reform dar. Die Zielvorstellungen der Sachverständigen waren dabei sowohl durch verwaltungswissenschaftliche Überlegungen und Berechnungen hinsichtlich der zweckmäßigen Größe und Organisation von Verwaltungseinheiten als auch durch die Maßstäbe der Raumordnung und Landesplanung geleitet.[54] So bestimm-

2006, S. 660; vgl. auch Wolfgang Gärtner: Der Landtag NRW und die kommunale Neugliederung in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts, in: Zinnkann: Der Kraftakt, S. 15–53.

[50] Regierungserklärung von Ministerpräsident Heinz Kühn vom 13. 12. 1966, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/8, Bd. 1, S. 109–116, hier S. 112f. Zu einzelnen Reformen vgl. ferner Düding: Heinz Kühn, S. 213–218, 244–246.

[51] Zur personellen Zusammensetzung der Sachverständigen-Kommissionen vgl. Protokoll der Sitzung des Kabinetts des Landes NRW am 7. 3. 1967, in: LA NRW R, NW 30–927; siehe auch Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, S. 6; Gutachten B, S. 7; Gutachten C, S. 1f.

[52] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 10. Dr. Fritz Rietdorf (* 11. 4. 1915 Potsdam, † 23. 7. 1988 Schleswig-Holstein), Jurist. Mit dem Ausscheiden des Vorsitzenden der Kommission I, Ludwig Adenauer, übernahm Staatssekretär Fritz Rietdorf 1968 den Vorsitz beider Kommissionen.

[53] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 13.

[54] Siehe hierzu Friedrich Halstenberg: Grundlagen zu Zielen der Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen, in: Raumforschung und Raumordnung 31 (1973), Heft 1, S. 1–5; vgl. ferner Lauschke: Von der Krisenbewältigung, S. 459–470; Pilger: Die Entdeckung, S. 63–79.

te sich etwa die Größe der zukünftigen Gemeinden durch die von der Planung vorgegebenen Entwicklungsziele. Das erstellte Gutachten „Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen" gliederte sich in drei Teile: Es handelte sich um das Gutachten A zur Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, um das Gutachten B zur Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und zur Reform der Kreise und um das Gutachten C zur staatlichen und regionalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Während das erste Teilgutachten A bereits im November 1966 vorgelegt wurde, folgten die beiden anderen Teile zwei Jahre später im April 1968.[55]

Gestützt auf diese Fachexpertise wurden nun im Innenministerium konkrete Neuordnungspläne konzipiert, die die Grundlage für die entsprechende Gesetzesinitiative der Landesregierung waren. Der für die Neugliederung zuständige Minister Willi Weyer (* 1917) leitete das Innenministerium über drei Legislaturperioden von 1962 bis 1975, so dass der gesamte Reformprozess von den Anfängen bis zum parlamentarischen Abschluss in seine Amtszeit fiel. Zur Vorbereitung und Durchführung dieses Vorhabens konnte er sich in seinem Ministerium auf erfahrene Mitarbeiter stützen, die an der Ausformulierung der Reformvorschläge und Gesetzestexte zur Neugliederung maßgeblich beteiligt waren. Zunächst sind hier die Staatssekretäre Ludwig Adenauer (* 1902), Fritz Rietdorf (* 1915), Heinrich Stakemeier (* 1921) und zuletzt noch Karl Friedrich Brodeßer (* 1931) zu nennen.[56] Zum engeren und längerfristigen Mitarbeiterstab in der Kommunalabteilung des Innenministeriums, der unmittelbar mit der konkreten Neuordnungsmaterie in den einzelnen Neugliederungsräumen betraut war, gehörten der Abteilungsleiter und Ministerialdirigent Paul Eising[57] (* 1913), der Gruppenleiter Heinz Köstering (* 1922), der Sachbearbeiter bzw. Hilfsreferent für die Vorbereitung und Durchführung der Reform Martin Bünermann (* 1927), der Referent für Kommunalverfassungsrecht Friedrich Wilhelm von Loebell (* 1925) sowie der Geschäftsführer der Sachverständigenkommission Joachim Barbonus (* 1934). Darüber hinaus trieb der „Verwaltungsreformer und Raumplaner mit administrativ-politischer Energie", Friedrich Halstenberg[58] (* 1920), als Chef der Staatskanzlei (und zeitweilig zugleich

[55] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A umfasste 63 Seiten, Gutachten B 242 Seiten sowie sechs Beilagen und Gutachten C 313 Seiten. Zu den Gutachten siehe Hans-Heinrich Blotevogel: Kommunale Neugliederung und Landesplanung. Zur Interdependenz ihrer Ziele in Nordrhein-Westfalen seit 1967, in: Schöller: Auswirkungen, S. 1–65, hier S. 7–11.

[56] Nachdem Ludwig Adenauer 1967 in den Ruhestand getreten war, übernahm Fritz Rietdorf seine Nachfolge. Drei Jahre später folgte dann Heinrich Stakemeier und im November 1974 wurde Karl Friedrich Brodeßer zum Staatssekretär ernannt.

[57] Dr. Paul Eising (* 13.4.1913 Coesfeld, † 27.4.2001 Rüsselsheim), Jurist, Ministerialdirigent, Vorsitzender der Neuordnungskommission des Innenministeriums NRW, Leiter der Kommunalabteilung im Innenministerium von 1966 bis 1987.

[58] Prof. Dr. Friedrich Halstenberg (* 12.6.1920 Werfen), Jurist, SPD-Mitglied, 1951–1962 Referent, später Beigeordneter des Deutschen Städtetages, Honorarprofessor an der Technischen Universität Hannover, 1962–1965 Ministerialdirigent und Leiter der Abteilung Städtebau und Raumordnung im Bundeswohnungsbauministerium, 1965–1966 Verbandsdirektor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, 1966–1972 Leiter der Landesplanungsbehörde/Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei, ab 1972 MdL, 1972–1975

Minister für Bundesangelegenheiten) maßgeblich die Gebietsreform voran. Frido Wagener[59] (* 1926), der zunächst beim Landkreistag und dann Ende der 1960er Jahre als Leiter des Planungsstabes des Ministerpräsidenten arbeitete, fungierte mit seinen wissenschaftlichen Arbeiten zur Verwaltungsumstrukturierung als wichtiger Ideengeber.[60] Mit seiner Studie „Neubau der Verwaltung“ aus dem Jahre 1969 verfasste Wagener die grundlegende wissenschaftliche Abhandlung zur Verwaltungsreform.[61] Er wirkte auch als Gutachter entscheidend an der Umsetzung der Reform in Nordrhein-Westfalen mit. Während damit die für die konzeptionelle Entwicklung der Reform verantwortlichen Personen überwiegend der Geburtskohorte zwischen 1913 und 1922 angehörten, war die Gruppe der hauptsächlich mit der praktischen Durchführung der Neuordnung (Erfassung der Strukturdaten, Ausarbeitung der Gesetzentwürfe, Bereisungen) betrauten Beamten mit Geburtsjahrgängen zwischen 1934 und 1937 deutlich jünger.[62]

Die Reformer schrieben dem Faktor Lebensalter besondere Bedeutung für die Akzeptanz der Reform zu. Ministerialdirigent Eising sprach auf dem nordrhein-westfälischen Kommunalvertretertag in Oberhausen im November 1967 über seine ersten Neuordnungserfahrungen. Nach Eising waren die Probleme, die mit dieser Reform behoben werden sollten, schon lange bekannt. Bereits die Ausarbeitungen und Publikationen zu den Neuordnungen in den 1920er und 1930er Jahren enthielten zahlreiche Hinweise auf die aktuellen Problemlagen samt Lösungsvorschlägen. Neu sei aber die derzeitige Einstellung vor Ort zur Reform, wie Eising nach seinen ersten Gesprächen mit 600 Gemeinden meinte. So berichtete er von der überwiegend großen Bereitschaft bei den kommunalen Mandatsträgern und in der Bevölkerung, sich mit der Neuordnung auseinanderzusetzen und konstruktive Lösungen zu erarbeiten. Die jungen Menschen drängten förmlich auf schnelle und umfassende Reformen. Ausdrückliche Ablehnung einer Reform sei nur selten artikuliert worden und „wenn sie vertreten wurde, dann […] waren es meist ältere Herren“. Zeigten sich die jüngeren Menschen damit aus seiner Sicht zugänglich für die „modernen“ Reformziele und forderten nicht selten sogar weitergehende Maßnahmen als die bisher geplanten, so beharrte die ältere Generation „aus Tradition und aus der Verbundenheit innerhalb der Gemeinde“ stärker auf dem derzeitigen Zustand.[63]

Landesminister für Bundesangelegenheiten, Chef der Staatskanzlei, anschließend bis 1978 Finanzminister in NRW. Zitat: Kühn, Aufbau 1981, S. 284.

[59] Prof. Dr. Frido Wagener (* 1926 Porta Westfalica, † 1985 Speyer), Verwaltungswissenschaftler an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

[60] Horst Romeyk: Der weite Blick vom Kirchturm. Oder: Die verordnete Maßstabsvergrößerung, in: Zinnkann: Der Kraftakt, S. 77–96, hier S. 88–91. Zur „Mental-Map“ vgl. Jürgen Reulecke: Neuer Mensch und neue Männlichkeit. Die „junge Generation“ im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts, in: Jahrbuch des historischen Kollegs 7 (2001), S. 109–138.

[61] Wagener: Neubau.

[62] Romeyk: Der weite Blick, S. 88–91.

[63] 1. Zitat: Ministerialdirigent Eising, Referat zur kommunalen und staatlichen Neuordnung in NRW auf dem Nordrhein-westfälischen Kommunalvertretertag, Gemeinsame Sitzung des Landeshauptausschusses mit den Kommunalvertretern der FDP in Oberhausen am 18. 11. 1967; 2. Zitat: Eising in der anschließenden Diskussion zum Referat; in: ADL, FDP-Landesverband (Landeshauptausschuss), Nr. 26910.

Die von der Landesregierung bestellten Neuordnungsexperten teilten nur wenig später in ihrem Gutachten diese Einschätzung, indem sie bei der Umsetzung der Reform und der Arbeit an „eine[r] bessere[n] Zukunft" ihre Hoffnung auf die Jugend setzten. So sei „vor allem die Jugend der Motor […], der die Entwicklung antreibt und die retardierenden Kräfte überwindet".[64] Mit diesen Äußerungen, die vom Reformoptimismus der Zeit und einer jüngeren Generation zu Beginn der Neuordnung geprägt waren, wurden zögerliche oder reformkritische Zeitgenossen im Fahrt aufnehmenden Reformzug auf das Alten- bzw. Abstellgleis abgeschoben. Eising mit seinen 54 Jahren versuchte jedoch eine Mittlerposition zwischen den Generationen und den ihnen zugeschriebenen Einstellungen einzunehmen. Er äußerte neben seinen Reformplänen gleichfalls Bedenken gegenüber einer Mentalität, alte Strukturen ohne Rücksichten durch gänzlich Neues zu ersetzen. Vermittelnd bot er an, „aus dem Bestehenden behutsam, ohne allzu heftige Eingriffe, Neues zu entwickeln".[65]

Vor dem Hintergrund dieser Generationszuschreibungen schienen nach den Kommunalwahlen im Jahre 1969 auf lokaler Ebene die Voraussetzungen für eine umfangreiche Reform günstig. Insbesondere in zahlreichen Kommunen des Ruhrgebiets traten neue, zumeist jüngere Männer an die politischen Spitzen der Städte. In der *Westfälischen Rundschau* war zu lesen: „In den Rathäusern Nordrhein-Westfalens hat ein Generationswechsel stattgefunden wie nie zuvor. Viele altgediente, ebenso verdiente, oft schon legendäre Oberbürgermeister der ersten Stunde traten nach den diesjährigen Kommunalwahlen vom 9. November von der politischen Bühne ab. Für sie rückte in den meisten Fällen die Generation der 40jährigen nach."[66]

Bestand nun zwar grundsätzlich Einvernehmen in Wissenschaft, Verwaltung und Politik über die Notwendigkeit einer Gebiets- und Funktionalreform, so war ihre konkrete Ausgestaltung aber bereits innerhalb der Expertengruppe und nicht zuletzt bei den jeweils unmittelbar betroffenen Gebietskörperschaften umstritten. Die Auseinandersetzungen werden zunächst anhand der Reformpläne für die mittlere staatliche und kommunale Verwaltungsebene dargelegt, um dann den Ablauf der kommunalen Neugliederung auf Gemeinde- und Kreisebene in den Blick zu nehmen.

Zur Funktionalreform: Einrichtung einer Mittelinstanz Ruhr?

Der Sachverständigenvorschlag (Mehrheitsvotum) zur staatlichen und regionalen Neugliederung Nordrhein-Westfalens (Gutachten C) sah vor, in der Mittelinstanz

[64] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 200. Eising gehörte der Sachverständigengruppe an.

[65] Ministerialdirigent Eising, Referat zur kommunalen und staatlichen Neuordnung in NRW auf dem Nordrhein-westfälischen Kommunalvertretertag, Gemeinsame Sitzung des Landeshauptausschusses mit den Kommunalvertretern der FDP in Oberhausen am 18. 11. 1967, in: ADL, FDP-Landesverband (Landeshauptausschuss), Nr. 26910. Zur anschließenden lebhaften Diskussion vgl. ebd.

[66] Westfälische Rundschau vom 3. 12. 1969: Neue Männer an der Spitze, auch in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommunalpolitik: Anschriften.

anstelle der zwei Landschaftsverbände und sechs Regierungsbezirke drei Regionalverbände und drei deckungsgleiche Regierungsbezirke „Rheinland“, „Rhein-Ruhr“ (Ruhrgebiet) und „Westfalen-Lippe“ zu bilden.[67] Die vorhandene kommunale Zweierlösung, die die alte Provinzgrenze zwischen Rheinland und Westfalen nachzeichnete, entfalte ein zu „starkes Eigengewicht“, hieß es im Gutachten: „Das könnte letzten Endes sogar dazu führen, daß die einheitbildende Kraft des Landes durch die beiden Landschaftsverbände gesprengt, zumindest aber gelähmt würde.“[68] So wurde ein Dualismus zwischen dem Landtag einerseits und den beiden Landschaftsversammlungen andererseits befürchtet. Darüber hinaus sei die „Verwaltung der Landschaftsverbände zu groß und zu schwerfällig“. Die Kritik an den je drei im Rheinland und in Westfalen gelegenen Bezirksregierungen lautete, sie seien zu heterogen und entweder zu groß oder zu klein bemessen, „um raumpolitische Konzeptionen unter dem Gesichtspunkt der Gesamtverantwortung des Staates durchzusetzen“.[69] Die Neuordnungsexperten favorisierten daher die Dreiteilung des Landes, da sie gleichwertige Regionalverbände gewährleiste, die sich an den Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkten des Landes orientierten. Dieser Zuschnitt führe zu einer übersichtlichen und für die Bevölkerung verständlichen Lösung, auch geschichtliche und landsmannschaftliche Zusammenhänge würden berücksichtigt. Eine Mittelinstanz Rhein-Ruhr fördere das Zusammenwachsen des Landes zu einer Einheit unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung und aktiviere die regionalen Kräfte.[70]

Über diese großräumige Dreierlösung ließ sich allerdings kein politischer Konsens erzielen, „weil die Landespolitiker“, so der damalige Neuordnungsexperte im Innenministerium, der Leitende Ministerialdirigent Heinz Köstering, in der Rückschau, „ein zu großes Eigengewicht dieser Regionaleinheiten im Land fürchteten, und weil die vorgeschlagene Gebietseinteilung die historisch überkommenen Grenzen zwischen dem rheinischen und dem westfälisch-lippischen Teil des Landes beseitigt hätte“.[71] Gegen den Neuordnungsvorschlag wandten sich gleichfalls sowohl die sechs Regierungspräsidenten als auch die beiden Landschaftsverbände. Es handele sich um eine realitätsfremde Aufteilung des Landes vom Grünen Tisch, die die historischen Grenzen zwischen dem Rheinland und Westfalen ignoriere. Es wurden verfassungsrechtliche Einwände gegen eine föderative Zersplitterung

[67] Diese neuen Kommunalverbände sollten über die Planung der Gebietsentwicklung, des regionalen Verkehrs und der Sicherung der Grün- und Verkehrsflächen hinaus auch koordinierende und zentralisierende Aufgaben wahrnehmen, z. B. bei der Wirtschaftsförderung und Strukturverbesserung, im Bereich der kommunalen Kultur-, Sport-, Gesundheits- und Umweltschutzpolitik und bei der Datenverarbeitung.

[68] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten C, S. 58.

[69] Ebd., S. 56, 58.

[70] Herbert-Fritz Mattenklodt: Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Ein Zwischenbericht zum Abschluß des ersten kommunalen Neugliederungsprogramms, Münster 1970, S. 19–21. Allgemein zum Verhältnis von Rheinland, Westfalen und dem Ruhrgebiet vgl. Karl Ditt/Klaus Tenfelde (Hg.): Das Ruhrgebiet in Rheinland und Westfalen. Koexistenz und Konkurrenz des Raumbewusstseins im 19. und 20. Jahrhundert, Paderborn u. a. 2007.

[71] Heinz Köstering: Notwendige Reform mit vielen Opfern, in: Städte- und Gemeinderat 53 (1999), Heft 9, S. 6–9, Zitat S. 7.

des Landes, aber auch Bedenken hinsichtlich einer wirtschaftlichen Unausgewogenheit der drei Räume angeführt. Demnach ständen dem entwicklungsträchtigen Rheinland ein kränkelndes Ruhrgebiet und ein überwiegend ländlich geprägtes „Restfalen" gegenüber.[72] Der Westfälische Heimatbund als Dachorganisation der Heimatvereine in Westfalen verwies auf den gewachsenen geschichtlichen Raum, der eine kulturell, wirtschaftlich und sozial zusammengehörige Landschaft sei, die organisatorisch und verwaltungstechnisch nicht auseinandergerissen werden könne.[73] Die *Westfälische Rundschau* titelte: „Westfalen will Revier behalten." Der Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL), Anton Köchling, wurde mit den Worten zitiert: „In der staatlichen Gemeinschaft zweier Landschaften hat das Ruhrgebiet als beiden zugehöriger industrieller Ballungs- und Wirtschaftsraum seine große Bedeutung als natürliche Verbindung. […] Was dem Revier nottut, ist nicht das Manipulieren von Verwaltungsgrenzen, sondern die Solidarität aller Teillandschaften unseres Landes."[74]

Die mit der Schaffung eines Kommunalverbands „Rhein-Ruhr" und der Reduzierung der Zahl der Regierungspräsidien auf drei Großbehörden in Aussicht gestellte Verwaltungsvereinfachung und Kosteneinsparung wurde stark in Frage gestellt. Statt zu Vereinfachungen und Einsparungen führe die Dreiteilung des Landes zu einer zusätzlichen Behörden-, Aufgaben- und Personalausweitung. So stieß der Neuordnungsvorschlag auch von Seiten der Parteiorganisationen auf wenig Gegenliebe. Die Parteivorsitzenden Josef Hermann Dufhues (CDU) und Werner Figgen (SPD) kritisierten die Dreierlösung. Da sich die parteipolitischen Bezirkseinteilungen an den früheren Provinzgrenzen orientierten, könnten Neueinteilungen zu politischen Machtverschiebungen führen. Die weiteren Einwände bezogen sich auf Schwierigkeiten hinsichtlich einer exakten Bestimmung der Reviergrenzen, vor allem die Abtrennungsprobleme zur Rheinschiene wurden hervorgehoben.[75]

Die Reaktionen der (Ruhrgebiets-)Städte auf den Expertenplan, einen eigenen Verwaltungsbereich Ruhrgebiet zu schaffen, waren unterschiedlich. Während insbesondere die zentral gelegene Stadt Essen, aber auch Mülheim und Oberhausen hierin „eine zukunftsichernde Lösung" sahen, verwahrte sich Dortmunds Ober-

[72] Romeyk: Im Interesse, S. 444.

[73] Entschließung des Westfälischen Heimatbundes vom 24. 2. 1966 zu den Fragen der Verwaltungsreform NRW, in: Archiv Westfälischer Heimatbund, Münster (WHB), Gebietsreform.

[74] Beide Zitate in: Westfälische Rundschau vom 1. 2. 1968: Westfalen will Revier behalten. Töne der Besorgnis aus Münster. Siehe auch Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten C, S. 152f.; allgemein zur Argumentation, die den Regionalismus als Ausdruck eines regionalen Gesamtinteresses begründet, siehe Karl Ditt: Regionalismus in Demokratie und Diktatur. Die Politisierung der kulturellen Identitätsstiftung im Deutschen Reich 1919–1945, in: Westfälische Forschungen 49 (1999), S. 421–436; ders.: Regionalbewußtsein und Regionalismus in Westfalen vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik, in: Comparativ 13 (2003), Heft 1, S. 17–31; Thomas Küster (Bearb.): Westfälische Forschungen 52 (2002), Schwerpunktband: Regionale Identitäten in Westfalen seit dem 18. Jahrhundert.

[75] Vgl. WAZ vom 1. 2. 1968: Bei Verwaltungsreform: Zankapfel Ruhrgebiet. SPD und CDU: Grenze nicht antasten – Plan zurückgewiesen.

bürgermeister Heinrich Sondermann (SPD) angesichts der Randlage seiner Stadt gegen eine Beschränkung des Einzugsgebietes: Die wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtungen Dortmunds mit dem Münsterland, dem Hellweg-Raum und dem Sauerland seien vielfältiger und intensiver als Dortmunds Beziehungen zum Revier.[76]

Die Dreierlösung blieb jedoch nicht das einzige Neugliederungsmodell. Noch im selben Jahr (1968) wurden weitere Vorschläge zur Änderung der Verwaltungsstruktur diskutiert. Der „Bäumer-Plan“, benannt nach dem Düsseldorfer Regierungspräsidenten Hans Otto Bäumer (SPD), sah vier Regierungsbezirke (Köln, Düsseldorf, Dortmund, Münster) vor. Das Ruhrgebiet sollte staatlich zweipolig durch die neu zugeschnittenen Regierungsbezirke Düsseldorf und Dortmund verwaltet werden. Die Zweiteilung des Landes in der kommunalen Mittelinstanz blieb nach diesem Plan erhalten. Dass sich insbesondere der Düsseldorfer Regierungspräsident zu einem Gegenentwurf zur Bestandssicherung herausgefordert sah, verwunderte kaum jemanden. Schließlich war seine Behörde durch einen verwaltungstechnischen Zusammenschluss des Ruhrgebiets in ihrer Existenz unmittelbar bedroht. Die Befürworter der Dreiteilung werteten dieses Gedankenspiel dann auch als Ausdruck der Angst in der Landeshauptstadt vor einem starken, geeinten „Koloss“ an der Ruhr.[77]

Wieder andere wollten durch die Bildung von 12 bzw. 25 sogenannten Regionalkreisen eine Verwaltungsebene einsparen.[78] Diese Regionalkreise sollten als einzige Instanz zwischen Gemeinden und Ministerien die bisherigen Kreise, Regierungsbezirke und Landschaftsverbände ersetzen. Doch auch hinsichtlich dieses Modells zeichneten sich schnell politische, verfassungsrechtliche und praktische Bedenken ab, so dass es bereits Ende 1970 wieder fallengelassen wurde. Auf die zahlreichen anderen Modelle und Varianten soll hier im Einzelnen nicht weiter eingegangen werden.[79]

Da sich über die Problematik der staatlichen und regionalen Mittelinstanzen in absehbarer Zeit kein Einvernehmen erzielen ließ, trieb die Landesregierung zunächst die Gemeinde- und Kreisgebietsreform voran. Im Zuge der Neuordnung im Raum Aachen wurde dann als Minimalkonsens der Regierungsbezirk Aachen mit Wirkung vom 1. August 1972 mit dem Regierungsbezirk Köln vereinigt.[80]

[76] Niederschrift über die 16. Sitzung der Fachstelle Westfalenfragen am 26. 2. 1969 in Bochum, Pkt. 3 Presseberichte (WAZ vom 31. 12. 1968 und Ruhr Nachrichten vom 21. 1. 1969), in: WHB, F2 Westfalenfragen.

[77] Vgl. Adolf Korn: Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen – eine Zwischenbilanz (Vortragsmanuskript), in: WHB, F2 Westfalenfragen.

[78] Zur Flächengröße und Einwohnerzahl vgl. Mattenklodt: Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 28–34. Siehe auch Köstering: Notwendige Reform, S. 8; Romeyk: Im Interesse, S. 444.

[79] Vgl. Mattenklodt: Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 23–35.

[80] Vgl. Horst Romeyk: Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens, Siegburg 1988, S. 110f.; Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen (Aachen-Gesetz) vom 14. 12. 1971, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV.NW.) 1971, S. 414–511; Verordnung über die Vereinigung der Regierungspräsidenten in Köln und Aachen vom 12. 7. 1972, GV.NW. 1972, S. 192.

Zur Gebietsreform: Sondierung und Ordnung des „planerischen Flächenbedarfs"

Bereits kurz vor dem ersten Teilgutachten der Sachverständigengruppe kam es in einigen Landkreisen in den Jahren 1965 und 1966 zu größeren kommunalen Grenzverschiebungen. Diese Neuordnungsmaßnahmen zielten im Gegensatz zu den früheren Eingemeindungen nicht mehr auf die Verbesserung der Entwicklungschancen einzelner Kommunen, sie orientierten sich nun vor allem an der Hebung der Leistungsfähigkeit eines größeren Raumes, um dort die „Voraussetzungen für eine moderne Leistungsverwaltung zu schaffen".[81] Ziel war es, der unterschiedlichen Bevölkerungsverteilung im Land stärker Rechnung zu tragen. Die Reformplaner konstatierten: „So wohnten in den Ballungskernen auf 9 Prozent der Fläche des Landes 49 Prozent der Gesamtbevölkerung. In den Ballungsrandzonen wohnten auf 12 Prozent der Gesamtfläche 18 Prozent der Gesamtbevölkerung und in den ländlichen Gebieten auf 79 Prozent der Gesamtfläche 33 Prozent der Bevölkerung."[82]

Bei den Planungen wurde der Blick nicht mehr punktuell auf eine Stadt gerichtet, sondern es stand die Stärkung der Leistungskraft der kommunalen Selbstverwaltung in einer Region im Vordergrund. Es sollten größere und nach verwaltungsorganisatorischen, struktur- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten leistungsfähigere Gebietseinheiten gebildet werden. Aufgrund ökonomischer Umstrukturierungen im Zuge des Niedergangs des Erzbergbaus gab es im Siegerland bereits seit Ende der 1950er Jahre Neugliederungsvorschläge, die Anfang der 1960er Jahre aufgegriffen und mit dem ersten Siegerland-Gesetz 1966 realisiert wurden. Mit den dort vorgenommenen Eingemeindungen sollte die Grundlage für neue strukturpolitische Entwicklungsmöglichkeiten des Siegerlandes geschaffen werden.[83] Im Zuge der landesweiten Neugliederung überzog dann ein kommunales Netzwerk mit Entwicklungsschwerpunkten und -achsen das gesamte Land.

Die durchzuführende territoriale Neuordnung der Gemeinden, Städte und Kreise basierte auf den Gutachten A und B der vom Land beauftragten Sachverständigen. Entsprechend erfolgte die kommunale Neugliederung in zwei großen Schüben. Das Gutachten A zur „Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen" aus dem Jahre 1966 leitete die erste Reformphase ein. Das erste Neugliederungsprogramm, das zwischen 1968 und 1969/1970 realisiert wurde, betraf vornehmlich Kreise mit besonders kleinräumiger und zersplitterter Gemeindestruktur. Durch den Zusammenschluss von sehr kleinen Gebietskörperschaften zu größeren leistungsfähigeren Einheiten hofften die Reformer, die Selbstverwaltung kleinerer Kommunen zu stärken. Bereits in dieser Zeit reduzierte sich die

[81] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, S. 11. Vgl. Friedrich G. Schwegmann (Hg.): Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle und historische Aspekte einer Daueraufgabe, Gelsenkirchen 1990.

[82] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, S. 13.

[83] Vgl. ebd., S. 11, mit Verweis auf das Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom 26. 4. 1966, GV.NW. 1966, S. 271; zu Bergkamen vgl. Gesetz vom 2. 11. 1965, GV.NW. 1965, S. 328, und zu Blankenstein Gesetz vom 1. 2. 1966, GV.NW. 1966, S. 21. Zum Siegerland vgl. Kap. IV. 2.

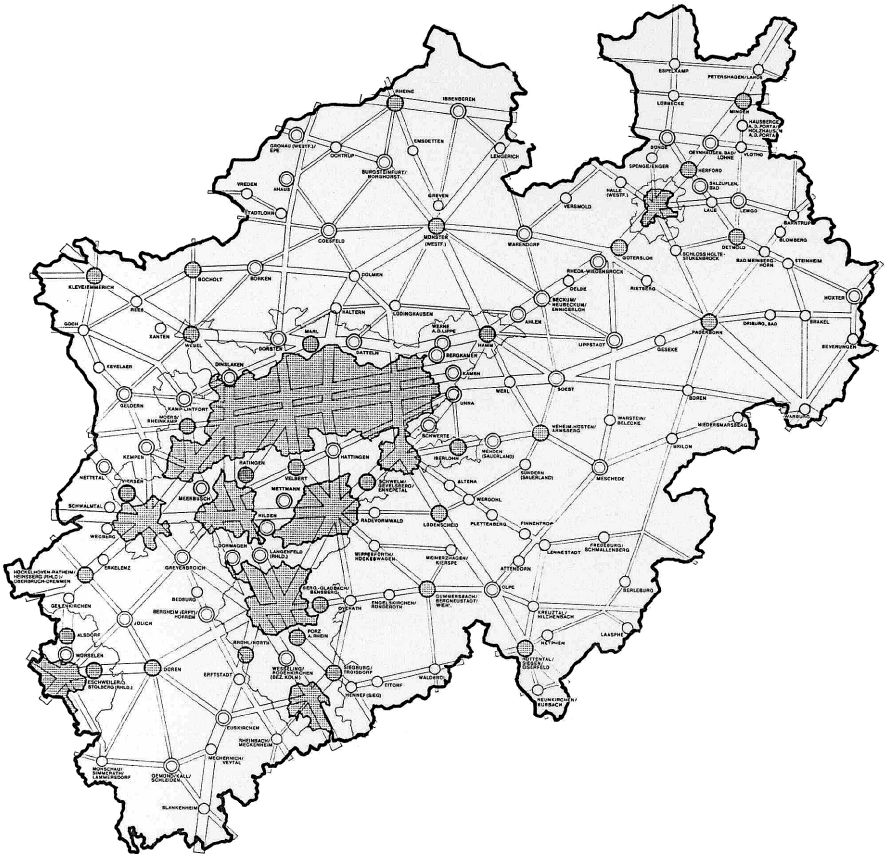


Abb. 5: Landesentwicklungsplan II mit Entwicklungsschwerpunkten und -achsen in Nordrhein-Westfalen, 1970

Zahl der selbstständigen Gemeinden erheblich. Von diesem Programm wurden 1280 Gemeinden zumeist im ländlichen Bereich erfasst, deren Anzahl auf 222 sank.[84] Da dies zu einem erheblichen Anteil auf freiwilligen Zusammenschlüssen beruhte, war diese Phase im Vergleich zur nachfolgenden zweiten Phase der Neuordnung – trotz der im Einzelfall vor Ort erlebten heftigen Auseinandersetzungen – weniger strittig. Die erste Phase galt auch als Testlauf für die folgende Neugliederungsphase.[85]

[84] Die Gesamtzahl der Gemeinden in NRW betrug 2334 (Stand 1.4.1967). Vgl. Martin Bünermann: Die Gemeinden des 1. Neugliederungsprogramms in Nordrhein-Westfalen. Ein Handbuch zur kommunalen Neugliederung mit system. Übersichten und Verzeichnissen der neuen und der aufgelösten Gemeinden, Köln 1970, S. 38f.

[85] Alois Vogel: Der Landtag Nordrhein-Westfalen. Schlaglichter aus sechs Jahrzehnten, in: ders. (Bearb.): 60 Jahre Landtag Nordrhein-Westfalen. Das Land und seine Abgeordneten, Düsseldorf 2006, S. 11–144, hier S. 64; ferner z. B. Rolf Heyer: Auswirkungen der Kommunalreform am Beispiel von Tönisvorst bei Krefeld. Ein erfolgreicher Gemeinde-

Auf zum Teil sehr heftige Kritik stießen allerdings die Pläne und Maßnahmen, die mit der nachfolgenden Reformphase von 1970 bis 1975 verbunden waren. Nachdem die sozialliberale Regierungskoalition unter Ministerpräsident Kühn und seinem Stellvertreter, Innenminister Weyer, durch die Landtagswahlen vom 14. Juni 1970 bestätigt worden war, sollte die Gebietsreform nun durch eine zügige Planung und Umsetzung in der neuen, siebten Legislaturperiode abgeschlossen werden. Das Neuordnungsprogramm, das auf dem Gutachten B „Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise" basierte und zusammen mit Gutachten C im April 1968 vorgelegt wurde, sah weitreichende Neuordnungen vor. War die Reform bislang auf den ländlichen Raum und zumeist auf einzelne Kreisgebiete beschränkt geblieben, so war nun mit wenigen Ausnahmen das gesamte Bundesland betroffen: Nordrhein-Westfalen wurde in acht Neugliederungsräume unterteilt.[86] Jeder dieser Räume sollte durch ein Gesetz neugeordnet werden. Nach dem ersten Reformabschnitt, in dem Erfahrungen in mehr als 1200 Kommunen gesammelt worden waren, stand im zweiten Abschnitt die Neugliederung größerer Gebiete im Vordergrund.[87] Da das Land jedoch nach Auffassung des Innenministeriums zu groß und die Bevölkerungsverteilung zu komplex für die Umsetzung der Reform in einem Zuge war, seien bei der Aufteilung der Neuordnungsräume „regionale Gesichtspunkte" zugrunde gelegt worden.[88]

Innerhalb der einzelnen Räume wurden „Oberzentren" bestimmt, denen nach einem gestuften Modell Mittel- und Unterzentren zugeordnet wurden.[89] Aufbauend auf ausgewiesenen Versorgungsbereichen unterschiedlicher Größe und Funktionen sollten Gemeinden und Kreise zu neuen Einheiten zusammengefasst werden, so dass lokale Verflechtungsbereiche nicht mehr durch kommunale Grenzen durchschnitten wurden.[90]

Im Vergleich zu den frühen Neuordnungen änderte sich nun nicht nur die Leitmaxime der Gebietsreform, sondern auch die Vorgehensweise. In der zweiten Phase ging es nicht mehr um die Sicherung und Hebung der Leistungskraft der

zusammenschluß, in: Schöller: Auswirkungen, S. 66–86; Heinz Renk: „Die beste Lösung gefunden". Freiwilliger Zusammenschluß führte in Oelde zum Erfolg, in: Münsterland 49 (2000), S. 88–98. Siehe ferner die Auswertung einer Umfrage der KPV/NW: Erfahrungen positiver und negativer Art in den neugegliederten Gemeinden/Städten in NRW, Recklinghausen, 29. 8. 1972, in: LA NRW R, RW 360–760.

[86] Vgl. Abb. 6; ferner Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (NWP 75), Düsseldorf 1970, S. 144f.; Tiggemann: Die kommunale Neugliederung, S. 110–122.

[87] Vgl. Bünermann: Die Gemeinden, S. 38–41; vgl. auch Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hg.): Kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen 1961 bis 1976. Entwicklung von Fläche und Bevölkerung in den Gemeinden, Düsseldorf 1980, S. VII–VIII.

[88] Vgl. Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet, Düsseldorf, 25. 9. 1972, S. 7 (künftig Der Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Ruhrgebiet).

[89] Vgl. auch Gerhard Isbary: Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche. Zur Quantifizierung der Zentralen Orte in der Bundesrepublik Deutschland, Bad Godesberg 1965.

[90] Vgl. Friedrich Wilhelm von Loebell: Kommunale Neugliederung Nordrhein-Westfalen. Leitfaden zu Rechts-, Organisations- und Verfahrensfragen, Köln 1972, S. 8.

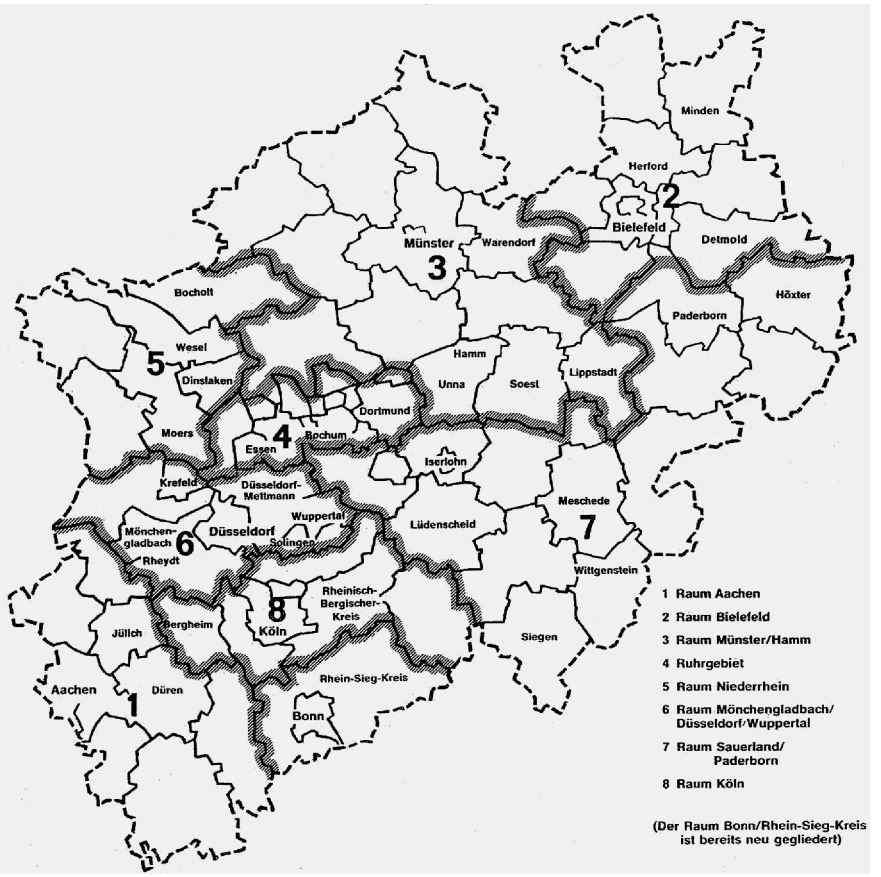


Abb. 6: Die acht Neugliederungsräume des zweiten Neugliederungsprogramms

kleineren Gemeinden, sondern die Belange der (Groß-)Städte und Kreise standen nun im Vordergrund: „Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturwandel der Städte, insbesondere der kreisfreien Städte, das Ausufern der Besiedlung über die Stadtgrenzen und die damit zusammenhängende Verdichtung der Pendlerbeziehungen“[91] verlangten aus Sicht der Sachverständigenkommission nach umfangreichen Reformmaßnahmen. Den „planerischen Flächenbedarf“ der Städte und „Oberzentren“, so die zeitgenössische Begrifflichkeit, galt es zu sondieren und zu ordnen.[92] Im März 1970 präsentierte die Landesregierung das „Nordrhein-

[91] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 12.

[92] Vgl. Landesregierung NRW: Nordrhein-Westfalen-Programm 1975; Heinz Köstering/Martin Bünermann: Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Ein Handbuch zur kommunalen Neugliederung mit Verzeichnissen der neuen Gemeinden und Kreise und der aufgelösten Gemeinden sowie einer Karte mit den neuen Verwaltungsgrenzen, Köln 1975, S. 6–12; Gärtner: Der Landtag, S. 19–33.

Westfalen-Programm 1975", das Planungen und Ziele des Rietdorf-Gutachtens – wie das Gutachten B bezeichnet wurde – weitgehend aufgriff. Nun ging es um eine konkrete Ausgestaltung der Neuordnung.

Staatssekretär Friedrich Halstenberg als Chef-Raumplaner der Landesregierung erläuterte die neuen Größenvorgaben wie folgt: „Die nach den zentralörtlichen Gliederungsprinzipien abgegrenzten Versorgungsbereiche müssen genügend tragfähig sein, um ein breit gefächertes Angebot an öffentlichen und privaten Versorgungsleistungen vorzuhalten. Dafür gibt es Erfahrungs- und Richtwerte. Kreisfreie Städte bedürfen zur optimalen Erfüllung ihrer Aufgaben einer Mindesteinwohnerzahl, die wir im Landesmaßstab bei etwa 150 000 Einwohnern sehen."[93] Erst mit dieser Größe könnten sie wesentliche Kreisaufgaben im Gesundheitswesen, Veterinärbereich, Straßenverkehr und Berufsschulwesen auch wirtschaftlich erledigen. In städtischen Verdichtungsgebieten erhöhte sich diese Grenze sogar auf 200 000 Einwohner.

Die Arbeitsgruppe des Innenministeriums für kommunale Neugliederung entwarf auf der Grundlage von Bereisungen, Anhörungen und der Auswertung von lokal und regional erhobenen Strukturdaten, die unter Beteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften gewonnen wurden, einen Neuordnungsvorschlag für jeden einzelnen Neugliederungsraum. Die Reformvorstellungen der Arbeitsgruppe wurden dabei auch mit der überörtlichen Bundes- und Landesverwaltung und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften besprochen. Anschließend präsentierte das Innenministerium für jeden Raum einen Neuordnungsvorschlag, der den betroffenen Gemeinden und Kreisen zur förmlichen Stellungnahme nach den kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen (§§ 16 GO und 12 KrO NRW) vorgelegt wurde. Nach der Auswertung und Würdigung der Stellungnahmen und Beschlüsse der kommunalen Vertretungen erarbeitete das Innenministerium den Gesetzentwurf, der als Gesetzesinitiative der Landesregierung dem Landtag zugeleitet wurde. Erst jetzt setzten die parlamentarischen Beratungen über die Gesetzesvorlage ein. „Auf diese Weise", so war im Neuordnungsvorschlag des Innenministers zum Raum Bielefeld zu lesen, würde „eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der Gemeinden und Kreise an der Entwicklung eines Gesetzentwurfs zur Gebietsreform sichergestellt".[94] Die Neugliederungsgesetze wurden im Ausschuss für Verwaltungsreform und im überparteilichen Beratungsgremium des Landtags, dem sogenannten Zehnerklub, verhandelt.[95] Nach drei

[93] Skript des Vortrages von Friedrich Halstenberg vor der Volks- und Betriebswirtschaftlichen Vereinigung im Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet am 24.11.1972 in Duisburg zum Thema: Städteverbände oder Eingemeindungen im Ruhrgebiet, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[94] Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, Düsseldorf, 15.7.1971, S. 8 (künftig Der Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Bielefeld). Der Neugliederungsraum umfasste 173 Gemeinden und acht Kreise.

[95] Dem parlamentarischen Ausschuss für Verwaltungsreform gehörten jeweils sieben SPD- und CDU-Abgeordnete sowie einer der FDP an. Zur personellen Zusammensetzung vgl. Zinnkann: Der Kraftakt, S. 289f.; zum „Zehnerklub" vgl. Kap. II. 2.: Neugliederungsgesetze und interfraktionelle Absprachen.

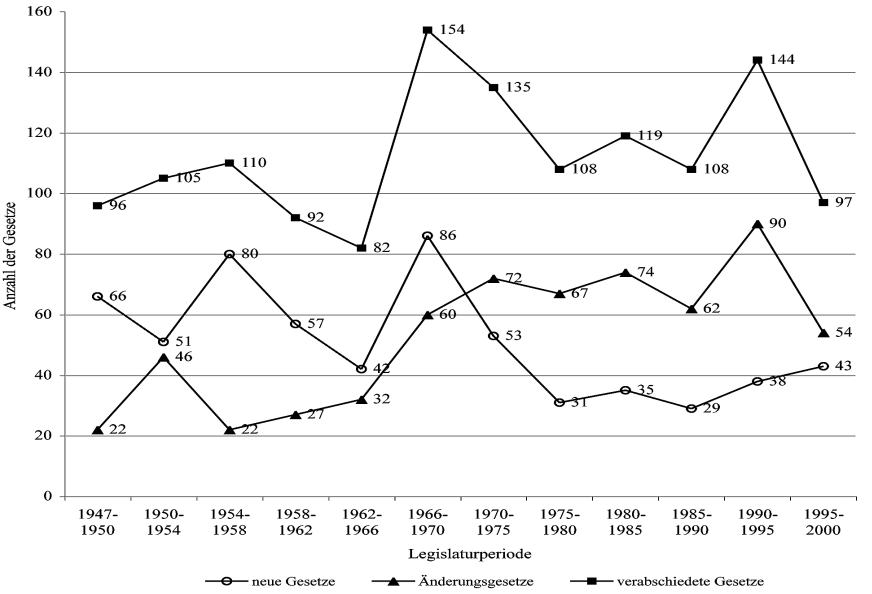


Abb. 7: Gesetzestätigkeit des Landtags in Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 2000

Lesungen im Landtag wurde die Gesetzesvorlage verabschiedet. Jedes der acht großen Gesetzesvorhaben absolvierte diesen Verfahrensweg und Diskussionsprozess in gleicher Weise.

Neugliederungsgesetze und interfraktionelle Absprachen

Die (Reform-)Jahre zwischen 1966 und 1975 (6. und 7. Wahlperiode) können allgemein als Hochphase der gesetzgeberischen Tätigkeit des Landtags gelten.[96] In der ersten Reformphase beschloss der Landtag mehr als dreißig Neuordnungsgesetze, in der zweiten Reformphase konzentrierte er sich dann auf die acht großen, regional zugeschnittenen Teilräume des Landes. Diese Räume wurden jeweils durch ein Gesetz kommunal neu geordnet. Das erste dieser Neuordnungsgesetze trat als sogenanntes Aachen-Gesetz zum 1. Januar 1972 in Kraft. Nur ein Jahr später folgte mit dem Bielefeld-Gesetz eine umfangreiche Gebietsreform in Ostwestfalen. 1974 wurden die restlichen sechs Neugliederungsgesetze mit Wirkung zum 1. Januar 1975 verabschiedet.[97]

[96] Vgl. Abb. 7. Gesetzesinitiativen konnten von der Landesregierung, vom Landtag oder über Volksbegehren/-entscheid eingebracht werden. Die große Mehrheit der Gesetze wurde von der Landesregierung eingebracht. Vgl. Uwe Andersen/Rainer Bovermann: Der Landtag von Nordrhein-Westfalen, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen, Wiesbaden 2004, S. 307–330, hier S. 322; siehe ferner Brigitte Dierl/Reinhard Dierl/Heinz-Werner Höffken: Der Landtag von Nordrhein-Westfalen, Bochum 1982, S. 227–236.

[97] Vgl. Anhang, Tab. 27.

Die Gesetzesentwürfe zur Neugliederung wurden bis zu ihrer Verabschiedung im Landtag lebhaft und emotional diskutiert. Die eigentlichen politischen Auseinandersetzungen um gesetzliche Regelungen fanden jedoch häufig nicht im Plenum des Landtags, sondern in seinen Ausschüssen statt.

In der Phase der parlamentarischen Beratungen der Gesetzesentwürfe kam insbesondere dem „Zehnerklub" eine zentrale Funktion zu. Bereits mit seiner Regierungserklärung vom 28. Juli 1970 suchte der wiedergewählte Ministerpräsident Kühn zur Durchsetzung der Gebietsreform die Unterstützung der Opposition. Die Landesregierung bemühte sich daher um eine Verständigung mit der Opposition, indem sie diese einlud, gleichberechtigt an der kommunalen Neuordnung mitzuarbeiten. Diese Einladung zur konstruktiven Mitarbeit wurde von der CDU-Fraktion angenommen.[98] Um einen stetigen und schnellen Austausch zwischen Regierung und Opposition, Ministerialbeamten und Politikern zu ermöglichen, wurde zu Beginn des zweiten Neuordnungsprogramms 1970 ein informelles, fachliches sowie überparteiliches Beratungs- und Vorentscheidungsgremium geschaffen. In kleiner Runde sollten kritische Reformfragen vorab geklärt werden. Hier wurde ein Ausgleich zwischen den verschiedenen politischen Interessen oder zwischen städtischen und ländlichen Ansprüchen gesucht.

Dem „Zehnerklub" gehörten jeweils drei Mitglieder der SPD-, FDP- und CDU-Landtagsfraktion an, darunter die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden. Darüber hinaus war als Vertreter der Regierung Innenminister Willi Weyer und Halstenberg als Leiter der Landesplanung in der Staatskanzlei bei den Gesprächen anwesend. Ebenso konnten weitere Neuordnungsexperten der Landtagsfraktionen und Ministerialbürokratie, wie die Ministerialdirigenten Paul Eising und Heinz Köstering, an einzelnen Sitzungen teilnehmen, so dass die den Teilnehmerkreis beschreibende Zahl 10 eher zufällig war.[99] Für die CDU gehörten dem Gremium die Abgeordneten Heinrich Köppler, Eberhard Ullrich und Bernhard Worms an, für die SPD waren dies die Abgeordneten John van Nes Ziegler, Richard Grünschläger und Franz-Josef Antwerpes, für die FDP die Abgeordneten Hans Koch, Fritz Vogt und Herbert Neu.[100] Sprachen auch seine Mitglieder gerne

[98] Vgl. Düding: Parlamentarismus, S. 577–580, 665–676; Heermann: Die Entstehung, S. 61.

[99] Vgl. Schreiben des Innenministers Willi Weyer an die Mitglieder der 10er-Kommission zur Ruhrgebietslösung, Düsseldorf, 23.11.1971, in: LA NRW R, RW 357–1493; Ergebnisprotokoll über ein Gespräch der Fraktionsführung mit Vertretern der Landesregierung im Innenministerium, Düsseldorf, 2.5.1972, in: LA NRW R, RW 360–764; Vermerk über eine Besprechung zwischen Minister Weyer, den Fraktionsführern der Landtagsfraktionen zur Verwaltungsreform im Dienstzimmer des Innenministers, Düsseldorf, 19.10.1971, in: LA NRW R, RW 180–1062; Ergebnisniederschrift über den Meinungsaustausch zur Verwaltungsreform im Dienstzimmer des Innenministers, Düsseldorf, 9.9.1971, in: LA NRW R, NW 484–179; Anlage zum Rundschreiben der Bayer AG zur kommunalen Neugliederung im Planungsraum Köln, Leverkusen, 25.4.1974, in: Archiv der Bayer AG Unternehmensgeschichte Leverkusen (BAL), Kommunale Neugliederung.

[100] Vgl. Herbert Neu: Warum Abgeordnete die „Aktion Bürgerwille" nicht unterstützen sollten – Ein Plädoyer für den „Zehnerklub", in: Landtag intern 5 (25.1.1974), S. 10, auch abgedruckt in: Zinnkann: Der Kraftakt, S. 291. Zur personellen Zusammensetzung des informellen Gremiums siehe auch Vogel: Der Landtag, S. 65.

vom „Zehner-Ausschuss“ oder von der „Zehner-Kommission“,[101] so fehlte dem Gremium eine entsprechende verfassungsrechtliche Verankerung. Es hatte keinerlei offizielle Beschlusskraft oder Weisungsbefugnis. Der Arbeitskreis, in dem die zentralen Neuordnungsfragen diskutiert und „gelöst“ wurden, „um den Gesetzgebungsgang etwas zu beschleunigen“,[102] agierte in einer verfassungsrechtlichen Grauzone. Weder eine Geschäftsordnung noch andere rechtliche Bestimmungen regelten die Arbeit der „Clearingstelle zwischen Vertretern der Exekutive und der Legislative“.[103]

Personell war der „Zehnerklub“ eng mit dem Ausschuss für Verwaltungsreform verknüpft. So waren Richard Grünschläger, Franz-Josef Antwerpes, Bernhard Worms, Eberhard Ullrich und Herbert Neu in beiden Gremien vertreten. Diese Überschneidungen konnten in der Öffentlichkeit den Eindruck verstärken, dass die Entscheidungen zur kommunalen Neuordnung in den Händen einiger weniger Personen lagen.[104] Obwohl sich die im „Zehnerklub“ entwickelten Vorstellungen nicht immer durchsetzten, waren mit dessen Arbeit zentrale Weichenstellungen für den Entscheidungsprozess in den Fraktionen und im Landtag verbunden, da die Mitglieder als Reformexperten die besprochenen Zielvorstellungen und Argumente jeweils in ihre Fraktionen trugen und dort diskutierten. Das Gremium war jedoch umstritten. So sprach der Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Hans-Albert Berkenhoff, der auch als Sachverständiger an den Neuordnungsgutachten A und B mitgearbeitet hatte, von „imperative[r] Steuerung des Landtages durch den Zehnerclub“.[105] Berkenhoff sah in dem „elitären, exekutiven-legislatär [sic] gemischten Führungsausschuß“ eine „wirkungsvolle Landespotenz“, die in einer Art und Weise in die Landes- und Kommunalpolitik hineinwirke, „die möglicherweise tragenden Grundsätzen des Gesetzgebungsverfahrens und der Gewaltenteilung“ widerspräche. Mit den Vorentscheidungen des Gremiums werde „das Plenum des Landtags bei der autonomen Entscheidung über Neugliederungsangelegenheiten behindert, weil unter Schutzworten wie ‚Solidarität‘, ‚Loyalität‘, ‚Disziplin‘ vom Plenum ein Konformitätskurs“ gefordert werde, „welcher der vom Führungsausschuß vorgezeichneten Linie“ folge.[106]

Doch diese Kritik berührte die Arbeit des „Zehnerklubs“ nicht. Im Rahmen der Neuordnung des Raumes Bielefeld wurden die interfraktionellen Vorgespräche durch den Verfassungsgerichtshof in Münster abgesichert. Sachlich motivierte

[101] So Hans Koch im WDR, Sendeprotokoll, WDR Landesforum, 1.3.1974, in: LA NRW R, NW 370–602. Siehe auch das Schreiben des Innenministers an „die Herren Mitglieder der 10er-Kommission“ zur Gebiets- und Verwaltungsreform – Ruhrgebietslösung, Düsseldorf, 23.11.1971, in: LA NRW R, RW 357–1493.

[102] So Hans Koch im WDR, Sendeprotokoll, WDR Landesforum, 1.3.1974, in: LA NRW R, NW 370–602.

[103] Heermann: Die Entstehung, S.121.

[104] Vgl. Winkelmann: Die Entstehung, S.220f.; Köster: Städte-Ehe, S.83.

[105] Zit. nach Winkelmann: Die Entstehung, S.221.

[106] Berkenhoff: „Zehnerklub“ – offene Worte zur kommunalen Neugliederung, zit. nach Herbert Heermann, Die Erftkreisgründung im Rahmen der nordrhein-westfälischen Gebietsreform – Ende oder Anfang für ein kommunales Identitätsbewusstsein?, in: Geschichte im Westen 16 (2001), S.173–211, hier S.201, zur Kritik Berkenhoffs siehe auch Winkelmann: Die Entstehung, S.220f.

Absprachen, wie sie vor der eigentlichen Beratung im Landtag im „Zehnerklub" erfolgten, galten nach dem Sennestadt-Urteil als ein legitimes Mittel der parlamentarischen Willensbildung.[107] Führende Landespolitiker werteten die in diesem Gremium getroffenen interfraktionellen Verabredungen sogar als die eigentlichen „Garanten" dafür, dass die Neugliederungsgesetze im Landtag überhaupt verabschiedet werden konnten.[108]

Im Folgenden werden Schübe und Hemmnisse im Reformprozess vor Ort exemplarisch anhand von drei Neuordnungsfällen dargelegt.

3. Die Stärkung der „Oberzentren"

„Oberzentral" in Ostwestfalen: Bielefelds solitäre Lage

Die in solitärer Lage gelegene kreisfreie ostwestfälische Stadt Bielefeld mit rund 168 000 Einwohnern und einer Fläche von 48 Quadratkilometern war von einem gleichnamigen „Kragenkreis" umschlossen.[109] War die Stadt Bielefeld lange auf das Gebiet der mittelalterlichen Feldmark beschränkt geblieben, so erlebte sie im 20. Jahrhundert zunächst zwar langsam, aber dennoch stetig Erweiterungen ihrer Grundfläche. Zunächst wurden Teile der Nachbarkommune Gadderbaum eingemeindet. Nach langer Vorbereitung stieg die Stadt 1930 schließlich mit dem Gesetz über die Erweiterung des Stadtkreises Bielefeld zur Großstadt auf. Hatte Bielefeld bis dahin mit 90 000 Einwohnern und einer Fläche von 16,8 Quadratkilometern „das relativ kleinste Terrain aller westfälischen Stadtkreise", so wuchs die Einwohnerzahl auf mehr als 120 000 und das Stadtgebiet auf 46,8 Quadratkilometer an. Entgegen den Wünschen der Stadt wurden allerdings mit Ausnahme von Sieker, Stieghorst, Schildesche und Gellershagen nur Teile von Umlandgemeinden in das Stadtgebiet integriert.[110]

Mit einer Größe von nur 226 Quadratkilometern war der im Zuge der Neuordnung des preußischen Staates 1816 entstandene Landkreis Bielefeld 150 Jahre später flächenmäßig zwar einer der kleinsten Kreise Nordrhein-Westfalens, er gehörte aber mit seinen 28 Gemeinden und vier Ämtern zu den am dichtesten besiedelten der Bundesrepublik.[111] Für den Landkreis bedeutete bereits die erste

[107] Vgl. Neu: Abgeordnete, S. 10; siehe auch Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen (VerfGH NW): Urteil vom 2. 11. 1973, VerfGH 17/72.

[108] So Bernhard Worms im Interview mit Herbert Heermann am 3. 5. 1995, Heermann: Die Erftkreisgründung, S. 200.

[109] Vgl. Landkreis Bielefeld (Hg.): 150 Jahre Landkreis Bielefeld 1816–1966, Bielefeld 1966, S. 8. Die Stadt Bielefeld war 1878 aus dem Kreisverband ausgeschieden und kreisfrei geworden.

[110] Reinhard Vogelsang: Geschichte der Stadt Bielefeld, Bd. 3, Bielefeld 2005, S. 131–138, Zitat S. 131; siehe auch ders.: Kleine Geschichte der Stadt Bielefeld, Bielefeld 2001, S. 37; Jürgen Büschenfeld: Der lange Abschied vom Kreis. Wege zur kommunalen Neugliederung 1973, in: Ravensberger Blätter 2003, Heft 2, S. 31–41, hier S. 32f.

[111] Vgl. Landkreis Bielefeld: 150 Jahre, S. 8; Uli Kahmann: Nicht an einem Tag errichtet. Zur Territorialgeschichte von Kreis und Stadt Bielefeld, in: Ravensberger Blätter 2003, Heft 2, S. 1–13; allgemein Peter Hüttenberger: Die Entwicklung der rheinisch-westfäli-



Abb. 8: Kartenausschnitt Stadt und Landkreis Bielefeld

Neugliederungsphase von 1968 bis 1970 neben der Vergrößerung der Stadt Brackwede die Abgabe von vier Gemeinden an die Stadt Gütersloh (Kreis Wiedenbrück) und die Aufnahme der neu gebildeten Gemeinde Schloß Holte-Stukenbrock in den Kreisverbund.[112] Die Zahl seiner selbstständigen Kommunen reduzierte sich auf 22.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1973 wurden dann unter Auflösung des Landkreises drei Städte und zwanzig Gemeinden zur neuen kreisfreien Stadt Bielefeld zu-

schen Landkreise im 19. und 20. Jahrhundert, in: Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hg.): Hundert Jahre Kreisordnung in Nordrhein-Westfalen, München 1988, S. 9–21. Zur Wirtschafts- und Sozialstruktur Bielefelds vgl. Karl Ditt: Industrialisierung, Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung in Bielefeld 1850–1914, Dortmund 1982.

112 Die im Südwesten des Landkreises gelegenen Gemeinden Niehorst, Ebbesloh, Hollen und Isselhorst wurden in die Stadt Gütersloh eingemeindet. Vgl. Gesetz zur Neugliederung des Kreises Wiedenbrück und von Teilen des Kreises Bielefeld vom 4. 12. 1969, GV.NW. 1969, S. 772–796; vgl. auch Theres Sudbrock: Regionale Identität im Kreis Gütersloh. Die Auswirkungen der Gebietsreform 1973, Bielefeld 2004, S. 79–83.

sammengeschlossen.[113] Auf einen Schlag hatte sich die Bevölkerungszahl der Stadt Bielefeld verdoppelt, das Stadtgebiet war sogar auf das Fünffache angewachsen. Mit über 317 000 Einwohnern und einer Fläche von 259 Quadratkilometern zählte das ostwestfälische „Oberzentrum" nun zu den zwanzig größten Städten Westdeutschlands.[114] Das Bielefeld-Gesetz legte damit neue Dimensionen im Umfang und in der Reichweite der Neuordnung von Gemeinden und Kreisen fest, die das Ausmaß früherer größerer Neugliederungsgesetze (z. B. Aachen und Bonn) noch einmal übertrafen.[115]

Die Neuordnungsverhältnisse und Sachzwänge im Raum Bielefeld schienen so klar und eindeutig, dass der vom Innenministerium eingebrachte Gesetzentwurf zur Neugliederung keine Alternativen enthielt. Die Regierungsvorlage umfasste 571 Seiten: Bereits der Umfang der Drucksache lasse erkennen, so Innenminister Weyer, dass „sich das Innenministerium intensiv mit den vielschichtigen Problemen dieses Neugliederungsraumes befaßt und im Vorverfahren versucht ha[be], die Wünsche und Anregungen der betroffenen kommunalen Körperschaft mit in den Gesetzentwurf einfließen zu lassen".[116]

Nach der beträchtlichen Vergrößerung der Stadt Bielefeld in den Weimarer Jahren zeichnete sich bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg erneut die Notwendigkeit einer Ausdehnung des Stadtgebietes ab. Mit der Aufnahme von über 30 000 Flüchtlingen und Vertriebenen und der damit einhergehenden Ausweitung des Wohnungsbaus stieg der Flächenbedarf der Stadt weiter an. Auch die expandierenden Wirtschaftsunternehmen der Stadt benötigten zusätzlichen Raum. Die Bebauung war längst an die Stadtgrenzen gestoßen.[117] Hieran änderten auch kleinere Gebietszuwächse in den Jahren 1961 und 1964 nichts Grundlegendes. Die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kreis beschränkte sich weitgehend auf konkrete Einzelaufgaben und erfolgte in lockeren institutionellen Formen wie einer „Kommunalen Arbeitsgemeinschaft" bzw. einem „Gemeinsamen Ausschuss

[113] Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (künftig Bielefeld-Gesetz) vom 24. 10. 1972, GV.NW. 1972, S. 284–350. Mit dem Gesetz wurden die Kommunen des Landkreises mit einer Ausnahme Teil der kreisfreien Stadt Bielefeld. Lediglich die drei Jahre zuvor in den Landkreis eingegliederte Gemeinde Schloß Holte-Stukenbrock blieb selbstständig im neuen Kreis Gütersloh. Darüber hinaus kam die bisher zum Kreis Halle gehörende Gemeinde Schröttinghausen zu Bielefeld. Vgl. Kreis Bielefeld (Hg.): Kreis Bielefeld – Von seiner Gründung 1816 bis zu seiner Auflösung 1972, Bielefeld [1972], S. 1.

[114] Vgl. die Auflistung der 69 Großstädte der Bundesrepublik, in: Das Rathaus 28 (1975), S. 513: Durch Gebietsreform 12 neue Großstädte.

[115] Mit dem Neugliederungsgesetz zum Raum Bonn vom 10. 6. 1969 wurde zum ersten Mal im Neuordnungsverfahren eine Gemeinde- und Kreisgebietsreform miteinander verbunden. Vgl. Dieter Düding: Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen 1946–1980. Vom Fünfparteien- zum Zweiparteienlandtag, Düsseldorf 2008, S. 579f.

[116] 1. Lesung des Bielefeld-Gesetzes vom 25. 4. 1972, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokolle 7/46, S. 1688f.

[117] Vgl. Reinhard Vogelsang: Sie konnten zusammen nicht kommen … Stadt und Landkreis im Vorfeld der Gebietsneuordnung 1973, in: Ravensberger Blätter 2003, Heft 2, S. 20–30; Andreas Beaugrand: Aufschwung in die fünfziger Jahre. Bielefelds Weg zum „Oberzentrum", in: ders.: Stadtbuch, S. 90–95; Robert Kuhn: Der Stadtkreis Bielefeld, in: Ostwestfälische Wirtschaft 23 (1968), S. 235–243.

Stadt-Land“ und zuletzt in einer „Planungsgemeinschaft“.[118] Der Stadt war jedoch zur Befriedigung des wachsenden Raumbedarfs an großzügigen Auslagerungen ins Umland nicht gelegen, zumal damit ein Abfluss von Finanz- und Steuerkraft verbunden war; weitreichende Eingemeindungspläne waren wiederum nicht im Interesse des Landkreises. Ebenso hielten einzelne kreisangehörige Kommunen, darunter insbesondere die beiden Städte Brackwede und das vielfach begünstigte städteplanerische Musterprojekt Sennestadt, an ihrer kommunalen Autonomie fest.

Die größte Stadt des Landkreises, Brackwede, am Südhang des Teutoburger Waldes gelegen, hatte im Juni 1956 die Stadtrechte erhalten und war 1959 amtsfrei geworden.[119] Im Rahmen der ersten Neuordnungsphase (1967–1970) erfuhr sie mit der Eingemeindung der Ortschaften Quelle, Ummeln und Holtkamp und dem dadurch bedingten Anstieg der Einwohnerzahl auf knapp 40 000 eine zusätzliche Aufwertung.[120] Während ein Teil des von der Stadt Bielefeld nach Südwesten führenden „Passes“ bereits zum Stadtgebiet Brackwedes gehörte, bestand zwischen Bielefeld und dem 12,5 Kilometer entfernten Sennestadt überhaupt keine bauliche Verflechtung.[121] Mitte der 1950er Jahre war mit der Gründung der Sennestadt GmbH im Süden des Landkreises eine völlig neue Entlastungsstadt auf der grünen Wiese geplant worden. Mit dem Ausbau der Gemeinde Senne II zur Sennestadt nach dem Konzept des renommierten Städteplaners und Architekten Hans Bernhard Reichow avancierte die neue Großgemeinde zum Musterbeispiel einer Stadtneugründung nach dem Zweiten Weltkrieg.[122] Die Reichow-Stadt, die am finanziellen Tropf der Landesregierung hing, wuchs rasant. Zählte die Ursprungsgemeinde lediglich 4500 Einwohner, so stieg deren Zahl bald auf fast 22 000. Das den Idealen des modernen Städtebaus entsprechende Prestigeprojekt des Landes zog aufgrund seines neuen Bau- und Verkehrskonzepts als „autogerechte Stadt“ Besucher aus dem In- und Ausland an.[123] Entsprechend bildete sich in der neuen Stadt ein besonderes Selbstbewusstsein und Anspruchsdenken aus: Sie könne als

[118] Vgl. Vogelsang: Sie konnten zusammen nicht kommen, S. 21–27; ders.: Geschichte, Bd. 3, S. 519–527; siehe ferner Helmut Schütz: Der Landkreis Bielefeld, in: Ostwestfälische Wirtschaft 23 (1968), S. 449–453.

[119] Zu den verschiedenen kommunalen Ebenen bis zur Neuordnung vgl. Walter Bückmann: Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen. Die Verfassungsstruktur der Gemeinde, des Amtes, des Landkreises und des Landschaftsverbandes, Köln 1965.

[120] Vgl. Stadt Brackwede (Hg.): Brackwede. Stadt im Wandel, West-Berlin 1969; Brackwede. Ansichten – Und was dahinter steckt!, hg. von der Stadt Brackwede, [Brackwede 1970], in: Stadtarchiv Bielefeld (StdABi), Rechtsdezernat, Nr. 44. Vgl. auch Karl Beckmann/Rolf Künnemeyer: Dorf – Stadt – Bezirk. Brackwede im Bielefelder Süden, in: Beaugrand: Stadtbuch, S. 298–301.

[121] Die Entfernungsangabe bezieht sich auf die beiden Innenstädte. Vgl. Der Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Bielefeld, S. 32–34.

[122] Im April 1965 wurde Senne II unter Verleihung der Stadtrechte in Sennestadt umbenannt. Vgl. Hans Bernhard Reichow: 10 Jahre Sennestadt, Planung und Aufbau, Stand Oktober 1964, Sonderdruck aus der Deutschen Bauzeitschrift 1965, Heft 1; Sennestadt GmbH (Hg.): Sennestadt. Geschichte in Daten und Bildern 1969–1980, Bielefeld 1980; Peter Holst: Städtebau und Nachkriegszeit. Das Experiment Bielefeld-Sennestadt, in: Beaugrand, Stadtbuch, S. 302–307.

[123] Vgl. Landkreis Bielefeld: 150 Jahre, S. 57; Vogelsang: Kleine Geschichte, S. 42f.

„Kind des Landes und des Kreises […] nur das Beste vom Land NRW erwarten".[124]

Innenminister Weyer legte seine Pläne zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld im Juli 1971 der Öffentlichkeit vor. Der Minister sprach sich deutlich dafür aus, den Landkreis aufzulösen und die ihm angehörenden Kommunen in die kreisfreie Stadt Bielefeld einzugliedern.[125] Nur kurz zuvor hatte der nordrhein-westfälische Städtetag als Interessenvertretung der kreisfreien Städte diese Zusammenführung aufgrund der engen Verflechtung von Landkreis und Stadt in seiner Stellungnahme zur Gebiets- und Verwaltungsreform ebenfalls klar befürwortet. Neben dem „Oberzentrum" Bielefeld sah der Städtetag mit Blick auf Kommunen wie Brackwede, Sennestadt oder Jöllenbeck keine Möglichkeit mehr für eine eigenständige Entwicklung.[126]

Nun waren die betroffenen Gemeinden und Kreise aufgefordert, entsprechend der rechtlich verankerten Anhörungspflicht zu den ministeriellen Vorstellungen bis Ende September 1971 Position zu beziehen. Die vom Innenminister eingeräumte Frist zur Stellungnahme wurde von den betroffenen Gemeinden und dem Kreis allerdings als zu kurz empfunden, zumal vier der zehn Wochen in die Ferienzeit fielen. Es sei, so Landrat Schwickert (SPD), „nicht einzusehen, daß die kommunalen Parlamente unter Zeitdruck ein für die Existenz der kreisangehörigen Gemeinden und des Kreises so wichtiges Gesetz beraten".[127] Unterstützt wurde dieses Anliegen auch durch den nordrhein-westfälischen Landkreistag, der sich in gleicher Sache beim Innenminister beschwerte. Eine Stellungnahme sei „bis zu dem genannten Termin technisch kaum möglich".[128]

Obwohl intern im Innenministerium ein straffer Zeitplan existierte – die Regierungsvorlage sollte rasch dem Landtag vorgelegt werden, damit die Neuordnung möglichst zum 1. Juli 1972 in Kraft treten konnte – wurde die Anhörungsfrist entsprechend der vor Ort artikulierten Wünsche um einen Monat bis Ende Oktober 1971 verlängert.[129] Den Betroffenen sollte so ausreichend Zeit eingeräumt werden, den ministeriellen Neuordnungsvorschlag zu prüfen und eine fundierte Stellungnahme zu erarbeiten. Das Innenministerium vermied alles, was den Eindruck

[124] Westfalen-Blatt vom 20. 3. 1971: Sennestadt will handeln, bevor es der Landtag tut. Zur Bedeutung der regionalen Presse vgl. ferner Meier: Milieu, S. 15–30, 243–294.

[125] Der Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Bielefeld, S. 24.

[126] Städtetag Nordrhein-Westfalen: Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum 2. Neugliederungsprogramm, beschlossen vom Landesvorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen in seiner 108. Sitzung am 13. 5. 1971 in Köln, [Köln 1971] (künftig Städtetag NRW, Gebiets- und Verwaltungsreform), in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/99, Bd. 2; allgemein vgl. Friedrich Geißelmann: Die kommunalen Spitzenverbände. Interessenvertretung und Verwaltungsreform, Berlin 1975, S. 207–265.

[127] Schreiben des Landrats Schwickert (MdL) an den Innenminister, Bielefeld, 5. 8. 1971, in: LA NRW R, NW 486–90. Vgl. auch Schreiben der Gemeinde Senne I an den Innenminister, Senne I, 28. 7. 1971; Schreiben der Stadt Brackwede an den Innenminister, Brackwede, 2. 8. 1971; beide in: ebd.

[128] Schreiben des Landkreistags NRW an den Innenminister zur Neugliederung im Raum Bielefeld, Düsseldorf, 30. 7. 1971, in: LA NRW R, NW 486–90.

[129] Schreiben des Innenministers an den Landkreistag NRW zur Verlängerung der Anhörungsfrist, Bielefeld, 28. 8. 1971, in: LA NRW R, NW 486–90.

erwecken konnte, die gesetzlich garantierte Anhörungspflicht der betroffenen Gebietskörperschaften solle unterlaufen werden. Auch später, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, wurde mit Verweis auf die ablaufende Legislaturperiode zwar stets auf Termin- und Zeitdruck hingewiesen. Gleichzeitig zügelten sich die Planer und Reformer aber selbst, „weil angesichts der sehr knappen Termine der Vorwurf erhoben werden könnte, Landesregierung und Innenminister wollten das Landesplenum bei der Beratung zeitlich unter Druck setzen. Dieser Vorwurf ist uns schon beim Aachen-Gesetz gemacht worden“.[130]

Im Kreis Bielefeld stieß der ministerielle Vorschlag zum Teil auf harsche Kritik. Die Gemeinde Jöllenbeck sah sich als „ein leistungs- und entwicklungsfähiges Zentrum mit allen Einrichtungen der kommunalen Grundausstattung“,[131] so dass die wichtigsten Voraussetzungen für die Selbstständigkeit einer Kommune erfüllt seien. Die Gemeinde befürchtete gar, dass nach der Beseitigung der „funktionierenden Selbstverwaltung“ die „bestmögliche Versorgung der Bevölkerung […] nicht mehr gewährleistet“ sei.[132] Daneben setzten sich insbesondere die südlichen Kommunen für den Fortbestand des Kreises ein. Nur innerhalb eines Kreises konnten die Kommunen auf den Erhalt ihrer Selbstständigkeit hoffen. Ein gut funktionierendes Gemeinwesen dürfe nicht zerschlagen werden, war aus Sennestadt zu hören. Die junge Stadt fungiere eben nicht als „Schlafzimmer Bielefelds“ und damit als seelenloses Anhängsel des ostwestfälischen „Oberzentrums“.[133] Vielmehr verfüge sie über ein autonomes kommunales Leben mit eigenen Einkaufs- und Freizeitangeboten, das den weiteren Ausbau zu einem Bielefeld entlastenden „Mittelzentrum“ rechtfertige. Sennestadt hatte bereits im März 1971 deutlich diesen Autonomiewillen artikuliert. Bürgermeister Hans Vogt[134] (SPD) bat den Innenminister, der „das Experiment ‚Sennestadt‘ von Anfang an gefördert“ habe, den Erfolg seiner Aufbauarbeiten nicht durch eine „imperiale Lösung“ zugunsten Bielefelds zu gefährden: „Unsere Bürger haben die Sennestadt als ‚ihre Stadt‘ angenommen und mit Hilfe des Landes in lebendiger Selbstverwaltung so ausgestaltet, daß nicht nur die Sennestädter selbst, sondern auch rd. 30 000 Nachbarn […] hier am Ort ‚ihr Mittelzentrum‘ mit Gymnasium, Realschule, Hallen-

[130] Schreiben des Ministerialdirigenten Eising an Innenminister Weyer über den Staatssekretär zur Terminplanung für den Neuordnungsraum Bielefeld, Düsseldorf, 24. 2. 1972, in: LA NRW R, NW 348–130.

[131] Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12. 9. 1972 zur 2. Lesung des Bielefeld-Gesetzes, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2012, S. 19f.

[132] Schreiben des Regierungspräsidenten (RP) Detmold an den Innenminister zur Neuordnung Bielefelds, Detmold, 8. 11. 1971, in: LA NRW R, NW 486–90.

[133] Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12. 9. 1972 zur 2. Lesung des Bielefeld-Gesetzes, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2012, S. 20; Neue Westfälische vom 26. 3. 1971: Deutliche Mehrheit im Rat für Selbständigkeit Sennestadts; Westfalen-Blatt vom 26. 3. 1971: Stadtrat endgültig für Selbständigkeit; Neue Westfälische vom 11. 9. 1971: Überwältigende Mehrheit im Rat für die Selbständigkeit Sennestadts; Westfalen-Blatt vom 13. 9. 1971: Ratsmehrheit für Selbständigkeit. Vgl. auch Schreiben des Regierungspräsidenten in Detmold an den Innenminister zur Neuordnung Bielefelds, Detmold, 8. 11. 1971, in: LA NRW R, NW 486–90.

[134] Hans Vogt (* 25. 6. 1922 Bielefeld, † 10. 3. 2007 Bielefeld-Sennestadt), selbstständiger Vulkaniseurmeister.

bad und Sporthalle […], Haus der Jugend, Markt, Fachärzten, Fachgeschäften u. a. m. vorfinden".[135]

Nach der Bekanntgabe der Neuordnungspläne des Innenministeriums wiederholte Sennestadt das deutliche Bekenntnis zur Selbstständigkeit.[136] Unterstützung erhielt die Stadt dabei auch von ihrem Planer. Reichow schrieb dem Innenminister: Da „Bielefeld ohnehin ein Weichbild von etwa der Größe Dortmunds bekommt und in dieses allenfalls in Jahrzehnten hineinwächst", gäbe es keinen Grund, die „in jeder Hinsicht erfolgreiche Sennestadt" einzugemeinden und „zu einem alltagsgrauen Vorstadtdasein" zu verurteilen. Neben der erfolgreichen Verkehrsunfallbekämpfung wurde der besondere „Bürger-Elan in überörtlichen und internationalen Kontakten" hervorgehoben, wie er sich beispielsweise bei der Teilnahme am populären Städtewettbewerb „Spiel ohne Grenzen" gezeigt habe. In der jungen Stadt habe sich bereits ein eigener „Bürgerstolz" herausgebildet.[137] Die Stadt hatte viel zu verlieren, nachdem sie mit so viel Elan und Pioniergeist, aber auch mit massiver materieller Hilfe gegründet worden war.

Sennestadt und Brackwede vertraten die Ansicht, das „Oberzentrum" Bielefeld brauche für seine Entwicklung ihre Stadtgebiete nicht, letztlich würden nur „entwicklungsfähige Entlastungsstädte" zerschlagen: Die Bildung unnatürlicher, rein technisierter Verwaltungseinheiten stelle den Begriff einer kommunalen Selbstverwaltung in Frage und wirke der Forderung nach mehr Demokratie entgegen.[138] So erhalte Bielefeld bereits aus dem nördlichen Kreisgebiet genug Raum, „um sich für über 100 Jahre entwickeln zu können".[139] Die vom Verlust der Selbstständigkeit bedrohten Kommunen befürchteten bei einem Zusammenschluss mit Bielefeld eine Vernachlässigung ihrer bisherigen Gemeindegebiete. Um die im Rahmen der ersten Neugliederungsphase in Brackwede konzipierten Projekte wie Hallenbad, Sportstätten und Umgehungsstraßen zügig umsetzen zu können, wurde ein Zusammenschluss mit Bielefeld zum jetzigen Zeitpunkt für falsch gehalten.[140] Zur

[135] Persönliches Schreiben des Bürgermeisters Vogt an Innenminister Weyer, Sennestadt 29. 3. 1971, in: LA NRW R, NW 486–115. Zur Entwicklung von Entlastungsstädten siehe auch Christian Heppner, Garbsen – Neue Mitte am Rand? Die Entstehung einer Stadt im suburbanen Raum 1945–1975, Hannover 2005; Woyke, Wohnen, S. 22–49.

[136] Westfalen-Blatt vom 6. 5. 1972: Sennestadt zu Regierungsplan: Gesichtspunkte ohne Bedeutung; Neue Westfälische vom 6. 5. 1972: Resolution an den Landtag: Ratsmehrheit für Selbständigkeit.

[137] Alle Zitate in: Schreiben Reichows an Innenminister Weyer, Hamburg, 19. 3. 1971, in: LA NRW R, NW 486–115.

[138] Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12. 9. 1972 zur 2. Lesung des Bielefeld-Gesetzes, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2012, S. 19f.

[139] Neue Westfälische vom 20. 3. 1971: Alternativvorschlag zur „großen Gebietslösung". Selbständigkeit der Stadt Brackwede in einem Großkreis Teutoburg sichern; Neue Westfälische vom 24. 9. 1971: Brackwedes Stadtrat: Eindeutiges Nein zu Neugliederungsvorschlägen. Westfalen-Blatt vom 24. 9. 1971: Brackwede will nicht Opfer sein. Einmütige Stellungnahme gegen Eingemeindung. Vgl. auch Schreiben des Regierungspräsidenten in Detmold an den Innenminister zur Neuordnung Bielefelds, Detmold, 8. 11. 1971, in: LA NRW R, NW 486–90.

[140] Neue Westfälische vom 31. 3. 1971: Brackweder Projekte um Jahre zurückgeworfen. Kommunalpolitiker lehnen Eingemeindung strikt ab. Allgemein zu den Motiven und Befürchtungen der Gemeinden vgl. Derlien/Queis: Kommunalpolitik, S. 52–56.

Stärkung der Gegenargumente beauftragte Brackwede wie viele andere Kommunen auch einen Gutachter aus der Verwaltungswissenschaft oder den kommunalen Spitzenverbänden. Die Stadt stützte sich bei ihrer Stellungnahme auf die wissenschaftliche Ausarbeitung der Professoren Roman Schnur und Heinrich Siedentopf von der Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer.[141] Eine Eingemeindung Brackwedes lief dieser zufolge den Zielen des ersten Neuordnungsabschnittes zuwider, in dem Brackwede selbst durch Eingemeindungen eine erhebliche Aufwertung erfahren habe. Die Gutachter warfen der Landesregierung vor, dass die Düsseldorfer Vorstellungen nicht die Entwicklungsziele des gesamten Raumes berücksichtigten, sondern ausschließlich der „quantitative[n] Vergrößerung Bielefeld[s] den absoluten Vorrang“[142] gäben.

Neben den offiziellen Repräsentanten der Stadt traten auch andere Gruppen für die Selbstständigkeit „ihrer“ Stadt ein. Im Schreiben der Werbe- und Interessengemeinschaft (WIG) e.V. Brackwede an Innenminister Weyer wandten sich Vertreter der Kaufmannschaft gegen eine Eingemeindung nach Bielefeld: Mit Verweis auf das „organisch gewachsene“ Einkaufszentrum Brackwede als Versorgungsmittelpunkt für die umliegenden südlichen Gemeinden und die „natürlich verlaufende Grenze des Teutoburger Waldes“ bestand die WIG mit allem Nachdruck auf der Selbstständigkeit Brackwedes und seiner Umgebung. Nur durch Erhalt dieser Autonomie sei „die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung und das Wachstum sowie der Ausbau im Handel und Gewerbe gesichert“.[143]

Auch der Landkreis hatte bereits früh und dann in regelmäßigen Abständen immer wieder seinen Lebenswillen erklärt. Mit großer Mehrheit sprach sich der Kreistag für die von Oberkreisdirektor Hans-Martin Kahler entwickelte Alternative der Bildung eines Umlandkreises aus.[144] Der neu zu bildende Kreis sollte die Gemeinden des Kreises Halle, die Gemeinden Spenge und Enger, die Großgemeinde Jöllenbeck, die Gemeinde Leopoldshöhe, die Stadt Oerlinghausen und die Südgemeinden des Kreises Bielefeld umfassen. Nach Auffassung Kahlers bot diese Lösung der Stadt Bielefeld genügend Planungs- und Entwicklungsraum und sicherte den Bestand selbstständiger Nebenzentren, die zur Entlastung des „Ober-

[141] Gutachten zur Situation der Stadt Brackwede innerhalb des Neugliederungsraumes Bielefeld, erstattet für die Stadt Brackwede/Westf. von Prof. Dr. Roman Schnur und Prof. Dr. Heinrich Siedentopf, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, September 1971, in: StdABi, Rechtsdezernat, Nr. 45; Roman Schnur/Heinrich Siedentopf: Zur Neugliederung in Ballungsräumen, dargestellt an der Situation der Stadt Brackwede innerhalb des Neugliederungsraumes Bielefeld, Köln 1971.

[142] Roman Schnur/Heinrich Siedentopf: Der Gesetzentwurf zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, in: Städte- und Gemeinderat 26 (1972), S. 225–228, hier S. 226; vgl. auch Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld vom 22. 3. 1972, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/1580.

[143] Schreiben der Werbe- und Interessengemeinschaft (WIG) e.V. Brackwede an den Innenminister zur Gebietsneuordnung des Raumes Bielefeld, Brackwede, 23. 11. 1970, in: StdABi, Rechtsdezernat, Nr. 45.

[144] Schreiben des Landrats Schwickert (MdL) an die Abgeordneten des Landtags NRW zur Neugliederung des Raumes Bielefeld, Bielefeld, 7. 9. 1971, in: LA NRW R, NW 486–91.

zentrums" beitrügen.[145] In einer leidenschaftlichen Rede verurteilte Landrat Schwickert die Vorstellungen des Innenministeriums. Schwickert, der zugleich Abgeordneter des Landtags war, schwor die versammelten Kommunalpolitiker darauf ein, weiter zu kämpfen, da beide Vorschläge die gleichen Realisierungschancen hätten: „Erst im Landtag wird die Ziege auf den Markt geführt!"[146] Wie wenig beeindruckt sich allerdings die Planer im Innenministerium von diesem vor Ort dokumentierten Kampfeswillen zeigten, verrät die dort vorgenommene handschriftliche Ergänzung des Schwickert'schen Ziegen-Zitats: „… und dann geschlachtet!"[147] Doch nicht nur im Innenministerium, sondern auch in den bisher nicht zu Bielefelds Kreisgebiet gehörenden Kommunen fand der Kahler-Plan wenig Gegenliebe und wurde weitgehend abgelehnt.[148]

Dass die Stadt Bielefeld, die sich als „wirtschaftlicher, kultureller und bildungspolitischer Mittelpunkt im ostwestfälisch-lippischen Raum"[149] gestärkt sah, die Neuordnungspläne des Innenministers ohne Einschränkung begrüßte, versteht sich fast von selbst. Der Rat erklärte sich noch einmal ausdrücklich bereit, Gespräche mit den Landkreiskommunen zu führen, um sich mit diesen vor der Verabschiedung des Neugliederungsgesetzes vertraglich über einen Anschluss zu einigen. Auch die Aussicht auf leistungsfähige Bezirksvertretungen und -verwaltungen sollte den zukünftigen Neubürgern die Akzeptanz der „großen Lösung" erleichtern.[150] Die Stadt Bielefeld konnte als Neuordnungsprofiteur den Zusammenschluss nun kaum noch erwarten. Als sich abzeichnete, dass sich die Gebietsreform um ein halbes Jahr verzögerte, bat die Stadt sowohl Landtag und Landesregierung als auch Innenministerium, für einen schnellen Abschluss der Neuordnung zu sorgen. Großzügig bot das ostwestfälische „Oberzentrum" auch seine Hilfe zur Beschleunigung des Verfahrens an. Falls drucktechnische Schwierigkeiten bestünden, könnte der Gesetzentwurf „innerhalb kürzester Frist durch einen der zahlreichen graphischen Betriebe in Bielefeld angefertigt" werden. Sogar etwaige Mehrkosten, die z. B. durch Nachtschichten entständen, wollte die Stadt übernehmen.[151]

[145] Vgl. Auszug aus der Rede von Oberkreisdirektor Kahler vor dem Kreistag des Kreises Bielefeld am 27. 8. 1971, S. 7, in: LA NRW R, NW 486–91. Vgl. auch Vorschlag des Oberkreisdirektors zur kommunalen Neuordnung des engeren Raumes Bielefeld, in: ebd.

[146] Neue Westfälische vom 28. 8. 1971: Landrat Klaus Schwickert will die Ziege des Landkreises im Landtag auf den Markt führen.

[147] Handschriftliche Notizen auf dem Zeitungsartikel der Neuen Westfälischen vom 28. 8. 1971: Landrat Klaus Schwickert will die Ziege des Landkreises im Landtag auf den Markt führen, in: LA NRW R, NW 486–91.

[148] Neue Westfälische vom 7. 9. 1971: Kahler-Plan findet keine Gegenliebe.

[149] Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12. 9. 1972 zur 2. Lesung des Bielefeld-Gesetzes, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2012, S. 21.

[150] Neue Westfälische vom 2. 9. 1971: Stadt Bielefeld ist erfolgreich – vermeidet aber jede Siegerpose. Zur Entwicklung der Bezirksverfassung vgl. Wolf Weber: Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform, Siegburg 1982, S. 291–310.

[151] Schreiben des Oberstadtdirektors Kuhn an den Ltd. Ministerialrat Köstering (Innenministerium) zur Gebietsreform Ostwestfalen/Bielefeld, Bielefeld, 26. 1. 1972, in: LA NRW R, NW 486–99.

Der vom Innenministerium erarbeitete Gesetzentwurf, der dem Landtag am 25. April 1972 zur Beratung vorlag, griff – trotz der von den betroffenen Kommunen artikulierten Bedenken – die bisherigen Pläne zur Schaffung einer großen kreisfreien Stadt Bielefeld unter Auflösung des Landkreises auf. In der ersten Lesung des sogenannten Bielefeld-Gesetzes hob Innenminister Weyer zur Legitimation der „großen Lösung“ die überregionale Akzeptanz dieser Maßnahme hervor: „Nicht unwichtig scheinen mir […] die Stellungnahmen der überörtlichen Behörden des Bundes und des Landes und anderer überörtlicher oder regionaler öffentlicher Körperschaften, die den Dingen aus etwas mehr Distanz gegenüberstehen als die unmittelbar betroffenen Gemeinden und Kreise, deren Stellungnahmen naturgemäß […] doch stark von den eigenen Interessen bestimmt sind.“[152]

Nicht nur die Gemeinden und Kreise hatten Gelegenheit erhalten, sich zu den Neuordnungsplänen des Innenministeriums zu äußern. Auch andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, Wirtschaftsvertretungen, Gewerkschaften, Kirchen und Verbände waren um Stellungnahmen gebeten worden. Die Handwerkskammer sowie die Industrie- und Handelskammer befürworteten die „große Lösung“, da „der Wirtschaftsraum Groß-Bielefeld weite Teile des die Stadt umgebenden Landkreises“ umfasse „und deshalb einer einheitlichen Verwaltung unterstellt werden“ solle.[153] Obwohl Interessen der Bundeswehr durch die Neugliederung nicht unmittelbar berührt wurden, begrüßte auch sie die Neuordnung. Die durch den Wegfall von Landkreisen bedingte Halbierung der Ansprechpartner im betreffenden Verteidigungskreis-Bereich wertete die Bundeswehr als „erhebliche Verbesserung“.[154] Die lokale Organisation des Deutschen Gewerkschaftsbundes wünschte sogar die „größtmögliche Lösung“ für die Stadt Bielefeld. Neben dem Landkreis Bielefeld sollten über das Kreisgebiet hinaus noch weitere Kommunen in den Großraum Bielefeld einbezogen werden.[155] Vom Gewerkschaftsvorstand in Halle wurde angeregt, den Kreis Halle nicht dem neuen Kreis Gütersloh, sondern der neuen Stadt Bielefeld zuzuordnen. Begründet wurde dies mit „wesentliche[n] kulturelle[n] und verkehrsmäßige[n] Verbindungen und Verflechtungen“[156] zum Raum Bielefeld.

[152] 1. Lesung des Entwurfs des Bielefeld-Gesetzes vom 25. 4. 1972, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokolle 7/46, S. 1688 f. Zum Gesetzgebungsverfahren vgl. Dierl/Dierl/Höffken: Der Landtag, S. 285–323.

[153] Schreiben der Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld an den Innenminister zur kommunalen Neugliederung im Raum Bielefeld, Bielefeld, 25. 3. 1971, in: LA NRW R, NW 486–87. Vgl. ferner Vermerk (Köstering/Innenministerium) anlässlich des Behördentermins in Bielefeld am 25. 3. 1971, in: LA NRW R, NW 486–87; Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld zu einer Verwaltungs- und Gebietsreform, Bielefeld, undat., in: Stiftung Westfälisches Wirtschaftsarchiv Dortmund (WWA Dortmund), K 3, Nr. 2300.

[154] Schreiben der Wehrbereichsverwaltung III an den Innenminister zum Neugliederungsvorschlag Bielefeld, Düsseldorf, 1. 12. 1971, in: LA NRW R, NW 486–87.

[155] Vermerk (Köstering/Innenministerium) anlässlich des Behördentermins in Bielefeld am 25. 3. 1971, in: LA NRW R, NW 486–87.

[156] Schreiben des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Landesbezirk NRW) an das Innenministerium zum Neugliederungsraum Bielefeld, Düsseldorf, 14. 10. 1971, in: LA NRW R, NW 486–87.

Auch die Kirchen meldeten sich zu Wort. Obgleich ihre Organisationsstrukturen durch die Gebietsreform nicht direkt berührt wurden, waren sie von der Neuordnung betroffen, da ein Teil ihrer Aufgabenerledigung auf einer Zusammenarbeit mit den Kommunen beruhte. Die katholische Kirche (Seelsorgebezirk Minden-Ravensberg-Lippe) sprach sich in der protestantisch dominierten Region für ein Groß-Bielefeld unter Einbeziehung des südlichen Landkreises aus, weil dies „auf kulturellem und sozialem Gebiet die größtmögliche Leistungsfähigkeit zur Folge" habe. Aufgrund der dank der Neuordnung erwarteten „planvollere[n] Besiedlung unseres Gebietes im Gegensatz zur bisherigen Entwicklung" wurde die Gebietsreform „auch von pastoralen Überlegungen aus mit Blick auf Gemeindebildungen […] für glücklich [ge]halten".[157] Das Erzbischöfliche Generalvikariat versicherte dem Innenminister, dass „die vorgesehene kommunale Reform richtig"[158] sei. Diese Neuordnung werde auch eine Neufestsetzung der Dekanatsgrenzen nach sich ziehen.

Von Seiten der Evangelischen Kirche waren dagegen sehr viel kritischere Töne zu vernehmen: „In der Bevölkerung des Landkreises Halle und des südlichen Landkreises Bielefeld hat sich im Blick auf die Gebietsreform ein Gefühl des Ausgeliefertseins verbreitet, das dem demokratischen Bewußtsein nicht gerade dienlich ist. Es dürfte darum wichtig sein, die Bevölkerung noch intensiver zu informieren." Mit Blick auf die enorme Vergrößerung der Stadt Bielefeld zum „Oberzentrum" und zur Universitätsstadt wurde die Sorge geäußert, dass „die kirchlichen Kindergärten, Krankenhäuser und Schulen zu den ersten gehören werden, deren Zuschüsse nicht den Erfordernissen entsprechend weitergeführt werden"[159] könnten. Insbesondere den Bodelschwinghschen Anstalten in Bethel und Eckardtsheim müsse ein Sonderstatus eingeräumt werden. Doch diese Bedenken und kritischen Anmerkungen waren die Ausnahme. Von den 25 angehörten überörtlichen und regionalen Stellen stimmten 22 der ministeriellen Neuordnungskonzeption zu.[160]

Die betroffenen Kreise, Städte, Ämter und Gemeinden erhielten nach der ersten Lesung des Bielefeld-Gesetzes im Rahmen einer öffentlichen Anhörung im Kurhaussaal von Bad Oeynhausen am 8. und 9. Mai 1972 ein letztes Mal Gelegenheit, ihren Standpunkt zur Neuordnung vor dem Ausschuss für Verwaltungsreform öffentlichkeitswirksam vorzutragen. Im Anschluss fand die Bereisung des Neugliederungsraumes statt, die Ausschussmitglieder verschafften sich einen letzten unmittelbaren Eindruck von den Verhältnissen vor Ort.[161] Die Stadt Bielefeld be-

[157] Beide Zitate in: Schreiben des Dekans Sunder (Seelsorgebezirk Minden-Ravensberg-Lippe) zur kommunalen Neuordnung, Bielefeld 21.3.1971, in: LA NRW R, NW 486–87.

[158] Schreiben des Erzbischöflichen Generalvikariats (Referat für Öffentlichkeitsarbeit, Amt für Planung) an den Innenminister zur Neugliederung des Raumes Bielefeld, Paderborn, 6.9.1971, in: LA NRW R, NW 486–87.

[159] Alle Zitate in: Schreiben der Evangelischen Kirche von Westfalen (Landeskirchenamt) zur Gebietsreform im Großraum Bielefeld, Bielefeld, 24.3.1971, in: LA NRW R, NW 486–87.

[160] 1. Lesung des Bielefeld-Gesetzes vom 25.4.1972, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokolle 7/46, S. 1688f.

[161] Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12.9.1972 zur 2. Lesung des Bielefeld-Gesetzes, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2012, S. 5. Zu den einzel-

grüßte erneut den Gesetzentwurf ausdrücklich. Sie hatte sich zu dieser Zeit bereits mit mehreren Umlandgemeinden und Ämtern über einen Zusammenschluss geeinigt. Als erstes schloss das Amt Dornberg mit seinen fünf Gemeinden am Ende der ersten Neuordnungsphase 1969 und damit im Vorgriff auf das Bielefeld-Gesetz mit der Stadt einen Gebietsänderungsvertrag ab. Zwei Jahre später kam es zu fünf Vertragsabschlüssen und 1972 folgten noch zwei weitere vertragliche Einigungen zwischen der Stadt Bielefeld und einzelnen Gemeinden und Ämtern.[162] Zwar sei – so beispielsweise der damalige Bürgermeister von Senne I, Norbert Schwabedissen, in der Rückschau – keiner von dem vorgesehenen Zusammenschluss mit Bielefeld begeistert gewesen, aber aufgrund der im Vergleich zu den Städten Brackwede und Sennestadt eindeutig schwächeren Position habe man „die Flucht nach vorn“[163] angetreten. Zu groß schien die Gefahr einer Aufteilung der dreipoligen Gemeinde Senne an Sennestadt, Brackwede und Friedrichdorf.

Bereits vor der Diskussion der Kabinettsvorlage hatte Landrat Schwickert als Mitglied des Landtags alle Landtagsabgeordneten angeschrieben, um ihnen das vom Kreis Bielefeld entwickelte Alternativmodell zum Neuordnungsplan des Innenministers zu erläutern. Das Bielefelder Modell eines Umlandkreises mit selbstständigen Nebenzentren erhalte „die bürgerschaftliche Mitwirkung in weitem Rahmen“ und führe „Zusammenhängendes zusammen, während der Vorschlag des Innenministers […] bestehende Verflechtungen“ zerschneide.[164] Da sich innerhalb der regierungstragenden Landtagsfraktion der SPD die Beibehaltung eines Kreises neben einer vergrößerten kreisfreien Stadt Bielefeld nicht durchsetzen ließ, suchte der Sozialdemokrat Schwickert zur Rettung „seines“ Kreises den Kontakt zur Oppositionspartei. Die CDU mit ihrer prinzipiellen Neigung zu kleineren Lösungen und weniger tiefgreifenden Änderungen hatte Bedenken gegen die „große Lösung“ geäußert und vor der „Schaffung von unübersehbaren Mammutstädten im Zuge der kommunalen Neuordnung“ gewarnt: „Größe allein sei kein Gewinn für eine Stadt, sondern könne vielmehr zur Last und für die Bürger zur Qual werden.“ Entsprechend präferierte die CDU-Landtagsfraktion zunächst

nen Positionen vgl. die Stellungnahme des Kreistages des Kreises Bielefeld vom 3. 5. 1972, des Rates der Stadt Sennestadt vom 4. 5. 1972, der Amtsverwaltung Dornberg, der Stadtverwaltung Brackwede, der Gemeindeverwaltung Jöllenbeck, alle vom 8. 5. 1972, und der Gemeindeverwaltung Senne I vom 10. 5. 1972, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/48, Bd. 6.

162 Während die Gebietsänderungen durch den Landtag ausgesprochen wurden, regelten die Gebietsänderungsverträge zwischen den Kommunen die künftige Entwicklung und Ausstattung des Gebietes. Die Stadt Bielefeld schloss mit den Gemeinden Gadderbaum (5. 10. 1971), Schröttinghausen, Häger (beide 10. 11. 1971), Theesen (29. 11. 1971), dem Amt Heepen und dessen Gemeinden Altenhagen, Brake, Brönninghausen, Heepen, Hillegossen, Lämershagen, Milse, Oldentrup, Ubbedissen (29. 11. 1971) sowie den Gemeinden Senne I (5. 5. 1972) und Vilsendorf (30. 5. 1972) Gebietsänderungsverträge ab. Vgl. Anlagen 1a bis 1r zum Bielefeld-Gesetz, GV.NW. 1972, S. 294–311; ferner die Gebietsänderungsverträge, in: StdABi, Rechtsdezernat, Nr. 12.

163 Michael Schläger: Wie viele Stadtbezirke braucht Bielefeld? Lösung nur im Konsens möglich, in: Westfalen-Blatt vom 6. 3. 2002.

164 Schreiben des Landrats Schwickert an die Abgeordneten des Landtags NRW zur kommunalen Neugliederung des Raumes Bielefeld, Bielefeld, 7. 9. 1971, in: LA NRW R, NW 486–91.

auch für die Region Bielefeld den Erhalt bzw. die Schaffung von „Mittelzentren als Entlastungsstädte“.[165]

Die Ortsunion in Jöllenbeck und Sennestadt setzte noch einmal große Hoffnung auf ihre Parteifreunde im Landesparlament.[166] In einem gemeinsamen Gespräch zwischen dem stellvertretenden Bürgermeister Steffen Schmidt (CDU), dem Vorsitzenden der Ortsunion Werner Wetterkamp und dem Oppositionsführer im Landtag, Heinrich Köppler, sicherte Letztgenannter den Ratsherren zu, sich in der Fraktion für die Selbstständigkeit Sennestadts einzusetzen.[167] Doch nur knapp zwei Wochen später einigten sich die beiden großen Fraktionen im Landtag, keine den Südkreis betreffenden Änderungsanträge zum Bielefeld-Gesetz zu stellen.[168] Trotz der gehegten Vorbehalte trug die Oppositionsfraktion in den folgenden entscheidenden Abstimmungen den Regierungsvorschlag mit. Köppler bevorzugte persönlich zwar aus grundsätzlichen Erwägungen auch den Erhalt der Selbstständigkeit Sennestadts und trat für die Zulassung eines entsprechenden CDU-Gruppenantrages ein, stieß hiermit aber innerhalb der Fraktion auf erhebliche Vorbehalte, da „für künftige kritische Abstimmungsfälle ein Präjudiz“[169] befürchtet wurde. Zwar brachten zur zweiten parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfes dennoch 25 CDU-Abgeordnete einen Änderungsantrag im Sinne Sennestadts ein, doch wurde der Antrag abgelehnt.

Die Gesetzesvorlage wurde in zweiter Lesung am 26. September 1972 bei sechs Gegenstimmen und sieben Enthaltungen angenommen.[170] Auch die zwei Tage später folgende dritte Lesung brachte keine Überraschung mehr.[171] Damit konnte das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld verabschiedet werden. Selbst Klaus Schwickert hatte einsehen müssen, dass kein Weg mehr an einer großen Stadt Bielefeld vorbeiführte. Der Kreis war selbst durch Neuzuschnitt nicht mehr zu halten. War Landrat Schwickert bei

165 Alle Zitate in: Die Glocke vom 6.5.1972: Kritik am Bielefeld-Gesetz. Heinrich Köppler (CDU) warnt vor Mammut-Städten. In gleicher Weise äußerte sich Klaus Schwickert im Gespräch mit der Autorin, Bielefeld-Brackwede, 20.8.2002.

166 Zur städtischen Lobby-Arbeit vgl. auch Pusch: Die kommunale Neugliederung, S. 148f.

167 Westfalen-Blatt vom 6.6.1972: CDU Sennestadt: Köppler wird für uns kämpfen. Auf jeden Fall Änderungsantrag im NRW-Landtag; Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12.9.1972 zur 2. Lesung des Bielefeld-Gesetzes, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2012, S. 26.

168 Westfalen-Blatt vom 20.6.1972: Auch Sennestadt soll zu Bielefeld; Neue Westfälische vom 20.6.1972: Wichtige Vorentscheidung: CDU-Fraktion im NRW-Landtag entschied knapp gegen Sennestadt.

169 Schreiben des CDU-Fraktionsvorsitzenden Köppler an den Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Rainer Barzel zur Eingemeindung Sennestadts nach Bielefeld, Düsseldorf, 13.9.1972, in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin (ACDP), 01-258-006/1.

170 Der Änderungsantrag enthielt den Vorschlag, Sennestadt in den neu zu bildenden Kreis Gütersloh zu integrieren. Vgl. Änderungsantrag vom 25.9.1972 zur 2. Lesung des Bielefeld-Gesetzes, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2076; 2. Lesung des Bielefeld-Gesetzes vom 26.9.1972, in: ebd., Plenarprotokoll 7/55, S. 2084–2086.

171 Es gab lediglich noch zwei Gegenstimmen und zwei Enthaltungen. Vgl. 3. Lesung des Bielefeld-Gesetzes vom 28.9.1972, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokolle 7/57, S. 2132.

seinem Amtsantritt 1967 noch ein strikter Gegner einer Eingemeindung großen Stils gewesen,[172] so stimmte auch er schließlich für das Bielefeld-Gesetz. In Anbetracht der ebenfalls vorhandenen Alternativbestrebungen, nur den Norden des Landkreises mit der Stadt Bielefeld zusammenzuschließen und den Südteil in den neuen Kreis Gütersloh zu integrieren und damit ein Auseinanderreißen des Landkreises in Kauf zu nehmen, erschien ihm der Zusammenschluss von Stadt und Landkreis als das kleinere Übel.[173]

Die Unabwendbarkeit des Zusammenschlusses hatten auch die betroffenen Landkreiskommunen einsehen müssen. Sie hatten sich mit einer Ausnahme alle vor Inkrafttreten der Neuordnung – zum Teil noch in letzter Minute – mit der Stadt Bielefeld über die Neuordnung geeinigt und dabei Sonderregelungen ausgehandelt. Einzig Sennestadt hielt als „letzter kommunaler Mohikaner“ an den Autonomieforderungen fest. Dabei hatte Sennestadts politischer Repräsentant, Bürgermeister Vogt, zwischen der ersten und zweiten parlamentarischen Aussprache über das Bielefeld-Gesetz verlauten lassen: „Wenn der Landtag entscheiden sollte, Sennestadt der Großstadt Bielefeld anzugliedern, dann wird der Rat der Stadt dagegen voraussichtlich nichts unternehmen.“ Weiter wurde Vogt in der *Neuen Westfälischen* zitiert: „Wir beugen uns einer demokratischen Entscheidung, die wir über einen Klageweg nicht den Juristen überlassen wollen.“[174] Vogt glaubte zu diesem Zeitpunkt – im Gegensatz zu anderen Kommunalvertretern – nicht mehr daran, dass sich im Landtag die Selbstständigkeit Sennestadts erhalten ließ, da „die Basis der rund 55 Abgeordneten aus CDU und SPD, die dazu neig[t]en, […] zu klein“ sei. Statt auf ein Wunder zu hoffen, sollte nun Kontakt zur Stadt Bielefeld aufgenommen werden. Der Rat werde sich „wohl oder übel […] über einen Gebietsänderungsvertrag unterhalten müssen“. Es sei nun wichtig, „im Falle eines Anschlusses an Bielefeld, ‚Kämpfer‘ für den neuen Rat zu bekommen, damit die Position Sennestadts gebührend vertreten“ sei. Der Bürgermeister kündigte an, dass auch er sich um einen Sitz im Stadtparlament der neuen Großstadt bemühen werde.

Sah es also zwischenzeitlich so aus, als könne sich auch Sennestadt mit Bielefeld über einen Vertrag verständigen,[175] so lehnte der Rat in öffentlicher Sitzung Ende August kurz vor der zweiten Lesung des Neugliederungsgesetzes Verhandlungen mit Bielefeld ab.[176] Zu groß war die Befürchtung, Gespräche oder gar

[172] Vgl. Vogelsang: Sie konnten zusammen nicht kommen, S. 28.

[173] Westfalen-Blatt vom 31.12.1997: Vor 25 Jahren: Gebietsreform bescherte dem Kreis turbulente Zeiten und Klaus Schwickert Familienärger; Gespräch der Autorin mit Klaus Schwickert, Bielefeld-Brackwede, 20.8.2002.

[174] Diese und die folgenden Zitate in: Neue Westfälische vom 24.6.1972: Wir werden uns der demokratischen Entscheidung des Landtags beugen. Bürgermeister Hans Vogt: Keine Klage vor dem Verfassungsgericht. Mit gleichem Tenor auch das Gespräch der Autorin mit Hans Vogt, Bielefeld-Sennestadt, 12.8.2003.

[175] Westfalen-Blatt vom 9.8.1972: Sennestadt jetzt bereit zur „Ehe“ mit Bielefeld?; Neue Westfälische vom 2.9.1972: Bielefeld macht Versprechungen. Aber alles läuft unter Vorbehalt.

[176] Neue Westfälische vom 1.9.1972: Deutliche Absage für die Stadt Bielefeld – Gebietsänderungsvertrag klar abgelehnt. Vgl. auch Neue Westfälische vom 26.8.1972: Stadtrat berät Änderungsvertrag mit Bielefeld; Westfalen-Blatt vom 5.9.1972: Für 30000 Sennestädter. Abgelehnter Gebietsvertrag sah weitgehende Zusagen vor.

eine vertragliche Einigung könnten einem Testament gleichkommen und jede Hoffnung auf den Erhalt der Selbstständigkeit schmälern. Im Falle einer Eingemeindung drohte der Rat nun unverhohlen mit einer Klage vor dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichthof in Münster. Sennestadts Stadtdirektor Klaus Meyer wurde in der lokalen Tagespresse mit den Worten zitiert: „In politischer Hinsicht ist alles gelaufen, […] jetzt kann nur noch die rechtliche Seite geprüft werden."[177]

Der Lehrstuhlinhaber für Raumplanung und Öffentliches Recht an der Universität Münster, Professor Werner Hoppe, der sich mit Arbeiten über Rechtsgrundsätze zur kommunalen Neuordnung einen Namen gemacht hatte,[178] wurde daraufhin im Oktober 1972 mit der Prüfung der Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde beauftragt. Der Jurist hatte bereits die Eifelgemeinde Heimbach in ihrem Kampf um die Selbstständigkeit vor dem Verfassungsgericht erfolgreich vertreten.[179] Parallel zur gutachterlichen Prüfung der Klagechancen griff Sennestadt nun wieder die Gesprächsofferten des großen Nachbarn auf. Ende Oktober und Anfang November trafen sich die Vertreter beider Städte und verhandelten über eine gemeinsame Zukunft. Diese Gespräche und Abmachungen wurden nun nicht mehr als „Testament", sondern als „Fallschirm" begriffen. Sennestadt wollte zweigleisig fahren.[180] Da die vom Land gesetzte Frist zum Abschluss von neuordnungsbedingten Gebietsänderungsverträgen abgelaufen war, konnte eine Vereinbarung zwischen beiden Städten nur noch in Form von gemeinsamen Erklärungen der Kommunalparlamente erfolgen. Nachdem sogar weitgehend Einvernehmen erzielt worden war und die Räte beider Städte das Verhandlungsergebnis grundsätzlich billigten,[181] kam allerdings noch einmal Sand ins Getriebe: Die von

[177] Westfalen-Blatt vom 3.10.1972: Prof. Hoppe in Sennestadt: In etwa sechs Wochen steht das Gutachten; Neue Westfälische vom 3.10.1972: Verwaltungsrechtler an „Sennestadt interessiert". Vgl. auch Neue Westfälische vom 15.9.1972: Sennestadt will notfalls das Land verklagen; Westfalen-Blatt vom 16.9.1972: Notfalls Klage. Sennestadt will so Selbständigkeit erhalten.

[178] Vgl. Werner Hoppe: Die Kontrolldichte bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Gebietsänderungsgesetzen. Bemerkungen zu einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 21. März 1969, in: Der Landkreis 39 (1969), S. 228 f.; ders.: Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 86 (1971), S. 473–480; ders.: Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform. Zugleich Bemerkungen zum Begriff „planerischer Flächenbedarf" im Aachen- und Bielefeld-Vorschlag des Innenministers NW, in: Städte- und Gemeinderat 25 (1971), S. 278–285; ders.: Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz. Eine Analyse, in: Städte- und Gemeinderat 26 (1972), S. 257–264.

[179] Neue Westfälische vom 29.9.1972: Wissenschaftler soll Sennestadt „retten"; VerfGH NW: Urteil vom 4.8.1972, VerfGH NW 13/71.

[180] Vermerk vom 10.11.1972 zum Treffen der Vertreter der Städte Bielefeld und Sennestadt am 25.10.1972, in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 46. Vgl. auch Entwurf einer gemeinsamen Erklärung, in: ebd.; Westfalen-Blatt vom 27.10.1972: Erste Verhandlung zwischen Bielefeld und Sennestadt. Vertragsabschluß hängt nun vom Gutachten ab.

[181] Erklärung des Rates der Stadt Bielefeld und des Rates der Stadt Sennestadt zu den Grundsätzen und Vorhaben für das jetzige Gebiet der Stadt Sennestadt in der neu gebildeten Stadt Bielefeld (Entwurf), in: StdABi, Rechtsdezernat, Nr. 46.

Bielefeld gemachten Zugeständnisse waren an die Voraussetzung gebunden, dass Sennestadt von einer Verfassungsbeschwerde absah.[182]

Ermutigt durch Professor Hoppe, der in seinem etwa hundert Seiten umfassenden Gutachten die Rechtmäßigkeit des Neuordnungsgesetzes für den betroffenen Raum Stück für Stück widerlegte, setzte Sennestadt nun alles auf eine Karte und zog das Gerichtsverfahren einer gütlichen Einigung vor.[183] Die Stadt reichte fünf Tage vor Inkrafttreten der Neuordnung am 27. Dezember 1972 Verfassungsbeschwerde in Münster ein. Zur Begründung hieß es, dass das Bielefeld-Gesetz die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verletze. Die Maßnahmen nach dem Neuordnungsgesetz seien, soweit sie Sennestadt betrafen, nicht mehr durch das öffentliche Wohl gedeckt. Statt einen Zusammenschluss mit Bielefeld strebte Sennestadt nun unter Beibehaltung der Selbstständigkeit eine Eingliederung in den neuen Kreis Gütersloh an.[184] Damit verschärfte sich der Ton zwischen beiden Städten.

Auch Brackwede hatte im Herbst 1972 die Erfolgschancen einer Verfassungsbeschwerde prüfen lassen, zu einer Klage kam es allerdings nicht. Der mit dem Gutachten betraute Beigeordnete des Städtebundes, Clemens Dahm, attestierte geringe Erfolgsaussichten, so dass die Stadt auf eine richterliche Nachprüfung der Entscheidung des Gesetzgebers verzichtete.[185] Stattdessen führten die städtischen Vertreter Brackwedes Gespräche mit Bielefeld, die in eine von beiden Städten im Dezember 1972 unterschriebene Erklärung zu den Grundsätzen und Vorhaben für das Gebiet der Stadt Brackwede nach dem Zusammenschluss mit Bielefeld mündete. In Brackwede herrschte die Meinung vor, dass „ein ‚Ende mit Schrecken‘ besser sei als ein ‚Schrecken ohne Ende‘“.[186] Jöllenbeck, das ebenfalls über

[182] Schreiben des Rechtsbeigeordneten Munzert (Bielefeld) an Stadtdirektor Meyer (Sennestadt) zur gemeinsamen Erklärung, Bielefeld, 14.12.1972; Ratsbeschluss der Stadt Bielefeld vom 13.12.1972 zur gemeinsamen Erklärung des Rates der Stadt Bielefeld und des Rates der Stadt Sennestadt über die künftige Förderung Sennestadts; Schreiben des Stadtdirektors Meyer an Oberstadtdirektor Kuhn zur gemeinsamen Erklärung, Sennestadt, 10.11.1972; alle in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 46; Neue Westfälische vom 8.12.1972: Oberbürgermeister Hinnendahl: „Entweder Verfassungsbeschwerde oder Papier – beides geht einfach nicht!“; Westfalen-Blatt vom 8.12.1972: Klare Haltung Bielefelds gegenüber Sennestadt. Bei Klage kein Vertrag.

[183] Neue Westfälische vom 1.12.1972: Prof. Hoppe: „Sennestadt hat gute Chancen vor Verfassungsgericht“; Neue Westfälische vom 2.12.1972: Prof. Hoppe will den Gesetzgeber mit seinen eigenen Waffen schlagen; Neue Westfälische vom 11.11.1972: Bei einer Klage hätte Sennestadt Chancen. FDP-Fraktionssprecher Koch in Sennestadt.

[184] Schreiben des Innenministers an die Beauftragten für die neue Stadt Bielefeld Hans Winter und Heinz-Robert Kuhn, Düsseldorf, 26.1.1973, in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 48. Vgl. auch Stellungnahme Werner Hoppes zur Verfassungsbeschwerde der Stadt Sennestadt, Münster, 31.7.1973, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 44.

[185] Gutachten über die Aussichten einer Verfassungsbeschwerde gegen das Land Nordrhein-Westfalen in Bezug auf die Eingemeindung Brackwedes nach Bielefeld, erstellt von Clemens Dahm, Düsseldorf, 30.10.1972, in: StdABi, Amt Brackwede, D 826. Nicht unwesentlich dürften auch die guten informellen Kontakte zwischen der Stadtverwaltung Brackwede und dem Landkreis für diese Entscheidung gewesen sein. Landrat Schwickert (MdL) war der Schwiegersohn des Stadtdirektors Generotzky.

[186] Westfalen-Blatt vom 26.9.1972: Die letzte Chance wurde vertan … Vgl. auch Erklärung des Rates der Stadt Bielefeld und des Rates der Stadt Brackwede, Bielefeld, 28.12.1972, in: StdABi, Rechtsdezernat, Nr. 45.

eine Klage nachdachte, hatte sich letztlich mit Bielefeld geeinigt und beschritt daher ebenfalls nicht den Gerichtsweg.[187] Im Fall Jöllenbeck hatte der Rechtswissenschaftler Hoppe für eine Verfassungsbeschwerde nur „25 bis 53 Prozent Erfolgsaussichten" gesehen.[188]

Sennestadt war dennoch nicht die einzige ihrer Selbstständigkeit beraubte Kommune, die vor den Verfassungsgerichtshof zog. Allein gegen das Bielefeld-Gesetz gab es drei weitere Klagen, die allerdings nicht das Stadtgebiet Bielefeld betrafen.[189] Die Landesregierung maß daher den Gerichtsverfahren, insbesondere der Verfassungsbeschwerde Sennestadts, für die weitere kommunale Neuordnung des Landes grundsätzliche Bedeutung zu. Aus diesem Grund hielt Innenminister Weyer es für „angebracht, einen Hochschullehrer mit der Wahrnehmung der Interessen des Landes zu beauftragen, zumal der Vertreter der beschwerdeführenden Gemeinden, Herr Prof. Dr. Werner Hoppe, nach dem für ihn erfolgreichen Heimbach-Urteil versuchen" werde, „die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur kommunalen Neugliederung erneut grundsätzlich in Frage zu stellen".[190] Mit Professor Eberhard Schmidt-Aßmann, der an der Ruhr-Universität Bochum einen Lehrstuhl für öffentliches Recht innehatte, fand die Landesregierung auch rasch einen geeigneten Rechtsvertreter.[191] Die Stadt Bielefeld betraute mit Professor Frido Wagener, dem Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, ebenfalls einen ausgewiesenen Verwaltungswissenschaftler mit der Wahrung ihrer Interessen.[192]

Schmidt-Aßmann stellte im Folgenden Sennestadt als eine typische Vorstadt dar, für die „das Schutzgut der örtlichen Verbundenheit" nicht zutreffe. Von Seiten Sennestadts wurde dagegengehalten, dass gerade durch die Neugründung ein Gemeinschaftsgefühl, so etwas wie „Pioniergeist", entstanden sei.[193] Zur Rechtfer-

[187] Westfalen-Blatt vom 18.10.1972: Reelle Chancen für Klage prüfen; Neue Westfälische vom 21.10.1972: Jöllenbecks Gemeinderat will am 8. Dezember über Verfassungsbeschwerde entscheiden.

[188] So Werner Hoppe in seinem vor dem Gemeinderat in Jöllenbeck vorgetragenen Gutachten am 8.12.1972, zit. nach Neue Westfälische vom 9.12.1972: Jöllenbeck wird doch wohl in die neue Großstadt Bielefeld gehen.

[189] Zu nennen sind hier die Klagen der Gemeinden Destel, Levern, Niedermehnen, Sundern und Twiehausen (Ortsteile der Großgemeinde Stemwede), Lashorst (Ortsteil von Preußisch Oldendorf) sowie Nettelstedt, Oberlübbe, Rothenuffeln und Unterlübbe im Kreis Minden-Lübbecke.

[190] Innenminister Weyer an den Chef der Staatskanzlei zur Kabinettsvorlage hinsichtlich der Verfassungsrechtssachen zum Bielefeld-Gesetz, Düsseldorf, 31.1.1973, in: LA NRW R, NW 321–32.

[191] Entwurf des Schreibens von Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann an den Verfassungsgerichtshof NRW zur Verfassungsbeschwerde der Stadt Sennestadt, Bochum, 26.4.1973, in: LA NRW R, NW 321–39.

[192] Beschluss des Rates der Stadt Bielefeld vom 20.3.1973 zur Bestellung des Vertreters der Stadt Bielefeld in der Verfassungsstreitsache, in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 48.

[193] Westfalen-Blatt vom 5.7.1973: Gutachter der NRW-Landesregierung: Es gab keine Initiativen. Wählergemeinschaften hätten für die Selbständigkeit eintreten müssen. Vgl. auch Westfalen-Blatt vom 2.8.1973: Prof. Dr. Hoppe gab Stellungnahme ab. Auf Sennestadt nicht angewiesen. Opfer der Selbständigkeit nicht gerechtfertigt; Neue Westfälische vom 2.8.1973: Drei Fachprofessoren unterstützen Hoppe beim Sennestadt-Prozeß.

tigung der Neuordnung griff Schmidt-Aßmann des Weiteren das Fehlen von Aktionsgruppen und Wählergemeinschaften gegen die Neugliederung auf: Da „sich in Sennestadt keine Bürgerinitiativen gebildet“ hätten, die „mit Vehemenz für die weitere Selbständigkeit der Reichow-Stadt eingetreten wären“, spreche dies dafür, dass „auch in der Sennestadt ein Bielefelder gesamtstädtisches Bewußtsein vorhanden“ sei.[194] Dabei wertete er auch die Beteiligung der Sennestädter an der Kommunalwahl im März 1973 mit 64,6 Prozent als eine positive Beurteilung des Städtezusammenschlusses durch die Bevölkerung. Dass die Wahlbeteiligung in Sennestadt fast drei Prozentpunkte unter der durchschnittlichen Wahlbeteiligung im ganzen Bielefelder Stadtgebiet lag und die niedrigste seit Bestehen Sennestadts war, wurde zwar in Bielefelds Stadtverwaltung registriert, doch ließ sich dies nach dortiger Meinung nicht allein auf die Neuordnung zurückführen. Die Wahlbeteiligung im Innenstadtbereich war schließlich noch geringer gewesen.[195]

Die vom Bochumer Verwaltungswissenschaftler vorgebrachte Argumentation provozierte heftigen Widerspruch bei den politischen Repräsentanten Sennestadts: Der letzte stellvertretende Bürgermeister Steffen Schmidt sah überhaupt keine Notwendigkeit für Bürgerinitiativen, da „die drei Parteien in der Frage der Selbständigkeit die Interessen der Bürger“ vertreten und übereinstimmend im Rat den Zusammenschluss mit Bielefeld abgelehnt hätten.[196] Außerdem beweise die Wahlbeteiligung lediglich, dass die Bürger eine möglichst starke Vertretung ihrer Interessen im Gesamtrat der neuen Stadt wünschten. Gleichzeitig wurde auf durchaus vorhandene bürgerschaftliche Aktivitäten zum Erhalt Sennestadts verwiesen, wie etwa auf die Unterschriftensammlung anlässlich der Wirtschaftsschau WISA 1972 oder die Aktionen der Sportfreunde Sennestadts.[197]

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof bestätigte die Entscheidung des Gesetzgebers, „alle gegenwärtigen und künftigen Aufgaben der Planung, Koordinierung, Finanzierung und Ausführung“ in die Hand eines einheitlichen Planungsträgers zu legen. Würdigten die Richter auch den Gründer- und Bürgerelan in Sennestadt, so bestand für sie dennoch kein Zweifel an einer funktionalen Verflechtung mit Bielefeld: „Ihr Ausmaß, vor allem im Bereich der Energie- und Was-

[194] Westfalen-Blatt vom 5.7.1973: Gutachter der NRW-Landesregierung: Es gab keine Initiativen. Wählergemeinschaften hätten für die Selbständigkeit eintreten müssen. Vgl. auch Schreiben von Prof. Schmidt-Aßmann an Oberstadtdirektor Kuhn zur Verfassungsbeschwerde, Bochum, 12.4.1973, in: StdABi, Rechtsdezernat, Nr. 48; Stellungnahme Eberhard Schmidt-Aßmanns zur Verfassungsbeschwerde der Stadt Sennestadt gegen das Bielefeld-Gesetz, Bochum, 26.4.1971, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 43.

[195] Schreiben des Oberstadtdirektors Kuhn an Schmidt-Aßmann zur Verfassungsbeschwerde Sennestadts, Bielefeld, 24.4.1973; Schreiben des Oberstadtdirektors Kuhn an Wagener, Bielefeld, 24.4.1973; beide in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 48.

[196] Westfalen-Blatt vom 5.7.1973: Gutachter der NRW-Landesregierung: Es gab keine Initiativen. Wählergemeinschaften hätten für die Selbständigkeit eintreten müssen.

[197] In der Zeit vom 14. bis 25.9.1972 sammelte die Sennestädter Sportfreunde-Jugend über 6000 Unterschriften für die Selbstständigkeit der Stadt. Für die Aktion wurde mit Flugblättern, Plakaten und Pressenotizen geworben. Westfalen-Blatt vom 9.9.1972: Unterschriften für die selbständige Stadt; Neue Westfälische vom 13.12.1972: Sportfreunde-Jugend: Viele MdLs waren für die Selbständigkeit!; Neue Westfälische vom 5.7.1973: S. Schmidt: „Geradezu läppische Argumente gegen Selbständigkeit“.

serversorgung, des Krankenhaus- und Krankentransportwesens, der intensiven wechselseitigen Pendlerbeziehungen, des Berufsschulsektors, der Verkehrsverbindungen und des beträchtlichen Personennahverkehrs innerhalb des Bielefelder Raumes, ist […] hinreichend belegt."[198] Vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der Einwohner Sennestadts aus dem Bielefelder Raum zugezogen sei, halte sich – so die Richter in ihrer Urteilsbegründung – die „Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit" durch den Zusammenschluss in „erträglichen Grenzen, zumal auch im Bereich der Arbeitsplatz- und Pendlerbeziehungen verbindende Elemente" fortwirkten.[199] Es sei zwar richtig, dass die Eingemeindung von Sennestadt zur Deckung des Bielefelder Raumbedarfs nicht erforderlich sei, doch stehe diese Feststellung der konkreten Neuordnungsmaßnahme nicht entgegen. Die entscheidende Frage sei auch nicht, ob eine Gemeinde ihre Entwicklungschancen ohne die Zuordnung zu einer größeren Einheit genauso gut oder schneller realisieren könne, sondern ob die Erhaltung ihrer Selbstständigkeit mit dem Wohl der Gesamtbevölkerung innerhalb des größeren Verflechtungsbereiches vereinbar sei und sich sinnvoll in eine übergreifende Neugliederungskonzeption einfüge.[200] Ein Verfahrensfehler konnte nicht festgestellt werden. Die Verfassungsbeschwerde wurde von den Richtern als unbegründet abgewiesen. Damit hatte die Klage als letztes Mittel die Selbstständigkeit Sennestadts nicht retten können. Einem Groß-Bielefeld stand nun nichts mehr im Wege.

Der höchstrichterlich bestätigten Realität eines Groß-Bielefelds in die Augen sehend, richtete der bisherige Bürgermeister Hans Vogt einen Appell an alle Sennestädter: „Wir müssen uns nun auf diese Situation einstellen, das Beste aus ihr machen und uns als Bürger der neuen Stadt Bielefeld in gleichem Maße engagieren, wie bisher. […] Sorgen wir als Bürger, als Verein, als Ratsmitglied, im Bezirksausschuß und in der Verwaltung dafür, daß unsere langfristigen Pläne, die wir erarbeitet haben, Stück für Stück verwirklicht werden." Den Willen, sich den Tatsachen zu beugen und sich zukunftsorientiert mit den neuen Verhältnissen zu arrangieren, unterstrich Vogt dadurch, dass er den Aufruf als „Bezirksausschußvorsitzender und nicht mehr ‚Ex-Bürgermeister'" unterzeichnete.[201]

Mitten im städtischen Ballungsraum an der Ruhr: Bochum – Wattenscheid

Zwei Jahre nach der Neuordnung Bielefelds trat am 1. Januar 1975 der Zusammenschluss der beiden kreisfreien Städte Bochum und Wattenscheid zur neuen kreisfreien Stadt Bochum in Kraft. Damit verlor die zu diesem Zeitpunkt rund

198 VerfGH NW: Urteil vom 2.11.1973, VerfGH 17/72, S. 27, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 36.

199 Ebd., S. 33; vgl. auch Urteilsabdruck in: Deutsches Verwaltungsblatt 89 (1974), S. 516.

200 VerfGH NW: Urteil vom 2.11.1973, VerfGH 17/72, S. 25, 28, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 36.

201 Neue Westfälische vom 8.11.1973: Hans Vogt: Aufgaben bewältigen für Bielefeld und Ostwestfalen. Abschließende Stellungnahme zur Eingliederung Sennestadts; vgl. auch Westfalen-Blatt vom 8.11.1973: Stellungnahme zum Urteil des Verfassungsgerichtes. Hans Vogt: „Bewahren wir uns unsere Eigenarten …".

82 000 Einwohner zählende Stadt Wattenscheid nicht nur ihre Kreisfreiheit, sondern auch ihre kommunale Selbstständigkeit. Das neue „Oberzentrum“ Bochum wuchs entsprechend auf rund 420 000 Einwohner an und das Stadtgebiet umfasste nun eine Fläche von rund 145 Quadratkilometern.[202]

Im Unterschied zu den vielen jungen Städten im Ruhrgebiet reicht die Geschichte Bochums und Wattenscheids weit ins Mittelalter zurück. Und beide Städte hatten von früheren Eingemeindungswellen profitiert. So hatte Bochum aufgrund von Eingemeindungen im Jahre 1904 die traditionelle Großstadtmarke von 100 000 Einwohnern überschritten. Die Stadt geriet allerdings in den folgenden Jahren mit ihrem Einzugsbereich unter anderem durch größere Nachbarstädte immer stärker unter Druck. Hinsichtlich ihres Flächenbedarfs und als Wirtschaftsstandort stand Bochum im Wettstreit mit den einwohnerstärkeren und wirtschaftskräftigeren Städten Essen im Westen und Dortmund im Osten. Im Norden wurde die Konkurrenz durch Gelsenkirchen zunehmend spürbar. Mit den Eingemeindungen in den Jahren der Weimarer Republik konnte Bochum allerdings weitere umfangreiche Gebietszugewinne erzielen. Auch die Entwicklung Wattenscheids blieb von diesen Neuordnungsmaßnahmen nicht unberührt. Im Jahre 1926 beschloss der preußische Landtag die Zusammenlegung von Stadtgemeinde und Amt Wattenscheid. Dies war die Geburtsstunde der knapp 63 000 Einwohner zählenden Mittelstadt. Wattenscheids Pufferlage zwischen den expandierenden Großstädten zeichnete sich allerdings zunehmend ab. Bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verschärften sich Probleme, denen bei der Neugliederungsdiskussion in den 1970er Jahren große Bedeutung zukam: zum einen die Umzugsintensität von Bochum nach Wattenscheid und zum anderen die Pendlerverflechtungen zwischen beiden Städten. Wohngebiete und Unternehmen lagen sowohl auf Wattenscheider als auch auf Bochumer Gebiet.[203]

Lokal sichtbarer Auftakt der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform in Wattenscheid war der Besuch der sogenannten Eising-Kommission, einer Expertengruppe des Innenministeriums unter der Leitung von Ministerialdirigent Paul Eising im September 1969.[204] Da die Gebietsreform im Ruhrgebiet aufgrund ihrer Komplexität als besonders sperriges Unterfangen galt, sollte dieser Neugliederungsraum gesondert untersucht werden. Aus diesem Anlass informierte sich die Arbeitsgruppe des Innenministers vor Ort. Auch in den folgenden Monaten wurden wiederholt per Vordruck Auskünfte über einzelne Städte eingeholt. Der Rat der Stadt Wattenscheid erklärte bereits zu diesem Zeitpunkt sowohl der Düsseldorfer Delegation als auch den kommunalen Nachbarstädten unmissverständlich „seinen Willen, die kommunale Selbständigkeit Wattenscheids unter Wahrung der

[202] Vgl. Köstering/Bünermann: Die Gemeinden, S. 124.

[203] Vgl. Marco Rudzinski: Motive und Interessen: Eingemeindungen in Bochum und im Ruhrgebiet 1904–1929, in: Jürgen Mittag/Ingrid Wölk (Hg.): Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005, S. 147–172; Hoebink: Mehr Raum, S. 87–124; Jörg Haase (Red.): Wattenscheid 1945–1974, hg. von der Stadt Wattenscheid, Wattenscheid [1974].

[204] Verwaltungsbericht der Stadt Wattenscheid 1967–1971, hg. vom Oberstadtdirektor der Stadt Wattenscheid, Wattenscheid 1972, S. 5f., in: StdABo.

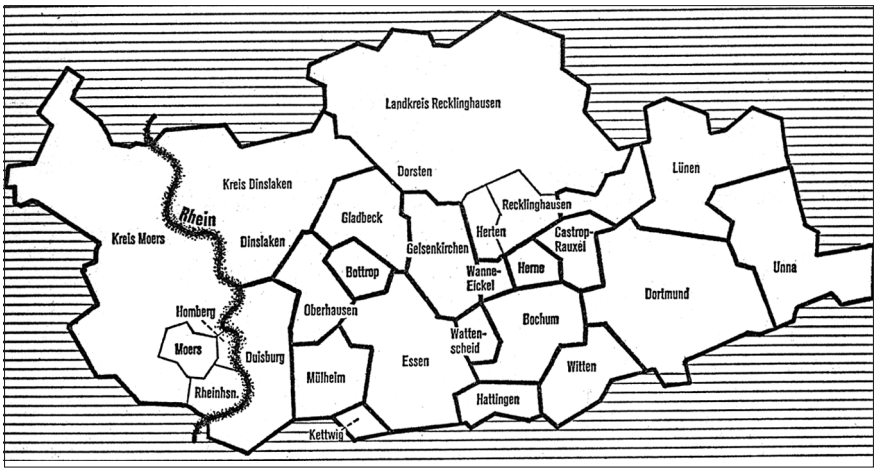


Abb. 9: Karte des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet, 1971

gegenwärtigen Grenzen zu erhalten".[205] Der Autonomiewille bestand fraktionsübergreifend bei allen politischen Kräften im Rat. Doch auf den Willen Wattenscheids allein kam es nicht an. Auch die anderen 15 kreisfreien Städte und betroffenen Kreise im Neuordnungsraum äußerten ihre Wünsche und Pläne. Um die Komplexität der Zusammenlegung der beiden Ruhrgebietsstädte Bochum und Wattenscheid im Ganzen darstellen und erklären zu können, ist daher die gesamte Städtelandschaft an Rhein und Ruhr in die Untersuchung einzubeziehen.

Im Ruhrgebiet gebe es zu viele „Dörfer", so ein Kerngedanke im Gutachten der von der Landesregierung eingesetzten Sachverständigenkommission. Es seien „neben einigen besonders kräftigen Zentren zu viele kleine Zentren" vorhanden, das Gebiet leide an einer „inneren Zersiedlung".[206] Die eigentlichen Handelsmetropolen und Verkehrsmittelpunkte des Raumes wurden mit Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund ausgemacht. Darüber hinaus hatten die Neuordnungsexperten in ihrem Gutachten 1968 lediglich im nördlichen Ruhrgebiet mit Gelsenkirchen und Recklinghausen zwei entwicklungsfähige Nebenzentren gesehen. Zwar gebe es der Bebauung nach noch weitere Großstädte, aber sie spiegelten letztlich die Kleinstadt und bäuerliche Dorfsiedlung wider, aus der sie vor hundert Jahren hervorgegangen seien. Dem Reformvorschlag (Mehrheitsvotum) entsprechend, der ausdrücklich als Diskussionsgrundlage gekennzeichnet war, sollten die kreisfreien Städte und Gemeinden des Ruhrgebiets zu sechs leistungsfähigen Verwaltungseinheiten zusammengeschlossen werden. Die Städte Mülheim/Ruhr, Oberhausen,

[205] Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Wattenscheid vom 21.5.1970, in: StdABo, WAT D 10/88.

[206] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S.198, vgl. auch ebd., S.28.

Bottrop, Gladbeck, Wattenscheid, Herne, Castrop-Rauxel, Lünen, Wanne-Eickel und Herten sollten in den Zentren Duisburg, Essen, Bochum, Dortmund, Gelsenkirchen und Recklinghausen aufgehen.[207]

Die unter Angleichung der Einwohnerzahl und Fläche neu zu schaffenden, in ihrer Leistungskraft ausgewogenen sechs Großzentren konnten nach Ansicht der Kommissionsmehrheit zum Vorteil des gesamten Raumes besser zusammenarbeiten, als es unter den zahlreichen, sehr heterogenen Ruhrgebietskommunen möglich erschien. Bisher, so das Gutachten, wetteiferten die Revierstädte im Kampf um Industrie und Gelände und trieben die Preise hoch. Landesfördermittel könnten deshalb kaum gezielt und effektiv eingesetzt werden. Ziel der Neuordnung im Ruhrgebiet solle es daher sein, Selbstverwaltungseinheiten zu schaffen, die über ausreichende Wirtschaftskraft und räumliche Ausdehnungsmöglichkeiten verfügten. Damit das Ruhrgebiet konkurrenzfähig zu anderen Wirtschafts- und Lebensräumen bleibe, brauche es besser ausgebaute Verkehrswege und einen koordinierten Nahverkehr. Auch sei eine schwerpunktmäßige Bebauungsplanung erforderlich, um die Zersplitterung der Industrieflächen, Wohnsiedlungen und Grünanlagen einzuschränken. Bildungs-, Unterhaltungs- und Kulturstätten sowie Einrichtungen der Gesundheits- und Daseinsvorsorge, der Erholung, der Müllverwertung etc. müssten regional abgestimmt zur Verfügung gestellt werden. Es sei sinnlos, wenn die vielen „unterschiedlich großen Gemeinden sich darüber zerstreiten“ würden, „wer welchen Anteil tragen“ solle.[208] Als Warnzeichen wurden die Krise im Bergbau und in der Stahlindustrie, die Abwanderung vorwiegend jüngerer Arbeitskräfte sowie das Stagnieren der Steuereinnahmen angeführt. Die Mehrheit der Ruhrgebietsstädte hatte einen Rückgang der Einwohnerzahlen zu verzeichnen.[209] Die in den sechs Großstädten aufgehenden Kommunen müssten einsehen, dass „die Zukunft ihres Raumes das Opfer der Eingliederung“ verlange. Für die Umsetzung dieses Plans, so das Gutachten, solle „nicht das Verhandlungs-

[207] Duisburg mit Mülheim und Oberhausen (918 046 Einw., 309 qkm); Essen mit Bottrop und Gladbeck (Altendorf) (910 137 Einw., 273 qkm); Bochum mit Wattenscheid und Herne (537 112 Einw., 175 qkm); Dortmund mit Castrop-Rauxel und Lünen (Altlünen) (821 803 Einw., 371 qkm); Gelsenkirchen mit Wanne-Eickel und Westerholt (475 084 Einw., 129 qkm); Recklinghausen mit Herten (179 352 Einw., 96 qkm). Vgl. Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 25, 29, 199.

[208] Arnold Gehlen: Der große Traum von der Weltstadt Ruhr, in: NRZ vom 12. 6. 1968. Siehe auch Bochumer Informationen (früher Bochumer Rathaus-Revue), 9. Jg., Nr. 1, 1. 3. 1971: Neuregelung vom Zentrum her. Ruhrgebiet bleibt Kernstück der Reformbemühungen, S. 7; Heiner Radzio: Leben können an der Ruhr. Fünfzig Jahre Kleinkrieg für das Revier, Düsseldorf/Wien 1970. Zur Konkurrenz der Hochschulstandorte siehe z. B. Hans Stallmann: Euphorische Jahre. Gründung und Aufbau der Ruhr-Universität Bochum, Essen 2004, S. 63–84.

[209] In den 1960er Jahren hatten 12 Ruhrgebietsstädte eine Abnahme ihrer Einwohnerzahlen zu verzeichnen. Mit 7 Prozent in der Zeit von 1961 bis 1968 war Herne am stärksten vom Bevölkerungsrückgang betroffen. Unter den kreisfreien Ruhrgebietsstädten hatten lediglich Wattenscheid (1,6 Prozent), Mülheim/Ruhr (1,1 Prozent) und Dortmund (0,9 Prozent) eine positive Bevölkerungsbilanz vorzuweisen. Vgl. Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 26 f.

ergebnis zwischen den einzelnen Städten abgewartet und auf Teillösungen abgestellt werden".[210]

Der Expertenvorschlag war ein Paukenschlag; er löste starke Empörung bei den Städten mittlerer Größe (unter 200 000 Einwohner) aus. Kommunalpolitiker und Städtevertreter warfen der Sachverständigenkommission Willkür, Inkonsequenz und Unkenntnis vor.[211] Die Städte pochten auf ihre Leistungskraft, auf gewachsene Gemeinschaften, auf alt verbriefte Stadtrechte und wiesen auf drohende Beschränkungen der kommunalen Demokratie hin. Die in den 1960er und Anfang der 1970er Jahre noch präsenten Erfahrungen mit den großen Eingemeindungen der Jahre der Weimarer Republik seien kaum dazu angetan, die betroffenen Kommunen zu dem Opfer der Eingemeindung zu ermutigen.[212]

Bereits im Gutachten B präferierte eine Minderheit der Sachverständigen das Modell der „Regionalkreise" bzw. der „erweiterten Regionalstädte" als eine Alternative, die den sechs Großzentren vorzuziehen sei. Da Strukturverbesserung und Koordination des Nahverkehrs keine lokalen, sondern regionale Aufgaben seien, sollten nach dem Minderheitsvotum vier „Regionalkreise" für ihre Mitglieder die Stadt- und Verkehrsplanung übernehmen, schlagkräftige Polizeizentren stellen und für Müllverbrennung oder Abwässerbeseitigung sorgen. Die Revierstädte würden auf diese Weise, von einigen notwendigen Korrekturen abgesehen, ihre Parlamente und ihre Selbstverwaltung behalten.[213]

Der nordrhein-westfälische Städtetag sprach sich ebenfalls entschieden gegen einen Zusammenschluss der 16 Ruhrgebietsstädte in Großzentren aus, da dies die Probleme des Ruhrgebiets nicht löse. Vielmehr solle „das vorhandene städtische Potential zur weiteren Entwicklung und Konsolidierung des umgebenden Raumes" genutzt werden. Die kommunalen Probleme lagen nach seiner Auffassung

[210] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 25–30, Zitate S. 28 f.; siehe auch Ruhr Nachrichten vom 9. 5. 1968: Sachverständige schlagen vor: „Herne und Wattenscheid nach Bochum eingemeinden".

[211] Das Gutachten, so hieß es, klammere hinsichtlich der Abgrenzung des Neuordnungsraumes nicht nur die seit Gründung zum Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk gehörenden Städte Hagen und Hamm, sondern auch die eindeutig zum Kerngebiet der Ruhr zählende Stadt Witten ohne jede Erklärung aus. Während Witten schließlich in der folgenden Neuordnungsdiskussion in den Raum Ruhrgebiet einbezogen wurde, blieben Hamm und Hagen weiterhin außen vor. Vgl. Manfred Bernau: Ruhrstädte wollen sich nicht auf dem Rietdorf-Altar opfern lassen. Einheitsfront gegen Superstädte im Revier, in: Westfälische Rundschau vom 29./30. 6. 1968. Hamm gehörte zum Neuordnungsraum Münster/Hamm und Hagen zum Raum Sauerland/Paderborn. Vgl. Der Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Ruhrgebiet, S. 8.

[212] Vgl. Zeitungsausschnitt vom 1. 2. 1968: Großangriff auf die kleinkarierte Landkarte verspricht leistungsstarke Verwaltungen. Gutachter wollen viele alte Landkreisgrenzen auslöschen, in: StdABo, ZA I D 2. Zum Abwehrkampf einzelner Städte im Ruhrgebiet vgl. Fiebig/Weichelt: Glabotki; Dieter Lück: „Ich bin für CAS". Die kommunale Neugliederung, in: Reinicke/Romeyk: Nordrhein-Westfalen, S. 447–450; Sabine Mecking: Eine kommunale Zwangsehe. Der Städtezusammenschluss von Bochum und Wattenscheid, in: Mittag/Wölk: Bochum, S. 363–385.

[213] Minderheitsgutachten der Kommissionsmitglieder Oberbürgermeister a. D. Dr. Bockelmann, Prof. Dr. Müller und Oberstadtdirektor Dr. Orth zur Frage der Neugliederung des Ruhrgebiets, in: Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 30 f.

nicht in der mangelnden Leistungsfähigkeit seiner Mitgliedskörperschaften, der kreisfreien Städte, sondern hauptsächlich in deren unzureichender Finanzausstattung. Um die mit der Industrieansiedlung vergangener Jahre entstandene ungeordnete Flächennutzung und Zersiedlung der Städtelandschaft, den Ausbau der Verkehrsverbindungen zwischen den Revierstädten sowie die angestrebte Funktions- und Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Räumen in den Griff zu bekommen, müsse die kommunale Neugliederung von den beiden Hauptentwicklungsachsen des Ruhrgebiets, der Hellwegachse und der Emscherachse, ausgehen. Die diese Zonen ignorierende Installierung von vier bzw. sechs Teilräumen mache es kaum möglich, die für die Städtelandschaft wichtigen, angrenzenden Ergänzungsräume bei weiteren Planungen mit einzubeziehen.[214]

Im Fall Bochum und Wattenscheid waren die Ausführungen des Städtetages im Hinblick auf seine beiden Mitgliedskommunen und die dadurch bedingte Interessenkollision nicht eindeutig. Obwohl er der Stadt Wattenscheid ein „gewachsenes Gemeinwesen mit starkem bürgerschaftlichem Engagement“ und hervorragende Leistungen vor allem bei der Umstrukturierung der Steinkohlegebiete bescheinigte, schloss er aufgrund des mangelnden Entwicklungsraumes der Stadt eine Fusion mit Bochum nicht kategorisch aus. Die Stadt Wattenscheid sei vollständig durch die erheblich größeren kreisfreien Städte Essen, Bochum und Gelsenkirchen umschlossen. Angesichts dieser Lage stelle sich die Frage, ob sie auf Dauer in der Lage sei, „sich als eigenständiges Gemeindewesen zu behaupten, oder ob es für sie und ihre Bürger nicht vorteilhafter wäre, den Zusammenschluß mit Bochum zu suchen“.[215] Ansonsten verwahrte sich der Städtetag gegen Eingemeindungen oder andere Kompetenzbeschneidungen seiner Mitgliedskörperschaften. Zur Gewährleistung einer geordneten Entwicklung im Ruhrgebiet müssten eigenständige kreisfreie Städte erhalten bleiben.

In der regionalen Tagespresse wurde zudem bezweifelt, dass mit den umfangreichen Eingemeindungen das Problem gelöst werde, da die „Eifersüchtelei“ zwischen den Städten lediglich auf eine höhere Ebene gehoben würde. Die Kritik richtete sich damit auch an die betroffenen Kommunen selbst: „Sicher sind die Revierstädte nicht unschuldig daran, daß die härtesten Konsequenzen gefordert wurden. Sie haben sich in manchen Fällen gegen Zusammenarbeit gesperrt, haben Kirchturmpolitik getrieben, Prestigedenken und Eifersüchtelei beherrschten oftmals die interkommunale Szene im Ruhrgebiet. Jeder plante, jeder sorgte für sich.“[216]

Im Zuge der Diskussion über weitreichende Städtezusammenschlüsse fehlte dann auch nicht die Forderung, das Ballungsgebiet zwischen Duisburg und Dortmund zu einer einzigen „Ruhrstadt“ zusammenzufassen. Heinz Neufang, Verbandsdirektor des Ruhrsiedlungsverbandes, trat 1968 mit seiner Vision der Zusammenführung von Revierstädten und -kreisen zur Weltstadt Ruhr an die breite

[214] Explizit wurden Gebiete in Richtung Rheinschiene, im Norden in Richtung des Lippe-Raumes und im Süden zum Ennepe-Ruhr-Kreis und zum Kreis Düsseldorf-Mettmann genannt. Städtetag NRW: Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 24–27, 42–49, 66–70, Zitate S. 26, 69.

[215] Ebd., S. 45.

[216] Gerd Goch: Reagieren kühl, in: WAZ, undat. [1968], in: StdABo, ZA I D 2.

Öffentlichkeit. Nach seiner Meinung war es nun an der Zeit, im Lebensraum von über fünf Millionen Menschen Verdichtungen von weltstädtischem Charakter zu schaffen. Sowohl der Staat Preußen als auch das Land Nordrhein-Westfalen hätten diesen Raum bisher weitgehend vernachlässigt. Lediglich ein einziges Mal in der Geschichte des Ballungsraumes, nämlich 1920 mit der Bildung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, habe sich das Land zu einer „Organisationstat" für den Ballungsraum Ruhr aufgerafft.[217] Neufang sah in der polyzentrischen Struktur, dem nahen Beieinander zahlreicher Siedlungskerne, eine Schwäche und Stärke der Region zugleich: Schwäche, weil sie bisher in vielen Bereichen nur Provinzielles trug. Die Stärke dieser Gliederung sei allerdings, dass sie dem Ruhrgebiet die Chance offengehalten habe, sich künftig zu einer „Stadtlandschaft" von hoher Qualität zu entwickeln, und dies sowohl im Hinblick auf die Lebensqualität der Bürger als auch im Hinblick auf die Anforderungen als moderner Wirtschaftsstandort. Durch den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs sei eine systematische Verdichtung von Arbeitsstätten und Wohnbevölkerung zu erreichen.[218]

Diesen Weltstadtträumen wurde jedoch sogleich entgegengehalten, dass das Ruhrgebiet „günstigstenfalls eine Region, in keinem Falle aber so etwas wie ‚eine Stadt'" sein könne.[219] Der schwerindustriell geprägte Agglomerationsraum sei aufgrund seiner Geschichte gänzlich anders strukturiert als monozentrische Stadtregionen. Während sich Berlin, Paris oder London durch rasches Zusammenwachsen kleinerer Orte mit einem dominierenden Zentrum entwickelt hatten, waren die Städte an Rhein und Ruhr während der Industrialisierung unabhängig voneinander gewachsen.[220]

Nicht nur, dass sich die Mitgliedsstädte des Ruhrsiedlungsverbandes von Direktor Neufangs Ruhrstadtträumen überrumpelt fühlten, auch von Seiten der Wissenschaft erfuhr dieser Fusionsplan wenig Unterstützung. Einige Forschungsinstitute prognostizierten vielmehr ein Auseinanderbrechen des Ruhrgebiets in einen aufblühenden Teil entlang der Rheinschiene, in einen wirtschaftlich schwächeren Teil im Osten und in eine langsam verkümmernde Emscherzone.[221] Geographieprofessor Karlheinz Hottes von der Ruhr-Universität Bochum nannte Merkmale, die Städte wie New York oder Paris, London oder Rom, Rio de Janeiro oder Tokio

[217] WAZ vom 12.6.1968: Direktor des Ruhrsiedlungsverbandes. Revier bisher vernachlässigt. Ziel: Weltstadt Ruhrgebiet. Vgl. ferner Reulecke: Metropolis Ruhr, S. 187–209; Heinz-Jürgen Priamus: Das Ruhrgebiet – weder Megastadt noch Region? Exemplarische Aspekte der fehlgeschlagenen Versuche, das Ruhrgebiet als Einheit zu etablieren, in: War die Zukunft früher besser? Visionen für das Ruhrgebiet, Begleitbuch zur Ausstellung „War die Zukunft früher besser? – Visionen für das Ruhrgebiet", Projektleitung und wissenschaftliche Konzeption Rainer Wirtz und Burkhard Zeppenfeld, Bottrop/Essen 2000, S. 119–132.

[218] Zeitungsausschnitt, undat.: Chancen des Reviers: Viele Zentren. Das Ruhrgebiet kann zu einer Stadtlandschaft von Weltrang werden, in: StdABo, ZA I D 2. Vgl. ferner Jürgen Mittag: Vom Dorf zur Großstadt: Industrialisierung, Bevölkerungswachstum und Eingemeindungen in Bochum und dem Ruhrgebiet, in: ders./Wölk: Bochum, S. 25–77.

[219] Karl Dziock: Keine Eingemeindung, in: WAZ vom 9.2.1968.

[220] Vgl. Detlev Vonde: Revier der großen Dörfer. Industrialisierung und Stadtentwicklung im Ruhrgebiet, Essen 1989.

[221] Arnold Gehlen: Der große Traum von der Weltstadt Ruhr, in: NRZ vom 12.6.1968.

zu Weltstädten machten. Der Wissenschaftler zählte notwendige Kriterien auf, wie die Verwaltung von Wirtschaftsimperien, internationale Börsenplätze, weltberühmte Theater und Orchester, eine Presse von Weltrang, einzigartige (Pracht-) Bauten, die es bei einer Stadtbesichtigung aufzusuchen lohne, Zentren der Mode etc. Ebenso dürften – um weitere „harte“ Kriterien anzuführen – politische Emigranten oder eine organisierte Verbrecherwelt nicht fehlen. All dies liege im Ruhrgebiet nicht vor. Eine Millionenbevölkerung mache, so Hottes, eben noch keine Weltstadt. Keine Revierstadt habe bisher das Format Münchens, Hamburgs, Düsseldorfs oder Kölns erreicht. Selbst Düsseldorf, lange Jahre als Schreibtisch des Ruhrgebiets gerühmt, weil dort die Konzerne Mannesmann und Thyssen ihre Verwaltungszentralen hatten, war nach Ansicht des Geographen kaum zur Stadt mit Weltrang prädestiniert.[222]

Schließlich wurden sowohl dem Vorschlag der Sachverständigenkommission, sechs Superstädte zu bilden, als auch der Idee einer „Weltstadt Ruhr“ keine realistischen Umsetzungschancen mehr eingeräumt. Vor Kommunalpolitikern, Städteplanern und Verwaltungsbeamten unterstrich Innenminister Weyer im Oktober 1970 dann auch, das Ruhrgebiet werde nicht anders als die anderen Landesteile behandelt. Eine Weltstadt Ruhr mit über fünf Millionen Einwohnern sei gegenüber dem übrigen Land mit seinen rund elf Millionen Einwohnern zu schwergewichtig.[223]

Hatte es die Landesregierung in den betroffenen Städten zwischen Rhein und Ruhr auch fast ausschließlich mit SPD-Mehrheiten zu tun, so erleichterte dies keineswegs die Durchsetzung der Neuordnungspläne, da die Sozialdemokraten in den Rathäusern, wenn es um ihre Stadt ging, die Gefolgschaft gegenüber den Genossen in Düsseldorf vermissen ließen.[224] Die (Ober-)Stadtdirektoren und (Ober-)Bürgermeister der vom Verlust der Autonomie gefährdeten Revierstädte waren nicht gewillt, die aus Düsseldorf artikulierten Neuordnungspläne tatenlos hinzunehmen. Sie tauschten sich auf mehreren Konferenzen über den Stand der Neugliederung aus, stimmten ihr Vorgehen gegenüber unliebsamen Reformmodellen der Landesregierung ab und wandten sich scharf gegen die vorgeschlagenen Stadtzusammenschlüsse. Aus Sicht der Städte berücksichtigten solche Fusionen nicht die Leistungen, die insbesondere Kommunen mit rund 100 000 Einwohnern

[222] So Karlheinz Hottes, zit. nach Friedrich Kassebeer, Millionen und ein Spleen machen keine Weltstadt. An der Ruhr bleibt die Vereinigung von 18 Städten eine Utopie/Neues Modell gesucht, in: Süddeutsche Zeitung vom 12. 11. 1970. Vgl. ferner Karlheinz Hottes: Das Ruhrgebiet im Strukturwandel. Eine wirtschaftsgeographische Zwischenbilanz, in: Bericht zur deutschen Landeskunde 38 (1967), S. 251–274; ders.: Entscheidungen im Ruhrgebiet: intern oder extern gesteuert?, in: Westfälische Forschungen 41 (1991), S. 170–186.

[223] WAZ vom 22. 10. 1970: Innenminister Weyer vor 300 Kommunalpolitikern: „Weltstadt Ruhr“ ist Utopie.

[224] Vgl. Dieter Düding: Zwischen Tradition und Innovation. Die sozialdemokratische Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1946–1966, Bonn 1995, S. 219; ders.: Volkspartei im Landtag. Die sozialdemokratische Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen als Regierungsfraktion 1966–1990, Bonn 1998.

ihren Bürgern böten.[225] Die städtischen Repräsentanten waren übereinstimmend der Meinung, dass „die Selbständigkeit der Städte unangetastet bleiben sollte". Denn nach Ansicht der Kommunalvertreter und -politiker waren die gutachterlich geforderten Groß- und Regionalstädte keine überschaubaren örtlichen Gemeinschaften mehr, sondern vielmehr Regionen. Allerdings wurde hinsichtlich der Abwehr der Düsseldorfer Pläne hervorgehoben, dass „man den Vorstellungen des Landes rein subjektive Gegengründe nicht gegenüberstellen könnte, die etwa dem Vorteil der betreffenden Städte allein entnommen" seien. Vielmehr hätten nur „von Sach- und Fachkunde getragene, konstruktive Gegenmeinungen […] Aussicht auf Erfolg".[226]

Die Solidarität zwischen den Revierstädten hinsichtlich der Neuordnungsfragen war aber keineswegs so groß und die Reihe so geschlossen, wie dies vielleicht aufgrund der gemeinsamen Sitzungen und Konferenzen den Anschein haben mochte. Da sich im Laufe der Neuordnungsdiskussionen die Interessen der Ruhrgebietsstädte aufgrund vermeintlicher Reformgewinne und -verluste auseinanderentwickelten, bröckelte die Allianz, und einzelne Städte artikulierten zunehmend ihre Expansionswünsche. Um ihre Interessen als kleinere kreisfreie Städte gegenüber den ausgewiesenen „Oberzentren" besser zu wahren, intensivierten daher seit März 1971 „vier kleinere Brüder" der Emscherzone, Recklinghausen, Herne, Castrop-Rauxel und Wanne-Eickel, ihre überörtliche Zusammenarbeit und planten einen Städteverbund.[227] An den Konsolidierungsgesprächen nahm auch Wattenscheid teil, obgleich es nicht in der Emscherzone, sondern an der Hellwegachse lag.[228]

Zur Vermeidung von umfangreichen Eingemeindungen wurde aus den Kommunen der Ruf nach einem starken kommunalen Regionalverband zunehmend lauter. In einem Schreiben vom 12. Juni 1971 hatten sich die Oberbürgermeister von zwölf Ruhrgebietsstädten für die Zusammenarbeit in einem Verband ausgesprochen. Rasch wurde diese Forderung auch von der breiteren Parteibasis aufgegriffen, wodurch sich der Druck auf die Landesregierung erhöhte. Mehrere SPD-Unterbezirke stimmten diesem Verlangen förmlich zu. Damit kein Zweifel über die Größe des Verbandes aufkam, wurde ein Einzugsgebiet von Moers bis Unna beschworen. Auch die Räte der Städte Essen, Oberhausen oder Mülheim hatten sich in gleicher Weise ausgesprochen. Die großen Randstädte Duisburg und Dort-

225 Zu den Treffen der (Ober-)Stadtdirektoren und (Ober-)Bürgermeister in Recklinghausen Ende Mai 1968 und in Essen am 28.6.1968 vgl. WAZ vom 1.6.1968: Hauptgemeindebeamte erarbeiten Gegengutachten. „Verwaltung muß ortsnah sein"; Dieter Willemsen: Initiative für die Anti-Eingemeindungsrunde kam aus Herne, in: Westfälische Rundschau vom 29./30.6.1968.

226 Tonbandaufnahme zur 9. Sitzung des Rates der Stadt Wattenscheid vom 25.6.1970, in: StdABo, WAT OB/4.

227 WAZ vom 25.2.1971: Wattenscheid schließt sich Städteverbund an; Westfälische Rundschau vom 6.3.1971: Ständige Arbeitsgruppe soll den Wunsch nach Verbund mit Fakten untermauern.

228 Um den vielfältigen, mit der Neuordnung zusammenhängenden Problemlagen besser gerecht zu werden, richtete die Stadtverwaltung Wattenscheid im April 1971 die Abteilung „10-1 Kommunale Gebietsreform" ein. Vgl. Verwaltungsbericht der Stadt Wattenscheid 1967–1971, S. 9, in: StdABo.

mund zeigten sich gegenüber dieser Initiative allerdings sichtlich distanzierter.[229] Wie lebhaft und politisch brisant die jeweiligen Planspiele betrieben wurden, mag ein Schreiben des Direktors des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Walter Hoffmann (SPD), an seinen Parteifreund Lothar Hentschel (SPD-Bezirk Westliches Westfalen) illustrieren, in dem es hieß: „Wie besprochen, übersende ich Dir in der Anlage die Karten und das Zahlenmaterial, das sich bei den verschiedenen Aufteilungsmöglichkeiten ergibt […]. Alle Unterlagen sind ohne Kopf, da der Landschaftsverband es sich offiziell nicht leisten kann, mit seinen Mitgliedskörperschaften ‚verschieben‘ zu spielen. Die Herren sind selbst dann empfindlich, wenn es sich um die Darstellung von Denkmodellen handelt.“[230]

Die Landesregierung allerdings unterstrich die von ihr gesetzten Prioritäten. Zunächst sollten die Grenzen der untersten Ebene, d. h. die der Städte und Kreise, neu gezogen werden. Erst für die folgende, achte Legislaturperiode war die Neuordnung der das Ruhrgebiet in unterschiedliche Zuständigkeiten teilenden staatlichen und kommunalen Mittelinstanzen geplant. Verständlich, dass der Ruhrsiedlungsverband im Hinblick auf eine erhoffte Aufwertung und Stärkung seiner eigenen Position diese Reihenfolge für falsch hielt. Da das Revier vor allem an einer mangelnden regionalen Zusammenarbeit kranke, müsse diese unverzüglich über eine einheitliche Mittelinstanz gewährleistet werden.[231] Doch in Düsseldorf hielt man an dem geplanten Reformmodus fest.

Das Jahr 1972 leitete die Wende von der allgemeinen Diskussion der Neugliederung des Ruhrgebiets zu konkreten Umsetzungsvorschlägen ein. Für Wattenscheid war die Ausgangslage denkbar schlecht, da bei einem Flugzeugabsturz Anfang 1971 mit Oberstadtdirektor Georg Schmitz und Oberbürgermeister Erwin Topp die eingearbeitete politisch-administrative Stadtleitung tödlich verunglückt war. Im September wurde der bisherige Beigeordnete Erwin Schlarbaum in das Amt des Oberstadtdirektors eingeführt. Das Oberbürgermeisteramt übernahm Ratsherr Herbert Schwirtz.[232] Im darauf folgenden Jahr starb im Oktober 1972 mit Hans-Joachim Bargmann ein weiterer wichtiger Interessenvertreter der Stadt. Der ehemalige Ratsherr Bargmann hatte seit 1966 den Wahlkreis Wattenscheid im Düsseldorfer Landtag vertreten.[233]

Auf den Ablauf der in Düsseldorf erarbeiteten Neugliederungspläne hatte dies keinen Einfluss. Nach der Auswertung der lokal und regional erhobenen Strukturdaten gab Innenminister Weyer im September 1972 den „Vorschlag zur Neuglie-

[229] Informationsdienst Ruhr (idr) Nr. 18, 1971 (29. 9. 1971): Ruf nach Einheit wird lauter. SPD-Politiker bekräftigen Oberbürgermeister-Papier, auch in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommission Kommunale Neugliederung, Bd. 1.

[230] Schreiben des Direktors des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Walter Hoffmann, an die SPD/Bezirk Westliches Westfalen z.H. Lothar Hentschel, Münster, 8. 2. 1971, in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommission Kommunale Neugliederung, Bd. 1.

[231] Haller Kreisblatt vom 4. 10. 1972: Neuordnung als Arznei für „kranken Mann an der Ruhr“.

[232] Vgl. Verwaltungsbericht der Stadt Wattenscheid 1967–1971, S. 5 f., in: StdABo.

[233] Vgl. Vogel, 60 Jahre, S. 166; Hans-Joachim Bargmann war von 1964 bis 1969 im Rat der Stadt Wattenscheid tätig.

derung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet" bekannt. Präsentiert wurden zwei Alternativmodelle: Der erste Vorschlag, das sogenannte Städte-Kreismodell, ging von der Bildung acht kreisfreier Städte aus. Dieser Plan basierte auf einer rigorosen Einkreisungs- und Eingemeindungspolitik. So musste eine kreisfreie Stadt im städtischen Ballungsraum Ruhrgebiet über mindestens 200 000 Einwohner verfügen. Acht große Städte waren vorgesehen: Bochum (626 414 Einw., 196,66 qkm), Bottrop (201 191 Einw., 134,13 qkm), Dortmund (730 498 Einw., 323,06 qkm), Duisburg (750 738 Einw., 350,22 qkm), Essen (711 669 Einw., 210,85 qkm), Gelsenkirchen (346 351 Einw., 104,16 qkm), Mülheim (192 907 Einw., 88,20 qkm) und Oberhausen (246 167 Einw., 77,02 qkm).[234] Nach dem zweiten Vorschlag, der als „Städteverbandsmodell" bezeichnet wurde, sollten die über sechzig Einzelkommunen unter Wahrung ihrer Selbstständigkeit zu vier Städteverbänden um die „Oberzentren" Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund zusammengeschlossen werden. Die kommunalen Aufgaben blieben in der Verantwortung der Mitgliedsstädte, und dem Verband würden die Aufgaben mit großräumigem Bezug obliegen. Dem Stadtverband Bochum sollten demnach die Städte Wattenscheid, Wanne-Eickel, Herne, Recklinghausen, Herten, Datteln, Marl, Witten, Hattingen und Bochum selbst angehören. Da dieser Zusammenschluss auch die Auflösung der Randkreise zur Folge hatte, wäre die herkömmliche Gliederung in Kreise und kreisfreie Städte beseitigt worden.[235]

Innenminister Weyer, der offiziell beide Alternativen als gleichwertig ansah, präferierte persönlich die Städteverbandslösung. Die Reaktion der betroffenen Kommunen fiel ambivalent aus. Die Stadt Bochum beispielsweise, der durch beide Lösungen eine Aufwertung ihrer Position im Ruhrgebiet in Aussicht gestellt wurde, wenn auch durch Modell 1 erheblich mehr als durch Modell 2, begrüßte die Vorschläge der Landesregierung. Der Rat der Stadt sprach sich am 8. Januar 1973 für den Zusammenschluss mit Wattenscheid, Wanne-Eickel und Herne und damit für Modell 1 aus.[236] In ihrer Stellungnahme erklärte die Stadt: „Mit Genugtuung hat die Stadt Bochum die Würdigung zur Kenntnis genommen, die ihr im Vorschlag des Innenministers zuteil geworden ist. Sie sieht darin eine Bestätigung ihrer Aussage, zur Bewältigung zusätzlicher Aufgabenbereiche objektiv fähig zu sein. Der Wille dazu ist ebenso vorhanden." In einem Nebensatz führte sie weiter aus: „Die gesteckten Ziele der kommunalen Neuordnung nach Modell 1 können nach Bochumer Auffassung jedoch besser erreicht werden, wenn das Gebiet der neu zu bildenden Stadt Bochum auch den Raum Hattingen/Herbede umfasst."[237] Hatte man sich von offizieller Seite in Bochum und in den anderen „Oberzentren" bis zu diesem Zeitpunkt in der Neugliederungsfrage zumeist eher bedeckt

[234] Der Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Ruhrgebiet, S. 38, vgl. speziell zu Bochum S. 96–138.
[235] Ebd., S. 295–321, speziell zu Bochum S. 308–310.
[236] Gesetzentwurf der Landesregierung zum Ruhrgebiet-Gesetz vom 10. 7. 1973, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2800, Bd. 1, S. 121.
[237] Stellungnahme der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bochum zu dem Neugliederungsvorschlag Ruhrgebiet des Innenministers, Bochum, 8. 1. 1973, in: StdABo, BO 10/407.

gehalten,[238] zeigte sich jetzt doch deutlich der Expansionswille der Großstädte. Die Stärkung des „Oberzentrums“ Bochum trug, so die Auffassung in Bochum, der besonderen Bedeutung der Stadt „als historisch entstandener geographischer Mittelpunkt eines Wirtschaftsraumes“ Rechnung, die aber „auch wegen des großen kulturellen Angebots (Universität und Schauspielhaus)“ gegeben sei.[239] Drei Monate später trat Bochum an die benannten Städte zwecks Abschluss von Gebietsänderungsverträgen nach dem Städte-Kreismodell heran.[240]

Die in ihrer Selbstständigkeit und/oder Kreisfreiheit gefährdeten Kommunen mittlerer Größe lehnten allerdings einen Zusammenschluss mit den „Oberzentren“ oder eine Einkreisung energisch ab. So sprachen sich auch die Städte Herne, Wanne-Eickel und Wattenscheid gegen eine Zusammenlegung mit Bochum aus.[241] Insbesondere in Wattenscheid unterstrich der Rat in seiner Sitzung am 25. Januar 1973 parteiübergreifend noch einmal die Notwendigkeit der Selbstständigkeit. Bereits in der Entschließung zur kommunalen Neuordnung vom 9. Mai 1972 hatte der Rat der Stadt behauptet, dass eine Eingemeindung Wattenscheids verfassungswidrig sei und sie im Widerspruch zum öffentlichen Wohl und zu gemeinderechtlichen Grundlagen stünde. Denn Paragraph 5 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung lautete: „Das Gebiet jeder Gemeinde soll so bemessen sein, daß die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.“[242]

Wattenscheids Oberbürgermeister Schwirtz stellte mit Bedauern fest, dass „das Wort Solidarität bei den Ruhrgebietsstädten von Monat zu Monat kleiner geschrieben“ werde. So agiere Bochum nun als Wolf, der nur auf den günstigsten Augenblick gewartet habe, in die friedlich um ihn grasende Schafsherde einzu-

238 Vgl. Ausführungen des Sprechers der CDU-Fraktion, Bürgermeister Norbert Withoit, anlässlich der Sondersitzung des Rates der Stadt Bochum am 8. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

239 WAZ, undat. [1971]: WAZ-Umfrage in den Revierstädten zur Gebietsreform, in: StdABo, ZA I D 2.

240 Aufstellung zum Verfahrensablauf der kommunalen Neugliederung im Neugliederungsraum Ruhrgebiet seit Übersendung des Vorschlags des Innenministers NRW, in: StdABo, BO 10/407.

241 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung zum Ruhrgebiet-Gesetz vom 10. 7. 1973, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2800, Bd. 1, S. 121.

242 Entschließung zur kommunalen Neuordnung des Rates der Stadt Wattenscheid vom 9. 5. 1972, Drucksache Nr. 1024, in: StdABo, WAT D 10/78; Entschließung vom 25. 1. 1973, in: LA NRW R, NW 484–99; vgl. auch WAZ vom 26. 1. 1973: Stadt geht vor das Verfassungsgericht! Wortlaut der Entschließung des Rates zum Weyer-Plan. Die fraktionslosen Ratsmitglieder Hildegard und Josef Böcher wandten sich allerdings in mehreren schriftlichen Anfragen an Innenminister Weyer, um in Wattenscheid mögliche Vorteile einer Eingemeindung darlegen zu können. Hierfür stellte der Innenminister bereitwillig Informationen zur Verfügung. Vgl. Schreiben des Ehepaars Hildegard und Josef Böcher an Innenminister Willi Weyer zur Vereinigung von Bochum und Wattenscheid, Wattenscheid, 4. 7. 1973; Antwortschreiben des Innenministers, Düsseldorf, 17. 7. 1973; Schreiben des Staatssekretärs Stakemeier an das Ehepaar Böcher zur kommunalen Neugliederung, Düsseldorf, 9. 8. 1973; Schreiben Josef Böchers an Innenminister Weyer zur Bestellung der Beauftragten in neu gebildeten Gemeinden und Kreisen, Wattenscheid, 28. 10. 1974; Antwortschreiben des Innenministers, Düsseldorf, 10. 12. 1974; alle in: LA NRW R, NW 484–101.

brechen. Doch Wattenscheid werde weiter voller Hoffnung und Optimismus für seine kommunale Selbstständigkeit eintreten, denn „auf unserer Seite steht das Recht und die Bürgerschaft".[243] Allen Beteiligten vor Ort in Wattenscheid war jedoch bewusst, dass die Selbstständigkeit der Stadt nur innerhalb eines Verbandes zu erhalten war. Sah der Rat der Stadt Wattenscheid auch im Städteverbandsmodell keine optimale Lösung, so stimmte er einer Zuordnung zum Stadtverband Bochum als kleinerem Übel zu, um der Eingemeindung zu entgehen.[244] Die Stadt neigte damit zwar zu Modell 2, entwickelte aber darüber hinaus – ebenso wie Witten – unabhängig von dem ministeriellen Vorschlag weitere eigene Neuordnungsvorschläge und -modelle.

Im Auftrag der Stadt Wattenscheid erstellte Heinrich Siedentopf, Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, ein Gutachten zur Situation der Stadt im Neugliederungsraum Ruhrgebiet. Darin hob er hervor, dass das Städte-Kreismodell mit den weiträumigen Zusammenschlüssen (Modell 1) einen Verstoß gegen das zentralörtliche, gestufte Gliederungsprinzip mit „Oberzentren", „Mittelzentren" und „Unterzentren" darstelle. Das Städteverbandsmodell (Modell 2) musste für die Stadt Wattenscheid aufgrund der damit verbundenen Sicherung der kommunalpolitischen Selbstständigkeit akzeptabler erscheinen. Allerdings hatte Siedentopf ebenso wie die Vertreter der Stadt Wattenscheid Bedenken hinsichtlich einer Zuordnung zum Städteverband Bochum, da die Verflechtungen Wattenscheids mit allen anderen umliegenden Städten unberücksichtigt blieben. Erst eine weitere Neuordnungsalternative, die allerdings nicht im Entwurf des Innenministeriums enthalten war, schien diesen Mangel zu beheben: das Modell eines Ruhrverbandes. Ein teilregionaler Verband selbstständiger Städte unter Einschluss der „Oberzentren" Essen und Bochum werde, so das Gutachten Siedentopfs, den Verflechtungen im Ruhrgebiet am besten gerecht.[245]

Das Ruhrgebiet war gespalten, etwa jeweils die Hälfte der Kommunen des Kernraumes entschied sich für die eine oder die andere Lösung: Während Dortmund, Essen, Bochum, Bottrop, Mülheim und Oberhausen für Modell 1 bzw. eine Variation dieses Modells votierten, plädierten Castrop-Rauxel, Herne, Lünen, Gladbeck, Recklinghausen und Wanne-Eickel für eine an Modell 2 orientierte Neuordnungsmaßnahme. Von den acht Hauptprofiteuren des Städte-Kreismodells sprach sich letztlich nur Duisburg eindeutig für das Städteverbandsmodell aus.[246]

[243] Erklärung des Wattenscheider Oberbürgermeisters im Rat am 25.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid. Siehe auch die Karikatur der Zeitung Welt am Sonntag zur Neuordnung im Ruhrgebiet: „Die Angst der Kleinen vor dem Bösen Wolf", 1974, in: Landtag intern 5 (15.2.1974), S.1.

[244] Entschließung des Rates der Stadt Wattenscheid vom 25.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[245] Heinrich Siedentopf: Gutachten zur Situation der Stadt Wattenscheid im Neugliederungsraum Ruhrgebiet, hg. von der Stadt Wattenscheid, Wattenscheid [1972/73], S.228ff; siehe auch ders.: Zu den Konzeptionen einer territorialen Neugliederung im Ruhrgebiet. Gutachten erstellt für die Städte Castrop-Rauxel, Herne, Recklinghausen und Wanne-Eickel, Herne 1972, auch in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[246] Die Städte Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund profitierten von beiden Modellen, wenngleich von Modell 1 stärker als von Modell 2. Gelsenkirchen sprach sich sowohl für eine Variation von Modell 1 als auch für Modell 2 aus. Von den sieben Städten, die

Der schnelle Schlagabtausch zwischen den „Oberzentren“ und den zugeordneten kleineren Zentren und Städten, zwischen Wissenschaftlern und Praktikern sowie zwischen Reformbefürwortern und -kritikern auf Landes- und kommunaler Ebene wurde von den örtlichen, aber auch überregionalen Printmedien protokolliert. Als die *Bild am Sonntag* im Juni 1972 über die Neuordnungspläne für das Ruhrgebiet samt der umfangreichen Eingemeindungen berichtete, fragte sie: „Wird er [der Bürger] künftig halbe Tagesreisen zu fernen Ämtern absolvieren müssen?“[247] In dem Bericht beschwor zunächst Heinz Köstering als Leitender Ministerialrat im Innenministerium und Gruppenleiter für die Neugliederung des Ruhrgebiets die Vorteile der Reform. Nach Köstering gehörte zu den positiven Effekten der Neuordnung, dass die zersplitterte Verwaltung des Ruhrgebiets durch die Schaffung großer Einheiten behoben werde. Diese größeren und leistungsfähigeren Verwaltungs- und Planungseinheiten kämen dem Bürger zugute, da sie u. a. die Grundlage für den großzügigen Auf- und Ausbau von Gesundheits-, Freizeit- und Sportzentren etc. böten. Gleichzeitig könne durch diese Zentralisierung und Zusammenlegung eine effektivere Wirtschaftsförderung betrieben werden, als es derzeit aufgrund der Zersplitterung des Ruhrgebietes möglich sei. Wie sehr die Reformplanungen von wirtschaftlichen Aspekten geprägt waren, gibt ein früheres Schreiben aus dem Innenministerium zu erkennen. Darin versicherte Ministerialdirigent Eising dem Bundesverband der Deutschen Industrie (Landesvertretung NRW), „bei der Neugliederung des Ruhrgebiets insbesondere auch darauf Bedacht zu nehmen […], der Wirtschaft den notwendigen Entwicklungsraum zu sichern“.[248]

Im gleichen Zeitungsartikel, in dem Köstering die Segnungen der Gebietsreform anpries, kritisierte der SPD-Landtagsabgeordnete und Politikwissenschaftler aus Bochum, Michael Hereth,[249] die negativen Begleiterscheinungen der Neuordnung. Hereth argumentierte im Gegensatz zu Köstering nicht aus infrastruktureller oder ökonomischer, sondern aus politischer Perspektive. Mit der Schaffung von „Superstädten“ und damit verbunden großen und entfernten Stadtparlamenten entferne sich die Demokratie vom einzelnen Bürger.[250]

Nach dem Städteverbandsmodell wären auch kleinere Städte im Ruhrgebiet selbstständig geblieben, wenngleich sie wesentliche Entscheidungskompetenzen

für Modell 1 votierten, sprachen sich Essen, Oberhausen und Bottrop uneingeschränkt dafür aus. Dortmund, Bochum, Gelsenkirchen und Mülheim schlugen an Modell 1 orientierte Eingemeindungsvarianten vor. Wattenscheid, das grundsätzlich zu Modell 2 neigte, präsentierte zudem genau wie Witten ein eigenes Neuordnungsmodell. Vgl. Informationsdienst Ruhr (idr) Nr. 7, 1973 (14. 2. 1973): Das Ruhrgebiet ist gespalten. Fazit der Stellungnahmen zu den Vorschlägen für die Neuordnung, auch in: LA NRW R, NW 370–599.

247 Walter Giott: Der Mond von Wanne-Eickel scheint künftig über Bochum, in: Bild am Sonntag vom 4. 6. 1972, auch in: LA NRW R, NW 370–595.

248 Schreiben des Innenministeriums (Eising) an den Bundesverband der Deutschen Industrie (Landesvertretung NRW) zur kommunalen Neugliederung im Ruhrgebiet, Düsseldorf, 13. 11. 1970, in: LA NRW R, NW 484–194.

249 Prof. Dr. Michael Hereth (* 1. 12. 1938 Bayreuth) promovierter Diplom-Volkswirt, ordentlicher Professor für Politische Wissenschaft an der Gesamthochschule Duisburg, 1. Vorsitzender des SPD-Unterbezirks Ruhr-Mitte, 1970–1975 MdL.

250 Walter Giott: Der Mond von Wanne-Eickel scheint künftig über Bochum, in: Bild am Sonntag vom 4. 6. 1972.

an die Vertretung des jeweiligen Städteverbandes hätten abgeben müssen. Diese Lösung, die in früheren Jahren von zahlreichen Revierkommunen noch abgelehnt worden war, gewann nun gerade unter den kleineren kreisfreien Städten als geringeres Übel wachsende Sympathie.[251] Doch das Modell scheiterte aus mehreren Gründen. In den 16 Städten des Ruhrgebiets lebten etwa 3,8 Millionen Menschen. Hatte sich auch je etwa die Hälfte der Stadträte für das eine oder andere Modell ausgesprochen, so zeigte sich hinsichtlich der Bevölkerungsverteilung und Entsendung von Landtagsabgeordneten ein anderes Bild. In den Städten, die Modell 1 samt Variation bevorzugten, lebten mehr als zwei Drittel (68,2 Prozent) der Bevölkerung des Ruhrgebiets. In dem Fall, dass sich die fünfzig entsandten Parlamentarier aus den 16 Kernstädten im Landtag bei einer Abstimmung uneingeschränkt an dem Votum ihrer Städte orientierten, standen 34 Stimmen für eine Neuordnung auf der Basis des Städte-Kreismodells (Modell 1) 15 Stimmen für das Städteverbandsmodell (Modell 2) gegenüber.[252]

Letztlich waren die vier benannten „Oberzentren" nicht bereit, sich von den kleineren Kommunen im Verband dominieren zu lassen. Gleichzeitig wehrten sich auch die betroffenen Randkreise gegen ihre Auflösung.[253] Parteipolitisch spiegelte sich dies darin wider, dass die SPD die Haltung der roten Rathäuser in den Großstädten unterstützte und sich die CDU für die Position der Kreise einsetzte, die wiederum stärker ihrer parteipolitischen Klientel entsprachen.[254] So bildete sich unter den zweihundert Landtagsabgeordneten keine Mehrheit für das vom Innenminister lange Zeit favorisierte Städteverbandsmodell. Die Alternative waren weitreichende Eingemeindungen.

Umfassende Zusammenlegungen zeichneten sich immer deutlicher ab. Der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 10. Juli 1973 sah vor, die vier kreisfreien Städte Bochum, Herne, Wanne-Eickel und Wattenscheid unter dem Namen Bochum zu vereinen.[255] Dies entspreche der „zentralen Funktion, die der Stadt Bochum als Einkaufs-, Verwaltungs- und Verkehrszentrum"[256] zukomme. Die Bildung eines einheitlichen Planungs-, Handlungs- und Finanzierungsraumes sei die Grundlage für eine bessere städtebauliche Ordnung, einen wirtschaftlicheren

[251] Vgl. Haller Kreisblatt vom 4. 10. 1972: Neuordnung als Arznei für „kranken Mann an der Ruhr".

[252] Vgl. Informationsdienst Ruhr (idr) Nr. 7, 1973 (14. 2. 1973): Das Ruhrgebiet ist gespalten. Fazit der Stellungnahmen zu den Vorschlägen für die Neuordnung. Witten wurde mit seinem eigenen Neuordnungsvorschlag samt Abgeordneten in dieser Rechnung nicht berücksichtigt.

[253] Die Kreistage von Recklinghausen, Moers, Dinslaken, Unna und Ennepe-Ruhr sprachen sich übereinstimmend für Modell 1 (samt Variationen) oder zumindest gegen Modell 2 aus. Vgl. Informationsdienst Ruhr (idr) Nr. 7, 1973 (14. 2. 1973): Das Ruhrgebiet ist gespalten. Fazit der Stellungnahmen zu den Vorschlägen für die Neuordnung.

[254] Köstering: Notwendige Reform, S. 8 f. Vgl. Düding: Volkspartei, S. 130 f., 136. Siehe auch SPD Pressemitteilungen und Informationen Nr. 55, 1966, betr. SPD in den Großstädten vom 22. 3. 1966; Mitteilungen des SPD-Parteivorstandes, Referat Kommunalpolitik, vom 25. 9. 1967, betr. SPD-Landräte und -Oberkreisdirektoren, Stand 15. 9. 1967, alle in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommunalpolitik: Anschriften 1964.

[255] Gesetzentwurf der Landesregierung zum Ruhrgebiet-Gesetz vom 10. 7. 1973, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2800, Bd. 1, S. 111–156.

[256] Ebd., S. 121.

Einsatz öffentlicher Mittel und für umfassende Rationalisierungs- und Spezialisierungsmaßnahmen der Verwaltung.

Nach der Bereisung des Neugliederungsraumes Ruhr durch den Ausschuss für Verwaltungsreform fand eine öffentliche Anhörung der Städte und Gemeinden statt. Die kommunalen Vertreter des östlichen Teils des Ruhrgebiets, dem Bochum und Wattenscheid angehörten, hatten am 18. Oktober 1973 in der Dortmunder Westfalenhalle die Möglichkeit, ihre Vorschläge und Argumente vorzutragen. Doch weder von Seiten der Neuordnungsgegner noch von den Befürwortern kamen neue Initiativen und Aspekte auf den Tisch. Das bereits aus den zahlreichen Stellungnahmen und Gutachten bekannte Pro und Contra wurde nur noch einmal öffentlichkeitswirksam präsentiert.[257]

Um einem Zusammenschluss mit einem der ausgewiesenen „Oberzentren“ in letzter Minute noch zu entgehen, rückten die beiden kreisfreien Städte Herne und Wanne-Eickel durch einen Gebietsänderungsvertrag zur neuen Stadt Herne zusammen. Die Bemühungen anderer Städte um Erhalt ihrer Selbstständigkeit, etwa von Rheinhausen, Kettwig oder Wattenscheid, hatten dagegen keinen Erfolg. Der Landtag verabschiedete am 8. Mai 1974 das Ruhrgebiet-Gesetz.[258] Mit Wirkung vom 1. Januar 1975 wurde eine umfangreiche Neugliederung wirksam.

Nach der „Lex Ruhr“ blieben von den 16 kreisfreien Städten des Ruhrgebiets lediglich neun übrig. Neben den vier „Oberzentren“ Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund behielten Oberhausen, Mülheim, Bottrop, Gelsenkirchen und Herne ihre Kreisfreiheit. Die Städte Castrop-Rauxel, Gladbeck, Lünen, Recklinghausen und Witten wurden eingekreist, die Städte Wanne-Eickel und Wattenscheid mit Herne bzw. Bochum zu neuen kreisfreien Städten zusammengeschlossen.

Die Stadt Wattenscheid sah in diesem Gesetz einen Verstoß gegen den Selbstverwaltungsartikel der Landesverfassung und wandte sich an den Verfassungsgerichtshof in Münster.[259] Die am 9. Oktober 1974 durch ihren Prozessbevollmächtigten Heinrich Siedentopf eingereichte Klage gegen das Gesetz und den damit rechtlich fundierten Zusammenschluss Bochums und Wattenscheids wurde allerdings im Februar 1976 wie auch die große Mehrheit der anderen Neugliederungsklagen abgewiesen:[260] Die Absicht des Gesetzgebers, die „Oberzentren“ des Ruhrgebiets und somit Bochum auf Kosten einer Mittelstadt „zu stärken, damit sie die

[257] Die Anhörung des östlichen Teils des Ruhrgebiets fand am 18. 10. 1973 in der Westfalenhalle in Dortmund statt. Am nächsten Tag folgte die Ortsbesichtigung. Vgl. Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform zur 2. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 6. 2. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3550, S. 5f.

[258] Gegen das Ruhrgebiet-Gesetz stimmten sieben Landtagsabgeordnete, darunter der Bochumer Abgeordnete Michael Hereth. Vgl. Westfälische Rundschau vom 9. 5. 1974: Bochum bekam Wattenscheid. „Ja“ zum Emscher-Ehebund. Ennepe-Ruhrkreis bleibt; Ruhrgebiet-Gesetz vom 9. 7. 1974, GV.NW. 1974, S. 256–342; zum Gebietsänderungsvertrag zwischen Herne und Wanne-Eickel vgl. Anlage 4, ebd., S. 276f. Siehe auch Ruhr Nachrichten vom 9. 3. 1974: „Wir haben eine bessere Lösung gefunden“.

[259] Verfassungsbeschwerde der Stadt Wattenscheid gegen das Ruhrgebiet-Gesetz vom 9. 10. 1974, in: Archiv des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V. (HBV WAT), Prof. Hirsch.

[260] Der Fall Wattenscheid wurde am 5. 12. 1975 mündlich verhandelt, am 13. 2. 1976 erfolgte die Urteilsverkündung.

notwendige Tragfähigkeit zur Erfüllung der oberzentralen Aufgaben erhalten und in die Lage gesetzt werden, als Entscheidungszentren für die Ordnung und Entwicklung des gesamten Raumes zu sorgen", widersprach aus Sicht der Richter „nicht den Zielen der Raumordnung und Landesplanung im Lande".[261]

Rechtsrheinisch zwischen den Großzentren Düsseldorf und Köln: Leverkusen

Mit der Neuordnung des Raumes Köln ging die kommunale Gebietsreform zusammen mit der parallel ablaufenden Umstrukturierung des Raumes Paderborn in die letzte Runde ihrer zweiten Phase. Dem Raum Köln gehörten neben fünf Kreisen mit 69 kreisangehörigen Gemeinden die beiden kreisfreien Städte Köln und Leverkusen an. Im entsprechenden Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung dieses Gebietes vom 24. Mai 1974 hieß es, dass „die Mehrzahl der Städte und Gemeinden des Raumes nicht den Anforderungen [entspreche], die im Interesse einer optimalen Versorgung der Bevölkerung sowohl im Bereich der privaten als auch der öffentlichen Daseinsvorsorge zu stellen" seien. Ebenso erfülle die derzeitige Verwaltungsgliederung „nicht die Voraussetzung für eine geordnete städtebauliche Entwicklung in den Verdichtungsgebieten dieses Raumes".[262]

Am 5. November 1974 wurde die Gesetzesvorlage „zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln" vom nordrhein-westfälischen Landtag verabschiedet.[263] Mit dem Köln-Gesetz wurde die Zahl der Kreise von fünf auf drei und die der kreisangehörigen Kommunen um mehr als die Hälfte reduziert. Die beiden kreisfreien Städte Köln und Leverkusen gingen allerdings gestärkt aus dieser Neuordnung hervor. Köln war aufgrund von umfangreichen Eingemeindungen – wenn auch nur für kurze Zeit – Millionenstadt geworden, und Leverkusen hatte neben vielen neuen Einwohnern zugleich ein neues Selbstbewusstsein gewonnen. So schlossen sich mit Wirkung vom 1. Januar 1975 die bisherige kreisfreie Stadt Leverkusen mit knapp 110 000 Einwohnern, die Kreisstadt des Rhein-Wupper-Kreises, Opladen, mit rund 45 000 Einwohnern und die Stadt Bergisch Neukirchen mit etwa 6500 Einwohnern zur neuen kreisfreien Stadt Leverkusen zusammen. Gleichzeitig wurde das knapp 6000 Einwohner zählende Hitdorf, ein Stadtteil Monheims, in die neue Stadt eingegliedert.[264] Das restliche Monheim sollte – wenn auch letztlich nur vorübergehend – Düsseldorf zugeteilt werden.

[261] VerfGH NW: Urteil vom 13. 2. 1976, VerfGH 37/74, in: Deutsches Verwaltungsblatt 92 (1977), S. 43 f., hier S. 44.

[262] Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln (künftig Köln-Gesetz) vom 24. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3870, Bd. 1, S. 1, vgl. auch ebd., S. 33.

[263] In gleicher Landtagssitzung wurde auch das sogenannte Sauerland-Paderborn-Gesetz und damit das letzte der acht großen Neuordnungsgesetze verabschiedet.

[264] Leverkusen (109 037 Einw., 45,65 qkm), Opladen (44 563 Einw., 16,13 qkm), Bergisch Neukirchen (6455 Einw., 8,82 qkm), Monheim/Hitdorf (6000 Einw., 6,59 qkm), Stand 31. 12. 1972. Hitdorf war bis 1960 als Stadt eigenständig. Gesetzentwurf des Köln-Gesetzes vom 24. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3870, Bd. 1, S. 80. Vgl. auch Stadt Leverkusen: 50 Jahre, S. 24.

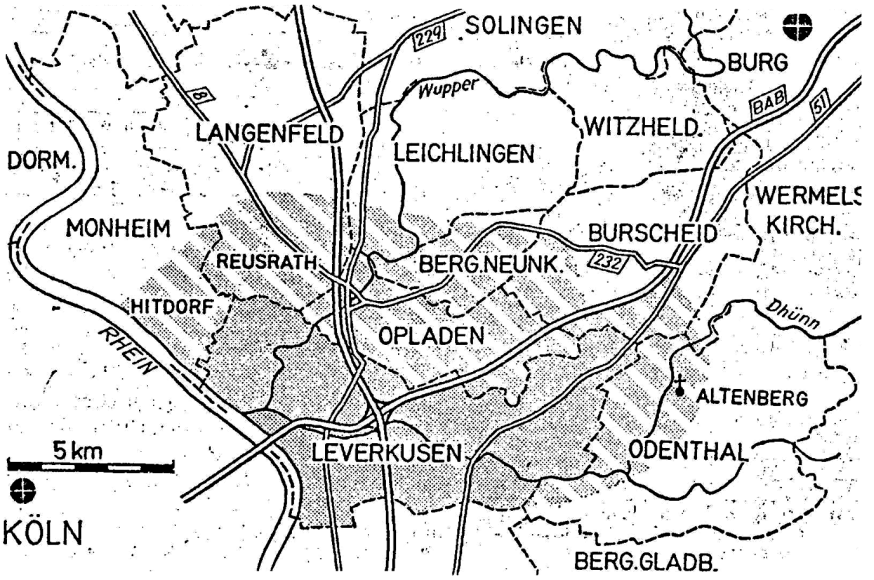


Abb. 10: Kartenausschnitt Köln-Leverkusen-Opladen, 1972

Mit dieser Grenzziehung wurde gewissermaßen der „Bier-Scheide“ zwischen Köln und Düsseldorf Rechnung getragen, da etwa hier die Trennlinie zwischen Kölsch- und Alt-Konsum verlief. Doch so einleuchtend dem Biertrinker die neu gezogenen kommunalen Grenzen auch heute sein mögen, Anfang der 1970er Jahre gab es für den rechtsrheinischen Raum zwischen den Großzentren Düsseldorf und Köln mehrere Neugliederungsalternativen. Insbesondere für Leverkusen wurden drei Möglichkeiten diskutiert: erstens die Eingemeindung nach Köln, zweitens die Einkreisung der selbstständigen Stadt in den Rhein-Wupper-Kreis und drittens – später realisiert – der Erhalt der Kreisfreiheit durch den Zusammenschluss mit anderen Kommunen.

Mitte des 19. Jahrhunderts wurden Opladen (1858), Neukirchen (1858) und Hitdorf (1857) die Stadtrechte verliehen. Den Zusatz „Bergisch“ erhielt Neukirchen 1904. Die Stadt Leverkusen als solche existierte zu dieser Zeit noch nicht. Sie erwuchs erst später aus der Gemeinde Wiesdorf. Mit der Standortverlegung der von Carl Leverkus geleiteten Ultramarinfabrik 1860/61 von Wermelskirchen im Bergischen Land an den Rhein nach Wiesdorf und dem Zuzug von Arbeitskräften wuchs die Gemeinde unaufhaltsam. Als dann die Bayer AG Großteile des Werkes übernahm und ihren Firmensitz von Elberfeld nach Wiesdorf verlagerte, erfuhr die Kommune mit dem wirtschaftlichen Erfolg der Bayer AG eine weitere Aufwertung. Durch Zuwanderung und Gebietseingliederungen stark vergrößert, erhielt Wiesdorf 1921 die Stadtrechte.[265] Weitere zehn Jahre später schlug die Geburts-

[265] Joachim Scholtyseck: Der Raum Leverkusen 1914 bis 1945, in: Gabriele John/Stefan Ehrenpreis (Red.): Leverkusen. Geschichte einer Stadt am Rhein, hg. vom KulturStadt-Lev-Stadtarchiv Leverkusen, Bielefeld 2005, S. 347–422, hier S. 375.

stunde Leverkusens: Das schnell wachsende Wiesdorf suchte nicht zuletzt aufgrund von Engpässen in der Bereitstellung von Wohnraum den Kontakt zu den Nachbargemeinden, und hier insbesondere zu Schlebusch. Im Jahre 1930 schlossen sich die Gemeinden Wiesdorf, Schlebusch, Steinbüchel und Rheindorf zur rund 43 000 Einwohner zählenden Mittelstadt Leverkusen zusammen. Dieser Zusammenschluss richtete sich u. a. auch gegen Gebietswünsche der Stadt Köln, wo der Bedeutungszuwachs Wiesdorfs als Industriestandort Interesse weckte. So äußerte der Kölner Oberbürgermeister Konrad Adenauer gegenüber dem Bürgermeister von Wiesdorf bzw. Leverkusen, Heinrich Claes, der zuvor als Leiter der Kölner Kriegsbeschädigtenfürsorge tätig gewesen war: „Na, bald sehen wir uns wieder, denn Wiesdorf kommt doch nach Köln."[266] Zuvor war bereits Schlebusch intensiv von Köln umworben worden. Ein Eingemeindungsvertrag mit Köln war erst durch eine Volksabstimmung in Schlebusch gestoppt worden, so dass Wiesdorf den Zuschlag erhalten hatte. Gleichzeitig meldete Wiesdorf bzw. Leverkusen mit dieser Fusion eigene Gebietsansprüche an, die es insbesondere gegenüber dem nördlichen Nachbarn Solingen, der ebenfalls auf Ausweitung seines Stadtgebietes drängte, durchzusetzen galt.[267]

Das benachbarte Opladen mit rund 19 000 Einwohnern verfügte zu dieser Zeit bereits über umfangreiche Erfahrungen als Verwaltungs- und Kreissitz. Im Jahre 1914 war Opladen zur Kreisstadt des Kreises Solingen aufgestiegen, nachdem die Stadt Solingen kreisfrei geworden war. Auch Opladen profitierte durch die Eingliederung der Gemeinde Lützenkirchen von den Gebietsreformen in der Weimarer Republik. Der 1929 aus den Kreisen Solingen und Lennep gebildete Kreis Solingen-Lennep wurde 1931 in Rhein-Wupper-Kreis unbenannt. Kreisstadt dieses Kreises, dem u. a. Leverkusen angehörte, war Opladen.[268]

Leverkusen wuchs dank seiner Chemieindustrie rasch und Bayer-Werk und Kommune blieben eng miteinander verbunden.[269] Bereits in der unmittelbaren Nachkriegsphase äußerte Konrad Adenauer als alter und neuer, von den Amerikanern nach seiner Amtsenthebung durch die Nationalsozialisten wieder eingesetzter Kölner Oberbürgermeister erneut Begehrlichkeiten gegenüber Leverkusen. Mit der nur wenige Monate später erfolgten Amtsenthebung Adenauers durch die Briten hatten sich Kölns Expansionsbestrebungen allerdings zunächst wieder erle-

[266] Zit. nach Franz Gruß: Höfe, Rittersitze, Kirchspiele – Leverkusen. Beiträge zur Stadtgeschichte, Leverkusen 1984, S. 274.

[267] Scholtyseck: Der Raum, S. 375–378.

[268] Gabriele John: Der Raum Leverkusen 1815 bis 1914, in: dies./Ehrenpreis: Leverkusen, S. 227–345, hier S. 312, 318; Martin Oberpriller: 25 Jahre Kommunale Neugliederung, in: OGV-Kurier 20 (2000), Ausgabe 76, S. 5–21, hier S. 6f.

[269] Vgl. Stefan Blaschke: Unternehmen und Gemeinde. Das Bayerwerk im Raum Leverkusen 1891–1914, Köln 1999; Willi Jägers: Das Problem der finanziellen Abhängigkeit einer Gemeinde von einem Großsteuerzahler, dargestellt am Beispiel der Stadt Leverkusen und den Farbenfabriken Bayer Aktiengesellschaft, Leverkusen, unveröffentl. Diplomarbeit, Köln 1968, in: Stadtarchiv Leverkusen (StdAL); Markus Raasch: „Wir sind Bayer". Eine Mentalitätsgeschichte der deutschen Industriegesellschaft am Beispiel des rheinischen Dormagen (1917–1997), Essen 2007, S. 514–541.

digt.[270] Insbesondere der Anblick der zerstörten Großstädte an Rhein und Ruhr samt Wohnungsnot und schwieriger Versorgungs- und Ernährungslage konnte Neuordnungsfantasien beflügeln. Auch in Opladen schmiedete der damalige Stadtdirektor Karl Voos 1946 Pläne zur kommunalen Neustrukturierung in der Region. Seine konzeptionellen Überlegungen umfassten einen Zusammenschluss aus den Kommunen des unteren Rhein-Wupper-Kreises samt Leverkusen zu einer Großstadt „Wuppermünde“. Doch auch dieser Gedanke wurde nicht weiter verfolgt.[271] Angesichts der zentralen Bedeutung der Kommunen hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung im zerstörten Nachkriegsdeutschland und des Wiederaufbaus von unten waren großräumige Eingemeindungsträume kaum realisierbar. Mitte der 1950er Jahre strebte der finanzstarke Chemiestandort Leverkusen erfolgreich die Auskreisung an. Dies traf den Rhein-Wupper-Kreis 1955 strukturell und wirtschaftlich hart, da die Stadt der größte Nettozahler des Kreises war. Leverkusen wuchs weiter und überschritt 1963 die traditionelle Großstadtmarke von 100 000 Einwohnern.[272]

Die Ausgangslage Leverkusens und Opladens stellte sich damit angesichts ihrer jeweiligen Entwicklung und ihres verschiedenartigen Charakters zu Beginn der Gebietsreform der 1960er/70er Jahre sehr unterschiedlich dar. Während die Kreisstadt Opladen als gewachsenes, traditionelles Verwaltungszentrum mit ihren Behörden (Kreisverwaltung, Finanzamt, Amtsgericht etc.) und Bildungseinrichtungen wichtige Versorgungsfunktionen für das ländlich geprägte Umland wahrnahm, war das mehr als doppelt so große, aus einer Agglomeration mehrerer Ortschaften hervorgegangene, junge Industriezentrum Leverkusen viel stärker auf die eigene Stadtentwicklung konzentriert. So galt Leverkusen als „Stadt ohne Vergangenheit“ und als städtebauliches Kuriosum.[273]

Im März 1971 präsentierte Kölns Stadtdirektor Josef Baumann im Zuge der kommunalen Neuordnungsmaßnahmen im rechtsrheinischen Raum öffentlichkeitswirksam das Modell einer „Regionalstadt Köln“, der auch Leverkusen zugeordnet sein sollte.[274] Nicht zuletzt die damalige Gewerbesteuerkraft der Bayer AG löste Begehrlichkeiten beim großen südlichen Nachbarn aus, zumal sich ein Teil des Fir-

[270] Vgl. Toni Diederich: Adenauer als Kölner Oberbürgermeister vom Mai bis Oktober 1945, in: Hugo Stehkämper (Hg.): Konrad Adenauer. Oberbürgermeister von Köln. Festgabe der Stadt Köln zum 100. Geburtstag ihres Ehrenbürgers am 5. Januar 1976, Köln 1976, S. 499–530, hier S. 515–528. Zu den früheren rheinischen Separationsbestrebungen vgl. Martin Schlemmer: „Los von Berlin“. Die Rheinstaatsbestrebungen nach dem Ersten Weltkrieg, Köln u. a. 2007.

[271] Matthias Bauschen: Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf 1945 bis 1974, in: John/Ehrenpreis: Leverkusen, S. 423–460, hier S. 454.

[272] Zu den einzelnen Kommunen und späteren Stadtteilen Leverkusens vgl. Siegfried Hergt/Werner A. Rudolph (Red.): Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen, Leverkusen 1977; Stadt Leverkusen (Hg.): Eine Stadt entsteht – Küppersteg, Wiesdorf, Leverkusen 1889–1930, Leverkusen 1990.

[273] Wilhelm Westecker: Die Wiedergeburt der deutschen Städte, Düsseldorf/Wien 1962, S. 71–75. Siehe darüber hinaus Andreas Rosenfelder: Leviathan an der Autobahn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 3. 5. 2002, S. 60.

[274] Zum Raum Köln siehe Heermann: Die Entstehung; Köster: Städte-Ehe; Reuber: Raumbezogene politische Konflikte, S. 197–210.

mengeländes auf Kölner Boden befand.[275] Leverkusen war allerdings nicht gewillt, Stadtteil von Köln zu werden. Nur zwei Monate später erhielt Leverkusen durch den nordrhein-westfälischen Städtetag Unterstützung in seinen Selbstständigkeitsbestrebungen. Dieser plädierte in seiner Stellungnahme zum zweiten Neugliederungsprogramm der Landesregierung vom Mai 1971 für die Bildung neuer kreisfreier Städte und zwar insbesondere dort, „wo sich die Entwicklung bisher flächenhaft auf eine Mehrzahl von kleineren Zentren und Schwerpunkten" verteilte. Im rechtsrheinischen Raum sah der Städtetag gute Entwicklungspotenziale für ein vergrößertes Leverkusen. Gleichzeitig sollte „auf diese Weise die einseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der bestehenden Stadt Leverkusen" abgemildert werden.[276] Da eine Ausweitung des Stadtgebietes nur zu Lasten des Nachbarkreises Rhein-Wupper und der Kreisstadt Opladen erfolgen konnte, regte sich nun dort wiederum harsche Kritik. Der Kreistag des Rhein-Wupper-Kreises sprach sich im März 1972 für einen neuen Kreisverband aus, dem u. a. die Städte Leverkusen und Remscheid angehören sollten. In den angesprochenen kreisfreien Städten gab es jedoch kein Verständnis für diesen Vorschlag. Ein solcher Kreisverband – so Leverkusens Oberbürgermeister Wilhelm Dopatka – sei „einige Kragenweiten zu groß".[277] Dennoch hielt der Kreis(tag) bis zuletzt kompromisslos an seinem Vorschlag fest.

Da nur kurze Zeit später Köln verlauten ließ, keinerlei Einverleibungsabsichten mehr hinsichtlich Leverkusen zu hegen, fühlte sich die Kreisstadt in ihrer Auffassung sogar bestärkt. Auch Opladen sah sich gut aufgestellt für kommende Neugliederungsmaßnahmen, da die Stadt die mit dem Rietdorf-Gutachten geforderten Kriterien eines leistungskräftigen „Mittelzentrums" erfüllte und sogar Versorgungsfunktionen für das Umland wahrnahm. Professor Eberhard Laux (Wibera Wirtschaftsberatung AG Düsseldorf) sprach sich in seinem für Opladen erstellten Gutachten sogar für ein Zusammengehen Opladens mit Bergisch Neukirchen und – zur großen Überraschung aller – auch mit Leichlingen aus. Darüber hinaus sollten Burscheid und Witzhelden einbezogen werden, sofern es die Neuordnung der Kreisebene zuließ.[278] Opladens Bürgermeister und Mitglied des Bundestages, Bruno Wiefel (SPD), schickte dieses Gutachten u. a. an seinen Parteifreund Richard Grünschläger, der als Mitglied des Landtags dem Ausschuss für Verwaltungsreform vorsaß und auch dem informellen „Zehnerklub" angehörte. Er bat Grünschläger, das Gutachten als „Entscheidungshilfe für die Landtagsberatungen" zur Neuordnung zur Kenntnis zu nehmen und den von Laux formulier-

[275] Ein Teil des Werkes sowie eine größere Wohnsiedlung der Werksangehörigen lagen in Köln-Flittard.

[276] Diesem Zusammenschluss sollten Leverkusen, Opladen, Bergisch Neukirchen, Langenfeld, Leichlingen, Hitdorf, Burscheid und Witzhelden angehören. Städtetag Nordrhein-Westfalen: Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 23, 60 f.

[277] Zit. nach Matthias Bauschen: Opladen: Kommunale Neugliederung und Verwaltungszentrum, in: Hergt/Rudolph: Rathäuser, S. 136–153, hier S. 138 f. Wilhelm Dopatka war seit 1955 mit einer Unterbrechung Oberbürgermeister der Stadt Leverkusen.

[278] Gutachten zur kommunalen Neuordnung in der rechtsrheinischen Stadtlandschaft zwischen Köln und Düsseldorf, bearb. von Eberhard Laux, Waldemar Goruk und Willi Possehl (WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft), Düsseldorf, 1. 12. 1972, S. 113–118.

ten Neuordnungsvorschlag „in die Neugliederungsdiskussion ein[zu]beziehen“.[279] Um Tatsachen zu schaffen, fasste der Opladener Stadtrat Ende des Jahres 1972 zudem den Entschluss, ein neues Rathaus zu bauen.[280]

Wie verhielt man sich nun in Leverkusen? Die Stadt wusste: Um nicht eingemeindet oder eingekreist zu werden, musste sie wachsen und selbst weitreichende Gebietsansprüche formulieren. Schließlich hatte die Landesregierung für kreisfreie Städte die Mindestgröße von 150 000 Einwohnern vorgegeben, an die Leverkusen mit rund 110 000 Einwohnern noch nicht heranreichte. Mit ihren Wachstumsträumen machte sich die „Farbenstadt“ – so die Bezeichnung Leverkusens in der Tagespresse – naturgemäß in den Nachbar-Rathäusern der kleineren Gemeinden unbeliebt, die Gebietsansprüche stießen dort auf strikte Ablehnung.[281]

Als im Januar 1973 Innenminister Willi Weyer die kreisfreien Städte und Kreise aufforderte, ihre Stellungnahmen zur Gebietsreform abzugeben, hielt Leverkusens Stadtrat die Bildung einer neuen kreisfreien Großstadt aus Leverkusen, Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf samt einigen anderen kleineren Ortschaften für geboten.[282] Mit dieser Fusion sollte „die in Ansätzen gegebene großstädtische Entwicklung der Stadt als dem dominierenden Zentrum der Gemeindeagglomeration dieses Raumes“ gestärkt und gefördert werden.[283] Leverkusen begründete seinen Anspruch mit funktionalen und städtebaulichen Gesichtspunkten. Neben dem (Aus-)Bau einer neuen Stadtmitte, der „City“, mit neuen Handels- und Dienstleistungseinrichtungen und sonstiger Infrastruktur wurden die günstige Anbindung an das überregionale Verkehrsnetz und die baulichen Verflechtungen vor allem mit Opladen hervorgehoben.[284] Dabei war Leverkusen eine Stadt ohne eigentlichen Stadtkern. Städtebaulich bot sich das Bild „eines stark gegliederten Siedlungsgefüges ohne Orientierung auf ein innerstädtisches Zentrum“.[285] Mit einer ehrgeizigen Stadtplanungs- und Bautätigkeit zur Schaffung einer Stadtmitte im Stadtteil Wiesdorf seit Ende der 1950er Jahre sollte diesem Defizit entgegengewirkt und dem Charakter einer Großstadt Rechnung getragen werden. Der intensive, knapp zehn Jahre andauernde Bau von mehreren großen Gebäudekomplexen zur kommerziellen, kulturellen und administrativen Nutzung setzte dann 1968 ein.

Bei der Stellungnahme zur Neuordnung konnte sich Leverkusen auf ein Forschungsgutachten des Geographen Georg Kluczka aus dem Jahre 1971 stützen.[286]

[279] Schreiben Bruno Wiefels an Richard Grünschläger, Opladen, 14.3.1973, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/99, Bd. 2.
[280] Vgl. Bauschen: Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf, S. 444.
[281] Vgl. Kölnische Rundschau vom 26.5.1972: Köln: Völlig indiskutabel, Odenthal: Einfach Illusion; Kölnische Rundschau vom 27.5.1972: Stadt unter dem Bayer-Kreuz greift nach Altenbergs Dom.
[282] Vgl. Bauschen: Opladen: Kommunale Neugliederung, S. 140.
[283] Stadt Leverkusen, 1973, zit. nach Gert Nicolini, Leverkusen 1945 bis 1974, in: John/Ehrenpreis: Leverkusen, S. 461–514, hier S. 504.
[284] Nicolini: Leverkusen, S. 487–495, 504.
[285] Vgl. Gert Nicolini: Der Wandel des Stadtzentrums von Leverkusen. Eine Untersuchung über den Einfluß einer stadtplanerischen Maßnahme, Köln 1983, S. 39.
[286] Georg Kluczka: Die funktionalräumlichen Verflechtungen im rechtsrheinischen Gebiet zwischen Köln und Leverkusen (Forschungsgutachten im Auftrag der Stadt Leverkusen), Bonn 1971.

Dieser hatte im Auftrag der Stadt die funktionalräumlichen Verflechtungen im rechtsrheinischen Gebiet zwischen Köln und Leverkusen untersucht und ganz im Sinne der Auftraggeberin eine kräftige Steigerung der Zentralität für Leverkusen konstatiert. Obwohl beispielsweise 1971 erst das erste von zwei Einkaufszentren in der neukonzipierten Stadtmitte fertig gestellt worden war, hob das Gutachten Leverkusens Bedeutungszuwachs als Einkaufsstadt hervor, während z. B. die Städte Köln und Düsseldorf diesbezüglich Einbußen hinnehmen müssten.[287]

Unterstützung erfuhr Leverkusen auch durch den Vorschlag Kölns, das sich nun für eine starke Nachbarstadt aussprach. „An die Stelle von egoistischer Behinderungsrivalität" sollte nach den Verlautbarungen aus der Domstadt „ein Koordinationssystem gestufter Beziehungen treten".[288] Ein durch den Zusammenschluss mit Opladen, Monheim und Odenthal vergrößertes Leverkusen könne, so die Begründung, in unmittelbarer Nachbarschaft Kölns als leistungsstarkes „Mittelzentrum" Entlastungsfunktionen für die Rheinmetropole übernehmen. Der Rhein-Wupper-Kreis hingegen präferierte den bereits erwähnten Kreisverband, dem auch Leverkusen angehören sollte.[289] Auch in den betroffenen Kommunen Opladen, Bergisch-Neukirchen und Monheim (Hitdorf) bestand nur geringe Neigung, sich der Stadt Leverkusen anzuschließen.[290] Nachdem bereits Opladen den Bau eines neuen Rathauses in Auftrag gegeben hatte, zog ein Jahr später auch Leverkusen nach. Die Städte dokumentierten auf diese Weise deutlich ihren Willen zur Selbstständigkeit.[291]

Es folgte die Bereisung des Neugliederungsraumes durch die Neuordnungsexperten des Innenministeriums, die „Eising-Kommission". Mit dieser Besichtigung verschafften sich die Reformplaner wie bereits bei den anderen Neuordnungsräumen zuvor ein konkretes Bild von den lokalen und regionalen Verhältnissen. Im März 1974 gab der Innenminister seinen „Vorschlag zu Neugliederung des Raumes Köln" bekannt. Für Leverkusen lag jedoch immer noch keine eindeutige Entscheidung vor. Der ministerielle Plan enthielt die drei bereits erläuterten Alternativen, wobei die Bildung eines großen kreisfreien Leverkusens zum Hauptvorschlag erklärt wurde. Insbesondere raumordnerische und städtebauliche Belange wurden für einen Zusammenschluss der Städte angeführt.[292] Bald zeichnete sich

[287] Vgl. Nicolini: Leverkusen, S. 504.

[288] Kölner Bürger Illustrierte 1973, Heft 3, hg. von der Stadt Köln: Neugliederung des Kölner Raumes – Statt gegenseitiger Behinderung qualitätssteigernde Gemeinsamkeit. Laut Haushaltsplan 1973 veranschlagte die Stadt Köln 600 000 DM für die Wahrnehmung ihrer Interessen im Neuordnungsprozess, z. B. für die Erstellung eines Faltblattes und einer Broschüre. Vgl. Köster: Städte-Ehe, S. 81.

[289] Gutachten des Rhein-Wupper-Kreises zur Reform der Gemeinden und der Kreise, Opladen ^{2}1973.

[290] Schreiben der Stadt Monheim (Stadtdirektor Senge) an die FDP-Fraktion des Landtags zur kommunalen Neugliederung, Monheim, 21. 5. 1973; gemeinsames Schreiben der SPD/Distrikt Hitdorf und der CDU/Ortsverband Hitdorf an Hans Koch (MdL, FDP-Fraktionsvorsitzender) zur kommunalen Neugliederung, Monheim, 25. 4. 1973; beide in: LA NRW R, RW 357–1887.

[291] Vgl. Alfred Nasarke: Leverkusen: Eine neue Stadt, eine neue Stadtmitte, ein neues Rathaus, in: Hergt/Rudolph: Rathäuser, S. 154–184, hier S. 173; Bauschen: Opladen: Kommunale Neugliederung, S. 149–153.

[292] Der Innenminister Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln, Düsseldorf, 1. 3. 1974.

auch ab, dass eine Einkreisung Leverkusens in den Rhein-Wupper-Kreis nur wenig realistisch war. Da der Kreis sich kaum noch den Gebietsansprüchen von Düsseldorf, Solingen oder Remscheid entziehen konnte, wurde seine Auflösung zunehmend wahrscheinlicher. Auch das Zusammenrücken Opladens, Bergisch Neukirchens und Leichlingens durch den Abschluss von Gebietsänderungsverträgen im April 1974 konnte hieran nichts mehr ändern. Der am 24. Mai 1974 vorgelegte Gesetzentwurf enthielt für Leverkusen nur noch die beiden Alternativen „Bildung einer großen kreisfreien Stadt Leverkusen“ oder den „Anschluss an Köln“.[293] Kurz vorher hatte sich Leverkusens Oberstadtdirektor Walter Bauer in einem persönlichen Brief an Friedrich Halstenberg mit der „herzlichen Bitte“ gewandt, sich im „‚Zehnerklub‘ und bei der Vorbereitung und Beschlussfassung der Regierungsvorlage“ für ein kreisfreies Leverkusen einzusetzen und alle anderen Neuordnungsalternativen fallen zu lassen.[294] Er erinnerte ihn an dessen Zusage, für Leverkusen einzutreten, falls die im zunächst zu gliedernden Neuordnungsraum Münster/Hamm gelegene Stadt Hamm kreisfrei bleibe.[295]

Leverkusen wollte nicht zum „Wattenscheid am Rhein“[296] werden. Die Stadt umwarb daher Opladen und war zu umfangreichen Zugeständnissen bereit. Opladen sollte auch nach einem Städtezusammenschluss mit Leverkusen wichtige Verwaltungsfunktionen behalten bzw. für die neue Stadt übernehmen, um dem bisherigen Charakter der Kreisstadt als Behördenzentrum weiterhin gerecht zu werden und „ein Demontieren des Mittelzentrums“ zu verhindern.[297] Die Stellungnahme Leverkusens zum Neugliederungsvorschlag des Innenministers sah für die neue, vergrößerte kreisfreie Stadt eine mehrpolige Stadtentwicklung vor. Innerhalb des gesamtstädtischen Konzepts sollten schwerpunktmäßig Wiesdorf und Opladen entsprechend ihres Charakters gefördert werden. Darüber hinaus wurde besonderes Entwicklungspotenzial im Osten Leverkusens (Schlebusch) gesehen. Der Stadtteil Opladen werde dabei, so hieß es, „nicht nur verwaltungsmäßig an Bedeutung gewinnen. Auch kulturell und wirtschaftlich soll[e] Opladen mit seinen vielfältigen Möglichkeiten gefördert werden“.[298]

Nach der ersten Lesung des Köln-Gesetzentwurfs am 11. Juni 1974 besichtigte der Landtagsausschuss für Verwaltungsreform den Neugliederungsraum. Die dabei vor Ort durchgeführte Anhörung der Städte- und Gemeindevertreter erfolgte Ende des Monats in Köln. Für den rechtsrheinischen Teil des Neugliederungsrau-

[293] Gesetzentwurf des Köln-Gesetzes vom 24.5.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3870, Bd. 1, S. 1, 80, 91.

[294] Schreiben des Oberstadtdirektors Walter Bauer an den Minister für Bundesangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei Friedrich Halstenberg zum Neugliederungsraum Köln, Leverkusen, 2.5.1974, in: LA NRW R, NW 264–97.

[295] Da die Stadt Hamm stark vergrößert und kreisfrei aus dem Neuordnungsprozess hervorging, hoffte Bauer nun auf eine vergleichbare Entwicklung für die Stadt Leverkusen. Vgl. Löbke: Hamm, S. 60–65.

[296] Josef H. Weber: Will Köln „im Handstreich“ Leverkusen eingemeinden, in: General-Anzeiger für Bonn und Umgebung vom 14.5.1974.

[297] Leverkusener Anzeiger vom 24.4.1974: Opladen könnte Zentrum der Verwaltung werden.

[298] NRZ vom 24.4.1974: Leverkusens Vorschlag zur Neugliederung: Opladen und Wiesdorf bleiben Mittelzentrum.

mes fand die öffentliche Anhörung unter dem Vorsitz von Richard Grünschläger am 27. Juni 1974 statt. Dabei wurde deutlich, dass sich die rheinische Domstadt wieder stark für Leverkusen interessierte, indem sie „die Eingemeindung Leverkusens nach Köln und die Bildung eines Rheinisch-Bergischen Kreises unter Einschluß von Opladen“[299] forderte. Der Traum der Stadt Köln, über umfangreiche Eingemeindungen die Millionengrenze zu überschreiten, ließ den Gebietshunger wachsen. Vergessen schien, dass sie sich noch ein Jahr zuvor für ein starkes „Mittelzentrum“ in direkter Nachbarschaft ausgesprochen hatte.

Allerdings war auch Leverkusen in der Zwischenzeit aktiv geworden. Kurz vor der Anhörung einigte sich die Farbenstadt mit Monheim über die Eingliederung Hitdorfs im Falle eines Groß-Leverkusens.[300] Die Kreisstadt Opladen lehnte entsprechende Gespräche wiederholt ab, um den Willen zur Eigenständigkeit zu demonstrieren. Die nachdrückliche Weigerung der Kreisstadt resultierte wohl nicht zuletzt aus einer Warnung des Kölner Oberbürgermeisters und Landtagsvizepräsidenten, John van Nes Ziegler, vor einer Einigung mit Leverkusen, gerichtet an seinen Opladener Parteikollegen, Bürgermeister Wiefel. Eine enge Bindung beider Städte vergrößere nur Kölns Gebietsansprüche, da dann auch die Kreisstadt dem Einzugsbereich der Rheinmetropole zuzurechnen sei.[301] Falls Opladen mit Leverkusen zur Aushandlung eines Gebietsänderungsvertrages Gespräche führe, dann müsse dies, so wurde van Nes Ziegler in der *Neuen Rhein-Zeitung* (NRZ) zitiert, „als eine freiwillige Bekundung gelten, daß doch starke Verflechtungen zwischen beiden Städten“ bestünden: „In diesem Falle wird Köln nicht darauf verzichten, auch die Eingemeindung von Opladen mit Leverkusen zusammen zu fordern.“[302] Die Kreisstadt verwahrte sich jedoch nachdrücklich gegen die Unterstellung, ihr Hauptausschuss und Rat hätten sich bei der Ablehnung von Verhandlungen mit Leverkusen nicht allein an sachlichen Neugliederungskriterien orientiert.[303]

Nach der Sommerpause schien kurzzeitig durch einen Antrag der CDU im Landtag auch eine Einkreisung Leverkusens in den Rheinisch-Bergischen Kreis wieder möglich.[304] Entsprechende Wünsche wurden ebenso von der lokal betroffenen sozialdemokratischen Orts- und Kreisebene artikuliert. Die Vorsitzenden

[299] Protokoll der 62. Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform am 27. 6. 1974, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/99, Bd. 1.

[300] Vgl. Hein Hoebink: Einmal Düsseldorf und zurück. Monheim im Neugliederungszug des Landes Nordrhein-Westfalen 1972–1976, Monheim 1990.

[301] Vgl. NRZ vom 17. 7. 1974: SPD-Ratsfraktion zeigt sich zurückhaltend. Nes Ziegler warnte vor Verhandlungen; Bergische Post vom 20. 7. 1974: In Leverkusen ist man rundherum verärgert. „Big John“, die Ubier und der Bayer-Vorstand. Nach der 2. Lesung des Düsseldorf-Gesetzes (12. 6. 1974) und mit der Aussprache für die Kreisfreiheit von Neuss wuchs auch in Leverkusen die Hoffnung auf ein kreisfreies Leverkusen. Jedoch wurde in der 3. Lesung des Köln-Gesetzes die Einkreisung von Neuss – allerdings als Kreisstadt – besiegelt. Vgl. Bauschen: Opladen: Kommunale Neugliederung, S. 143, 145.

[302] NRZ vom 17. 7. 1974: SPD-Ratsfraktion zeigt sich zurückhaltend. Nes Ziegler warnte vor Verhandlungen; Leverkusener Anzeiger vom 17. 7. 1974: Köln hat Opladen gewarnt.

[303] Schreiben des stellvertr. Opladener Bürgermeisters Ley an Kölns Oberbürgermeister van Nes Ziegler, Opladen, 24. 7. 1974, in: HAStK, Acc. 1113, Nr. 134.

[304] Bergische Post vom 20. 9. 1974: Knappes Votum: „Einkreisung“! Acht CDU/FDP-Stimmen genügten im Ausschuß; Kölner Stadt-Anzeiger vom 20. 9. 1974: Leverkusens Schicksal. Fachausschuß für Kreislösung.

der SPD-Unterbezirke Rhein-Wupper und Rheinisch-Bergischer Kreis, Ingeborg Friebe und Berthold Finkenstein, schrieben ihre Parteikollegen im Landtag an, um sie für die Zuordnung von Leverkusen und Opladen in den neuen Kreis zu gewinnen. Parteistrategisch argumentierten sie u. a. damit, dass der neue Kreis dann im Kreistag eine SPD-Mehrheit erhalten werde und „die überregionalen Aufgaben zwischen der Stadt Köln und seinem Umland besser zu koordinieren [seien] als mit einer konservativen CDU-Mehrheit, die ohne die Städte Leverkusen und Opladen nicht zu verhindern“[305] sei. Die Abwendung einer drohenden konservativen Dominanz als Argument für oder gegen eine Neuordnungsmaßnahme wurde auch von anderen Lokalpolitikern angeführt, wie ein Schreiben des Porzer Bürgermeisters Alfred Moritz zeigt. Moritz, der am Verbleib der Stadt Porz im Rheinisch-Bergischen Kreis festhielt, prophezeite bei einer Eingemeindung der Stadt nach Köln: Damit werde der „Rheinisch-Bergische Kreis nun wiederum auf Jahre hinaus zu einem Erbhof der CDU gemacht“.[306]

Auch andere Akteure versuchten, in letzter Minute noch Einfluss auf ihre Genossen im Landtag zu nehmen. Nur einen Tag vor der zweiten parlamentarischen Erörterung des Köln-Gesetzes und der entscheidenden Abstimmung über die Neuordnungsprobleme des Raumes Leverkusen/Opladen hatte sich Leverkusens Vertreter im Landtag, Stadtkämmerer Bruno Krupp (SPD), „noch einmal – aber erstmals schriftlich“ an alle Mitglieder seiner Landtagsfraktion gewandt und sie herzlich um Zustimmung für den Zusammenschluss der Städte Leverkusen, Opladen und Bergisch Neukirchen zur kreisfreien Stadt Leverkusen gebeten.[307] Als Mitstreiter für die Interessen Leverkusens erwies sich dabei u. a. Bielefelds Landtagsabgeordneter Klaus Schwickert, der durch die Neuordnung seines Landratspostens enthoben worden war.[308]

In der zweiten Lesung der Gesetzesvorlage am 25. September 1974 wurden allerdings nur die beiden in der Vorlage enthaltenen Alternativen intensiv diskutiert: „Leverkusen wird Stadtteil Kölns“ oder „Leverkusen wächst“. Die Entscheidung im Parlament fiel zugunsten eines Groß-Leverkusens. Nur zwei Tage später konnte der Gesetzentwurf mit deutlicher Mehrheit verabschiedet werden.[309] Opladen hatte sich nicht durchsetzen können. Die Selbstständigkeit der Stadt war

[305] Schreiben der Unterbezirke Rhein-Wupper und Rheinisch-Bergischer Kreis an alle Abgeordneten der SPD-Landtagsfraktion NRW, Opladen, 20. 9. 1974, in: HAStK, Acc. 1113, Nr. 134.

[306] Schreiben des Bürgermeisters Alfred Moritz an den Vizepräsidenten des Landtags John van Nes Ziegler, Porz, 12. 9. 1974, in: HAStK, Acc. 1113, Nr. 134.

[307] Schreiben Bruno Krupps an die Mitglieder der SPD-Landtagsfraktion in Düsseldorf, Leverkusen, 24. 9. 1974, in: HAStK, Acc. 1113, Nr. 134. Krupp war von 1964 bis zu seiner Ernennung zum Stadtkämmerer 1971 2. Bürgermeister der Stadt Leverkusen gewesen. Vgl. Verwaltungsbericht der Stadt Leverkusen 1969–1974, hg. im Auftrag des Oberstadtdirektors vom Amt für Statistik, Wahlen und Einwohnermeldewesen, Leverkusen 1974, S. 9, in: StdAL.

[308] Rheinische Post vom 19. 12. 1974: Dankbares Leverkusen lud seine Mitstreiter ein.

[309] 2. Lesung des Köln-Gesetzes vom 25. 9. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/110, S. 4501–4531; 3. Lesung des Köln-Gesetzes vom 27. 9. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/112, S. 4623–4631. In der 3. Lesung stimmten 27 Abgeordnete gegen das Gesetz und fünf enthielten sich der Stimme. Ebd., S. 4631.

zu sehr an den Fortbestand des Rhein-Wupper-Kreises gebunden. Als der an der Peripherie der „Oberzentren" Köln und Düsseldorf gelegene Kreis zur Disposition gestellt wurde, konnte auch ein selbstständiges Opladen nicht mehr gerechtfertigt werden.[310]

In der aufgelösten Kreisstadt strebten amtlos gewordene Ratsmitglieder zunächst noch eine Klage beim nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof an, um die Selbstständigkeit Opladens wiederherzustellen. Da allerdings der in der Rechtsmaterie erfahrene und durch mehrere Gutachten zur Region ausgewiesene Münsteraner Professor Hoppe einer Klage wenig Erfolgschancen einräumte, verzichtete Opladen auf dieses letzte Rechtsmittel.[311] Hoppe hatte u. a. bereits 1973 im Auftrag der Kreisstadt ein Gutachten zur Lebensfähigkeit der Stadt erstellt. Er vertrat zahlreiche Kommunen, wie beispielsweise die Nachbarstadt Monheim, als Rechtsberater in ihrem Kampf gegen Eingemeindungen. Zwar waren nur wenige der vor dem Verfassungsgerichtshof verhandelten Klagen erfolgreich, darunter jedoch die der Stadt Monheim. Die Richter erklärten den Zusammenschluss mit Düsseldorf für rechtswidrig, so dass Monheim seine Selbstständigkeit zurückerlangte. Der frühere Stadtteil Hitdorf blieb allerdings bei Leverkusen. Groß-Leverkusen war ein Faktum geworden. Bruno Wiefel, damaliger Bundestagsabgeordneter und letzter Bürgermeister Opladens, kommentierte in der Rückschau die zahlreichen stadtplanerischen Konzepte, Ideen und Gerüchte zur Neuordnung wie folgt: „Da hat fast jeder mit jedem verhandelt, und es wurde reichlich geklüngelt."[312]

4. Gutachtenschlachten und Ultima Ratio: Klage vor dem Verfassungsgerichtshof

Expertenwissen und -meinungen waren allseits gefragt. Die gesamte Verwaltungsreform wurde in jeder Phase von einer regen Gutachter- und Sachverständigentätigkeit geprägt, d. h. sowohl während ihrer Konzipierung und Planung als auch während der Durchführung. Den Anfang machte die Sachverständigenkommission zur kommunalen und staatlichen Neuordnung Mitte der 1960er Jahre, und bis zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Neuordnungsgesetze Mitte der 1970er Jahre sollte die Gutachtenflut stark ansteigen.

Gutachten als Maßkonfektion

Auf die Gebietsreform nahmen verschiedene Sachverständige, zumeist Rechts-, Planungs- und Verwaltungswissenschaftler, Einfluss. Sie äußerten sich in Form von schriftlichen Gutachten, Fachreferaten, wissenschaftlichen Publikationen oder

[310] Der Rhein-Wupper-Kreis wurde mit Wirkung vom 1. 1. 1975 aufgelöst. Rechtsnachfolger wurde der neue Rheinisch-Bergische Kreis mit der Kreisstadt Bergisch Gladbach. Vgl. Oberpriller: 25 Jahre, S. 16.

[311] Vgl. Bauschen: Opladen: Kommunale Neugliederung, S. 153.

[312] Zit. nach Rheinische Post, undat. [2000]: Der letzte Bürgermeister von Opladen ist Realist geblieben, in: Archiv des Opladener Geschichtsvereins von 1979 e. V. (OGV), ZA.

als Verfahrens- und Prozessbevollmächtigte. Die Expertenäußerungen konnten dabei sowohl der Ergänzung internen Sachverstandes dienen als auch in der politischen und juristischen Auseinandersetzung verwandt werden. Neben der wissenschaftlichen Expertise wurde das Wissen der Praktiker aus Verwaltung und Politik in die Entscheidungsfindung mit einbezogen. Der Staats- und Verwaltungsrechtler Roman Schnur,[313] der als Sachverständiger am Gutachtenteil A zur staatlichen und kommunalen Neuordnung Nordrhein-Westfalens mitgearbeitet hatte, stellte 1966 zur „Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen" fest: Die Zusammensetzung der Sachverständigenkommission habe nicht nur große sachliche, sondern auch entscheidende strategische Bedeutung. Bei der Auswahl der Experten kamen mit der Berücksichtigung von Staatssekretären, Ministerialbeamten, Professoren, Oberstadt- und Kreisdirektoren Repräsentanten verschiedener Interessengruppen zum Zuge. Das Motiv für diese strategische Rekrutierung war laut Schnur „weniger, den dort vorhandenen Sachverstand zu nutzen", der aus seiner Sicht sowieso „nicht viel größer als derjenige der Ministerialbürokratie" sei. Vielmehr gehe es darum, Vertreter der möglichen Interessen- und Widerstandsgruppen an der Kommissionsarbeit zu beteiligen, „um entweder deren Ansichten in die Regierungsvorlage irgendwie aufzunehmen und so Widerstandsanlässe zu vermeiden oder durch Beteiligung am vorbereitenden Verfahren den Konsens der Betroffenen vorwegzunehmen".[314]

Wissenschaftler und leitende Verwaltungsbeamte aus der Staats- und Kommunalverwaltung arbeiteten damit gemeinsam die Grundlagen für die Reform aus. Bei der Durchführung der Neuordnung war wiederum juristisches, landesplanerisches, raumordnerisches und strukturpolitisches Fachwissen grundlegend. Die Konkretisierung und Ausarbeitung der Reformpläne unter Beteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften ließ die Zahl der Gutachten noch einmal stark ansteigen. Die Sachverständigen-Schlachten im Ruhrgebiet stellten dabei sicherlich einen Höhepunkt dar. In diesem Ballungszentrum konnte kaum eine Stadt darauf verzichten, mit Hilfe wissenschaftlicher Fachexpertise die eigene politische Position zu untermauern und Neuordnungspläne der Landesregierung oder Gebietsansprüche gieriger Nachbarstädte zu widerlegen oder ihnen zumindest entgegenzutreten. Gutachten und Gegengutachten, die die Kommunen von Fachleuten anfertigen ließen, bestätigten auftragsgemäß die eigene Position und die Anfechtbarkeit der Ansprüche der anderen. Die Beauftragung eines ausgewiesenen Sachverständigen gehörte zur Verteidigungsstrategie der Verwaltungen und Kommunalparlamente. In den Gutachten wurden die neuordnungsrelevanten Vorgaben und Kriterien aufgegriffen und im Sinne der auftraggebenden Kommune gewichtet und

[313] Prof. Dr. Roman Schnur (* 21.10.1927 Merzig/Saar, † 5.8.1996 Tübingen), Jurist, 1961–1965 in der Mainzer Staatskanzlei tätig, 1965–1968 Hochschullehrer in Bochum, 1968–1972 in Speyer und 1972–1993 in Tübingen. Schnur schied als Mitglied der Sachverständigenkommission zur kommunalen und staatlichen Neugliederung von NRW auf eigenen Wunsch aus dem Expertengremium aus.

[314] Roman Schnur: Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, Baden-Baden 1966, S. 3. Vgl. auch Wilfried Rudloff: Einleitung: Politikberatung als Gegenstand historischer Betrachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen, in: Fisch/Rudloff: Experten, S. 13–57, hier S. 14.

interpretiert. Diese im Reformjargon gehaltenen Fachanalysen lieferten den Kommunalverwaltungen und -parlamenten die „wissenschaftlich" abgesicherten und damit vermeintlich rationalen Argumente im politischen Streit um die Gebietsreform.

Die großen Städte mussten dabei allerdings weit weniger externes Expertenwissen einkaufen, als dies kleinere und mittlere Städte taten. Hierfür gab es zwei Gründe: Zum Ersten waren die als „Oberzentren" ausgewiesenen Großstädte nicht von Eingemeindungen bedroht, ihre Position sollte durch die Reform sogar noch ausgebaut werden; zum Zweiten verfügten die Großstadtverwaltungen häufig über hauseigene Experten, die ausreichend Fachwissen besaßen, um die Interessen ihrer Stadt gutachterlich zu manifestieren. Es waren zumeist Städte mittlerer Größe wie Brackwede, Gladbeck, Herne, Opladen, Recklinghausen oder Wattenscheid, die externe Gutachter beauftragten, um ihre Stellung unter planerischen und rechtlichen Gesichtspunkten abzusichern bzw. aufzuwerten. Doch auch kleinere Gemeinden wie z. B. Jöllenbeck oder Kirchhellen scheuten diese Sachverständigenkosten im Kampf um die Selbstständigkeit nicht.[315]

Die gedruckten, gebundenen und mit werbenden Begleitschreiben versehenen Ausarbeitungen und Gutachten wurden sowohl an die Landesregierung (Innenministerium) und den Landtag als auch an die Nachbarstädte geschickt. Mit der Verbreitung dieser um Wissenschaftlichkeit bemühten aufwändigen Untersuchungen war die Hoffnung verbunden, zahlengläubige Neuordnungsplaner und -entscheider in Düsseldorf sowie gebietshungrige Nachbarn umstimmen zu können. Gleichzeitig trugen diese gewissermaßen als Maßkonfektion angefertigten gutachterlichen Struktur- und Rechtsanalysen zumindest vorübergehend zur Stärkung des kommunalen Selbstvertrauens bei. Für jedermann nachlesbar zeugten die Ausarbeitungen von der großen Bedeutung und Leistungskraft der auftraggebenden Kommune. Die im wissenschaftlichen Stil verfassten Analysen und Gutachten schienen passende Antworten auf die als überdimensional und technokratisch abgelehnten Neuordnungsvorstellungen des Landes oder anderer Kommunen zu liefern. In einigen Fällen blieben die in ihrer kommunalen Autonomie bedrohten Städte letztlich tatsächlich von Eingemeindungen verschont. Inwieweit dies nun allerdings auf das in Auftrag gegebene Gutachten zur Abwehr der Neuordnungspläne zurückzuführen ist, kann kaum beurteilt werden, da es sich bei den Gutachten nur um einzelne Steinchen im Neuordnungsmosaik handelte.

Das an modernen Zielvorgaben und Kriterien aus der Verwaltungswissenschaft orientierte Neuordnungsverfahren ließ jedoch Gutachten geradezu unverzichtbar werden: Fachlich und methodisch abgesicherte und damit vermeintlich objektive und rationale Argumente konnten nur durch ebenso wissenschaftlich fundierte Argumente entkräftet werden. Um die Ernsthaftigkeit der lokal erhobenen und von Düsseldorfer Neuordnungsplänen abweichenden Forderungen und Einsprüche zu dokumentieren, mussten diese mit einer an wissenschaftlichen Maßstäben orientierten Analyse begründet werden. Dabei galt der Name einzelner Gutachter als Garant für Professionalität und Qualität der Untersuchung, so dass Sachver-

315 WAZ vom 27. 2. 1974: Die letzte Rettung: ein Gutachten, auch in: LA NRW R, NW 370–602.

ständige von einer Stadt an die andere weiterempfohlen wurden. Als Sachverständige trat letztlich eine Hand voll Professoren hervor, die zumeist an nahegelegenen Universitäten lehrten. Diese Hochschullehrer samt Mitarbeiterstab waren durch zahlreiche wissenschaftliche Abhandlungen und Veröffentlichungen ausgewiesen und gut mit der juristischen und landesplanerischen Neuordnungsmaterie vertraut.[316]

Die engagierten Planungs-, Rechts- und Verwaltungsexperten wandten die allgemeinen Grundsätze auf den jeweils zu bearbeitenden Streitfall an. Dabei behielten sie sich in der Regel vertraglich die Veröffentlichung ihrer Untersuchungsergebnisse in Fachzeitschriften vor. Auf diese Weise trat ein zusätzlicher Multiplikationseffekt ein. Die am Einzelfall der Fachöffentlichkeit präsentierte Expertenmeinung floss damit wiederum in die allgemeine wissenschaftliche Neuordnungsdiskussion ein und trug zur weiteren Reputation der Gutachter bei. Bei den im Neuordnungsverfahren produzierten Massen an Expertenvoten und Gutachten darf der Einfluss einer einzelnen Stellungnahme allerdings nicht überbewertet werden, da ein Gutachten in der Regel schnell ein entkräftendes Gegengutachten provozierte.

Mit der Beauftragung von Sachverständigen waren beachtliche Kosten verbunden, die insbesondere kleinere Gemeinden belasten mussten. Waren einfachere und weniger breit angelegte Arbeiten bereits für rund 10 000 DM zu erhalten, so kostete ein solide gearbeitetes Gutachten – wie die *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* im Februar 1974 zu berichten wusste – etwa zwischen 20 000 und 25 000 DM. Bei komplizierteren und umfangreicheren Studien konnten sich die Kosten bis auf das Zehnfache belaufen.[317] Manchmal war es auch mit der Einholung eines einzigen Gutachtens nicht getan. Ausgangslagen und Neuordnungsentwürfe konnten sich im Laufe der Reformdiskussion ändern, so dass einige Kommunen sogar gleich mehrfach auf teure Fachexpertise angewiesen waren. Klagte eine Gemeinde dann noch gegen das Neugliederungsgesetz, so kamen weitere Kosten hinzu.[318]

In Wattenscheid schien beispielsweise die kommunale Neuordnung parlamentarisch und mit der Verfassungsbeschwerde auch juristisch abgewickelt. Doch 1976 bahnte sich mit der Verabschiedung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ruhrgebiet-Gesetzes noch einmal ein größeres rechtliches Nachspiel an. Das Änderungsgesetz war nötig geworden, nachdem der Verfassungsgerichtshof den Zusammenschluss von Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen für nichtig erklärt hatte.

316 Vgl. etwa die im Quellen- und Literaturverzeichnis genannten Gutachten, Stellungnahmen und Aufsätze von Werner Hoppe, Heinrich Siedentopf und Eberhard Laux zur kommunalen Neugliederung.

317 WAZ vom 27. 2. 1974: Die letzte Rettung: ein Gutachten.

318 So wusste die Tagespresse zu berichten, dass das vom Rat Sennestadts in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von Werner Hoppe zum Verhältnis von Sennestadt und Groß-Bielefeld 20 000 DM kostete. Vgl. Neue Westfälische vom 21. 10. 1972: Bielefeld-Gesetz wird noch einmal „durchgespielt". Als Hoppe mit der Wahrnehmung der Sennestädter Interessen in dem Verfassungsstreitverfahren beauftragt wurde, erhielt er ein Pauschalhonorar in Höhe von 13 000 DM mit 5,5 Prozent Mehrwertsteuer. Vgl. Schreiben des Sennestädter Stadtdirektors Meyer an den Detmolder Regierungsvizepräsidenten Winter und an Oberstadtdirektor Kuhn zur Einreichung einer Verfassungsbeschwerde, Sennestadt, 15. 12. 1972, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 36.

Im Mai 1976 entschied sich der Landtag für die Zusammenlegung von Bottrop und Kirchhellen zur neuen kreisfreien Stadt Bottrop und für die Eingliederung der Stadt Gladbeck in den neuen Kreis Recklinghausen. Mit dieser Entscheidung wich er erheblich von den bisher anerkannten Neuordnungsgrundsätzen ab, da die kreisfreie Stadt Bottrop mit 117 000 Einwohnern weit unter der Größenvorgabe von 150 000 oder 200 000 Einwohnern für die Kreisfreiheit blieb.[319]

Im Innenministerium war kurz vor der Realisierung der Bottrop-Lösung herausgestellt worden, dass Auswirkungen auf andere Neuordnungsverfahren „nicht zu befürchten sei[e]n, da es sich hierbei um keine vergleichbaren Fälle" handele.[320] Die Eingemeindungsgegner teilten diese Meinung nicht. Die unter Abweichung vom bisherigen Reformprinzip vorgenommene Neuordnungskorrektur weckte die Hoffnung von Städten vergleichbarer Größe, die verhasste Eingemeindungsmaßnahme doch noch rückgängig machen zu können. Unter Berufung auf den Präzedenzfall Bottrop schien auch die kommunale Selbstständigkeit oder Kreisfreiheit von Wanne-Eickel, Wattenscheid, Castrop-Rauxel, Gladbeck oder Witten gerechtfertigt. Auf der Grundlage, dass mit dem Änderungsgesetz bzw. Bottrop-Gesetz die für die Kreisfreiheit bisher zwingend vorausgesetzte Einwohnerzahl nicht mehr maßgeblich zu sein schien, beantragte der ehemalige Rat der Stadt Wattenscheid am 13. Juli 1976 die Wiederaufnahme des verfassungsgerichtlichen Verfahrens (Verfassungsbeschwerde) der Stadt Wattenscheid gegen das Ruhrgebiet-Gesetz.[321] Dieses sollte durch ein neues juristisches Gutachten belegt werden. Eine entsprechende Anfrage ging an mehrere Professoren und ehemalige Richter.[322] Um ein Gutachten auch finanzieren zu können, wurden u. a. vom Heimatverein Siegelmarken verkauft.

Während der angefragte Heidelberger Jurist Karl Doehring, Professor für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, seine Gutachterdienste für 20 000 DM anbot,[323] antworte der ehemalige Bundesverfassungsrichter Professor Ernst

[319] Der Landtag beschloss die Änderungen des Ruhrgebiet-Gesetzes (Änderungsgesetz Ruhrgebiet) im Mai 1976, und das Änderungsgesetz wurde im Juni 1976 wirksam, vgl. GV.NW. 1976, S. 221–224; VerfGH NW: Beschluss vom 9. 12. 1976, VerfGH 34/76, in: HBV WAT, Br. 12. Die Mindestgröße für kreisfreie Städte von 150 000 Einwohnern war zuvor mit Ausnahme von Remscheid bei der Neuordnung stets beachtet worden. Vgl. Franz-Josef Antwerpes: Bezirksvertretungen in kreisfreien Städten, in: Die Demokratische Gemeinde 27 (1975), S. 649–652, hier S. 649.

[320] Entwurf einer Stellungnahme zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Neuordnung des Raumes Bottrop-Gladbeck-Kirchhellen im Anschluss an das Urteil des VerfGH NW vom 6. 12. 1975 (Gensior), Düsseldorf, März 1976, in: LA NRW R, NW 321–131.

[321] Vertrauliche Niederschrift über die außerordentliche Sitzung des Rates der früheren Stadt Wattenscheid vom 6. 7. 1976, in: HBV WAT, Br. 12; Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens über die Verfassungsbeschwerde der Stadt Wattenscheid gegen das Ruhrgebiet-Gesetz vom 9. 7. 1974, Wattenscheid, 13. 7. 1976, in: HBV WAT, Wiederaufnahme des Verfahrens.

[322] Gutachtenanfragen der Rechtsanwälte Brammen, Seier, Beckmann an verschiedene Hochschullehrer und ehemalige Verfassungsrichter, Bochum-Wattenscheid, 22. 6. 1976, in: HBV WAT, Br. 11.

[323] Antwortschreiben Prof. Doehrings an Rechtsanwalt Brammen zur Gutachtenanfrage, Heidelberg, 28. 6. 1976, in: HBV WAT, Br. 11.

Friesenhahn als Befürworter der Reform ausführlich und dies unentgeltlich, da die Rechtslage für ihn „so einfach und eindeutig" war. Auf viereinhalb Seiten legte er seine Auffassung dar, wonach die Wattenscheider Bemühungen völlig aussichtslos seien. Am Ende seines Schreibens empfahl er den Wattenscheidern, „sich keiner Illusion hinzugeben, sich damit abzufinden, dass es keinerlei rechtliche Möglichkeiten" mehr gebe, die Selbstständigkeit Wattenscheids zu erzwingen. Er mahnte, nicht „hohe Summen für unnütze ‚Gutachten' auszugeben".[324] Die beiden Antwortschreiben zeigen das Dilemma, in dem sich Neuordnungsverlierer befanden, die zwischen juristischem Hoffnungsanker und Profitgier einzelner Sachverständiger auszuloten hatten.

Die Erfolgsaussichten eines Wiederaufnahmeantrages waren damit aus inhaltlichen und wegen der abgelaufenen einjährigen Beschwerdefrist am 31. Dezember 1975 auch aus formalen Gründen sehr gering. Doch die Wattenscheider griffen nach jedem rechtlichen Strohhalm, der sich ihnen bot. Wattenscheids Rechtsbeistand, der ortsansässige Notar und Zusammenschlusskritiker Klaus Brammen, stellte seine juristischen Dienste für dieses aussichtslose Verfahren sogar kostenlos zur Verfügung.[325] Kaum überraschend wurde dann auch dieser Hoffnungsschimmer alsbald gelöscht, als das Verfassungsgericht Wattenscheids Wiederaufnahmeantrag als unzulässig verwarf. Die Richter wiesen darauf hin, dass das Änderungsgesetz „nicht auf einer Fortentwicklung der allgemeinen Neugliederungsziele und -prinzipien" beruhe.[326]

Gerichtliche Festschreibung des Neuordnungsverfahrens

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen zur kommunalen Gebietsreform hat die Ergebnisse der Neuordnung maßgeblich beeinflusst. Die Richter entwickelten und verfeinerten im Rahmen ihrer Rechtsprechung eine Reihe von Prüfungskriterien. Auf diese Weise wurde aus der „am Anfang noch recht grobe[n] und […] mit manchen Unwägbarkeiten belastete[n] Prüfungsmethode" im Laufe der Reform ein „zunehmend dichter[es] Kontrollraster".[327]

[324] Antwortschreiben des Bundesverfassungsrichters a. D., Prof. Dr. Dr. Friesenhahn, an Rechtsanwalt Brammen zur Gutachtenanfrage, Bonn, 24. 6. 1976, in: HBV WAT, Br. 11. Friesenhahn vertrat als Staatsrechtslehrer die Auffassung, dass in Fragen der kommunalen Gebietsreform dem Parlament weitester Ermessenspielraum zuzubilligen sei und der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Neuordnungsgesetze enge Grenzen gesetzt seien.

[325] Schreiben des ehemaligen Oberbürgermeisters der Stadt Wattenscheid (Schwirtz) an Rechtsanwalt Brammen hinsichtlich der Vollmacht zur Prozessvertretung, Wattenscheid, 6. 7. 1976, in: HBV WAT, Br. 11.

[326] VerfGH NW: Beschluss vom 9. 12. 1976, VerfGH 34/76, in: HBV WAT, Br. 12. Aus Sicht des Gerichts ergaben sich aus dem Änderungsgesetz/Bottrop-Gesetz keine neuen rechtsrelevanten Aspekte für den Fall Wattenscheid.

[327] Adalbert Leidinger: Die neue Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes NW zur kommunalen Gebietsreform, in: Der Landkreis 46 (1976), S. 260–263, hier S. 263. Siehe auch Wolfgang H. Bott: Rechtsprechung und Gebietsreform. Eine Analyse der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, Diss. rer. publ., Speyer 1977; Wolfgang Ballke:

Um eine Eingliederung, einen Zusammenschluss oder eine Auflösung nach der Verabschiedung eines Neugliederungsgesetzes doch noch in letzter Minute abzuwenden, kam für die Betroffenen nur eine kommunale Verfassungsbeschwerde in Betracht. Gemeinden und Kreise konnten mit Verweis auf eine Verletzung ihres durch die Landesverfassung eingeräumten Rechts auf Selbstverwaltung vor dem Verfassungsgericht klagen. Einzelnen Bürgern stand dieses Recht allerdings nicht zu. In der Zeit von 1968 bis 1978 gingen am nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof in Münster über hundert Klagen der vom Verlust der Selbstständigkeit betroffenen Städte, Gemeinden und Kreise ein. Mehr als sechzig Verfassungsbeschwerden bezogen sich dabei auf die letzten sechs großen Neuordnungsgesetze, die zum Jahresbeginn 1975 in Kraft traten.[328] Letztlich waren von diesen Klagen allerdings nur fünf erfolgreich.[329] Die sich durchsetzenden Kommunen waren Heimbach, Meerbusch, Monheim, Gladbeck/Kirchhellen und Wesseling.[330]

Die erfolgreiche Klage der Stadt Heimbach 1971/72 gegen das Aachen-Gesetz hatte die Hoffnung nachfolgender Städte und Gemeinden genährt, mit einer Verfassungsbeschwerde als Ultima Ratio eine ungeliebte Neuordnungsentscheidung noch abwenden zu können. Die Eifelgemeinde, die 1959 Stadtrechte erhalten hatte, war mit der Nachbarstadt Nideggen zur neuen Stadt Nideggen zusammengeschlossen worden. Der daraufhin von Heimbach angerufene Verfassungsgerichtshof kippte diese vom Landtag beschlossene Städtefusion wieder, so dass Heimbach als eine der kleinsten selbstständigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Gebietsreform überstand.[331]

Als die Verfassungsrichter dann mit ihrer als Nikolaus-Urteil bespöttelten Entscheidung vom 6. Dezember 1975 auch den Kommunen Wesseling, Monheim, Gladbeck und Kirchhellen, die in Köln, Düsseldorf bzw. Bottrop aufgegangen wa-

Umfang und Intensität der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gesetzen zur Kommunalen Gebietsreform, Diss. jur., Münster 1975; Helmut Schwing: Selbstverwaltungsgarantie im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder mit besonderem Bezug auf die kommunalen Neugliederungen, in: Zielinski: Lokale Politik, S. 212–247.

328 Münstersche Zeitung vom 14.1.1976: Münster letzte Hoffnung. 65 Verfassungsbeschwerden gegen die letzten sechs Gesetze zur Neugliederung gingen beim Verfassungsgerichtshof ein, auch in: LA NRW R, NW 370–604; vgl. ferner Bünermann: Die Gemeinden, S. 35.

329 Hein Hoebink: Gebietsreform, in: Anselm Faust/Norbert Andernach/Dieter Lück (Red.): Nordrhein-Westfalen. Landesgeschichte im Lexikon, Düsseldorf 1993, S. 138–143, hier S. 142.

330 Vgl. Betina Psyk: In Wesseling, Monheim, Gladbeck und Kirchhellen glaubten viele wieder an den Nikolaus. 1975 jubelte die Bevölkerung über eine Entscheidung des Verfassungsgerichts zur kommunalen Neugliederung, in: Landtag intern 31 (4.10.2000), S. 16; siehe auch VerfGH NW: Urteile vom 4.8.1972, VerfGH 13/71, in: HBV WAT; Urteil vom 6.12.1975, VerfGH 13/74, in: Stadtarchiv Gladbeck; Urteil vom 13.9.1975, Urteil vom 6.12.1975, VerfGH 62/74, und Urteil vom 6.12.1975, VerfGH 39/74, in: AdsD, LV NRW, Nr. 23.

331 Vgl. Neue Westfälische vom 29.9.1972: Wissenschaftler soll Sennestadt „retten"; VerfGH NW: Urteil vom 4.8.1972, VerfGH NW 13/71; Stefan Wunsch: Einmal „Rurseetalstadt" und zurück. Die Kommunale Neugliederung in der Nordeifel und der „Dualismus" der Städte Nideggen und Heimbach, in: Zinnkann: Der Kraftakt, S. 236–284.

ren, die kommunale Selbstständigkeit zurückgaben, erhielt die Hoffnung anderer eingemeindeter Kommunen zusätzliche Nahrung. Nun hofften insbesondere auch die Wattenscheider auf höchstrichterliche Rettung ihrer Stadt. Die für die klagenden Kommunen erfolgreichen Urteile hatten die Beschwerdeflut kurz vor Ablauf der Klagefrist am Jahresende noch einmal ansteigen lassen: Acht Nachzügler meldeten sich im Nachgang noch beim Verfassungsgerichtshof in Münster. Eine neunte Klage (Langenberg) ging verspätet Anfang Januar 1976 bei Gericht ein.[332]

Doch Urteile, die die Gebietsreform revidierten, blieben die Ausnahme, die Regel war eine gerichtliche Bestätigung der Neuordnungsentscheidungen des Landtags samt Neuordnungszielen und -verfahren. Selbst am Nikolaustag 1975 wurden zwar drei Gebietszusammenschlüsse für nichtig erklärt, gleichzeitig wurden aber vier Beschwerden als unbegründet abgelehnt: Bestätigung erfuhr etwa die Eingemeindung von Porz nach Köln. Die Klagen des Kreises Moers und der Städte Rheinhausen und Homberg sowie der Gemeinden Rumeln-Kaldenhausen und Rheinkamp gegen die Bildung der neuen Stadt Duisburg, wie sie im Niederrhein-Gesetz festgelegt worden war, hatten gleichfalls keinen Erfolg. Dies galt auch für die Verfassungsbeschwerde der Stadt Kempen und des Kreises Viersen gegen die Eingliederung eines früheren Ortsteils in die Stadt Krefeld bzw. gegen die Verlegung der Kreisverwaltung von Kempen nach Viersen. Die Teilung der Gemeinde Gahlen samt Eingliederung ihrer Teile in die Stadt Dorsten und in die Gemeinde Schermbeck wurde ebenfalls bekräftigt.[333]

Der immer wieder erhobene Vorwurf, dass die Entscheidungen des Landtags nicht sachlich, sondern politisch motiviert waren, konnte vor Gericht in der Regel nicht belegt werden. Auch im Fall Monheim konnten die Richter zwar keine sachfremden Erwägungen feststellen, die zur Aufteilung der Stadt zwischen Düsseldorf und Leverkusen geführt hätten. Die Zuordnung der Stadt Monheim (ohne Hitdorf) nach Düsseldorf verletzte aus Sicht der Richter aber den Grundsatz der Erforderlichkeit, da sie in erster Linie darauf abzielte, der Stadt Düsseldorf „die von ihr gewünschte Vergrößerung […] zu gewähren".[334] Die mit dieser Maßnahme einhergehende Kappung strukturpolitischer und wirtschaftlicher Verbindungen zwischen Monheim und Langenfeld wurde als besonders nachteilig betrachtet, da sie den weiteren Ausbau des „Mittelzentrums" Langenfeld gefährde. Dieser Aspekt war bei dem Zusammenschluss Monheims mit Düsseldorf nicht ausreichend be-

[332] Münstersche Zeitung vom 14.1.1976: Münster letzte Hoffnung. 65 Verfassungsbeschwerden gegen die letzten sechs Gesetze zur Neugliederung gingen beim Verfassungsgerichtshof ein. Siehe auch Landtag intern 6 (17.1.1975): 48 Verfassungsbeschwerden gegen die Neugliederungsgesetze, S. 9f.; Vermerk über die Auswirkungen einer Selbstständigkeit von Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen auf anhängige Verfassungsverfahren, undat.,Vermerk (Köstering) über ein Telefongespräch mit dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Bischoff, Düsseldorf, 12.4.1976, Zwischenbilanz über die Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen Neugliederungsgesetze (Köstering), Düsseldorf, 12.4.1976, alle in: LA NRW R, NW 321–130.

[333] Vgl. Landtag intern 6 (12.12.1975): Verfassungsgerichtshof korrigiert drei Neugliederungsgesetze. Wesseling, Monheim, Gladbeck und Kirchhellen erhalten ihre Selbständigkeit zurück, S. 3–5.

[334] VerfGH NW: Urteil vom 6.12.1975, VerfGH 39/74, S. 35, in: AdsD, LV NRW, Nr. 23.

rücksichtigt worden. Die Eingliederung von Monheims Stadtteil Hitdorf nach Leverkusen wurde allerdings ausdrücklich von den Richtern gebilligt. Die Eingemeindung von Wesseling in die Stadt Köln war hingegen verfassungswidrig, da sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstieß.[335]

Leichter als materielle Rechtsverstöße waren Formalfehler nachzuweisen, die bei der Durchführung des Neugliederungsverfahrens eingetreten waren. So führten die Verfassungsrichter die Rechtswidrigkeit des Neugliederungsgesetzes zum Raum Mönchengladbach-Düsseldorf-Wuppertal, soweit es die Stadt Meerbusch betraf, u. a. auf formale Mängel im Anhörungsverfahren zurück.[336] In der Regel achteten die Reformverantwortlichen allerdings sehr genau darauf, den vorgeschriebenen Verfahrensweg samt Fristen einzuhalten.

Bei der gerichtlichen Überprüfung der Neugliederungsgesetze fand keine politische Plausibilitätsprüfung der Maßnahme statt. Es wurde lediglich geprüft, ob das Handeln der staatlichen Exekutive durch Gesetze abgedeckt war und der Verfahrensweg eingehalten wurde. Der Verfassungsgerichtshof war in der Beurteilung der Frage, ob einzelne Neuordnungsgründe dem öffentlichen Wohl entsprachen oder zuwiderliefen, an die Wertung des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich falsch war. Konkret in der Sache prüfte das Gericht nur, ob die Neugliederungsmaßnahme verhältnismäßig war. Um dem Zweck des Neuordnungsgesetzes zu dienen, musste sie geeignet, erforderlich und angemessen sein.[337] In der Begründung ihrer Entscheidungen argumentierten die Richter – genau wie bereits zuvor die Reformer im Innenministerium – am Gesamtkonzept der Reform orientiert regionsbezogen. Nicht das Wohl des einzelnen Ortes, sondern das der gesamten Region stand im Mittelpunkt der Entscheidung. Diese Prioritätensetzung entsprach der Zielsetzung der Neuordnung und war mit dem Sennestadt-Urteil bestätigt und manifestiert worden.

Für die nachfolgenden Neugliederungsmaßnahmen hatte die Gerichtsentscheidung zur Neuordnung Bielefelds sowohl auf der Seite der Neuordnungsbefürworter als auch im Lager der Kritiker starke Signalwirkung. Die Reformer waren in ihrer Vorgehensweise bestätigt und damit bestärkt worden, die Neugliederungsgegner hingegen konnten aus dem Rechtsstreit lernen, wie wichtig öffentliches Bürgerengagement gegen die Gebietsreform war. Im Verfahren wurde hervorgehoben, dass eine breite Akzeptanz der Gebietsreform in der Bevölkerung unterstellt werden könne, da sich keine öffentlichkeitswirksamen Bürgervereinigungen gegen die Neuordnung formiert hätten. Von nun an war klar: Fehlendes öffentliches Bürgerengagement wurde als Legitimation der Reform gewertet. Abwehrmaßnahmen gegen Eingemeindungen ohne Einbezug der Bürger und Bürgerinnen waren zukünftig wenig Erfolg versprechend.

335 Hoebink: Einmal Düsseldorf, S. 72–74.

336 Vgl. Peter Dohms: „Kampf um Meerbusch" – Auseinandersetzungen um den Erhalt der Stadt Meerbusch in den 1970er Jahren, in: Zinnkann: Der Kraftakt, S. 97–114, hier S. 103–106; Winkelmann: Die Entstehung, S. 162 f., 274–285.

337 VerfGH NW: Urteil vom 2. 11. 1973, VerfGH 17/72, S. 20 f., in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 36.

In den zahlreichen Gerichtsverfahren standen sich letztlich immer wieder die gleichen juristischen Neuordnungsexperten gegenüber, die als Prozessbevollmächtigte der klagenden Gebietskörperschaft die Neuordnung kritisierten oder sie als Vertreter des Landes oder der aufnehmenden Kommune rechtfertigten. Die Beteiligten trugen schablonenhaft die bekannten Argumente und Positionen für oder gegen die kommunale Neugliederung – angepasst an den jeweiligen Streitfall – vor. Zufrieden mit dem Sennestadt-Urteil und der Rechtsvertretung schrieb Bielefelds Rechtsbeigeordneter Eberhard Munzert beispielsweise dem Deutschen Städtetag: „Wir können von hier aus nur erklären, daß die Vertretung durch die Herren Professoren Schmidt-Aßmann und Frido Wagener ausgezeichnet war. […] Von unserer Warte könnten wir die beiden Professoren, insbesondere Frido Wagener, anderen Städten in ähnlicher Situation nur sehr empfehlen.“[338] Andere Gebietskörperschaften sahen dies genauso. Für die Beauftragung Schmidt-Aßmanns als Gutachter in der zwischen Soest und Lippstadt strittigen Frage des Kreissitzes waren neben dessen Sachverstand insbesondere auch dessen gute Kontakte zum Innenministerium ausschlaggebend.[339]

Auf der Seite der klagenden eingemeindeten Kommunen machten sich ebenso schnell einige Hochschullehrer und Rechtsanwälte, wie etwa die Professoren Hoppe, Siedentopf oder Laux sowie der Bonner Rechtsanwalt Redeker,[340] einen Namen als Gutachter und juristische Vertreter. Der Verwaltungsjurist Hoppe war gleich in drei der gerichtlich erzwungenen Neuordnungsrevisionen als Prozessbevollmächtigter involviert.[341] Als in Wattenscheid die Einreichung der Verfassungsbeschwerde gegen den Zusammenschluss mit Bochum anstand und die Stadt einen Prozessbevollmächtigten suchte, wurden drei Möglichkeiten diskutiert. Zur Auswahl standen Heinrich Siedentopf, der für Wattenscheid bereits als Gutachter fungiert hatte, Werner Hoppe, der u. a. die Stadt Sennestadt im verfassungsgerichtlichen Verfahren vertreten hatte, oder ein ortsansässiger Rechtsanwalt.[342] Die Entscheidung fiel – wie bereits ausgeführt – auf den mit den lokalen und regionalen Verhältnissen gut vertrauten Siedentopf.[343]

Auch die Zusammensetzung des Richterkollegiums am Verfassungsgerichtshof in Münster wies eine hohe Kontinuität auf. Das Gericht setzte sich aus sieben

[338] Schreiben des Rechtsbeigeordneten Munzert an den Deutschen Städtetag, Bielefeld, 6. 11. 1973, in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 49.

[339] Vgl. Pusch: Die kommunale Neugliederung, S. 150.

[340] Die Stadt Wesseling war erfolgreich von den Bonner Rechtsanwälten Dr. Redeker, Dr. Schön, Dr. Dahs, Dr. Sellner und Becker vor dem Verfassungsgerichtshof vertreten worden. VerfGH NW: Urteil vom 6. 12. 1975, VerfGH 62/74, in: AdsD, LV NRW, Nr. 23.

[341] Hoppe hatte die Stadt Heimbach, die Gemeinde Kirchhellen und die Stadt Monheim erfolgreich vor dem Verfassungsgericht vertreten. Siedentopf hatte sich erfolgreich der Interessen Gladbecks angenommen. Vgl. Fiebig/Weichelt: Glabotki, S. 48–50; Wunsch: Einmal „Rurseetalstadt“, S. 236–282.

[342] Verwaltungsvorlage an den Hauptausschuss vom 5. 6. 1974 zur Verfassungsklage (Drucksache 1912), in: StdABo, WAT D 10/83.

[343] Siedentopf vertrat später auch den Kreis Lüdinghausen vor dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof. Die Klage wurde am 9. 4. 1976 jedoch genau wie die Wattenscheider Klage als unzulässig verworfen. Vgl. Beschluss des VerfGH NW vom 9. 4. 1976, VerfGH 58/75, in: HBV WAT, Wiederaufnahme des Verfahrens.

Richtern zusammen. Neben dem Vorsitzenden, dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts des Landes, gehörten ihm die beiden lebensältesten Präsidenten der Oberlandesgerichte und vier vom Landtag für sechs Jahre gewählte Mitglieder an. Die sieben Verfassungsrichter trafen sich einmal im Monat in Münster zu einer Sitzung. Daneben fanden Besprechungen in kleineren Kreisen statt. Fünf der sieben Verfassungsrichter, die im Fall Heimbach Recht gesprochen hatten, gehörten auch dem Richtergremium im Wattenscheid-Prozess an.[344] Der Vorsitzende Diether Bischoff[345] war seit 1969 in dieser Position tätig und war seitdem an allen für die Neuordnung wichtigen Entscheidungen beteiligt. Als weitere Verfassungsrichter (Stand Anfang 1976) sind die beiden Oberlandesgerichtspräsidenten Herbert Asselborn (Köln) und Dr. Hans-Heinrich Thunecke (Düsseldorf) zu nennen. Die vier vom Landesparlament gewählten Richter waren Professor Dr. Hans Brox, Rechtsanwalt Professor Dr. Otto Kunze, Rechtsanwalt Richard van de Loo und Rechtsanwalt Dr. Karl Schultes.[346]

Standen bereits die vom Landtag gewählten Juristen in Anbetracht ihrer Rekrutierung in der Regel einer der etablierten politischen Parteien zumindest nahe oder waren gar Mitglieder, so galt dies auch für die qua Amt dem Verfassungsgerichtshof angehörenden Richter. Nach dem offiziellen parlamentarischen Abschluss der Reform zählte z. B. Bischoff zur sozialdemokratischen Mannschaft, mit der Ministerpräsident Heinz Kühn in den Wahlkampf zur ersten Landtagswahl nach der kommunalen Neugliederung zog.[347] Zufrieden mit der Arbeit des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts hieß es dann auch in der vom SPD-Landesverband Nordrhein-Westfalen herausgegebenen Wahlwerbebroschüre: „Dr. Diether Bischoff, heute Richter unseres Landes, hat sich stets für Recht und Gerechtigkeit, Ordnung und Sicherheit in unserem Land eingesetzt."[348]

Auch nach dem offiziellen politischen und parlamentarischen Abschluss der zweiten Neuordnungsphase blieb die Gebietsreform ein juristisches Thema. Im Jahre 1975 wurden 25 Beschwerden in 18 Verfahren bearbeitet. Davon wurden 15 durch Urteil entschieden, eine Beschwerde wurde zurückgenommen und zwei Beschwerden wurden von den sieben Richtern des Verfassungsgerichtshofes durch einstimmigen Beschluss als offensichtlich unbegründet verworfen. Im Januar 1976 waren noch etwa vierzig Verfassungsbeschwerden in dreißig Verfahren anhängig.[349]

[344] Dies waren Bischoff, Brox, Kinze, van de Loo, Schultes. Vgl. VerfGH NW: Urteil vom 4. 8. 1972, VerfGH 13/71; Urteil vom 13. 2. 1976, VerfGH 37/74.

[345] Dr. Diether Bischoff (* 26. 2. 1922 Hamburg) war seit 1969 Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts NRW.

[346] Vgl. VerfGH NW: Urteil vom 13. 2. 1976, VerfGH 37/74.

[347] Zu dieser Mannschaft gehörten darüber hinaus Johannes Rau, Jürgen Girgensohn, Diether Posser, Friedrich Halstenberg, Wilhelm Haferkamp, Diether Deneke, Inge Donnepp, Barbara von Sell und Friedhelm Farthmann.

[348] Werbebroschüre, hg. vom SPD-Landesverband NRW: Heinz Kühn: „Hier ist unsere Mannschaft. Sie handelt und sichert die Zukunft." SPD Nordrhein-Westfalen, in: AdsD, LV NRW, Nr. 116.

[349] Münstersche Zeitung vom 14. 1. 1976: Münster – letzte Hoffnung. 65 Verfassungsbeschwerden gegen die letzten sechs Gesetze zur Neugliederung gingen beim Verfassungsgerichtshof ein.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass das juristische Gutachterwesen und die Rechtsprechung zwar, je nach Rechtslage, nicht immer in gleicher Weise zum Tragen kamen, sie aber eine erhebliche Rolle im Neugliederungsverfahren spielten. Gutachten wurden als Maßkonfektion produziert, so dass im Zuge der Gebietsreform eine Angleichung der Verfahren stattfand. Die Neuordnungskriterien und Durchführungsmodalitäten waren im Zuge ihrer höchstrichterlichen Überprüfung bestätigt und damit endgültig festgeschrieben worden. Da sich mit jedem abgewickelten Raum das Neuordnungsverfahren samt Zielsetzung weiter verfestigte, führten die Verhandlungen und Prozesse zu einer zunehmenden Ausdifferenzierung des Neuordnungsverfahrens und -systems und zu einer Ausschöpfung seiner Handlungsspielräume. Der für alle Neugliederungsräume in ähnlicher Weise ablaufende Neuordnungsprozess konnte damit in Anbetracht der enormen Reformdimension vergleichsweise unspektakulär und problemlos durchgeführt werden, so dass sich Ministerpräsident Heinz Kühn eben durchaus wie die eingangs aus seiner Autobiographie zitierte „Eule im Mauerloch" fühlen konnte. Die eigentlichen politischen Auseinandersetzungen fanden auf regionaler und lokaler Ebene statt und ließen dort die „Gefühle fiebern".

III. Die „Aktion Bürgerwille“ und das erste Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen

Die zügige und umfangreiche Durchführung der Gebietsreform kann nicht über die große Unruhe in der kommunal- und parteipolitischen Landschaft hinwegtäuschen. Bereits seit Beginn der zweiten Neuordnungsphase – und spätestens seit 1972 unübersehbar – artikulierten Einwohner der von Eingemeindungen bedrohten Kommunen Protest gegen die Neuordnungspläne der Landesregierung und den Verlust der kommunalen Selbstständigkeit. In zahlreichen Gemeinden und Städten hatten sich mit zunehmender Konkretisierung der Reformpläne Bürger und Bürgerinnen in lokalen Aktionsgemeinschaften und Bürgerinitiativen zusammengeschlossen und protestierten gegen die Umsetzung einzelner Neuordnungsmaßnahmen vor Ort.

Die Forderungen nach direkter bürgerschaftlicher Einflussnahme im Neuordnungsprozess war schließlich immer lauter zu hören. Der Bevölkerung war erstmals mit der Weimarer Reichsverfassung (Art. 73) die Möglichkeit gegeben worden, über Volksbegehren und Volksentscheid ihre Interessen unmittelbar durchzusetzen. Um auf Reichsebene einen Volksentscheid herbeizuführen, war die Unterstützung von zehn Prozent der Wahlberechtigten notwendig. Damit der Volksentscheid erfolgreich war, musste die Mehrheit der Wahlberechtigten sich hieran beteiligen und ihm mehrheitlich zustimmen.[1] Die über Volksabstimmungen betriebenen Gesetzesinitiativen „Fürstenenteignung“ (1926), „Panzerkreuzerverbot“ (1928) und „Freiheitsgesetz“ (gegen den „Young-Plan“ 1929) hatten sich zwar alle nicht durchsetzen können. Sie waren aber vom rechten oder linken politischen Spektrum in erheblichem Maße genutzt worden, um öffentlichkeitswirksam und aggressiv gegen die junge Republik zu agieren. Da die Weimarer Verfassung nur verfassungswidrige Methoden und keine verfassungswidrigen Ziele in der Politik kannte, konnten sich auch Gegner des Weimarer Staates bei ihrem demagogischen Vorgehen gegen die erste deutsche Republik auf die Legalität ihres Volksgesetzgebungsverfahrens stützen, obgleich sie inhaltlich die Republik und Demokratie auszuhebeln versuchten.[2]

Auch die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen sah die Möglichkeit der plebiszitären Entscheidungsfindung vor. Zwar hatte es seit der Gründung des Bundeslandes vereinzelte Initiativen gegeben, aber diese waren zumeist bereits im Vorstadium des Verfahrens gescheitert. Nach den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus lag nun die Marge mit zwanzig Prozent doppelt so hoch wie zu Weimarer Zeiten. Die Durchführung eines Volksbegehrens im Rahmen der Gebietsreform war ein Novum.

[1] §§ 21, 43 Gesetz über den Volksentscheid vom 27. 6. 1921, Reichs-Gesetzblatt 1921, S. 790–796.

[2] Vgl. Reinhard Schiffers: Schlechte Weimarer Erfahrungen?, in: Heußner/Jung: Mehr direkte Demokratie, S. 41–73.

1. Wattenscheid als Ausgangspunkt einer landesweiten Protestinitiative

In Wattenscheid erfuhr der Kampf um den Erhalt der Selbstständigkeit der Stadt fraktionsübergreifend von allen politischen Kräften im Stadtrat Unterstützung. Darüber hinaus jedoch lässt sich hier neben dem verfahrensgeregelten Einsatz auch früh ein starkes, nichtverfasstes Engagement innerhalb der Bevölkerung konstatieren. Neben und mit den offiziellen politischen Repräsentanten der Stadt kämpfte eine aus Heimatverein, Bürgerinitiative und Aktionsgemeinschaft gebildete und personell stark verwobene Trias für den Erhalt der kommunalen Autonomie.

Im Vorfeld konkreter Neuordnungspläne wurde im März 1970 unter dem Vorsitz des Immobilienbesitzers und Diplomlandwirts Carl-Friedrich Beckmann[3] der Heimatverein Wattenscheid e.V. „zur Abwendung der drohenden Eingemeindung“ gegründet, wie es in der Selbstbeschreibung des Vereins hieß.[4] Zum zweiten Vorsitzenden wurde der Direktor der ortsansässigen Pestalozzi-Realschule Franz-Werner Bröker[5] gewählt. Bröker, der seit September 1965 als ehrenamtlicher Kreisheimatpfleger der Stadt Wattenscheid tätig war, hatte zu einem ersten Treffen am 18. März 1970 eingeladen. Von den 65 Wattenscheider Bürgern und Bürgerinnen, die der Einladung gefolgt waren, trugen sich 54 als Gründungsmitglieder ein.[6] Der Heimatverein konnte seine Mitgliederbasis rasch ausweiten. Bis zum Jahresende wuchs er zwar nur auf 60 Personen an, in den darauf folgenden Monaten und Jahren erhöhte sich die Mitgliederzahl dafür umso stärker. Im Jahr 1972 waren es bereits 226 Personen, 1975 310, und bis 1976 stieg die Vereinsgröße auf über 400 Mitglieder an.[7] Namhafte Bürger und Repräsentanten der Stadt wie Oberstadtdirektor und Bürgermeister, einige Stadträte und Ratspersonen sowie Vertreter der beiden Kirchen traten in den neu gegründeten Verein ein. Der Landtagsabgeordnete Jochen Bargmann und das Bundestagsmitglied Heinz Westphal zählten ebenfalls zu den Mitgliedern.[8] Der Verein entwickelte sich in nur wenigen

[3] Carl-Friedrich Siepmann, genannt Beckmann (* 26.4.1930 Wattenscheid, † 30.11.1999 Essen), CDU-Mitglied, Diplom-Landwirt, Jurist, Immobilienbesitzer und -verwalter, von 1970 bis 1999 Vorsitzender des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V., 1975 Ritter vom Heiligen Grab zu Jerusalem.

[4] Klaus-Peter Hülder: Wattenscheids Kampf um die kommunale Selbständigkeit, in: Heimat- und Bürgerverein e.V. (Hg.): Wattenscheider Geschichte(n). Eine Sammlung von Beiträgen zur Stadtgeschichte, Bochum-Wattenscheid 1999, S. 157–172, hier S. 157. Der Heimatverein Wattenscheid e.V. wurde 1975 in Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid e.V. umbenannt. Vgl. Kap. V. 5.

[5] Franz-Werner Bröker (* 14.12.1923 Nordbögge bei Hamm), SPD-Mitglied, seit 1947 Lehrer in Wattenscheid, Realschuldirektor, Kreisheimatpfleger, Verfasser mehrerer Schriften zur Geschichte der Stadt, stellvertretender Vorsitzender des Heimat- und Bürgervereins.

[6] Franz-Werner Bröker: Die Geschichte des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V., in: Heimat- und Bürgerverein, Wattenscheider Geschichte(n), S. 173–176, hier S. 173.

[7] Schriftliche Mitteilung des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V. (Wilhelm Spieker) zur Mitgliederentwicklung, Bochum-Wattenscheid, 30.9.2002.

[8] Vgl. Bröker: Geschichte, S. 173f.; Adressenlisten des Heimatvereins, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

Jahren zu einem der aktivsten und mitgliederstärksten Heimatvereine in Westfalen. Mit dem Anspruch, politisch, religiös und weltanschaulich neutral zu sein, avancierte er zu einer festen Größe innerhalb Wattenscheids und war eine nicht zu überhörende Stimme für dessen Selbstständigkeit.[9]

Aus dem direkten Umfeld des Heimatvereins formierte sich am 31. Mai 1972 die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid".[10] An der Gründungsveranstaltung nahmen 85 Personen teil. Der Initiative zur „Verhinderung der Vereinnahmung durch benachbarte Großstädte" stand Realschuldirektor Bröker als Vorsitzender vor.[11] Dem weiteren Vorstand gehörten mit dem Textilfabrikanten Klaus Steilmann und dem Rechtsanwalt Dr. Klaus Brammen zwei weitere Mitglieder des Heimatvereins an.[12] Die Aktivitäten der Bürgerinitiative wurden in einem „Arbeitsausschuss" geplant und gelenkt, dem neben dem Vorstand Klaus Boschuk, Klaus Harney und Johann Philipps angehörten.[13] Auch Bundesminister Walter Arendt, Staatssekretär Heinz Westphal und IG-Bergbau-Chef Adolf Schmidt erklärten ihre Bereitschaft, sich aktiv für die Selbstständigkeit Wattenscheids einzusetzen.[14]

Erklärtes Ziel der Initiative war es, die nach dem Regierungsentwurf drohende Eingemeindung Wattenscheids zu verhindern. Hierfür wollte sie „mit allen legalen Mitteln" kämpfen.[15] Mit dem Slogan „Hände weg von Wattenscheid" trat sie dem Expansionsstreben der Nachbarstadt Bochum und den weitreichenden Neuordnungsplänen aus der Landeshauptstadt entgegen und warb für ideelle, finanzielle und personelle Unterstützung ihrer Aktivitäten. Alle Aktionen sollten von einer starken und leicht reproduzierbaren, emotionalen Klammer zusammengehalten werden. Hierfür dienten im Folgenden stets eingängige Slogans und Symbole, die plakativ über Ziele und Tätigkeiten der Reformkritiker informierten. Zwar wurde bei weiteren Strategieberatungen auch zu bedenken gegeben, dass der gewählte Slogan für die weitere Taktik nicht ausreiche, da er lediglich verteidigend und

[9] Zur Mitgliederzahl des Vereins vgl. Anhang, Tab. 24.

[10] Schreiben der Bürgerinitiative Wattenscheid an Ministerpräsident Kühn mit der Einladung nach Wattenscheid, Wattenscheid, 8. 6. 1973, in: LA NRW R, NW 264–107.

[11] Vgl. Niederschrift über die Gründungsversammlung der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" vom 31. 5. 1972, in: StdABo, WAT D 41 A/58.

[12] Klaus Steilmann (* 12. 6. 1929 Neustrelitz/Mecklenburg), parteilos/später CDU-Mitglied, 1958 Firmengründung in Wattenscheid, ein Jahr später auch privater Umzug nach Wattenscheid, Mitglied des Heimatvereins; Klaus Brammen (* 1931 Welper bei Hattingen), promovierter Jurist, Notar und Fachanwalt für Steuerrecht.

[13] Klaus Boschuk, Chef des Reisebüros Wattenscheid GmbH; Johann Philipps, Handwerksmeister und Inhaber eines Heizungs- und Sanitärbetriebes; Klaus Harney, SPD-Mitglied. Später wurde der Arbeitsausschuss um weitere Personen erweitert, wie z. B. Jost Benfer, Günther Ritter, Carl-Friedrich Beckmann, Klaus-Peter Hülder, Johannes Freimuth etc. Vgl. Anwesenheitsliste der Arbeitssitzung des erweiterten Arbeitsausschusses vom 14. 3. 1973, 11. 5. 1973 und 14. 5. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[14] Rechenschaftsbericht des Vorstandes der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" vom 19. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[15] Schreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" an Bundespräsident Gustav Heinemann mit der Bitte um ein Gespräch, Wattenscheid, 15. 2. 1973; Aufruf der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" an die Wattenscheider Bevölkerung, Wattenscheid, 8. 6. 1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.



Abb. 11: Schützen- und Spielmannszug mit Transparent „Hände weg von Wattenscheid“

nicht aktiv sei,[16] doch die Bürgerinitiative hielt unbeirrt an ihm fest. Und auch der örtliche Schützenverein demonstrierte bei seinem Festumzug mit dem entsprechenden Transparent seine Verbundenheit mit der Stadt.

Die Bürgerinitiative, die sich auch als „Selbsthilfeorganisation der Bürgerschaft“ bezeichnete,[17] firmierte dabei unter dem Dach des Wattenscheider Verkehrsvereins und griff auf dessen Infrastruktur zurück,[18] indem sie z. B. Spenden per Verrechnungsscheck über den Verkehrsverein oder auf dessen Sonderkonto „Bürgerinitiative“ entgegennahm.[19] In den kommenden Monaten bis Anfang 1973 beschloss der Arbeitsausschuss in rund zwanzig Sitzungen und zahlreichen inoffiziellen Arbeitsgesprächen ein umfangreiches Aktionsprogramm.[20] An diesen Arbeitssitzungen nahmen sowohl Repräsentanten der Stadtverwaltung, wie Ober-

[16] Wir: Das freie Wattenscheid bleibt Wattenscheid, Notizen zur Kommunikationsstruktur vom 14. 7. 1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[17] Schreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ an Franz-Josef Antwerpes, Wattenscheid, 1. 3. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[18] Postalisch war die Bürgerinitiative über den Verkehrsverein Wattenscheid zu erreichen. Vgl. Schriftverkehr der Bürgerinitiative, in: HBV WAT, St. 22.

[19] Aufruf der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ an die Wattenscheider Bevölkerung, Wattenscheid, 8. 6. 1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid. Die Bürgerinitiative verfügte über Spendengelder in Höhe von 32 000 DM, wovon 22 000 DM aus der Bevölkerung und 10 000 DM von der Stadt Wattenscheid stammten. Ruhr Nachrichten vom 14. 3. 1975: 15 000 WAT-Aufkleber sollen Eigenständigkeit demonstrieren.

[20] Rechenschaftsbericht des Vorstandes der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ vom 19. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

bürgermeister Herbert Schwirtz, Stadtrat Dr. Johannes Freimuth oder der städtische Pressesprecher Jörg Haase, als auch Vertreter der Lokalpresse wie *Westfälische Rundschau*, *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* und *Ruhr Nachrichten* teil. Bereits auf der Gründungsversammlung hatte Oberbürgermeister Schwirtz seine Freude über das Zustandekommen der Bürgerinitiative ausgedrückt.[21] Nicht nur über entsprechende Kfz-Aufkleber sollte der kommunale Autonomiewille über die Stadtgrenzen hinaus in die breite Öffentlichkeit getragen werden, sondern auch durch Presse- und Werbekampagnen. Mit Zeitungsbeilagen, Postwurfsendungen, Plakataktionen und sogenannten Hearings sollte die Wattenscheider Bevölkerung wachgerüttelt und „über die negativen Auswirkungen einer Eingemeindung aufgeklärt werden".[22] Bürgerversammlungen, Podiumsdiskussionen, politische Gespräche, Unterschriftensammlungen, Resolutionen an die Landesregierung und an alle Landtagsabgeordneten unterstrichen den starken Willen zum Erhalt der kommunalen Autonomie.[23] Die lokale und regionale Tagespresse – insbesondere die *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* – berichtete detailliert über die Tätigkeit der Eingemeindungsgegner.[24] Die Aktionen und Aktivitäten hatten das Ziel, Öffentlichkeit für die Problematik herzustellen, Problembewusstsein zu schaffen und zu erhalten. Es sollte sichtbar signalisiert werden, dass sich „Leute […] gegen den Entscheid von oben wehr[t]en und mit abstrakten Planungen und ‚Verfügungen' nicht einverstanden" waren. Den „Entscheidern" auf der politischen Ebene sollte dokumentiert werden, dass die „Beteiligten (‚Betroffenen') so nicht über sich verfügen" ließen.[25]

In einem ersten Rundschreiben an die Einwohner Wattenscheids wies die Bürgerinitiative darauf hin, dass es kostspielig sein würde, Bochumer zu werden. Dezidiert wurden die höheren Steuersätze in der Nachbarstadt aufgelistet. Dies war ein verbreitetes Argumentationsmuster. Protest- und Bürgerinitiativen in anderen Städten bezogen sich in der Regel auch auf die höhere Schulden- und Steuerlast der aufnehmenden Großstädte.[26] Die nachfolgenden Rundschreiben stellten dann allerdings sehr viel stärker auf die eigene, traditionsreiche Vergangenheit der „alten Stadt am Hellweg" mit ihrem „harmonisch gewachsenen Gemeindewesen" und auf ihre „Anpassungsfähigkeit, ihre Wirtschaftskraft und ihr Leistungsvermögen"

[21] Vgl. Anwesenheitsliste der Sitzung des erweiterten Arbeitsausschusses vom 11.5.1973 und 29.5.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid; Niederschrift über die Gründungsversammlung der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid", Wattenscheid, 31.5.1972, in: StdABo, WAT D 41A/58.

[22] Aufruf der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" an die Wattenscheider Bevölkerung, Wattenscheid, 8.6.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[23] Rechenschaftsbericht des Vorstandes der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" vom 19.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[24] Vgl. z.B. WAZ vom 20.6.1972: 20000mal Hände weg von Wattenscheid, auch in: LA NRW R, NW 370–595. Die Aufkleber „Hände weg von Wattenscheid" wurden u.a. als Zeitungsbeilage an die WAZ-Leser verteilt.

[25] Wir: Das freie Wattenscheid bleibt Wattenscheid, Notizen zur Kommunikationsstruktur vom 14.7.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[26] Vgl. Tab.1; ferner Flugblatt der Hohenlimburger Bürgerinitiative zum Erhalt der Selbstständigkeit ihrer Stadt, abgedruckt in: Westfälische Rundschau vom 10.12.1973: Bürgerinitiative startete erfolgreich erste Aktion, auch in: LA NRW R, NW 370–604.

ab. Das zweite Schreiben endete mit der Bitte, „den überschaubaren kommunalen Bereich als Basis für ein echtes Demokratieverständnis seiner Bürger zu erhalten“.[27]

Tab. 1: Gegenüberstellung der Steuersätze in Bochum und Wattenscheid aus dem Jahre 1972[28]

	Bochum	Wattenscheid
Grundsteuer A	135%	120%
Grundsteuer B	270%	250%
Gewerbesteuer	270%	240%
Lohnsummensteuer	1040%	960%
Müllabfuhrgebühr für 110-Liter-Tonnen	90,– DM	75,– DM
Müllabfuhrgebühr für 1,1-Kubikmeter-Behälter	882,– DM	600,– DM

Die Bürgerinitiative sah sich zu dieser Agitation gegen die Düsseldorfer Neuordnungspläne veranlasst, da diese Ausdruck eines „modernen Imperialismus“ seien. Die Landesregierung habe die konkreten Vorteile einer Eingemeindung für die Bürger der betroffenen Städte nicht benannt bzw. nicht benennen können.[29] Durch Flugblätter und großflächige Plakatwerbung wurde auf den Neuordnungssonderfall Wattenscheid aufmerksam gemacht. Die Eingemeindungsgegner suchten das Gespräche mit leitenden Ministerialbeamten, der Landesregierung und den Neugliederungsexperten der Landtagsfraktionen. Die Verantwortlichen in Düsseldorf wurden nach Wattenscheid eingeladen, damit sie sich persönlich von der Leistungsfähigkeit und Lebendigkeit der Stadt überzeugen konnten. Sie sollten den unmittelbar Betroffenen, den Bürgern vor Ort, in Diskussionsrunden Rede und Antwort stehen.[30]

Stadtfest und Bürgerbefragung: „Hände weg von Wattenscheid“

Zur Demonstration des Autonomiewillens richtete die Stadt vom 13. bis 16. Oktober 1972 ein großes Stadtfest aus. Unter dem Festmotto „555 Jahre selbständiges Wattenscheid“ wurde die lange Stadttradition herausgestellt. Die Feierlichkeiten samt Begleitprogramm dienten als Plattform, um die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Errungenschaften und Qualitäten der Mittelstadt zur Schau zu stellen.[31] Nach dem Selbstverständnis der Stadt bzw. der Wattenscheider Organisatoren durfte das Stadtfest auf keinen Fall den Eindruck erwecken, „nur die ‚kon-

[27] Rundschreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ an die Wattenscheider Bevölkerung, Wattenscheid, 13.6.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[28] Aufruf der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ an die Wattenscheider Bevölkerung, Wattenscheid, 8.6.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[29] Vgl. Westfalenspiegel 22 (1973), Nr. 1 (Januar 1973): Wattenscheid gegen „Imperialismus“.
[30] Rechenschaftsbericht des Vorstandes der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ vom 19.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[31] Vgl. Stadt Wattenscheid (Hg.): Dokumentation 555 Jahre Stadt Wattenscheid – 1075 Jahre Gemeinde Wattenscheid, Wattenscheid 1974.

servative Grundhaltung der Gesellschaft' würde sich hier artikulieren können". Gerade durch eine große und vielfältige Beteiligung verschiedener Gruppen sollte die weitgehende Identifikation und Solidarität aller Betroffenen in Wattenscheid (Verwaltung und Bürger, Jugend und Alter, „links" und „rechts") mit ihrer Stadt demonstriert und bekräftigt werden. Dem Stadtfestkuratorium gehörten neben Angehörigen der Stadtverwaltung auch Vertreter der Werbegemeinschaft, des Sängerkreises, des Heimatvereins und der Sportvereine an. Darüber hinaus wurden weitere Personen zur Mitarbeit benannt und sowohl Beckmann als auch Bröker und Steilmann waren in die Vorbereitungen involviert. Sie nahmen allerdings zunächst nicht als Mitglieder der Bürgerinitiative, sondern aufgrund ihrer Tätigkeit als Vorstandsmitglied des Heimatvereins, als Kreisheimatpfleger bzw. als erfolgreicher Unternehmer und Sportmäzen an den Vorbereitungssitzungen teil.[32] Dass aber auch die Bürgerinitiative als solche an der Planung und Durchführung des Stadtfestes beteiligt war, belegt das Protokoll einer Arbeitssitzung, nach dem sich Kuratorium und Bürgerinitiative die Plakatierungsarbeiten teilten.[33]

Bereits bei der Auswahl der Stadtfestplakate wurde Wert darauf gelegt, dass die Werbemittel unter Hervorhebung der „Leistungen Wattenscheids in der Vergangenheit" allgemein verständlich den Willen der Stadt zur kommunalen Selbstständigkeit dokumentierten. Der von der Stadtverwaltung beantragte Sonderpoststempel wurde allerdings von der Postdirektion wegen des Aufdrucks „Hände weg von Wattenscheid" nicht genehmigt. Stattdessen wurden die städtischen Postausgänge schließlich mit dem Poststempel „555 Jahre selbständiges Wattenscheid" versehen.[34]

Das Fest wurde zum einen von einer heimatkundlichen Ausstellung und einer Gemäldepräsentation und zum anderen von einer Industrieausstellung und Leistungsschau „Handwerk" begleitet. Es sollte sichtbar zur Schau gestellt werden, dass Wattenscheid die mit der Bergbaukrise und dem Strukturwandel verbundenen Herausforderungen gut bewältigt hatte. Demonstrierten die ortansässigen Unternehmen und Firmen mit dem Qualitätssiegel „Made in Wattenscheid" ihre Produktionsmöglichkeiten und -ergebnisse und damit die industrielle, handwerkliche und wirtschaftliche Leistungskraft der Stadt,[35] so unterstrich das Kultur- und Festprogramm ihre kulturelle Vielfalt und gesellschaftliche Lebendigkeit. Neben der Festveranstaltung in der Stadthalle fanden ein Bürgerball, ein Kindernachmittag, ein „Tanz für die Jugend", ein Feuerwerk, Konzerte, Sportveranstaltungen und Stadtrundfahrten statt.[36] Mit besonderen Programmpunkten für Kinder und Jugendliche sollten diese in die Feierlichkeiten integriert und für die

[32] Vgl. Niederschriften über die 1. und 2. Sitzung des Kuratoriums Stadtfest Wattenscheid, Wattenscheid, 21.6. und 6.7.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[33] Niederschrift über die 5. Sitzung des Kuratoriums Stadtfest Wattenscheid, Wattenscheid, 30.8.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[34] Niederschrift über die 2 und 3. Sitzung des Kuratoriums Stadtfest Wattenscheid, Wattenscheid, 6. und 27.7.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[35] Protokoll über die Lagebesprechung zur Industrieausstellung in der Stadthalle Wattenscheid am 8.8.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[36] Vgl. Niederschrift über die 3. Sitzung des Kuratoriums Stadtfest Wattenscheid, Wattenscheid, 27.7.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

Neuordnungsproblematik sensibilisiert werden. Auch später bemühte sich Bröker als Schuldirektor sehr darum, die jüngeren Wattenscheider für den Selbstständigkeitskampf zu gewinnen, da sich die Reform in „entscheidendem Maße […] auf das Schicksal der jungen Menschen“ auswirke.[37]

Die Bürgerinitiative lud die Landesregierung und alle Landtagsabgeordneten zum Festakt des Stadtfestes ein. Nicht wenige der Angeschriebenen ignorierten jedoch das Schreiben oder sagten aufgrund von anderweitigen Terminverpflichtungen eine Teilnahme an der „Selbständigkeitsfeier“ ab,[38] andere hingegen zeigten sich beeindruckt vom Wattenscheider Bürgersinn. Der Fraktionsvorsitzende der CDU, Heinrich Köppler, ließ über einen Mitarbeiter mitteilen, dass Wattenscheid „Zeugnis einer demokratisch lebendigen Selbstverwaltung“ sei, was „nicht übersehen werden“ könne. Er bekräftigte, sich für den Erhalt und die Bildung mittelzentraler Einheiten auch im Ruhrgebiet einzusetzen. Noch im gleichen Satz wies er allerdings auf die besonderen Schwierigkeiten einer „sachgerechten Größenordnung“ im Fall Wattenscheid hin.[39]

Parallel zum Fest führte die Stadtverwaltung vom 12. bis 16. Oktober 1972 eine Bürgerbefragung durch, um mit dem Votum den Aktionen von Rat, Verwaltung und Bürgerinitiative gegen die Eingemeindung Wattenscheids nach Bochum mehr Gewicht zu geben.[40] Der Ältestenrat der Stadt hatte im Einvernehmen mit dem Vorstand der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ die Frage gestellt: „Soll Wattenscheid selbständig bleiben JA/NEIN“. Zusammen mit diesem Stimmzettel, der an alle Haushalte ging, wurde auch Informationsmaterial zur Neuordnungsdiskussion verteilt. Der Rat habe sich immer wieder eindeutig für die Selbstständigkeit der Stadt ausgesprochen, nun seien die Bürger dran, meinte Oberbürgermeister Schwirtz und forderte die Einwohner zur regen Teilnahme an der Befragungsaktion auf. Die Bürgerinitiative warb auf 250 Plakatträgern für die Befragung. Diese umfangreiche Aktion war durch die Stadt Wattenscheid und einen „gewerbetreibenden Bürger“ ermöglicht worden.[41] Wurde dieser Gewerbetreibende in den Quellen auch nicht namentlich erwähnt, so liegt die Vermutung nahe, dass es sich hier um den Textilunternehmer Klaus Steilmann handelte, der in den folgenden Monaten energisch für Wattenscheids Autonomie eintrat.

An der Befragung beteiligten sich 93,8 Prozent der wahlberechtigten Wattenscheider. Das Ergebnis war eindeutig: 54 674 Wattenscheider, das waren 96,4 Prozent der abgegebenen Stimmen, sprachen sich für die kommunale Autonomie

[37] Einladungsschreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ an die Leiter der weiterführenden Schulen in Wattenscheid zur Teilnahme an der Bürgerversammlung am 19. 1. 1973, Wattenscheid, 12. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[38] Absageschreiben von Klaus Evertz (MdL), Krefeld-Bockum, 12. 10. 1972, und von Heinz Urban (MdL), Gelsenkirchen, 13. 10. 1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid. Weitere Absageschreiben, in: ebd.

[39] Schreiben der CDU-Landtagsfraktion NRW, Referat Innenpolitik (Oberregierungsrat Kenneweg) an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“, Düsseldorf, 2. 11. 1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[40] Landespresse- und Informationsdienst, dpa, 11. 9. 1972, Bürgerbefragung im Oktober, in: LA NRW R, NW 370–595.

[41] Rechenschaftsbericht des Vorstandes der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ vom 19. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

ihrer Stadt aus.[42] Weniger das eindeutige Ergebnis auf diese einfache, fast suggestive Frage überrascht als die hohe Rücklaufquote. Die extrem hohe Beteiligung, die dem in der Bevölkerung vorhandenen allgemeinen Unmut über eine mögliche Eingemeindung Ausdruck verlieh, wurde dadurch begünstigt, dass die Stimmzettel nicht nur an jeden Haushalt ausgeliefert, sondern nach fünf Tagen dort auch wieder in einem verschlossenen Umschlag abgeholt wurden.[43] Dieser Aufwand unterstrich die Bedeutung, die die Stadt dieser Befragung beimaß.

Im Folgenden argumentierten Stadt wie Bürgerinitiative, dass die Bevölkerung sich mit ihrem eindeutigen Votum gegen die Eingemeindung „auch gleichzeitig mit einer vernünftigen Verbandslösung einverstanden erklärt"[44] habe, ohne dass eine solche Zustimmung allerdings im Rahmen der Abstimmung explizit erfolgt war. Nahm man die Regelungen der Gemeindeordnung (§ 16 Abs. 2) zur Feststellung des Willens der betroffenen Bevölkerung ernst, so musste nach Auffassung des Vorsitzenden der Initiative Bröker diese eindeutige Meinungsäußerung der Bürger im Neuordnungsgesetz zwingend Berücksichtigung finden. Indem sich die für die Reform Verantwortlichen aber einfach über Bürgervoten hinwegsetzten, offenbare sich, dass die Neuordnung allein am Vorteil der Ministerialbürokratie orientiert sei. So würden „die Bürger von oben herab verwaltet, wo sie doch als mündige Staatsbürger respektiert werden sollten". Hier zeige sich, wie Bröker auf einer Pressekonferenz unter Verweis auf das von Bundeskanzler Brandt propagierte Leitbild des mündigen Bürgers ausführte, die Diskrepanz zwischen „demokratischer Theorie und demokratisch-bürokratischer Praxis, zwischen den von den Organen der Repräsentation gewählten Vertretern der Exekutive und den sich zu Bürgerinitiativen zusammengefundenen Mitgliedern im Kreis der Partizipation".[45]

Zur Arbeit der Bürgerinitiative: Einsatz und Resonanz

Die weitere, über Zeitungen, Flugblätter, Briefe und Luftwerbung eingeleitete Aktions- und Protestkampagne beinhaltete auch die Kontaktaufnahme zu einzelnen Ministern und Landtagsabgeordneten. Mit offenen Briefen, d. h. durch ihren Abdruck in der Tagespresse, wandte sich die Bürgerinitiative immer wieder mit Gesprächsbitten, Fragen und Neuordnungshinweisen an die Landesregierung und Parlamentarier. Dabei wurden nicht nur die Schreiben der Bürgerinitiative, sondern auch die Antworten in der Tagespresse oder über Pressemitteilungen der Stadt Wattenscheid veröffentlicht. Die Bürgerinitiative brachte sich und ihr Anlie-

[42] Gesamtergebnis der Bürgerbefragung der Stadt Wattenscheid, ermittelt am 19. 10. 1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid; Verwaltungsbericht der Stadt Wattenscheid 1972, hg. vom Oberstadtdirektor, Wattenscheid 1973, S. 8, in: StdABo.

[43] Rundschreiben des Oberbürgermeisters Schwirtz an die Wattenscheider Bevölkerung, Wattenscheid, 12. 10. 1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[44] Einladungsschreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" (Bröker) an Minister Halstenberg zur Bürgerversammlung am 19. 1. 1973, Wattenscheid, 13. 12. 1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[45] Redemanuskript Franz-Werner Brökers zur Pressekonferenz am 7. 12. 1972 in Wattenscheid, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

gen auch mit kleinen Aufmerksamkeiten und Geschenken an die Düsseldorfer Neuordnungsprotagonisten in Erinnerung, z. B. mit Geburtstagsgrüßen an Minister Weyer oder Neujahrswünschen zum Jahreswechsel an die Mitglieder der Landesregierung und des Landtags, des Ausschusses für Verwaltungsreform etc. Bei allen folgenden Aktionen unterstrich sie nun stets, dass sie „in ihrem Bestreben durch das Votum der Wattenscheider Bürgerschaft vom 19. 10. 1972 legitimiert“ sei.[46]

In dem Grußschreiben zum Jahreswechsel 1972/73 wurde die besondere Situation Wattenscheids als kreisfreie Stadt mit mittelalterlichen Wurzeln und entsprechend stark ausgeprägtem historischem Bewusstsein herausgestellt, die für den Erhalt der Selbstständigkeit Wattenscheids spreche.[47] Dabei lag jedem Schreiben eine silberne Gedenkmedaille zur 555-Jahr-Feier Wattenscheids bei. Positive und verständnisvolle Rückmeldungen ließen nicht lange auf sich warten. Der Neusser Landtagsabgeordnete Heinz Günther Hüsch (CDU) schrieb: „[…] von dem Abgeordneten eines Wahlbezirkes, der vor gleichen Sorgen steht, dürfen Sie Verständnis und Überzeugung erwarten, dass eine langjährige Geschichte, die aus ihr erwachsenen Traditionen, die entstandenen Bindungen und die sich daraus entwickelnde Prägung nicht einer Entscheidung vom grünen Tisch und einem reinen technokratischen Zahlenraster geopfert werden dürfen.“[48] Auch sein Parteikollege Hermann Josef Geismann begründete seine Anteilnahme am Wattenscheider Schicksal und seine Unterstützungszusage mit der persönlichen Betroffenheit in einem anderen Eingemeindungsfall: „Da meiner Heimatstadt Hemer ein gleiches Schicksal droht, werde ich innerhalb meiner Fraktion den Versuch unternehmen, mich mit ganzer Kraft für Ihre Selbständigkeit einzusetzen.“[49] Mitglieder der CDU-Fraktion versicherten, dass es auch im Ruhrgebiet darauf ankäme, den „Oberzentren“ leistungsfähige „Mittelzentren“ zuzuordnen. Neuordnungslösungen, die auf „reine Maßstabsvergrößerungen“ hinausliefen, „ohne auf den Wert kommunaler Selbstverwaltung ausreichend Rücksicht zu nehmen“, seien abzulehnen.[50]

Helmut Frohne (SPD), Landtagsabgeordneter aus Recklinghausen, zeigte ebenfalls Sympathien für die Wattenscheider Belange, doch hegte er starke Zweifel an der politischen Umsetzbarkeit der Autonomieforderung. Kultusminister Jürgen Girgensohn (SPD) versicherte den Wattenscheidern respektvoll, unabhängig vom

[46] Schreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ an Franz-Josef Antwerpes, Wattenscheid, 1. 3. 1973; siehe auch Schreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ an Minister Weyer, undat., in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[47] WAZ vom 8. 1. 1973: Bürgerinitiative: Mittwoch Gespräch mit Halstenberg, auch in: LA NRW R, NW 264–107.

[48] Schreiben des Landtagsabgeordneten Heinz Günther Hüsch an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“, Neuss, 2. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[49] Schreiben des Landtagsabgeordneten Hermann Josef Geismann an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“, Düsseldorf, 4. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[50] Schreiben des Landtagsabgeordneten Jochen van Aerssen (CDU) an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“, Kevelaer, 26. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

Neuordnungsergebnis werde mit Sicherheit „der Bürgersinn in dieser Stadt und das Gemeinschaftsgefühl ihrer Bürger auch die heftigen Auseinandersetzungen um die Neuordnungsprobleme in diesem Raum überdauern".[51]

Zufrieden mit der Arbeit der Bürgerinitiative wandte sich ihr Vorsitzender als Kreisheimatpfleger an den Westfälischen Heimatbund, der über die zahlreichen Aktivitäten in Wattenscheid im nächsten Rundschreiben berichten sollte. Die Gründung einer Bürgerinitiative, die Ausrichtung eines Stadtfestes und das Ergebnis der Bürgerbefragung unterstrichen den Selbstbehauptungswillen der Stadt und insbesondere ihrer Bürger und Bürgerinnen. So sei eben „nicht nur im Münster- oder Sauerland Heimatliebe lebendig […], sondern auch mitten im Ruhrgebiet".[52] Wie stolz die Eingemeindungsgegner auf die von ihnen geleistete Arbeit und ihre Erfolge blickten, zeigt ebenso ein Schreiben an die Zeitschrift *Bauwelt*. Darin bezeichnete sich die Protestgruppe als „geschlossenste, kreativste und in der Bundesrepublik bekannteste Bürgerinitiative" im Engagement gegen die Neuordnung.[53]

Um den Protest über die Stadtgrenzen hinaus öffentlichkeitswirksam nach Düsseldorf zu tragen, plante die Bürgerinitiative eine öffentliche Demonstration vor dem Landtag. Obwohl sich die Protestveranstaltung gegen die eigene Landesregierung wandte, sagte der SPD-Kreisverband Wattenscheid seine volle Unterstützung zu und stellte 1000 DM zur Verfügung.[54] Es gab sogar Überlegungen, sich mit einem Protestwagen am Düsseldorfer Karnevalsumzug zu beteiligen und während des Umzuges Flugbannerwerbung (Luftwerbung) mit den Wattenscheider Selbstständigkeitsparolen einzusetzen. Solche und ähnliche Aktionen im Selbstständigkeitskampf kosteten jedoch Geld, so dass die Bürgerinitiative auf finanzielle Unterstützung durch Bürgerschaft und Stadt angewiesen war. Mit Schreiben vom 20. Dezember 1972 wandte sie sich mit ihrem Aktionsprogramm und einem finanziellen Hilfegesuch in Höhe von 50 000 DM an den Rat der Stadt. „Schenken Sie sich Wattenscheid", lautete der entsprechende Spendenaufruf an die Bevölkerung.[55]

Der Ältestenrat, dem Vertreter der drei Ratsfraktionen angehörten, stand den Aktivitäten der Bürgerinitiative positiv gegenüber, so dass künftig Haushaltmittel

[51] Schreiben des Kultusministers Jürgen Girgensohn an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid", Düsseldorf, 8.1.1973; Schreiben des Landtagsabgeordneten Helmut Frohne an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid", Recklinghausen, 2.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[52] Schreiben Franz-Werner Brökers an den Westfälischen Heimatbund in Münster (Husmann) zu den Aktivitäten in Wattenscheid, Wattenscheid, 15.11.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[53] Vgl. Schreiben Franz-Werner Brökers an die Redaktion der Zeitschrift Bauwelt (Bertelsmann Fachzeitschriften) in Berlin, Wattenscheid, 14.6.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[54] Unterstützungsschreiben des Vorstandes des SPD-Kreisverbandes Wattenscheid (Herbert Schwirz) an den Vorstand der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid", Wattenscheid, 17.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[55] Schreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" an den Rat der Stadt Wattenscheid, Wattenscheid, 20.12.1972; Notiz eines Spendenaufrufes der Bürgerinitiative, undat.; beides in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

für besondere Maßnahmen zur Abwehr der kommunalen Neugliederung bereitgestellt wurden. Mit städtischen Finanzmitteln sollten „nach vorheriger Abstimmung mit der Stadt Aktionen der Bürgerinitiative unterstützt werden“.[56] Der Oberbürgermeister unterstrich die Notwendigkeit der vorherigen Absprache, da ein Teil der von der Bürgerinitiative geplanten Protestmaßnahmen, wie etwa diejenigen zur Karnevalszeit in Düsseldorf, von den Fraktionssprechern für unzweckmäßig gehalten wurde.

Neben einzelnen größeren Aktionen zur Demonstration des Selbstständigkeitswillens suchte Bröker Kontakt zum Düsseldorfer Chefplaner Friedrich Halstenberg. So bat er diesen, an einer Bürgerversammlung in Wattenscheid am 19. Januar 1973 teilzunehmen und den Bürgern als Diskutant zur Verfügung zu stehen. Halstenberg sollte eine „Kontaktfunktion“ zwischen Düsseldorf und Wattenscheid übernehmen. Die mit dem Tod des aus Wattenscheid stammenden Landtagsabgeordneten Jochen Bargmann entstandene „tragische Lücke in der Verbindung des Wattenscheider Wahlkreises mit Düsseldorf“ musste wieder geschlossen werden.[57] Halstenberg, der diesem Teilnahmegesuch aufgrund von „dienstlichen Verpflichtungen“ nicht nachkommen konnte, bot stattdessen einen Gesprächstermin in der Landeshauptstadt an.[58] Noch vor der eigentlichen Bürgerversammlung lud er die Bürgerinitiative ein. Dieser Einladung kam der Vorstand der Bürgerinitiative nach.

Nicht nur bei diesem Treffen in Düsseldorf forderte die Bürgerinitiative die Landesregierung und insbesondere Halstenberg auf, konkret Vorteile zu benennen, die die Eingemeindung den Wattenscheider Bürgern bringe. Es seien mit Blick auf vergangene Eingemeindungen vorwiegend nur Nachteile ersichtlich, meinten die Neuordnungskritiker. Gerade die Neugliederungsergebnisse der 1920er Jahre belegten den Stillstand von eingemeindeten Kommunen: „Es kann keine Rede davon sein, dass in den eingemeindeten Kommunen wie Bochum-Langendreer, Essen-Katernberg, Hamborn usw. eine Weiterentwicklung stattgefunden hat, schon gar nicht eine großstädtische. Aus den damals blühenden selbständigen Gemeinden sind verödete Vorstädte und Nebenzentren geworden.“[59]

Die Bürgerinitiative mahnte eindringlich, „nicht zu sehr dem Blick auf die Zahl“ zu erliegen, „wo doch der Mensch im Vordergrund stehen“ sollte. Sie verurteilte die aus ihrer Sicht betriebene Huldigung des „Zahlenfetischismus“ und des „Zentralismus, der die Exekutive auf Kosten der Legislative stärk[e] und das demokratische Engagement der Bürger abwürg[e]“. So warnte Bröker Halstenberg, sich „nicht zu sehr von der Futurologie leiten“ zu lassen, „deren Wissenschaftlich-

[56] Schreiben des Oberbürgermeisters Schwirz an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ (Bröker) zum Unterstützungsantrag der Bürgerinitiative vom 20.12.1972, Wattenscheid, 23.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[57] Einladungsschreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ (Bröker) an Minister Halstenberg zur Bürgerversammlung am 19.1.1973, Wattenscheid, 13.12.1972, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[58] Antwortschreiben Friedrich Halstenbergs an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ (Bröker) auf die Einladung zur Bürgerversammlung, Düsseldorf, 19.12.1972; Niederschrift zur Vorstandssitzung der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“, Wattenscheid, 8.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[59] Niederschrift zur Vorstandssitzung der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“, Wattenscheid, 8.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

keit noch längst nicht bewiesen" sei.[60] Die Gesprächsnotizen und der Briefverkehr zwischen dem Eingemeindungsgegner Bröker und dem Raumplaner Halstenberg vom Dezember 1972 und Januar 1973 zeugen dabei von einem freundlichen und respektvollen Umgang miteinander. Von Seiten der Bürgerinitiative waren die Schreiben – wenngleich in der Sache unnachgiebig – zumindest formal in einem vertraulichen Ton verfasst. Sie schlossen etwa mit den Worten: „[…] grüße ich Sie im Namen von Herrn Dr. Brammen und Herrn Steilmann recht herzlich und bleibe Ihr Franz-Werner Bröker."[61]

War Halstenberg auch von der positiven Wirkung der kommunalen Neugliederung überzeugt und sah in ihr den einzigen gangbaren Weg in die Zukunft, wertete er es doch als „legitimes Anliegen" der Bevölkerung, ihren Auffassungen über die Neuordnung durch Gründung einer Bürgerinitiative Ausdruck zu verleihen. Er versicherte der Stadt Wattenscheid, dass sie in Vergangenheit und Gegenwart ihre Aufgaben zur vollen Zufriedenheit erfüllt habe. Für die Zukunft dagegen – so Halstenberg – reiche allerdings die „Tragfähigkeit der Stadt Wattenscheid für die Aufgaben der kommenden Generation nicht aus".[62] Halstenberg, der sich in zahlreichen Schreiben und Treffen den Fragen und Anliegen der Bürgerinitiative stellte, war daran interessiert, einen politisch machbaren Weg für die Neuordnungspläne der Landesregierung zu finden und diesen abzusichern. „Bürgernähe" als Aspekt der Neuordnung war für ihn jedoch „nur dann interessant, wenn sie mit Qualität der Versorgung" einherging.[63]

Franz-Werner Bröker war nicht der einzige Schulleiter in Wattenscheid, der öffentlich Position in der Neuordnungsfrage bezog. Auch sein Amtskollege Erwin Morzfeld, Direktor der Wattenscheider Realschule II, meldete sich zur Neuordnung des Ruhrgebiets öffentlichkeitswirksam zu Wort, indem er einen 15-minütigen reformkritischen Hörfunk-Beitrag schrieb, der im zweiten Programm des Westdeutschen Rundfunks (WDR) gesendet wurde. Morzfeld, der bereits über einschlägige literarische Erfahrung als Romanautor verfügte, hielt die Neugliederung für einen „Riesenbeschiß".[64] Nach seiner Meinung mangelte es dem Ruhrgebiet vor allem an einer „einheitlichen und eigenen politischen Stimme", und dies ändere auch die geplante Gebietsreform nicht. So sei es ein „schreiendes Unrecht", wenn eine halbe Million Bremer Status und Privilegien eines Landes genössen, während sechs Millionen Ruhrländer nicht einmal einen eigenen Regierungsbezirk besäßen.[65] Die Bürgerinitiative vervielfältigte Morzfelds Abhandlung und verteilte sie an die Bevölkerung und an die Landesparlamentarier.

[60] Schreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" (Bröker) an Minister Halstenberg, Wattenscheid, 16.1.1973, in: LA NRW R, NW 264–107.
[61] Ebd.
[62] Presseerklärung des Chefs der Staatskanzlei Halstenberg, Düsseldorf, 10.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[63] So Friedrich Halstenberg, zit. nach dem Protokoll einer Bezirksausschusssitzung in Dortmund am 6.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[64] So Erwin Morzfeld (49 Jahre, gebürtiger Wattenscheider), zit. nach WAZ vom 3.2.1973, in: Pressespiegel der Stadt Wattenscheid vom 3.2.1973, in: HBV WAT, St. 22.
[65] Erwin Morzfeld: Das Ruhrvolk schreit auf, in: Die Zeit vom 9.2.1973; ders.: Ruhrvolk im Ruhrland. 6 Millionen zwischen Legende, Legalität und Realität, Betrachtungen zur Neuordnung des Ruhrgebiets, Text in: HBV WAT, St. 22.

Einzelne besorgte Bürger und Bürgerinnen wandten sich mit ihren Ängsten vor der Gebietsreform und ihrer Kritik samt Fragen direkt an die Minister Weyer und Halstenberg sowie an Ministerpräsident Kühn. Die entsprechenden Antwortschreiben, die in der Regel nicht persönlich, sondern von Mitarbeitern des Innenministeriums oder der Staatskanzlei verfasst und unterzeichnet waren, enthielten allgemeine Ausführungen zum gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren der Neuordnung bzw. zu einzelnen Reformkriterien. Insbesondere die Mindestanforderung von 150 000 bzw. 200 000 Einwohnern für die Gewährung der Kreisfreiheit wurde stets betont.[66] Eine besorgte Wattenscheiderin bat sogar den Bundeskanzler, ein „Machtwort“ im Sinne Wattenscheids gegenüber den „führenden Persönlichkeiten der Landesregierung in Düsseldorf“ zu sprechen.[67]

Die Vertreter der Bürgerinitiative erwiesen sich in der Diskussion einzelner Neuordnungspläne nicht nur als engagierte, sondern auch als sehr fachkundige Gesprächspartner. Um über aktuelle praktische wie theoretische Fragen informiert zu sein, wurden Fachaufsätze in den einschlägigen Zeitschriften gelesen, Fachvorträge und Podiumsdiskussionen organisiert und das persönliche Expertengespräch zum Thema gesucht. Dies betraf sowohl die aktuellen Diskussionen um die Raumordnung, Landesplanung und Verwaltungsmodernisierung als auch die Kenntnis der juristischen Sachlage und Aspekte der politischen Partizipation vor dem Hintergrund verschiedener Demokratiemodelle.

Mit entsprechendem Fachwissen entgegneten sie den juristischen oder sachlichen Argumenten der Neuordnungsplaner. Des Weiteren unterrichteten sie die Bevölkerung über die Rechts- und Sachlage. Dies schien umso wichtiger, da sich „in jüngster Vergangenheit […] sowohl Praktiker als auch Wissenschaftler in die öffentliche Diskussion durch Veröffentlichungen eingeschaltet [hatten], die unüberhörbar und mit fundierten Argumenten davor warn[t]en, der Ministerialbürokratie blindlings zu vertrauen“.[68] Die Bürgerinitiative bündelte Argumente aus Fachzeitschriften, Gutachten etc., die ihrer Sache dienlich schienen, und gab Exzerpte der Fachbeiträge in Form von Rundschreiben und Vorträgen in allgemein verständlicher Weise an die Bevölkerung weiter.

In die Unmutsäußerungen von unten stimmten bisweilen Bundespolitiker und höchste Repräsentanten der Bundesrepublik ein, die außerhalb der direkten Verantwortung für die Gebietsreform standen. Von der am 11. Februar 1973 in der

[66] Vgl. Antwortschreiben des Innenministers zur Neuordnung an Hans Philipps (Wattenscheid), Düsseldorf, 20. 7. 1973, an Hans Degener (Wattenscheid), Düsseldorf, 8. 4. 1974, in: LA NRW R, NW 484–99, an die Firma Mahlwerk Wattenscheid GmBH & Co.KG (Wattenscheid), Düsseldorf, 26. 1. 1973, an die Grundschüler Michael Werner und Volker John (Wattenscheid), Düsseldorf, 11. 4. 1973, in: LA NRW R, NW 484–100; siehe ferner die zahlreichen Anfragen und Schreiben von Privatpersonen an den Innenminister samt Antworten in: LA NRW R, NW 264–107, NW 484–101, NW 484–168; sowie WAZ vom 19. 7. 1972: Bürgerinitiative: Von Kühn nichts Neues. Enttäuschung über Schreiben aus der Staatskanzlei.

[67] Schreiben Maria Coerschultes an den Bundeskanzler zur Eingemeindung Wattenscheids, Wattenscheid, 1. 11. 1973, in: LA NRW R, NW 484–101. Siehe dort auch zahlreiche weitere Schreiben besorgter Bürger und Bürgerinnen.

[68] Rundschreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ vom 31. 8. 1973 mit der Vorstellung verschiedener Literaturtitel, in: LA NRW R, NW 484–101.

Akademie der Wissenschaften in München gehaltenen Rede des Bundespräsidenten Gustav Heinemann fühlten sich die Aktivisten in besonderer Weise angesprochen. Der Bundespräsident sprach zum Thema „Der mündige Bürger in Staat und Gesellschaft" und schien mit seinen Ausführungen die Situation der Wattenscheider Bürgerinitiative und der anderen Protestbewegungen im Land treffend zu charakterisieren.[69] Heinemann stellte in seiner Laudatio auf den mündigen Bürger gleich einleitend heraus, dass dieser ein wacher Bürger sei, der mitbestimmen wolle. So zeige sich seit geraumer Zeit ein „gewandelter Bürgertypus".[70] Bürger würden zunehmend kreativ und gestaltend tätig. Hatten sie sich auch früher in Freiwilligen- und Berufsorganisationen, Vereinen und Parteien engagiert, so sei in den letzten Jahren etwas hinzugekommen, was die gesellschaftliche und politische Landschaft gründlich verändert habe. Überall sei „ein seit langem angestautes Verlangen nach persönlicher Mitbestimmung und Mitgestaltung" an politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen spürbar. Dieser vom Bundespräsidenten als „Durchbruch von Mündigkeit aus begrenzten Lebensbereichen in das gesamte politisch-soziale Leben" bezeichnete gesellschaftliche Wandel habe sich nicht nur bei der letzten Bundestagswahl gezeigt, sondern spiegele sich laut Heinemann auch in vielfältigen Protestinitiativen wider.[71] Er verwies dabei auf Protestinitiativen gegen Umweltverschmutzung, einseitige Stadtplanungen, Bodenspekulationen sowie Unterstützungsaktivitäten für Elterninitiativen und Kindergärten, Obdachlosensiedlungen, Jugendheime, Gastarbeiter und Strafentlassene.

Die mit „wachem Bürgersinn" und neuer „Bürgermündigkeit" einhergehenden Bürgerinitiativen gehörten zu einer lebendigen Demokratie.[72] Bürgeraktionen sollten von Parteien und Behörden immer dort ermutigt und unterstützt werden, so der Bundespräsident, „wo das Ziel verfolgt wird, die bestehende Rechtsordnung durch Initiative von unten zu verbessern, sie gerechter zu machen oder an veränderte Gegebenheiten anzupassen". Freilich dürften dabei „Teilinteressen nicht gegen das Interesse der Gesamtheit verstoßen".[73] Heinemann hob aber unmissverständlich hervor, dass die bundesdeutsche Demokratie „den mündigen Bürger mit Sachkunde, Phantasie und Initiative" brauche.[74] Die Gründung von Bürgerinitiativen wurde damit vom Staatsoberhaupt ausdrücklich legitimiert und gewünscht. Die Worte des Bundespräsidenten rechtfertigten nicht nur das Engagement der Bürgerinitiativen, sondern forderten die Bevölkerung geradezu auf, sich in diesen aktiv an der Ausgestaltung gesellschaftlicher und politischer Prozesse zu beteiligen. Damit sprach Heinemann den Wattenscheidern gewissermaßen aus der Seele. Indem er die Worte von Bundeskanzler Brandt vom Bürger, der mitdachte, mitentschied und mitverantwortete, wiederholte,[75] mussten sich die Wattenscheider Initiatoren sogar konkret in ihrem Drängen nach Mitbestimmung in

[69] Heinemann: Der mündige Bürger, in: ders.: Reden und Interviews, S. 106–114.
[70] Ebd., S. 106, 109.
[71] Ebd., S. 107, 109.
[72] Ebd., S. 111.
[73] Ebd., S. 112.
[74] Ebd., S. 114.
[75] Vgl. Willy Brandt: Regierungserklärung vom 18. 1. 1973, in: Die großen Regierungserklärungen, S. 310.

der Neuordnungsfrage bestätigt fühlen. So räumte doch selbst der Bundespräsident ein, dass es „zum guten Ton zeitgemäßer Politik“ gehöre, „Planungen, die andere angehen, nicht über sie hinweg“ zu betreiben: „Darum darf keine Planungsstelle verärgert sein, wenn Bürger unbequem werden mit der Forderung, dass sie gehört sein wollen“.[76]

Der Vorstand der Initiative nahm Bundespräsident Heinemann beim Wort und bat ihn aus „Sorge, dass durch eine Eingemeindung das Engagement der Bürger sich verringern“ werde, um ein persönliches Gespräch über die Zukunft der Stadt Wattenscheid.[77] Anschaulich wurde als Beleg die Reduzierung der Zahl der Ratspersonen angeführt. Vertrat derzeit ein Wattenscheider Ratsmitglied ca. 2000 Einwohner, so waren es Schätzungen der Bürgerinitiative zufolge bei einer Eingemeindung nach Bochum rund 16 000 Einwohner. Das Antwortschreiben aus dem Bundespräsidialamt ließ nicht lange auf sich warten. Über einen Mitarbeiter ließ Heinemann ausrichten, dass er „von einem Gespräch […] absehen möchte“.[78] Aus verfassungsrechtlichen Gründen sei es ihm nicht möglich, auf einzelne Neuordnungsmaßnahmen Einfluss zu nehmen, da es sich um eine reine Länderangelegenheit handele.

Großdemonstration für die Selbstständigkeit

Als der Rat der Stadt Bochum im Januar 1973 seine positive Stellungnahme zum Neugliederungsvorschlag der Landesregierung abgab, protestierten Wattenscheider Bürger vor dem Bochumer Rathaus gegen die Expansionswünsche der Nachbarstadt. Der Arbeitsausschuss der Bürgerinitiative nahm als Zuhörer an dieser Ratssitzung teil, um sich vor Ort zu informieren und den Wattenscheider Protest in die Sitzung zu tragen.[79]

Nur vier Monate später folgten rund 4500 Bürger und Bürgerinnen dem Demonstrationsaufruf der Bürgerinitiative und versammelten sich vor dem Wattenscheider Rathaus, um gegen die Eingemeindung nach Bochum zu protestieren.[80] Von der sorgfältigen und detaillierten Planung und Durchführung dieser Veranstaltung zeugt das Protokoll einer Arbeitssitzung der Bürgerinitiative vom 21. Mai 1973. Die Verteilung der 20 000 Flugblätter erfolgte nach einem ausgearbeiteten

[76] Heinemann: Der mündige Bürger, in: ders.: Reden und Interviews, S. 110.

[77] Schreiben der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ an Bundespräsident Gustav Heinemann, Wattenscheid, 15. 2. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid; Abdruck des Schreibens in: WAZ vom 16. 2. 1973: Jetzt Schreiben an den Bundespräsidenten.

[78] Antwortschreiben des Bundespräsidialamtes (i.A. Wemmer) an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“, Bonn, 27. 2. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[79] Vgl. Abb. 12; Niederschrift der Vorstandssitzung der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ im Haus Steilmanns am 8. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid; WAZ vom 8. 1. 1973: Wattenscheider protestieren vor Bochumer Rathaus!

[80] Vgl. Ruhr Nachrichten vom 31. 5. 1973 mit Aufstellung der Protestaktionen in Wattenscheid, in: Landesarchiv NRW, Abteilung Westfalen, Münster (LA NRW W), Sammlung Steilmann, Nr. 1; Einladungsschreiben der Bürgerinitiative Wattenscheid an Ministerpräsident Kühn, Wattenscheid, 8. 6. 1973, in: LA NRW R, NW 264–107.



Abb. 12: Protestveranstaltung in Wattenscheid, Mai 1973

Verteilungsplan über zehn Stützpunkte in der Stadt. Jede Verteilungsstation wurde von einem Vertreter der Stadtverwaltung, der Feuerwehr und der SPD-nahen Jugendorganisation „Die Falken" beaufsichtigt. Auch Schulleiter hatten ihre Bereitschaft zur Flugblattverbreitung erklärt. So wurden beispielsweise Wattenscheid-Fähnchen vor der Grundschule und vor Kaufhäusern verteilt.[81]

Die lokalen Parteien stellten Lautsprecherwagen zur Verfügung. Um eine ausreichende Beschallung der Veranstaltungsteilnehmer zu gewährleisten, wurde eine Motocross-Lautsprecheranlage eingesetzt. Busunternehmen brachten die Demonstranten aus den verschiedenen Stadtteilen in die Innenstadt. Der Unternehmer Steilmann stellte den Ordnungsdienst. Die vorbereiteten Transparente und Schilder, die in der Firma Steilmanns lagerten, wurden am Aktionstag 500 Meter vor dem Rathaus an verschiedenen Einsatzpunkten an die Demonstranten verteilt, um dann im Sternmarsch zum Rathausplatz getragen zu werden. Die gedruckten Transparente trugen Schriftzüge wie „Rettet Wattenscheid", „Hände weg von Wattenscheid", „Wir fordern bürgernahe Selbstverwaltung, keine Eingemeindung", „Wattenscheid nur den Wattenscheidern" oder „96% gegen Eingemeindung". Zusätzlich wurde die Bevölkerung aufgefordert, mit entsprechenden Plakaten teilzunehmen. Damit die Bürger dies auch zahlreich taten, versuchten die Organisatoren, eine mobilisierende Wirkung durch die Verknüpfung des Thematischen mit dem Vergnüglichen in Form von politischen Appel-

[81] Protokoll der Arbeitssitzung der Bürgerinitiative am 21.5.1973, in: HBV WAT, St. 22.

len sowie einer Dixieland-Band und einer Blaskapelle samt Fanfarenzug zu erzielen.[82]

Um die allgemeine öffentliche Wahrnehmung des Protestes keinesfalls zu verfehlen, war vorab Anzeigenwerbung über die örtlichen Zeitungen geschaltet worden; sowohl die Tagespresse als auch Rundfunk und Fernsehen wurden mit Informationsmaterial versorgt. Unmittelbar vor Beginn der Demonstration fand im Hotel „Beckmannshof“ eine Pressekonferenz statt.[83] Die Beschlüsse der Neugliederungskommissionen der Landtagsfraktionen wurden dort als diktatorisches Handeln verurteilt: „Wie in einer Diktatur sind die politischen Technokraten der Macht über unseren erklärten Willen hinweggegangen.“[84] Der Appell, der 15 Gründe zur Ablehnung der Eingemeindung nach Bochum enthielt, listete zunächst befürchtete ökonomische Nachteile auf wie Stillstand der Stadtentwicklung, Stopp der Investitionen und Abbremsen des industriellen Ausbaus der Wirtschaft. Anschließend wurde die erwartete Degradierung Wattenscheids zur Schlafstadt und eine Zersiedlung der Grünflächen moniert. Im Weiteren – wenn auch erst an sechster und siebter Stelle genannt – folgte der drohende Verlust an bürgernaher Selbstverwaltung und an direkter demokratischer Einflussnahme durch den Bürger. Schließlich wurde ein finsteres Bild von der Großstadt mit den Menetekeln einer zunehmenden Kriminalität und Aggression sowie dem Zerschlagen von nachbarschaftlichen Beziehungen gezeichnet. Nachdem die negativen Konsequenzen zunächst für Schulkinder, alte und kranke Menschen und letztlich für jeden Bürger aufgrund der langen Wege zu Bildungs-, Kultur-, Pflege- oder Verwaltungseinrichtungen aufgelistet worden waren, schloss die Negativliste mit dem befürchteten Ende des Straßenausbaus. Überhaupt bedeute die Eingemeindung Wattenscheids nach Bochum, so zumindest die Bürgerinitiative, den „Stillstand der bisher vorbildlichen Entwicklung“[85] der Stadt.

Nur rund drei Monate später folgte eine weitere, stark medienwirksame Aktion. Bei den ersten parlamentarischen Beratungen des Neuordnungsgesetzes am 6. September 1973 regnete es Flugblätter von der Besuchertribüne in den Plenarsaal des Landtags. Gleichzeitig entrollten Angehörige der Wattenscheider Bürgerinitiative Plakate mit der Aufschrift „Nein zur Eingemeindung – Hände weg von Wattenscheid“.[86] Mit dieser spektakulären Störung der Parlamentsarbeit lenkten die Eingemeindungsgegner die gesamte Aufmerksamkeit auf den Bürgerunwillen gegenüber der ministeriellen Gesetzesvorlage. So fragte das Flugblatt lapidar

[82] Ebd.; Aufstellung zur Planung und Durchführung der Demonstrationsveranstaltung am 30. 5. 1973, undat., in: HBV WAT, St. 22; vgl. Extrablatt der WAZ vom 30. 5. 1973.

[83] Aufstellung zur Planung und Durchführung der Demonstrationsveranstaltung am 30. 5. 1973, undat.; Protokoll der Arbeitssitzung der Bürgerinitiative am 21. 5. 1973, in: HBV WAT, St. 22.

[84] Aufruf an die Wattenscheider Mitbürger zur Demonstration am 30. 5. 1973 auf dem Rathausvorplatz, undat., in: HBV WAT, St. 22.

[85] Ebd.

[86] 1. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 6. 9. 1973, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/80, S. 3077–3110, hier S. 3078; siehe Abb. 13: Jost Benfer, Klaus Steilmann, Franz-Werner Bröker, Jörg Haase und Herbert Schütze lassen Flugblätter von der Besuchertribüne des Landtags „regnen“.



Abb. 13: „Protest-Regen" im Landtag, Düsseldorf, 6. September 1973

„Kennen Sie Wattenscheid?" und brachte dabei „82 000 Wattenscheider" in Erinnerung.[87]

Bürgerbefragungen und Protestinitiativen in anderen Städten

Nicht nur in Wattenscheid, sondern auch in anderen Städten fanden repräsentative Bürgerbefragungen und Unterschriftensammlungen zur Neuordnung statt. Die „Bürgerinitiative für die Selbständige Stadt Castrop-Rauxel" beispielsweise sammelte über 42 000 Unterschriften gegen die Eingemeindung nach Dortmund. Wandten sich die Eingemeindungsgegner zunächst gegen die anschlussbedingte finanzielle Mehrbelastung des Bürgers in Höhe von 250 DM, so kristallisierte sich auch hier im Laufe der Protestaktion ähnlich wie bereits im Falle Wattenscheid als entscheidendes Argument die Sorge der Bevölkerung heraus, dass Castrop-Rauxel „am Rande einer aufgeblähten City dahinzudämmern und dahinzuvegetieren" drohe.[88] Zur Veranschaulichung und Stärkung ihrer Argumentation berief sich

[87] Flugblatt: Kennen Sie Wattenscheid?, abgedruckt in: Jost Benfer: Der Kampf der Wattenscheider gegen die Eingemeindung (1972 bis 1974). Erlebnisse und Erinnerungen eines Mitstreiters, Wattenscheid/Zwickau 2007, S. 29.

[88] In Castrop-Rauxel lebten rd. 60 000 Wahlberechtigte. Schreiben der Bürgerinitiative für die Selbständige Stadt Castrop-Rauxel an Ministerpräsident Kühn gegen die Neuordnungspläne der Landesregierung, Castrop-Rauxel, 16. 12. 1972, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/83, Bd. 3.

die Initiative in Castrop-Rauxel genau wie die in Wattenscheid auf negative Erfahrungen mit den Eingemeindungen der 1920er Jahre.

In den Städten Recklinghausen, Herne und Wanne-Eickel lehnten rund sechzig bis siebzig Prozent der befragten Bürger eine Eingemeindung, einen Zusammenschluss und/oder eine Einkreisung ab.[89] Die Umfragen gaben dabei auch zu erkennen, dass die Bevölkerung in den Städten, in denen es aktive Bürgerinitiativen gab, wie in Herne und Wanne-Eickel, die Reformdiskussion intensiver verfolgte und besser über einzelne Neugliederungspläne informiert war als in Städten ohne entsprechendes bürgerschaftliches Engagement, wie etwa in Recklinghausen.[90] Ob es sich bei dem besseren Informationsstand in der Bevölkerung nun um eine Folge der Arbeit der Bürgerinitiativen handelte oder ob er die Ursache für die Gründung der Initiativen war, blieb bei dieser Befragung allerdings offen. In Recklinghausen erklärte Oberbürgermeister Erich Wolfram das dortige Schweigen der Bevölkerung zu der lebhaft geführten Reformdebatte der Politiker mit der großen Zustimmung für den vom „offiziellen Recklinghausen“ gezeigten Einsatz und die praktizierte Politik in der Neuordnungsfrage.[91]

Die Bürger- und Protestinitiativen fühlten sich durch diese Ergebnisse in ihrer Arbeit bestärkt und wandten sich an Mitglieder der Landesregierung und Abgeordnete des Landtags mit der Frage, „wo das vielgelobte demokratische Verfahren bei der kommunalen Neuordnung“ geblieben sei.[92] Sie äußerten die Befürchtungen über die demokratische Entwicklung im Lande: „In einer Zeit, in der von einer weiteren Demokratisierung der Gesellschaft gesprochen wird, erscheint es den Bürgern unverständlich, daß die politisch Verantwortlichen überhaupt auf den Gedanken verfallen, Eingemeindungen großen Stils – noch dazu gegen den Willen der Betroffenen – das Wort zu reden.“ Die Bildung von großen „Superstädten“ mit der Verringerung demokratischer Repräsentation wurde als ein „gefährlicher und bedenklicher gesellschaftlicher Rückschritt“ verurteilt.[93]

Die offizielle Volksbefragung in Bockum-Hövel vom 26. Oktober bis 14. November 1972 hatte ebenfalls eindrucksvoll die ablehnende Haltung der Einwohner

[89] Westfälische Rundschau vom 9. 10. 1972: Repräsentativ-Umfrage in den Emscherstädten: Einwohner gegen Eingemeindung, auch in: LA NRW R, NW 370–597. Nur wenige Monate vorher war eine entsprechende Bürgerbefragung vorgenommen worden. Siehe Zeitungsausschnitt Hellweger Anzeiger vom Oktober 1972, in: StdABo, ZA I D 2.

[90] WAZ vom 9. 10. 1972: Umfrage in drei Emscherstädten: Mehrheit gegen Eingemeindung. Während 73 Prozent der in Herne und 61 Prozent der in Wanne-Eickel Befragten die Neugliederungsdiskussion intensiv verfolgten, bekundete in Recklinghausen fast jeder Zweite sein Desinteresse.

[91] Recklinghäuser Zeitung vom 7. 4. 1973: Revier-Neuordnung: OB Wolfram deutet Schweigen der Bürger als Zustimmung, auch in: LA NRW R, NW 370–599. Andere Neuordnungspläne sahen erhebliche Gebietsgewinne für Recklinghausen vor, so dass die Stadt sich berechtigte Hoffnung auf eine Stärkung durch die Neuordnung machen konnte, welche letztlich auch eintrat.

[92] Schreiben der Bürgerinitiative zur Erhaltung des Kreises Moers an die Abgeordneten des Landtags NRW zur Neuordnung des Ruhrgebietes, Moers, 27. 11. 1972, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/83, Bd. 3.

[93] Schreiben der Bürgerinitiative für die Selbständige Stadt Castrop-Rauxel an Ministerpräsident Kühn gegen die Neuordnungspläne der Landesregierung, Castrop-Rauxel, 16. 12. 1972, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/83, Bd. 3.

(93 Prozent) gegen einen Zusammenschluss mit der Stadt Hamm offengelegt. Die Stadt sah sich zu dieser Befragung veranlasst, nachdem zunächst durch eine Kaufhausumfrage eine positive Stimmungslage für den Zusammenschluss festgestellt worden war. Bürgermeister Helmut Pytlik unterrichtete Innenminister Weyer über die „notariell beglaubigten Ergebnisse" der Volksbefragung. Weyer zeigte sich allerdings wenig beeindruckt von den Bürgervoten und antwortete: „Es mag sein, dass eine solche Befragung die Vorstellungen der Bevölkerung zutreffender wiedergibt als eine Kaufhausbefragung. Aber weder die eine noch die andere Art der Befragung kann als Kriterium der Neugliederung berücksichtigt werden. Das Ergebnis einer solchen Befragung kann allenfalls die nach anderen, anerkannten Kriterien gefundene Lösung eines Neugliederungsproblems bestätigen, wenn sich die Interessenlage der Befragten mit dem Neugliederungsvorschlag deckt. Aber wann ist das schon bei Bürgerbefragungen aus Anlaß der kommunalen Neugliederung der Fall?"[94]

Später in der Regierungserklärung zur Verwaltungsreform am 13. Februar 1974 führte der Innenminister noch deutlich aus, dass die Ergebnisse von Bürgerbefragungen lediglich Ausdruck einer „ungehemmten Emotionalisierung" seien. Indem ausschließlich die eigene Stadt fokussiert und nicht regionsbezogen argumentiert werde, bleibe der zentrale Aspekt der Raumbezogenheit unberücksichtigt. Auf diese Weise könnten keine sachbezogenen Ergebnisse erzielt werden: Bei diesen Umfragen sei „die Gemeinde Selbstzweck, der Kirchturm ist Selbstzweck und nicht die Erkenntnis des Raumes".[95] Dabei sei bereits im Verfassungsgerichtsurteil zu Sennestadt 1973 von den Richtern herausgestellt worden, dass es nicht darum gehe, ob eine Stadt aus der Sicht ihrer eigenen örtlichen Interessen die Entwicklungsmöglichkeiten des Raumes ohne die Zuordnung zu einem „Oberzentrum" ebenso gut oder sogar besser umsetzen könnte. Entscheidend für den Erhalt der kommunalen Selbstständigkeit einer Stadt seien die Interessen des gesamten Verflechtungsraumes. Daraus folgerte der Innenminister im Landtag für Wattenscheid: „Läge Wattenscheid im Münsterland, wäre es überhaupt kein Problem der Diskussion in diesem Hause, dann wäre Wattenscheid selbstverständlich eine selbständige Gemeinde, und zwar eine Gemeinde mit überregionaler Funktion innerhalb des Gebiets. Läge Wattenscheid in der Eifel, so hätte es sogar Solitärfunktion innerhalb der Eifel."[96] Doch die Stadt lag im Ruhrgebiet, und mit Blick auf den städtischen Ballungsraum kam letztlich nur ein Zusammenschluss mit Bochum in Frage.

[94] Schreiben des Innenministers an Bockum-Hövels Bürgermeister Pytlik zur Bürgerbefragung, Düsseldorf, 21.12.1972; siehe auch Schreiben der Westfälischen Rundschau (Karl-Horst Behrendt, Chef vom Dienst) an den Bockum-Höveler Stadtdirektor Förster zur Bürgerbefragung, Dortmund, 23.11.1972; beide in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommission kommunale Neugliederung, Bd. 2.

[95] So Innenminister Willi Weyer in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten zur Verwaltungsreform vom 13.2.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/94, S. 3727–3742, hier S. 3738.

[96] Ebd.; siehe auch VerfGH NW: Urteil vom 2.11.1973, VerfGH 17/72, S. 27, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 36.

Dies sah ein Großteil der Bevölkerung in den „nicht voll wirksamen zentralen Orten mittlerer Stufe“[97] des Ruhrgebiets völlig anders. In zahlreichen Gemeinden und Städten hatten sich unzufriedene Bürger und Bürgerinnen in lokalen Aktionsbündnissen und Initiativen zusammengeschlossen und protestierten gegen die Umsetzung einzelner Neuordnungsmaßnahmen vor Ort. Nach einer gemeinsamen Sitzung im August 1972 in Herne fanden sich die Bürgerinitiativen von Castrop-Rauxel, Herne, Wanne-Eickel und Wattenscheid zu einer Aktionsgemeinschaft gegen Eingemeindungen nach Bochum oder Dortmund zusammen.[98] Die Aktionsgemeinschaft drängte darauf, von der Landesregierung als Gesprächspartner hinsichtlich der Neuordnungsplanung akzeptiert zu werden und gemeinsam [!] mit den jeweiligen Stadtrepräsentanten (Oberbürgermeistern) in die Erörterung der Sachfragen einbezogen zu werden.[99] In einem Schreiben an Ministerpräsident Kühn hieß es, „die aktionsgemeinschaft werde mit allen legalen mitteln gegen die eingemeindungen ihrer staedte vorgehen, sinnvolle neuordnungsmassnahmen aber unterstuetzen“.[100] An anderer Stelle – dies war allerdings eher die Ausnahme – waren weniger versöhnliche und kooperative Worte seitens der Bürgerinitiativen zu hören: Enttäuscht über die geringe Popularität des Städteverbandsmodells propagierte Bröker den entschiedenen Kampf gegen Eingemeindungen und für den Erhalt der Selbstständigkeit inklusive „der evtl. notwendig werdenden Eskalation von Protesten in breit angelegter Unterstützung durch die betroffene Bevölkerung“.[101]

„Ich bin für CAS“ hieß die Devise, mit der man in Castrop-Rauxel einer möglichen Vereinnahmung durch Dortmund entgegentrat.[102] Das „grüne Kettwig“ dürfe kein „grauer Vorort Essens“ werden, meinte die „Aktion Selbstbestimmung gegen die Eingemeindung Kettwigs durch Essen“.[103] Die „Bürgerinitiative zur Erhaltung des Kreises Moers“ befürchtete, dass bei einer Zerschlagung des Kreises und der Eingliederung seiner südlichen Kommunen in die Stadt Duisburg „blühende Gemeinwesen aufhören würden zu existieren und zu öden Vorstädten der Stadt Duisburg“ verkämen.[104] Mit dem Slogan „Glabotki is nich“ wandten sich Bürger aus Gladbeck und Kirchhellen gegen einen Zusammenschluss mit

[97] Der Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Ruhrgebiet, S. 28.
[98] Zit. nach Landespresse- und Informationsamt: Westdeutscher Rundfunk (WDR), 2. Programm, Nachrichten aus NRW, 30. 8. 1972, in: LA NRW R, NW 370–595.
[99] Ruhr Nachrichten vom 20. 9. 1972: Bürger sollen bei Kühn-Besuch demonstrieren. Initiative will ein Gespräch, auch in: LA NRW R, NW 370–595.
[100] Zit. nach Landespresse- und Informationsamt: Westdeutscher Rundfunk (WDR), 2. Programm, Nachrichten aus NRW, 30. 8. 1972, in: LA NRW R, NW 370–595. Schreibweise vom Original übernommen.
[101] Redemanuskript Franz-Werner Brökers zur Pressekonferenz am 7. 12. 1972 in Wattenscheid, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.
[102] Lück: Ich bin für CAS, S. 448f. Vgl. Kölnische Rundschau vom 4. 1. 1973: Hände weg von Castrop-Rauxel.
[103] Plakat der Stadt Kettwig „Es geht um die Zukunft Ihrer Stadt“, in: HBV WAT. Zur „Bürgeraktion Kettwig“ siehe auch WAZ vom 21. 10. 1972: Kettwig protestiert gegen Eingemeindung, auch in: LA NRW R, NW 370–597.
[104] Flugblatt der Bürgerinitiative zur Erhaltung des Kreises Moers [März 1972], in: HBV WAT; WAZ vom 11. 1. 1974: Rechtsanwalt spekuliert auf neue Bürgerpartei, auch in: LA NRW R, NW 370–600.

Bottrop.[105] Die verächtlich gemeinte Aneinanderreihung der Anfangsbuchstaben der Städte, deren Zusammenschluss zur Diskussion stand, wie „Glabotki" (Gladbeck, Bottrop und Kirchhellen) oder „Herrewan" (Herne, Recklinghausen-Süd und Wanne-Eickel) sollte die Künstlichkeit der neuentstehenden Großgebilde unterstreichen. Mit Schlagworten und Kampfparolen wie „Gegen den Imperialismus der Großstädte", „Bürgerwille vergewaltigt", „Biafra im Ruhrgebiet", „Das ist Diktatur", „Kooperation ja – Eingemeindung nein" oder „Kein Denkmal für Weyer" wollte die Bevölkerung dem weitreichenden Reformvorhaben der Landesregierung und des Landtags trotzen.[106]

Waren auch die meisten Bürgerinitiativen mit dem Ziel der Abwendung einzelner Neuordnungsmaßnahmen gegründet worden, so gab es auch vereinzelt Vereinigungen, die explizit Eingemeindungs- und Fusionspläne der Landesregierung aufgriffen und für deren Realisierung eintraten. Diese Initiativen Pro-Zusammenschluss traten aber häufig erst spät und dann in der Regel als Reaktion auf einzelne Protestinitiativen gegen Eingemeindungen und Zusammenschlüsse in Erscheinung. In Bottrop bildete sich am 28. August 1973 eine Bürgerinitiative „Bottrop", die das Zusammengehen von Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen wünschte. Ihr Sprecher, der diplomierte Volkswirt Hans G. Borgmann aus Bottrop, erklärte zwar, dass sich die Bürgerinitiative insbesondere gegen eine Neuordnungslösung wende, wonach Bottrop (105 000 Einw.) nach Essen, Gladbeck (82 400 Einw.) nach Gelsenkirchen eingemeindet und Kirchhellen (14 000 Einw.) dem Kreis Recklinghausen zugeschlagen würden, doch das offensichtliche Hauptanliegen war die Unterstützung der Fusion von Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen. Da aus Sicht der Bürgerinitiative, wie ihr Sprecher hervorhob, nur größere Kommunen zukunftsfähig seien, umwarben die Bottroper ihre Nachbarn mit dem Slogan „Laßt uns eine neue Stadt gründen". Die gleichnamige Broschüre wurde Ende August in 80 000 Exemplaren in Gladbeck und Kirchhellen verbreitet.[107]

Die Bürgerinitiative gab sich dabei betont kooperativ gegenüber ihren kommunalen Nachbarn, die in der neuen Großstadt eine Bottroper Übermacht fürchteten. So sollte über den Zusammenschluss gemeinsam abgestimmt werden, über den Sitz der Verwaltung oder die Bezeichnung der neuen Stadt wollte man sich gütlich einigen. Über den künftigen Namen sollte die Bevölkerung entscheiden. Die fusionsstützende Initiative in Bottrop und die etwa zeitgleich in Gladbeck entstehende Initiative „Partnerschaft Neue Stadt" fanden jedoch nur wenig Resonanz innerhalb der Bevölkerung der beiden Städte.[108]

[105] Fiebig/Weichelt: Glabotki, S. 22–24; siehe auch Rundschreiben der Aktion Selbständiges Gladbeck (Pfarrer K. Heienbrok), Gladbeck, 13. 2. 1976, in: LA NRW R, RW 357–2620.

[106] Vgl. Abb. 12; ferner Aktennotiz zur Planung und Durchführung der Demonstrationsveranstaltung am 30. 5. 1973, undat., in: HBV WAT, St. 22.

[107] Landespresse- und Informationsamt, Westdeutscher Rundfunk (WDR), 2. Programm, Nachrichten aus NRW vom 28. 8. 1973, in: LA NRW R, NW 370–598; Rolf Düdder: Bottroper Initiative kehrt den Spieß um: Werbung für eine neue Stadt, in: Westfälische Nachrichten vom 29. 8. 1973, auch in: LA NRW R, NW 370–599.

[108] Vgl. Fiebig/Weichelt: Glabotki, S. 164 f.; Rolf Düdder: Bottroper Initiative kehrt den Spieß um: Werbung für eine neue Stadt, in: Westfälische Nachrichten vom 29. 8. 1973.

Wenn sich auch lauter Protest aus der Bevölkerung regte, so wurden dennoch umfangreiche Eingemeindungen im Laufe des Jahres 1973 immer wahrscheinlicher. Reformbefürworter und -profiteure beteuerten, dass das „Interesse der Bürger bei allen […] Gebietsänderungen im Vordergrund“ stünde, dies schließe aber nicht den Schutz des „‚Pantoffelweg[s]‘ der Bürger zu einem örtlichen Rathaus“ ein.[109] Eine Verbandslösung, wie sie noch im Vorschlag des Innenministers alternativ vorgesehen war und Wattenscheids kommunales Überleben ermöglicht hätte, war innerhalb der Landespolitik weitgehend unpopulär geworden. Der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 10. Juli 1973 enthielt kein Verbandsmodell mehr.[110] Hatte die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ noch für sich in Anspruch genommen, durch ihre öffentliche Agitation gegen umfangreiche Eingemeindungen sei das Städteverbandsmodell überhaupt erst diskussionsfähig geworden, so stellte sich zunehmend Ernüchterung ein.[111] Enttäuscht resümierte Bröker, dass seine gehegte Hoffnung auf Berücksichtigung der unmittelbar erhobenen Bürgervoten sich als Illusion herausstellte. Die Versprechungen seitens der Politiker seien nur „beschwichtigende Worte der Politiker vor der Bundestagswahl“ gewesen, um „Ruhe an der Revierfront“ zu haben. Nach der Bundestagswahl im November 1972 wurden politische und verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Realisierung des Städteverbandsmodells vorgeschoben.[112]

2. Die „Aktion Bürgerwille“

Ziele und Träger

Nachdem Willi Weyer 1973 die vom Innenministerium erarbeiteten und bereits erläuterten Neugliederungsvorschläge für das Ruhrgebiet (Städte-Kreismodell und Städteverbandsmodell) der Öffentlichkeit vorgestellt hatte, wurde bald ein weiteres, nun aus der Bevölkerung heraus vertretenes Alternativmodell präsentiert. Als sich die Neugliederungspläne für das Ruhrgebiet konkretisiert hatten und zahlreiche Eingliederungen und Städtefusionen im Raum standen, wurde im September 1973 in Wattenscheid die „Aktion Bürgerwille e. V.“ ins Leben gerufen. Nach einem ersten Treffen am 18. September fand am 25. September die konstituierende Sitzung statt.[113]

[109] So Kölns Stadtdirektor Josef Baumann, zit. nach Landespresse- und Informationsamt, Kommunale Presseschau vom 29. 6. 1972: Gebietsreform – Kölns Appetit auf den Norden, in: LA NRW R, NW 264–94.

[110] Gesetzentwurf der Landesregierung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 10. 7. 1973, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2800, S. 1–348.

[111] Rechenschaftsbericht des Vorstandes der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ vom 19. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[112] Zitate: Redemanuskript Franz-Werner Brökers zur Pressekonferenz am 7. 12. 1972 in Wattenscheid; vgl. weiter Schreiben der CDU-Fraktion (Kenneweg) an die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“, Düsseldorf, 15. 1. 1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[113] Bereits eine Woche vorher, am 18. 9. 1973, fand eine erste Versammlung der „Aktionsgemeinschaft Volksbegehren“ statt, aus der am 25. 9. 1973 der Verein „Aktion Bürgerwille“

Der Name der „Aktion“ war dabei kein Zufall, sondern Programm: Dem Willen der Bürger sollte im Neuordnungsverfahren stärker Rechnung getragen werden. Die Initiative unter dem Vorsitz Klaus Steilmanns verstand sich als eine Vereinigung verschiedener, über das ganze Bundesland verstreuter Protestgruppen gegen die Neugliederung. Der Wattenscheider Textilunternehmer war als Vorstandsmitglied der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ und als Angehöriger des Heimatvereins gut mit der Neuordnungsmaterie vertraut und hatte bereits erhebliche Erfahrung in der Organisation von Protestmaßnahmen gesammelt. Satzungsgemäßer Zweck des neu gegründeten Vereins war „die Förderung des demokratischen Verantwortungsbewusstseins der Bürger bei der Ausübung ihrer Mitbestimmungsrechte im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen“ sowie „die planmäßige Pflege und Förderung aller Bestrebungen, die auf Gewährleistung einer bürgernahen Selbstverwaltung im Bereich der Bundesrepublik Deutschland gerichtet“ waren.[114] Dies schloss die Durchführung von Volksbegehren, die der Verwirklichung der benannten Ziele dienten, ausdrücklich ein.

Dem fünfköpfigen Vorstand der „Aktion Bürgerwille“ gehörten drei Vertreter aus Wattenscheid und zwei aus Kettwig an. Neben Klaus Steilmann (44 Jahre) als Vorsitzendem der Aktion war der in Steilmanns Unternehmen als Prokurist tätige Günther Ritter (39 Jahre) als Geschäftsführer der Aktion und der Polizeibeamte Jost Benfer (32 Jahre) als Schriftführer im Vorstand tätig.[115] Bankdirektor Fried Scharpenack[116] (37 Jahre) nahm das Amt des stellvertretenden Vorsitzenden und Prokurist Joachim Hennecke (29 Jahre) das des Schatzmeisters wahr. Die beiden Letztgenannten stammten aus Kettwig. Da Hennecke schon bald aus beruflichen Gründen aus dem Vorstand ausschied,[117] wurde der Kettwiger Unternehmer Peter Killmann[118] (35 Jahre) als dessen Nachfolger gewählt.[119] Nur wenige Wochen später wurden mit Jörg Haase (Presseamt der Stadt Wattenscheid) als Pressesprecher der Aktion und mit dem Ratsherrn der Unabhängigen Wählergemeinschaft Wat-

wurde. Vgl. Anwesenheitsliste der Gründungsversammlung am 18.9.1973; Protokoll über die konstituierende Sitzung der Aktion Bürgerwille am 25.9.1973, in: HBV WAT, St. 22.

114 § 2 der Satzung der Aktion Bürgerwille e.V., Wattenscheid, 25.9.1973, in: HBV WAT, St. 22.

115 Günther Ritter (* 1.4.1934 Rheine), Prokurist; Jost Benfer (* 20.9.1941 Bad Oeynhausen), Polizeibeamter, 1969–1990 Mitglied der SPD, 1964 Zuzug nach Wattenscheid, Mitglied des Heimatvereins, 1970–1976 Jurastudium/1. Staatsexamen, 1980 Promotion. Gespräch der Autorin mit Jost Benfer, Bochum-Wattenscheid, 27.9.2007.

116 Fried Scharpenack (* 19.11.1935 Kettwig), Diplom-Kaufmann, CDU-Mitglied.

117 Der Prokurist und Personalleiter Hennecke begründete sein Ausscheiden mit beruflichen Belastungen und gesundheitlichen Einschränkungen. Vgl. Schreiben Joachim Henneckes an Klaus Steilmann zum Ausscheiden aus dem Vorstand der Aktion Bürgerwille, Kettwig, 26.11.1973, in: HBV WAT, St. 23.

118 Peter Killmann (* 1.10.1937 Kettwig), selbstständiger Diplom-Ingenieur in einem metallverarbeitenden Familienunternehmen in Kettwig, parteilos, Vorsitzender des Vereins Bürgerrecht e.V. Kettwig. Siehe auch den vom Verein herausgegebenen Pressespiegel, in: LA NRW R, NW-264–128.

119 Zwischenbilanz der Aktion Bürgerwille vom 16.1.1974, in: HBV WAT, St. 23; Daten zur Aktion Bürgerwille, Stand 16.1.1974, in: HBV WAT, WDR Penner; Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille am 18.12.1973, in: HBV WAT, St. 23.

tenscheid (UWG), Industriekaufmann Klaus-Peter Hülder, als Werbeleiter weitere wichtige Ämter besetzt.[120] Beide stammten aus Wattenscheid, so dass der Führungsstab fest in Wattenscheider Hand lag.

Die „Aktion Bürgerwille“ nahm sofort ihre Arbeit auf und traf sich wöchentlich zur Koordinierung und Planung des weiteren Vorgehens. Das Aktionsbüro befand sich im Verwaltungsgebäude der Firma Steilmann. Die wöchentlichen Arbeits- und Informationssitzungen fanden an jeweils wechselnden Tagungsorten in den beteiligten Kommunen statt.[121] Zu den ersten geplanten Aktionen gehörte die Verteilung von Flugblättern auf dem SPD-Parteitag in Münster Ende September 1973. „Die SPD muß sich entscheiden!“, forderte die „Aktion Bürgerwille“. Die SPD als regierungstragende Fraktion des Landtags übernehme die Hauptverantwortung, dass im „Ruhrgebiet neue radikale Ballungsräume, wie z. B. Frankfurt und Berlin, künstlich hochgezüchtet“ würden. Jeder Delegierte sollte „im Sinne freiheitlicher demokratischer Gesinnung“ und insbesondere auch der Wähler darauf drängen, „Kraftakte gegen die Mitbestimmung der Bürger“ zu unterlassen. So sei die Bildung eines Kommunalverbandes die einzige zukunftsorientierte Lösung.[122]

Außerhalb von Wattenscheid und Kettwig fand die „Aktion Bürgerwille“ sofort in Gladbeck, Wanne-Eickel und Wulfen Unterstützung. Außerhalb des Ruhrgebiets beteiligten sich von Beginn an Vertreter aus dem niederrheinischen Voerde.[123] Neben dem Vorstand waren auf der konstituierenden Sitzung sechs weitere Personen zu offiziellen Vertretern der „Aktion Bürgerwille“ bestimmt worden, und zwar Realschuldirektor Franz-Werner Bröker, Rechtsanwalt Klaus Brammen (beide aus Wattenscheid), der Dozent Heinz Ruhrmann aus Kettwig, der Architekt Alfred Luggenhölscher aus Gladbeck und der Rentner Georg Müller aus Voerde.[124] Klaus Brammen übernahm als Notar und Sozius einer Watten-

[120] Benfer: Der Kampf, S. 35, 55. Jörg Haase (* 25. 4. 1943 Celle) war Pressesprecher der Stadt Wattenscheid; Klaus-Peter Hülder (* 4. 12. 1942 Wattenscheid), kaufmännischer Angestellter, engagierte sich politisch als Ratsherr und Pressesprecher der UWG Wattenscheid.

[121] Nach den Sitzungen am 18. und 27. 9. 1973 in Wattenscheid folgten Sitzungen am 2. 10. 1973 in Kettwig, am 9. 10. 1973 in Gladbeck, am 16., 30. 10. und 3. 11. 1973 (Klausurtagung zum Gesetzentwurf) in Wattenscheid, am 13. 11. 1973 in Wanne-Eickel, am 20. 11. 1973 in Bochum, am 27. 11. 1973 in Kirchhellen, am 4. 12. 1973 in Rheinhausen, am 11. 12. 1973 in Gelsenkirchen, am 18. 12. 1973 in Oberhausen, am 2. 1. 1974 in Elten, am 10. 1. 1974 in Wattenscheid etc. Zusätzlich fanden zahlreiche Vorstandssitzungen statt. Siehe Niederschriften der entsprechenden Sitzungen der „Aktion Bürgerwille“, in: HBV WAT, St. 22 und St. 23; Daten zur Aktion Bürgerwille, Stand 16. 1. 1974, in: HBV WAT, WDR Penner.

[122] Flugblatt: Die SPD muß sich entscheiden!, abgedruckt in: Benfer: Der Kampf, S. 34.

[123] Zwischenbilanz der Aktion Bürgerwille vom 16. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23. An der konstituierenden Sitzung der „Aktion Bürgerwille“ nahmen neben Mitgliedern aus den Städten Gladbeck, Kettwig, Voerde und Wattenscheid weitere Gäste aus Castrop-Rauxel, Gladbeck, Herbede, Hohenlimburg, Monheim und Wanne-Eickel teil. Vgl. Protokoll über die konstituierende Sitzung der Aktion Bürgerwille am 25. 9. 1973 in Wattenscheid, in: HBV WAT, St. 22. Die Bürgerinitiativen von Wanne-Eickel und Wulfen erklärten am 30. 10. 1973 ihren Beitritt zur „Aktion Bürgerwille“. Vgl. Protokoll der Sitzung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 30. 10. 1973, in: HBV WAT, St. 23.

[124] Anwesenheitsliste der offiziellen Vertreter der Aktion Bürgerwille vom 25. 9. 1973, in: HBV WAT, St. 22.

scheider Rechtskanzlei auch die juristische Vertretung der „Aktion Bürgerwille“ und die Regelung ihrer rechtsrelevanten Angelegenheiten.

Die Bildung von „Superstädten“ sollte verhindert werden, um die einzugemeindenden Kommunen nicht zu „Randexistenzen“ zu degradieren.[125] Die „Aktion Bürgerwille“ zielte darauf ab, auf der Grundlage von Artikel 68 der Landesverfassung durch ein erfolgreiches Volksbegehren einen Volksentscheid herbeizuführen. Die angestrebte Modifizierung der Gemeindeordnung sollte in Anlehnung an den früheren Rechtsstand bis 1967 den Kommunalparlamenten wieder ein stärkeres Mitspracherecht im Reformprozess einräumen, indem sie bei Neuordnungsfragen nicht nur angehört werden, sondern der Maßnahme auch zustimmen mussten. Dies galt als Schutz für den Erhalt gewachsener Strukturen auch kleinerer Städte und Gemeinden, sofern es die Bevölkerung wünschte. Neben der Forderung nach stärkerer, unmittelbarer Beteiligung der Kommunen und der Bürger an dem Verfahren zur Änderung der Gemeinde- und Kreisgebiete wurde die Gründung eines Kommunalverbandes für das Ruhrgebiet gefordert.[126] Der Verband sollte umfassende Eingemeindungen überflüssig machen. Mit diesem Vorschlag, der auch als „dritter Weg“ bezeichnet wurde, wandte sich die Bürgerinitiative explizit gegen die beiden vom Innenminister vorgeschlagenen Neugliederungsmodelle für den Neuordnungsraum Ruhr.

Dem Volksbegehren musste ein ausgearbeiteter und begründeter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Zunächst wollte die Bürgervereinigung Professor Werner Hoppe für die Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzentwürfe gewinnen. Der Münsteraner Hochschullehrer sah sich jedoch aufgrund beruflicher Belastungen außer Stande, die Gesetzesbegründung kurzfristig in drei bis vier Wochen auszuarbeiten. Des Weiteren waren die Professoren Heinrich Siedentopf und Günter Püttner im Gespräch. Schließlich aber setzte die „Aktion Bürgerwille“ auf die in ihr versammelte juristische Kompetenz und bildete einen Juristenausschuss, der sich sogleich der Aufgabe annahm.[127] Neben Juristen aus den Mitgliedskommunen wie Kettwigs Stadtdirektor Dieter Grafe, Wattenscheids Rechtsdezernent Johannes Freimuth und Rechtsanwalt Friedrich Beckmann gehörten diesem Gremium auch der Architekt Alfred Luggenhölscher und Pfarrer Klaus Heienbrock an.[128] Gleichzeitig entstand ein „Politisches Arbeitspapier“, in dem sich die Bürgeraktion vorstellte und ihre Ziele und Argumente darlegte.[129]

[125] Informationsschrift der Aktion Bürgerwille, undat., „7 Thesen der Aktion Bürgerwille“, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[126] Vgl. Aktion Bürgerwille: „Der 3. Weg – Volksbegehren“, Entwurf der Aktion Bürgerwille zum Gesetz betreffend die Änderung der §§ 14 und 16 der GO NRW und zum Gesetz betreffend die Gründung des Kommunalverbandes Ruhr; Politisches Arbeitspapier der Aktion Bürgerwille e.V., in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid; Entwurf des Gesetzes betreffend Kommunalveband Ruhr auf Grund des Volksbegehrens der Aktion Bürgerwille, in: LA NRW W, Regierung Arnsberg, Nr. 26498.

[127] Die Arbeit des juristischen Arbeitskreises wurde von Professor Hoppe unterstützend begleitet. Vgl. Benfer: Der Kampf, S. 41.

[128] Protokoll über die konstituierende Sitzung der Aktion Bürgerwille am 25.9.1973 in Wattenscheid; Protokoll über die Sitzung der Aktion Bürgerwille am 2.10.1973 in Kettwig, in: HBV WAT, St. 22.

[129] Politisches Arbeitspapier der Aktion Bürgerwille e.V. [1974], in: HBV WAT, St. 23.

Der „Aktion Bürgerwille“ konnten Personen, Körperschaften des öffentlichen Rechts oder sonstige Personenvereinigungen beitreten.[130] Sie verbreiterte ihre Trägerschaft und Aktionsbasis rasch und dies auch zunehmend durch offizielle Unterstützung von zahlreichen Städten und Gemeinden. Stellte die „Aktion Bürgerwille“ auch nach außen gerne ihren Charakter als Bürgervereinigung in den Vordergrund, so erhielt sie auch erhebliche Unterstützung durch die Amts- und Mandatsträger einzelner Städte. Wattenscheids Oberbürgermeister Schwirtz und Stadtrat Freimuth nahmen an Sitzungen der „Aktion Bürgerwille“ teil. Außerdem unterhielt der Vorstand Kontakte zu Oberstadtdirektor Schlarbaum und den Fraktionsvorsitzenden im Wattenscheider Rat.[131] Einzelne Vorstandssitzungen fanden sogar im Rathaus der Stadt statt.[132] Stadtverwaltung und Stadtparlament standen der „Aktion Bürgerwille“ für das anvisierte Volksbegehren mit Rat und Tat zur Seite. Dies betraf auch städtische Mitarbeiter, die zum Teil von ihren sonstigen dienstlichen Aufgaben freigestellt wurden, um an der Aktion mitarbeiten zu können.[133] „Das Gewicht der Aktion Bürgerwille wird wesentlich dadurch gestärkt, daß ihr auch die betreffenden Kommunen beitreten“,[134] hieß es im Dringlichkeitsantrag der CDU-Ratsfraktion zur Mitgliedschaft Wattenscheids in der Aktionsgemeinschaft.

Bereits kurz nach Gründung der „Aktion Bürgerwille“ war in der *Westdeutschen Allgemeinen Zeitung* zu lesen: „Ihren Beitritt und ihre Unterstützung haben inzwischen Vertreter aus Gladbeck, Kettwig, Kirchhellen, Moers, Herne, Castrop-Rauxel, Walsum, Herbede, Lünen, Wanne-Eickel, Hohenlimburg, Voerde und Wattenscheid zugesagt. […] Der Oberbürgermeister von Lünen, Harzer, und Bürgermeister Trepper von Herbede sowie Oberbürgermeister Paulikat aus Castrop-Rauxel kündigten gleichfalls finanzielle Hilfe an.“[135] Zu Beginn des Jahres 1974 war die Bürgeraktion in 55 Gemeinden vertreten, in denen ca. 1,5 Millionen Wahlberechtigte lebten. Die intensive Werbe- und Öffentlichkeitsarbeit zeigte dahingehend Erfolg, dass nur zwei Wochen später in über siebzig Städten und Gemeinden Initiativen zur Unterstützung des Volksbegehrens existierten.[136] Bis zur ersten Februarwoche 1974 stieg die Anzahl auf über 110 nordrhein-westfälische

[130] Satzung der Aktion Bürgerwille e.V. vom 25.9.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid, sowie in: Privatarchiv Hoffmann, Duisburg-Rheinhausen.

[131] Niederschrift über die 46. Sitzung des Ältestenrates vom 9.1.1974, in: StdABo, WAT D 10/91; Anwesenheitsliste zur Gründungsversammlung am 18.9.1973; Teilnehmerliste der Aktionsgemeinschaft Volksbegehren am 18.9.1973; beide in: HBV WAT, St. 22.

[132] Protokoll über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille im großen Sitzungssaal des Rathauses Wattenscheid am 2.2.1972, in: HBV WAT, St. 23.

[133] Niederschrift über die 46. Sitzung des Ältestenrates vom 9.1.1974, in: StdABo, WAT D 10/91.

[134] Dringlichkeitsantrag der CDU-Ratsfraktion Wattenscheid vom 18.12.1973 (Drucksache Nr. 1732), in: StdABo, WAT D 10/81. Siehe ferner Abschrift der Tonbandaufnahme zur 71. Sitzung des Hauptausschusses, 7. WP, am 18.12.1973, in: StdABo, WAT OB/54.

[135] WAZ vom 9.10.1973: Aktion Bürgerwille verbreitert Basis. Teils offizielle Unterstützung von Städten.

[136] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Elten am 2.1.1974; Zwischenbilanz der Aktion Bürgerwille vom 16.1.1974; beides in: HBV WAT, St. 23; siehe ferner WAZ vom 11.1.1974: Stadtväter helfen mit saftigen Finanzspritzen. Rechtsanwalt spekuliert auf neue Bürgerpartei.

Städte und Gemeinden an. Im ganzen Land traten Bürger, Bürgerinitiativen, Ratsfraktionen, Parteigliederungen, Vereine oder sogar ganze Kommunen der „Aktion Bürgerwille“ bei.[137]

Insbesondere Kommunen, die sich aufgrund ihrer Nähe zu expansionsfreudigen, größeren Nachbarstädten bedroht sahen – wie z. B. Wanne-Eickel und Wattenscheid von Bochum, Gladbeck und Kirchhellen von Bottrop, Kettwig von Essen, Rheinhausen von Duisburg, Hohenlimburg von Hagen oder Castrop-Rauxel von Dortmund –, schlossen sich der Aktion an und unterstützten ihre Arbeit sowohl in finanzieller als auch in politischer Hinsicht. Ausdruck fand dies u. a. in der Finanzspritze von einer Deutschen Mark pro Einwohner oder zumindest pro Wahlberechtigtem aus dem städtischen Haushalt. Dieser symbolische Betrag wurde vom Vorstand der Aktion für wünschenswert erachtet. Eine Mitgliedskommune unterstreiche mit dieser an die Einwohnerzahl gebundenen finanziellen Zuwendung, dass sie im Namen ihrer Bürger und Bürgerinnen handele.[138] Entsprechende, an der Einwohnergröße orientierte Summen spendeten etwa die Städte Wattenscheid, Opladen oder Porz.[139] Die Stadt Wattenscheid stellte dem Verein zur Durchführung des Volksbegehrens zunächst 30 000 DM und dann auf Antrag der Unabhängigen Wählergemeinschaft (UWG WAT), die sich im Vorfeld der Neuordnung 1969 gegründet hatte, weitere 52 000 DM zur Verfügung.[140] Diese Erhöhung entsprach laut UWG dem Willen der Wattenscheider Bevölkerung: „Für diese Maßnahme hat der Bürger dieser Stadt, der sein Engagement u. a. bei der Volksbefragung im Oktober 1972 so deutlich gemacht hat, mit Sicherheit Verständnis.“[141] Die Beitragszahlung erfolgte allerdings freiwillig und war keine Voraussetzung für eine Mitgliedschaft, so dass auch höhere oder niedrigere Unterstützungsleistungen eingehen konnten. Im niederrheinischen Voerde (rund 32 000 Einwohner), das von der Teilung Richtung Wesel und Dinslaken bedroht war, bewilligte der Rat der Aktion beispielsweise 10 000 DM. Die Stadt Gladbeck (rund 82 000 Einwohner) beteiligte sich mit 50 000 DM. Vom Kreis Moers kamen 65 000 DM und die Gemeinden Rheinhausen und Kirchhellen spendeten 43 000 DM bzw. 15 000 DM.[142]

[137] Aktionspapier der Aktion Bürgerwille (F&F): Aktion Bürgerwille für die Rechte der Bürger! Jeder Bürger für die Ziele der Aktion Bürgerwille!, Dortmund, 7. 2. 1974, in: HBV WAT, St. 23; vgl. ferner Benfer: Der Kampf, S. 85.

[138] Antrag der UWG-WAT Ratsfraktion an den Rat der Stadt Wattenscheid vom 24. 10. 1973 (Drucksache Nr. 1665), in: StdABo, WAT D 10/80.

[139] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Elten am 2. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

[140] Protokoll der Sitzung des Finanzausschusses des Rates der Stadt Wattenscheid vom 16. 10. 1973; Protokoll der Ratssitzung vom 29. 11. 1973, in: Privatarchiv Hülder, Bochum-Wattenscheid. Zur UWG siehe Kap. IV. 3.

[141] Antrag der UWG-WAT Ratsfraktion an den Rat der Stadt Wattenscheid vom 24. 10. 1973 (Drucksache Nr. 1665), in: StdABo, WAT D 10/80.

[142] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Elten am 2. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23; WAZ vom 11. 1. 1974: Stadtväter helfen mit saftigen Finanzspritzen; Weichelt, Glabotki, S. 184; Alfred Große Hüttmann: „Aktion Bürgerwille e. V. Wattenscheid“. Sturmlauf gegen die Neugliederung in Nordrhein-Westfalen, in: Kommunalpolitische Blätter 26 (1974), S. 123.

Die „Aktion Bürgerwille“ war auf diese Finanzspritzen angewiesen, da sie – wie sie mehrmals schmerzlich hervorhob – keine finanzielle Unterstützung des Landes entsprechend den Wahlkampfkosten für politische Parteien zu erwarten hatte. Bis Anfang Januar 1974 sammelte die „Aktion Bürgerwille“ ca. 400 000 DM für ihre Aktivitäten. Im Innenministerium gab es sogleich Bedenken, ob und inwieweit es Städten gestattet sein konnte, öffentliche Haushaltsmittel, d. h. Steuergelder, für die „Aktion Bürgerwille“ zu verwenden.[143] Mag die ministerielle Ankündigung einer Untersuchung im Rahmen der Kommunalaufsicht möglicherweise noch einschüchternd auf weitere potenzielle öffentlich-rechtliche Geldgeber gewirkt haben, weiterführende rechtliche Konsequenzen ergaben sich hieraus nicht.

Darüber hinaus wurde die Initiative auch durch zahlreiche andere Einrichtungen und Institutionen gefördert. In Wattenscheid beteiligte sich die Unabhängige Wählergemeinschaft mit 2000 DM,[144] und von der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ kamen 4500 DM.[145] Der SPD-Bundestagsabgeordnete des Wahlkreises Wattenscheid/Wanne-Eickel, Heinz Westphal, spendete im Januar 1974 300 DM.[146] Die große Solidarität der Wattenscheider mit der „Aktion Bürgerwille“ zeigte sich auch bei Vereins- und Parteiversammlungen, indem dort für Unterschriften und Spenden geworben wurde. Finanzierte sich die „Aktion Bürgerwille“ damit zum großen Teil aus Spenden von privater oder öffentlicher Hand, so stellte der Unternehmer Steilmann neben persönlichen auch Firmenressourcen zur Verfügung, indem er der „Aktion“ Räumlichkeiten auf dem Firmengelände einrichtete, Büroinfrastruktur samt Logistik (Büromaterial, Sekretärin etc.) organisierte und seinen Prokuristen Ritter für die Koordinierung der Aktivitäten partiell freistellte.

Die „Aktion Bürgerwille“ trat nicht für eine absolute Ablehnung jeglicher Neuordnung ein.[147] So verkannten „auch die Mitglieder der Aktion nicht, dass eine umfassende kommunale Gebietsreform durchgeführt werden“ müsse, wie sie hervorhob. Doch dürfe „eine solche einschneidende, den einzelnen Bürger unmittelbar treffende Maßnahme ihrer Meinung nach nicht allein ‚von oben‘ durchgesetzt werden“.[148] Bei der Forderung nach Gründung eines Kommunalverbandes handelte es sich aus Sicht der Protestinitiative nicht nur um eine weitere Neuordnungsvariante für das Ruhrgebiet, sondern gleichzeitig werde hiermit auch die

[143] Klaus Simson: Bürgeraktion in NRW macht den Parteien große Sorgen, in: Kölnische Rundschau vom 18. 12. 1973, auch in: LA NRW R, NW 370–601; Der Spiegel vom 28. 1. 1974: Ruhrgebiet. Quer durch, S. 54–55. Vgl. auch Benfer: Der Kampf, S. 38 f.

[144] WAZ vom 27. 9. 1973: UWG macht für „Bürgerwille“ Scheck über 2000 DM locker; WAZ vom 9. 10. 1973: Aktion Bürgerwille verbreitert Basis. Teils offizielle Unterstützung von Städten.

[145] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille am 18. 12. 1973, in: HBV WAT, St. 23.

[146] Schreiben Heinz Westphals an den Vorsitzenden der Aktion Bürgerwille Klaus Steilmann, Bonn-Bad Godesberg, 10. 1. 1974; Antwortschreiben Steilmanns an Westphal, Wattenscheid, 14. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 11.

[147] Vgl. Niederschrift über die Großveranstaltung der Aktion Bürgerwille in der Stadthalle Wattenscheid am 10. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

[148] Die Bundesdeutschen lernen Demokratie (F&F), Dortmund, 6. 11. 1973, in: HBV WAT, St. 23.



Abb. 14: Zeitgenössische Karikatur zum Neuordnungsprotest der Bevölkerung

Rechtmäßigkeit des Gesetzentwurfes der Landesregierung in Frage gestellt. Ausgehend vom verfassungsrechtlich festgeschriebenen Bestandschutz der Gemeinde nach Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes und Artikel 78 der Landesverfassung durfte die Selbstständigkeit einer Gemeinde nur dann aufgehoben werden, wenn der angestrebte Erfolg nicht mit geringerem Eingriff zu erzielen sei. Da der von der „Aktion Bürgerwille“ vorgelegte alternative Gesetzentwurf zur Neuordnung „Der 3. Weg“ unter Berücksichtigung der Aspekte „Verwaltungseffizienz“ und „Bürgernähe“ grundsätzlich keine Eingriffe in den Bestand einzelner Kommunen für nötig hielt, sei hieraus zu folgern, dass „die Regierungsvorlage verfassungsmäßig sehr bedenklich, wenn nicht sogar verfassungswidrig sei“.[149]

In dem Informationspapier der „Aktion Bürgerwille“ „Die Bundesdeutschen lernen Demokratie“ hieß es zu ihrer Gesetzesinitiative: Die Mitwirkungsmöglichkeiten und der Beteiligungswille der Bürger solle erhalten und gefördert werden. „In einer Zeit, in der in allen gesellschaftlichen Bereichen mehr Mitbestimmung

[149] Ebd. Vgl. Aktion Bürgerwille: „Der 3. Weg – Volksbegehren“, Entwurf der Aktion Bürgerwille zum Gesetz betreffend die Änderung der §§ 14 und 16 der GO NRW und zum Gesetz betreffend die Gründung des Kommunalverbandes Ruhr; Politisches Arbeitspapier der Aktion Bürgerwille e.V., in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

und Mitbeteiligung des Einzelnen gefordert und durchgesetzt“[150] werde, wertete die „Aktion Bürgerwille“ den Neuordnungsentwurf der Landesregierung als gegenläufige Bestrebung. In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass die Bereitschaft und die realen Möglichkeiten des Bürgers, an der Gestaltung des gemeindlichen Lebens teilzunehmen, mit wachsender Größe seines Wohnortes abnähmen. Zur „Dokumentation der Mündigkeit des Bürgers“ forderte die „Aktion Bürgerwille“ die Bevölkerung auf, sich am Volksbegehren zu beteiligen.[151]

Die lokale Tagespresse zeigte immer wieder Verständnis oder gar offene Sympathie für den neuen Bürgerzorn. Dies geschah vor allem dann, wenn sich die Lokalredaktion in einer von Eingemeindung bedrohten Stadt befand. Mit ihrem Protest lehne sich selbst die „gutbürgerliche“ Bevölkerung – so die *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* mit einer Anspielung auf die „Internationale“ und die sozialistische Arbeiterbewegung – gegen ihre Bevormundung durch Landesregierung und Ministerialbürokratie auf.[152] Kritisierte die „Aktion Bürgerwille“ auch die Art und Weise der Entscheidungsfindung seitens der Landesregierung und des Landtags, so richtete sich der Unmut insbesondere immer wieder gegen einen technokratisch arbeitenden Verwaltungsapparat: „Der Protest der Wähler und Bürger ist nötig, wenn die Basis des Staatsaufbaus, nämlich die funktionierende Gemeinde, verkleinert wird; er ist nötig, wenn die Ministerialbürokratie den politischen Willen der Bürger unterläuft, wobei der Landtag Schützenhilfe gibt.“[153] So sei das Mittel der Eingemeindung eine „herkömmlich-konservative Methode preußischer Bürokratie“, die mit Blick auf frühere Eingemeindungen weder der Bevölkerung der betroffenen Gebiete Vorteile gebracht, noch die Probleme der Region gelösten hätte. Die „Aktion Bürgerwille“ appellierte an die Ministerialbürokratie, dieses alte „untaugliche Mittel“ nun nicht unter dem Schlagwort „Steigerung der Verwaltungseffizienz“ wieder hervorzukehren.[154] Nach dem Motto „Bürokratie entmachtet Demokratie“ würde – so der Vorwurf – ausschließlich im Interesse der Verwaltungen und Verwaltungsfachleute reformiert, die mit Begriffen wie „Verwaltungseffizienz“, „Maßstabsvergrößerung“ oder „großstädtische Strukturen“ nur „quantitative Ziele für die Neuordnung gesteckt“ hätten. Indem die von der Landesadministration abhängigen Minister und Landtagsparlamentarier diese Ziele aufgriffen und mit ihrer Politik umsetzten, würden sie zum Werkzeug der Bürokratie.[155]

Einleitungsantrag und Zulassung des Volksbegehrens

Der einleitende Antrag für das Volksbegehren musste von 3000 Personen unterschrieben sein. Stimmberechtigt waren alle deutschen Staatsbürger ab dem 18. Lebensjahr aus Nordrhein-Westfalen. Bisherige Initiativen hatten dies mit einer

[150] Die Bundesdeutschen lernen Demokratie (F&F), Dortmund, 6.11.1973, in: HBV WAT, St. 23.
[151] Ebd.
[152] Vgl. Abb. 14.
[153] Handschriftliche Notiz: Reaktionen der Aktion Bürgerwille auf Solidarisierungsaktionen der DKP, undat., in: HBV WAT, WDR Penner.
[154] Politisches Arbeitspapier der Aktion Bürgerwille e.V. [1974], in: HBV WAT, St. 23.
[155] Politisches Arbeitspapier der Aktion Bürgerwille e.V.,Teil 2 [1974], in: HBV WAT, St. 23.

Ausnahme nicht einlösen können und waren damit bereits zu Beginn des Verfahrens gescheitert. Lediglich im Zuge der Neuordnung im Raum Bonn hatte eine Bürgervereinigung aus Brühl, die sich gegen eine Eingemeindung ihrer Stadt nach Bonn wandte, im Jahre 1969 die nötige Anzahl an Unterschriften zusammengebracht und den Erfordernissen entsprechend auch einen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt. Anschließend nahm die Initiative jedoch wieder Abstand von dem Volksbegehren, da sie keine Chancen sah, die Bevölkerung in größerem Umfang für ihr Anliegen zu mobilisieren.[156]

Die „Aktion Bürgerwille“ sah keine Probleme, die für die Zulassung des Volksbegehrens erforderliche Zahl an Unterschriften zu sammeln. Es wurde lediglich intern diskutiert, wie viele Unterschriften darüber hinaus unter dem Antrag beim Innenminister aufgeführt werden sollten. Während die einen die breite Unterstützung innerhalb der Bevölkerung, den Ernst und die Wichtigkeit des Volksbegehrens gleich zu Beginn mit einer möglichst großen Anzahl von Unterschriften unterstreichen wollten, traten die anderen für eine Orientierung an der Mindestvorgabe ein, um nicht gleich im Vorfeld alles Pulver zu verschießen. So gab es die Befürchtung, dass Personen, die sich bereits in die Antragslisten für das Volksbegehren eingetragen hatten, nur noch schwer für das tatsächliche Volksbegehren zu mobilisieren seien, da sie nicht mehr die Notwendigkeit einer zweiten Unterschriftsleistung sehen würden. Die Lösung wurde in der Mitte gesucht. Innerhalb von vier Tagen, vom 14. bis 17. November 1973, wurden in acht Gemeinden, in denen die „Aktion Bürgerwille“ bereits größere Unterstützung erhielt, Unterschriften gesammelt.[157]

Mehr als 12 000 Personen unterschrieben den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens. Im Innenministerium, dem die Prüfung des Antrages oblag, gab es trotz dieser hohen Anzahl zunächst Zweifel an der Zulässigkeit, da die Unterschriftenlisten nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprachen. Die Listen gaben nicht zu erkennen, ob die Unterzeichnenden tatsächlich auch die Gesetzentwürfe der „Aktion Bürgerwille“ samt Begründungen kannten oder ob es sich gewissermaßen um Blanko-Unterschriften handelte. Nach den Rechtsvorschriften mussten die Listen jeweils mit einem vollständigen Antragstext verbunden sein. Eine allgemeine Kennzeichnung der Listen mit verkürzten Begründungen wie „wegen Antrag auf Zulassung der Listenauslegung“ und „zur Änderung der §§ 14 und 16 der GO und zur Gründung eines Kommunalverbandes Ruhr“ reichte nicht aus.[158]

Im Innenministerium war man sich durchaus bewusst, dass dieser Einwand und die ihm zugrunde liegende Rechtsauslegung streng formal erscheinen muss-

[156] WAZ vom 14. 9. 1973: Halstenberg gibt Wattenscheid wenig Chancen, auch in: LA NRW R, NW 370–598.

[157] Die acht Gemeinden waren Elten, Gladbeck, Herbede, Kettwig, Monheim, Voerde, Wanne-Eickel und Wattenscheid. Vgl. Protokoll der Sitzung der Aktion Bürgerwille in Wanne-Eickel am 13. 11. 1973; Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Bochum am 20. 11. 1973, in: HBV WAT, St. 23.

[158] Schreiben des Innenministeriums (Kalbhen) an die Aktion Bürgerwille (Steilmann) zum Antrag auf Zulassung der Listenauslegung/Volksbegehren, Düsseldorf, 4. 12. 1973; Antwortschreiben des Innenministers Weyer an die Aktion Bürgerwille (Steilmann), Düsseldorf, 10. 12. 1973, in: HBV WAT, St. 23.

ten. Im Schreiben an die „Aktion Bürgerwille“ wurde deshalb „um Verständnis für diese Handhabung“ gebeten und die Möglichkeit zur Behebung des Mangels eingeräumt. Auch in diesem Falle, „in dem die zahlenmäßige Resonanz des Anliegens der Aktion offenkundig“ sei, sei die „Exekutive an das Gesetz gebunden“.[159] Zur Vermeidung eines Präzedenzfalles sollten 3000 den gesetzlichen Vorschriften gerecht werdende Unterschriften nachgereicht werden. Eine andere Möglichkeit zur Nachbesserung des Antrages war die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung, dass jedem der unterzeichnenden Bürger die ausgearbeiteten und begründeten Gesetzentwürfe tatsächlich vorgelegen hatten. Der Innenminister rechtfertigte die strenge Prüfung und das starre Anlegen formaler Maßstäbe mit der „präjudiziellen Bedeutung des Verfahrens“ und den rechtlichen Anforderungen der mit dem Volksbegehren verfolgten Gesetzesinitiative, die schließlich der der Landesregierung gleichstand.[160] Es handelte sich nicht um eine Wahl, sondern um ein plebiszitäres Gesetzgebungsverfahren. Die „Aktion Bürgerwille“ beugte sich und sammelte noch einmal rund 6400 Unterschriften und legte sie dem Innenministerium am 17. Dezember 1973 vor.[161] Damit war der Formmangel behoben. Die Neuordnungskritiker verurteilten die formal begründeten Einwände aus dem Innenministerium allerdings als Schikane und Taktik, mit der die Bearbeitungsfrist verlängert und das Volksbegehren hinausgezögert werden sollte.[162]

Bevor die „Aktion Bürgerwille“ die neuen Listen einsetzte, ließ sie sich von Mitarbeitern des Innenministeriums versichern, dass diese nun den gesetzlichen Anforderungen entsprachen. Wie konkret und von welch praktischer Natur die Hilfestellung dabei aussah, mag folgende Mitteilung aus dem Innenministerium an die „Aktion Bürgerwille“ verdeutlichen: „Die Verbindung der Unterschriftenlisten mit dem Antrag und den Gesetzentwürfen sollte entweder buchbinderisch, durch Verkleben oder mittels gesiegelter Heftschnur so bewirkt werden, dass die Unterschriftenblätter von dem Antrag mit Gesetzentwürfen nicht ohne Gewalt getrennt werden können.“[163]

Nach der Zulassung des Volksbegehrens durch den Innenminister war der weitere Zeit- und Fahrplan per Gesetz vorgegeben.[164] Die „Aktion Bürgerwille“ hatte nach der Genehmigung vier Wochen Zeit, die Abstimmungslisten auf eigene Kos-

[159] Schreiben des Innenministeriums (Kalbhen) an die Aktion Bürgerwille (Steilmann), Düsseldorf, 4. 12. 1973, in: HBV WAT, St. 23.

[160] Schreiben des Innenministers Weyer an die Aktion Bürgerwille (Steilmann), Düsseldorf, 10. 12. 1973, in: HBV WAT, St. 23; Westfälische Rundschau vom 11. 12. 1973: Mängel bei Unterschriften der Neuordnungsgegner. Scheitert Aktion Bürgerwille?, auch in: LA NRW R, NW 370–600.

[161] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille am 11. 12. 1973 in Gelsenkirchen/Horst, in: HBV WAT, St. 23; Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hg.): Volksbegehren der Aktion Bürgerwille e. V. Wattenscheid 1974. Ergebnisse nach Gemeinden, Düsseldorf 1974 (künftig Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Volksbegehren), in: HBV WAT, Br. 5.

[162] Zwischenbilanz der Aktion Bürgerwille vom 16. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

[163] Schreiben des Innenministeriums (Gensior) an Klaus Steilmann zur Zulassung der Listenauslegung, Düsseldorf, 11. 12. 1973, in: HBV WAT, St. 23.

[164] Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid vom 3. 8. 1951, GV.NW. 1951, S. 103–105.

ten zu drucken und zu verschicken. Die Listen lagen danach zwei Wochen öffentlich in allen nordrhein-westfälischen Kommunen aus, so dass sich die stimmberechtigten Bürger und Bürgerinnen darin eintragen konnten. Falls dies zwanzig Prozent der Wahlberechtigten taten, d.h. rund 2,4 Millionen Menschen, folgte die Einbringung der beiden Gesetzentwürfe in den Landtag. Lehnte das Parlament ab, kam es zum Volksentscheid, bei dem die Bürger nun mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen das Gesetz beschließen konnten.

Dass es sich bei der Zwanzig-Prozent-Regelung um eine sehr strenge Anforderung handelte, war allen Beteiligten bewusst und wog zunächst führende Ministerialbeamte und Landespolitiker in Sicherheit. Halstenberg räumte dem Volksbegehren gegen die Neuordnung keine Erfolgsaussichten ein.[165] In Bayern dagegen, wo die Marge nur halb so hoch war wie in Nordrhein-Westfalen, waren bis zu diesem Zeitpunkt bereits drei Plebiszite durchgeführt worden.[166]

Bei einem Erfolg hätte die Landesregierung die Gebietsreform nicht weiter wie geplant durchführen können. Die Vorbehalte der Abgeordneten und Entscheidungsgremien gegenüber diesem Weg der direktdemokratischen Entscheidungsfindung spiegelte u.a. die Berichterstattung in der vom Landtag herausgegebenen Zeitschrift „Landtag intern“ wider. Ungeachtet, dass bis dato die meisten Initiativen bereits an dieser Hürde gescheitert waren, hieß es herunterspielend, dass für eine Einleitung nur (!) 3000 Stimmen erforderlich seien. Vor dem Hintergrund der hohen politischen Wellen, die die Durchführung des ersten Volksbegehrens in Nordrhein-Westfalen bereits schlugen, war weiter zu lesen: „Alle Gemeinden in Nordrhein-Westfalen werden dann gezwungen [!] sein, die Listen auszulegen.“[167]

Werben für das Volksbegehren: Die Arbeit der „Aktion Bürgerwille“

Der „Aktion Bürgerwille“ blieben rund 22 Wochen zur Durchführung des Volksbegehrens, was angesichts der bevorstehenden Aufgabe wenig Zeit war. Sie überließ nichts dem Zufall. Über ein umfassendes Informations- und Werbeprogramm musste die Bevölkerung über Inhalt und Ziele des Volksbegehrens informiert und schließlich über zwei Millionen stimmberechtigte Bürger und Bürgerinnen zur Unterschriftsleistung mobilisiert werden. Schnelles Handeln war gefragt, um nicht „vom Landtag überholt zu werden“,[168] indem dieser per Gesetz Fakten schuf. Um in kürzester Zeit mit effizienten Maßnahmen die „Aktion Bürgerwille“ und das Volksbegehren landesweit bekannt zu machen, gab sie die Durchführung der Werbe- und Öffentlichkeitsarbeit in professionelle Hand. Sie engagierte die Fenner & Fenner Public Relations GmbH (F&F) aus Dortmund. Musikalisch unterstützte z.B. der Wattenscheider Künstler Karl-Heinz Röber die Arbeit der

[165] WAZ vom 14.9.1973: Halstenberg gibt Wattenscheid wenig Chancen, auch in: LA NRW R, NW 370–598.
[166] Der Spiegel vom 28.1.1974: Ruhrgebiet. Quer durch, S.54f.
[167] Landtag intern 4 (9.11.1973): Bürgeraktion ruft zum Volksbegehren auf.
[168] Aktion Bürgerwille: Zeitplan für die Durchführung eines Volksbegehrens, undat., in: HBV WAT, St. 24.

„Aktion Bürgerwille“, indem er für sie eine Single mit einem Wattenscheid-Lied produzierte. In dem darauf zu hörenden Lied wurden die Demokratie und Freiheit besungen und jegliche Diktatur und Bürokratie abgelehnt.[169]

Der gesetzlich vorgegebene Ablauf sollte von intensiven PR- und Werbeaktionen begleitet werden. Alle Aktionen waren medienwirksam in Szene zu setzen, um die Bevölkerung landesweit zu sensibilisieren und zur Unterstützung des Volksbegehrens zu animieren. Der Vorstand hielt die Einrichtung einer ständigen Pressestelle für „lebensnotwendig“.[170] Während des gesamten Verfahrens wurden alle Vollredaktionen in Nordrhein-Westfalen regelmäßig mit Pressemitteilungen und Informationsdiensten versorgt. Darüber hinaus waren über persönliche Kontakte die einzelnen Lokalredaktionen im Ruhrgebiet sowie Funk und Fernsehen schwerpunktmäßig einzubeziehen.[171] Als PR-relevant wurde dabei herausgestellt, dass die „Aktion Bürgerwille“ eine „auf ideeller Basis gegründete Eigeninitiative der Bürger von Eingemeindungsplänen betroffener Gemeinden zur Aufrechterhaltung und Wahrung weitestgehender demokratischer Selbstverwaltung“ sei. Sie sei eben keine Zweckgemeinschaft zur Verhinderung der Neuordnungspläne der Landesregierung, sondern setze sich „auf der Basis der gemeinnützigen Tätigkeit für die Gewährleistung optimaler Ausübungsmöglichkeiten demokratischer Bürgerrechte im weitesten Sinne“ ein.[172]

Die Bevölkerung musste von der Lauterkeit der „Aktion Bürgerwille“ samt Volksbegehren überzeugt werden. Das Volksbegehren beruhte auf einem verfassungsmäßig verankerten politischen Teilhabe- und Gestaltungsrecht. Die Bürgeraktion musste den Vorwurf entkräften, dass sie „Sammelbecken der Unzufriedenen [sei], denen es nur um die Erhaltung von Grenzen und Positionen“ gehe.[173] Sie wollte sich vielmehr konstruktiv in das Neuordnungsverfahren einbringen. Über Aufklärungsarbeit war deutlich zu machen, dass die Initiatoren mit ihrer Arbeit und den Protestaktionen ein gleichsam legitimes wie legales Anliegen verfolgten und die Anhänger der „Aktion Bürgerwille“ „keine Extremisten“ waren.[174] Auf diese Weise hoffte man, die innerhalb der Bevölkerung und den Parteien bestehenden Vorbehalte und Ängste gegenüber dem Volksbegehren ausräumen zu

169 Benfer: Der Kampf, S. 50; Single-Platte mit Wattenscheid-Lied, Privatbesitz Benfer, Bochum-Wattenscheid.

170 So der handschriftliche Kommentar von Klaus Steilmann auf dem Exposee F&F: Konzeptionelle Überlegungen einer Public-Relations-Arbeit für die Aktion Bürgerwille e.V., Dortmund, 2.10.1973, in: HBV WAT, St. 22.

171 F&F: Zeitplan für das Verfahren zur Durchsetzung des Alternativ-Entwurfes der Aktion Bürgerwille zur Neugliederung des Ruhrgebietes, Dortmund, 30.10.1973, in: HBV WAT, St. 22; Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Elten am 2.1.1974, in: HBV WAT, St. 23.

172 F&F: Konzeptionelle Überlegungen einer Public-Relations-Arbeit für die Aktion Bürgerwille e.V. (Exposee), Dortmund, 2.10.1973, in: HBV WAT, St. 22.

173 So der Vorwurf von John van Nes Ziegler, zit. nach Benfer: Der Kampf, S. 79. Benfer nennt darüber hinaus noch weitere Diffamierungen der „Aktion Bürgerwille“ und insbesondere ihres Vorsitzenden Klaus Steilmann, vgl. ebd., S. 78–82.

174 Jost Benfer berichtet in seinen Erinnerungen im Rahmen der Informations- und Werbereisen für das Volksbegehren von erstaunten Fragen aus der Bevölkerung, wie z. B. „Was, Ihr seid keine Extremisten?“; Benfer: Der Kampf, S. 60.

können. So berichtete der stellvertretende Aktionsvorsitzende Fried Scharpenack (CDU), dass aus zahlreichen Äußerungen seiner Parteifreunde hervorgehe, dass „in der CDU viele Mitglieder in dem von uns angestrebten Volksbegehren eine Gefahr für die repräsentative Demokratie“ sähen.[175]

Zur Imageprofilierung war der abwertenden Charakterisierung der Bürgeraktion als „Wattenscheider Organisation“ entgegenzuwirken. Auch die Bevölkerung der nicht von Eingemeindung oder Auflösung bedrohten Gemeinden und Kreise musste davon überzeugt werden, dass es sich bei den mit dem Volksbegehren verfolgten Gesetzesinitiativen lediglich um eine im Vergleich zur Vorlage der Landesregierung moderatere, aber gleichwohl zukunftsweisende Reformalternative handelte. Dies unterstrich bereits die Betitelung der Gesetzesvorlagen als „3. Weg“.[176]

Um eine einheitliche, inhaltlich überzeugende Argumentation zu gewährleisten, wurde eine Art geistige Leitschnur für alle öffentlichkeitswirksamen Äußerungen und Publikationen verfasst. Dieses Konglomerat bündelte die Argumente wie folgt: Mit der Zusammenführung von Kommunen zu größeren Einheiten träte vielleicht eine finanzielle Entlastung der Verwaltung ein, gewiss würde sie hierdurch aber schwerfälliger und letztlich uneffektiver. Die neu gebildeten großen Städte schränkten die demokratische Selbstverwaltung ein. Diese Einengung der Selbstverwaltung sei „in einer Zeit, in der Fragen der Mitbestimmung von allen politisch relevanten Kräften diskutiert und proklamiert werden, als ein Anachronismus und bedrohlicher Rückschritt anzusehen“.[177] Gleichzeitig könnten die psychologischen Auswirkungen dieser Zentralisierung nicht übersehen werden. In allen Großstädten sei eine Verstärkung der Anonymisierung der Verwaltung und der bürgerschaftlichen Vertretung und damit verbunden eine Lähmung des Bürgerinteresses an den Institutionen der demokratischen Selbstverwaltung zu beobachten. Zu guter Letzt sei eine abstrakt geplante Großstadt damit weder in gesellschafts- noch in struktur- oder sozialpolitischer Hinsicht in der Lage, sich in dem Maße den Problemen in den zu Vororten herabgestuften Kommunen zu widmen, wie diese es derzeit noch könnten.[178] Im Zentrum dieser geistigen Leitschnur stand damit die Angst vor anonymen und künstlichen Großstädten als reinen Verwaltungseinheiten.

Berichterstattung und Vermittlung dieser Argumente bedurften laut Fenner & Fenner GmbH je nach Medientyp unterschiedlicher Aufhänger. Danach waren für die „yellow press“ die weite Entfernung zur Behörde für alte Menschen, für Magazine und Illustrierte die politischen Zusammenhänge und Hintergrundinformationen und für überregionale Zeitungen die wirtschaftlichen Aspekte hervorzuheben. Die Öffentlichkeitsarbeit sollte sich dabei allgemein an die gesamte wahlberechtigte Bevölkerung Nordrhein-Westfalens und speziell an die Landtagsabgeordneten, Parteien, Kommunen, Behördenspitzen, Ministerien so-

[175] Protokoll über die Besprechung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 16.10.1973, in: HBV WAT, St. 23.
[176] F&F: Konzeptionelle Überlegungen einer Public-Relations-Arbeit für die Aktion Bürgerwille e.V. (Exposee), Dortmund, 2.10.1973, in: HBV WAT, St. 22.
[177] Ebd.
[178] Ebd.

wie die Medien richten.[179] Letztere waren damit sowohl Mittler als auch Adressat der PR-Tätigkeit.

Zeigte die lokale Presse im Ruhrgebiet zumeist Sympathien für die neuordnungskritischen Bürgeraktivitäten, so waren überregional auch kritische Töne gegenüber den Bürgerinitiativen, die im Zuge der Neuordnung des Ruhrgebiets „wie Pilze aus dem Boden […] schossen“[180], zu vernehmen. Die „Aktion Bürgerwille“ wurde dabei in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* als eine „von Industriellen finanziert[e] und von cleveren Anwälten geleitet[e]“ Organisation bezeichnet. Die lebhafte Diskussion in und zwischen den Parteien um die Gebietsreform im Ruhrgebiet werde nicht als Ringen um die beste Neuordnungslösung betrachtet, sondern als „ein unwürdiges Schauspiel vielfach verwobener und oft auch konkurrierender machtpolitischer Interessen“. Vor diesem Hintergrund sei es einer von Wattenscheid ausgehenden Bürgerinitiative gelungen, dem im Ruhrgebiet vorhandenen neuordnungsbedingten Unbehagen in der Bevölkerung „eine gegen die Vorstellung des Parlaments gewandte Zielrichtung zu geben“. Dass dies überhaupt möglich war, hatten die Parteien nach Ansicht des Nordrhein-Westfalen-Korrespondenten der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* Lothar Bewerunge allerdings selbst zu verantworten: „Die etablierten Parteien haben mit der Ermunterung der Bürger, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen, Geister geweckt, die sie vielleicht eines Tages nicht mehr loswerden.“ Würden auch die lokalen Bürgerinitiativen noch vielerorts von den Parteien als „demokratische Spielwiesen“ belächelt, so zwängen hieraus erwachsene regionale und überregionale Aktivitäten und Aktionen von unzufriedenen Wahlbürgern zum „Nachdenken über das Geltungsprinzip der repräsentativen Demokratie“.[181]

Die PR-Agentur arbeitete ungeachtet solcher Kritik einen detaillierten Zeit- und Strategieplan aus.[182] Mit diesem Programm waren erhebliche Kosten verbunden, die auf mehr als 500 000 DM veranschlagt wurden.[183] Dies war dem Vorstand der Bürgeraktion zu teuer. Zur Reduzierung der Ausgaben wurde daher auf einzelne, sehr kostenintensive Posten verzichtet, wie etwa die Ausrichtung von aufwändigen Politshows,[184] die mit insgesamt 270 000 DM zu Buche schlagen sollten. Auch wurde etwa aus Kostengründen auf Großwandwerbung verzichtet. Stattdes-

[179] Ebd.

[180] Lothar Bewerunge: Kommt ein Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen zustande?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 11. 1973, auch in: LA NRW R, NW 370–600.

[181] Ebd.

[182] F&F: Zeitplan für das Verfahren zur Durchsetzung des Alternativ-Entwurfes der Aktion Bürgerwille zur Neugliederung des Ruhrgebietes, Dortmund, 30. 10. 1973, in: HBV WAT, St. 22.

[183] Der Betrag beinhaltete rd. 443 300 DM Fremdkosten (Kosten für die Beauftragung Dritter, Durchführung von Pressekonferenzen, Politshows etc.) und rd. 70 400 DM Honorarkosten für die PR-Agentur. F&F: Konzeptionelle Überlegungen einer Public-Relations-Arbeit für die Aktion Bürgerwille e. V. (Exposee), Dortmund, 2. 10. 1973, in: HBV WAT, St. 22.

[184] Zum Zeitpunkt der Listenauslegung sollten nacheinander Shows in Düsseldorf, Dortmund, Bielefeld und Münster veranstaltet werden. Im Programm waren Kurzvorträge, die Verteilung von Informations- und Werbematerial, der Auftritt von lokaler Prominenz, Dia-Schauen und musikalische Darbietungen vorgesehen. F&F: Konzeptionelle

sen sollten DIN-A3-formatige Aushänge in Geschäftsschaufenstern angebracht werden. Die Kürzung einzelner Positionen, wie etwa die der Informationsbeilagen in überregionalen Printmedien, sowie die separate Aushandlung einzelner Aktionen senkten ebenfalls die Kosten. Nach handschriftlichen Notizen des Vorstandsvorsitzenden Klaus Steilmann reduzierten sich demnach die veranschlagten Ausgaben auf weniger als 170 000 DM (rund 145 000 DM Fremdkosten und 17 900 DM Honorarkosten Fenner & Fenner GmbH).[185]

Gleichzeitig erhöhte sich damit allerdings der Organisations- und Arbeitsaufwand für die Aktionsmitglieder. Im November wurde neben dem Vorstand ein Beirat ins Leben gerufen, dem jeweils ein Vertreter der an der „Aktion Bürgerwille“ beteiligten Kommunen angehören sollte. Der Beirat bot neben der Sicherstellung von Gewährsleuten in den verschiedenen Mitgliedskommunen eine Entlastung der bisherigen Vorstandsmitglieder. Er agierte als erweiterter Vorstand und nahm auch an dessen Sitzungen teil.[186] Für Wattenscheid gehörte Klaus-Peter Hülder dem neu geschaffenen Gremium an.

In der ersten Phase bis zur Ausarbeitung der Gesetzentwürfe samt Begründung hielt sich die „Aktion Bürgerwille“ mit ihrem Begleitprogramm vergleichsweise zurück, was zur Strategie gehörte. Das erwartete allgemeine neutrale Wohlwollen bzw. ein in der Öffentlichkeit vorhandener Vertrauensvorschuss sollte nicht durch vorschnelle oder unsachliche Äußerungen und Aktionen gefährdet werden. Um nicht durch konzeptionsloses Handeln bereits vorab an Glaubwürdigkeit zu verlieren und Unverständnis zu erzeugen, beschloss die Bürgerinitiative, erst mit intensiver Werbung nach außen zu treten, wenn die Gesetzentwürfe samt Begründung fertiggestellt waren und das gesamte Vorgehen zu ihrer Durchsetzung abgestimmt war.[187] Dies war zum Zeitpunkt der Pressekonferenz am 6. November 1973 der Fall. Mit der öffentlichen Präsentation der Gesetzentwürfe setzte die „Aktion Bürgerwille“ ihre allgemeine, landesweite Werbe- und Öffentlichkeitskampagne in Gang.[188]

Zunächst hielt sie sogenannte rollende Pressekonferenzen ab. Mit Presse- und Konferenzbussen wurden verschiedene Städte angefahren, um der dortigen Bevölkerung neben der Gesamtkonzeption der erarbeiteten Gesetzesinitiative auch die spezifischen Folgen der Neuordnung für die jeweiligen Einwohner näherzubringen. Die Ausführungen bezogen sich auf den Rückgang der Wahlbeteiligung, die

Überlegungen einer Public-Relations-Arbeit für die Aktion Bürgerwille e.V. (Exposee), Dortmund, 2. 10. 1973, in: HBV WAT, St. 22.

185 Handschriftliche Notizen Klaus Steilmanns auf dem Exposee F&F: Konzeptionelle Überlegungen einer Public-Relations-Arbeit für die Aktion Bürgerwille e.V., Dortmund, 2. 10. 1973, in: HBV WAT, St. 22.

186 Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Kirchhellen am 27. 11. 1973 und Niederschrift über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille am 4. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

187 F&F: Konzeptionelle Überlegungen einer Public-Relations-Arbeit für die Aktion Bürgerwille (Exposee), Dortmund, 2. 10. 1973, in: HBV WAT, St. 22.

188 Einladung der Aktion Bürgerwille zur Pressekonferenz im Pressezentrum des Düsseldorfer Landtags am 6. 11. 1973, Wattenscheid, 30. 10. 1973; in: HBV WAT, St. 23; Landtag intern 4 (9. 11. 1973): Bürgeraktion ruft zum Volksbegehren auf.

Erhöhung der finanziellen Lasten für Bürger wie Unternehmen sowie Einbußen für das Geschäftsleben und die (teil-)örtliche Infrastruktur.[189] Die Initiatoren des Volksbegehrens suchten das Gespräch mit Medienvertretern, Landes- und Kommunalpolitikern, örtlichen Bürgerinitiativen und einzelnen interessierten Bürgern. Der Vorstand und die Dortmunder Pressestelle der „Aktion Bürgerwille“ (Fenner & Fenner GmbH) besuchten vom 29. November bis zum 15. Dezember 1973 „26 Orte im Ruhrgebiet sowie [in] den Ballungsrandzonen“, den Kreis Düsseldorf-Mettmann und die Stadt Münster.[190]

Am 21. Dezember 1973 teilte Willi Weyer dem Aktionsvorsitzenden Klaus Steilmann als Vertrauensmann des Volksbegehrens die Genehmigung zur Listenauslegung mit.[191] Am gleichen Tag unterrichtete der Innenminister auch die fünf Regierungspräsidenten und die Oberkreis- und Oberstadtdirektoren des Landes von der Zulassung des Volksbegehrens. In seinem Schreiben an die nachgeordneten Behörden unterstrich er sein Bemühen um eine „einwandfrei gesetzestreue und reibungslose Abwicklung des Verfahrens“ und äußerte den Wunsch, unverzüglich mit den Vorarbeiten für das Volksbegehren zu beginnen. Zur Vorbereitung der Eintragungszulassung seien die Wählerverzeichnisse der Landtagswahl fortzuführen bzw. aufzustellen. Um spätere Beanstandungen auszuschließen, bat der Innenminister die Behördenleiter ausdrücklich, „sich dieser Aufgabe höchstpersönlich anzunehmen“.[192] Die entsprechende Genehmigungsveröffentlichung erfolgte am 15. Januar 1974 im Ministerialblatt,[193] so dass noch vier Wochen bis zur Auslegung der Eintragungslisten in den Gemeinden blieben.

Die Mitglieder der „Aktion Bürgerwille“ waren und blieben während des gesamten Verfahrens misstrauisch gegenüber dem Innenministerium, der Landesregierung und den Großstadtverwaltungen. Man traute ihnen zahlreiche „Tricks“ zu, „um den Bürgerwillen unterdrücken zu können“.[194] So prüfte der Juristenausschuss, ob der Innenminister bei der Einleitung und Durchführung des Volksbegehrens die rechtlichen Bestimmungen einhielt. Vertreter der „Aktion Bürgerwille“ sollten die korrekte Listenauslegung kontrollieren. Insbesondere waren die Kommunalverwaltungen darauf hinzuweisen, die Eintragungslisten an Arbeitstagen nicht nur in den Publikumszeiten, sondern mindestens während der gesamten Dienststunden auszulegen. Am Wochenende (Samstag und Sonntag) sollten die Eintragungslokalitäten täglich länger als vier bis fünf Stunden zugänglich sein.[195] Ob und inwieweit das Misstrauen der „Aktion Bürgerwille“ berechtigt

[189] F&F: Zeitplan für das Verfahren zur Durchsetzung des Alternativ-Entwurfes der Aktion Bürgerwille zur Neugliederung des Ruhrgebietes, Dortmund, 30.10.1973, in: HBV WAT, St. 22.

[190] Zwischenbilanz der Aktion Bürgerwille vom 16.1.1974, in: HBV WAT, St. 23.

[191] Schreiben des Innenministers Weyer an Klaus Steilmann zur Auslegung von Eintragungslisten/Volksbegehren, Düsseldorf, 21.12.1973, in: HBV WAT, St. 23.

[192] Schreiben des Innenministers Weyer an die Regierungspräsidenten in Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster sowie an die Oberkreisdirektoren und Oberstadtdirektoren zum Volksbegehren, Düsseldorf, 21.12.1973, in: HBV WAT, St. 23.

[193] Ministerialblatt NRW, Teil II, Nr. 3 vom 15.1.1974.

[194] Zwischenbilanz der Aktion Bürgerwille vom 16.1.1974, in: HBV WAT, St. 23.

[195] Rundschreiben der Aktion Bürgerwille vom 4.2.1974 zum Volksbegehren, in: HBV WAT, St. 23. Dass dies von einem nicht geringen Teil der Kommunen anders gesehen

war, sollte später im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung des Verfahrens noch einmal thematisiert werden.[196]

Die Öffentlichkeitsarbeit und Pressekontakte sollten intensiviert und ausgebaut werden. Um die Effizienz der Mitarbeiter zu erhöhen und mehrere Pressekonferenzen an verschiedenen Orten gleichzeitig geben zu können, wurde Anfang 1974 das Verfahren umgestellt. Nun waren nicht mehr alle Vorstandsmitglieder auf einer Pressekonferenz anwesend, sondern sie teilten sich auf verschiedene Veranstaltungen auf.[197] Gleichzeitig beschloss der Aktionsvorstand, der mit der bisher geleisteten Arbeit der Fenner & Fenner GmbH unzufrieden war, sich von der PR-Agentur zu trennen. Ihr wurde vorgeworfen, über unzureichende Pressekontakte zu verfügen und unkundiges bzw. unerfahrenes Personal einzusetzen. Als sich zusätzlich abzeichnete, dass der Geschäftsführer Uwe Fenner zur Hochphase des Volksbegehrens in Urlaub fuhr, kündigte der Vorstand den Vertrag. Nun wurde unter der Leitung von Klaus-Peter Hülder, dem Pressesprecher der Ratsfraktion der Unabhängigen Wählergemeinschaft, eine Arbeitsgruppe „Werbung“ gebildet, die die weitere Werbe- und Informationsarbeit organisierte und koordinierte.[198]

Während im November für die Abhaltung der Schwerpunkt-Pressekonferenzen hauptsächlich Kommunen ausgewählt wurden, die nach den Neuordnungsplänen der Landesregierung ihre Selbstständigkeit verlieren sollten, konzentrierte sich die Öffentlichkeitsarbeit zum Zeitpunkt der Listenauslegung auf die Großstädte, um die dortigen Bürger und Bürgerinnen zu mobilisieren. Nun sollte die „Argumentation […] in starker Weise die bis dahin gewonnenen Erfahrungen und die erlebten Reaktionen der Bürger und gemeindlichen Organe“ berücksichtigen.[199] Insbesondere die Bevölkerung in den Vororten von Großstädten sollte angesprochen werden, hoffte die „Aktion Bürgerwille“ doch gerade dort auf hinreichendes Verständnis für ihre Forderungen.

Besondere landesweite Aufmerksamkeit erhoffte sich die „Aktion Bürgerwille“ auch mit einer Großdemonstration am 11. Februar 1974 in Düsseldorf. Nach dem Vorbild der nur knapp ein Jahr zuvor in Wattenscheid erfolgreich durchgeführten Protestveranstaltung wurden wiederum 4000 bis 5000 Teilnehmer erwartet. Zwei

wurde, zeigt u. a. das Schreiben von Buckert (Aktion Bürgerwille) an die Rechtsanwälte Brammen, Seier, Franke und Beckmann zur Verfassungsbeschwerde, Wattenscheid, 22. 1. 1975, in: HBV WAT, St. 26; Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Elten am 2. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

196 Vgl. Kap. III. 4.

197 Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Oberhausen am 18. 12. 1973, in: HBV WAT, St. 23.

198 Interner Vermerk für die Mitarbeiter des Vorstandes zur Besprechung vom 4. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 27. Zum anschließenden Rechtsstreit zwischen F&F und „Aktion Bürgerwille“ vgl. Protokoll der öffentlichen Sitzung der 9. Zivilkammer des Landgerichts Bochum samt Anlage, Bochum, 9. 10. 1974, in: HBV WAT, St. 27. Zur besonderen Rolle der UWG im Neuordnungskampf auch nach Abschluss der Reform siehe Kap. IV. 3.

199 F&F: Zeitplan für das Verfahren zur Durchsetzung des Alternativ-Entwurfes der Aktion Bürgerwille zur Neugliederung des Ruhrgebietes, Dortmund, 30. 10. 1973, in: HBV WAT, St. 22. Siehe auch Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille am 20. und 27. 11. 1973; F&F: Konzeptionelle Überlegungen einer Public-Relations-Arbeit für die Aktion Bürgerwille e. V. (Exposee), Dortmund, 2. 10. 1973; beides in: HBV WAT, St. 23.



Abb. 15: Demonstration der „Aktion Bürgerwille“ mit Joseph Beuys, Düsseldorf, 11. Februar 1974

Tage vor der zweiten Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes sowie dem Beginn der Eintragungsfrist für das Volksbegehren sollte diese Menschenmasse „einerseits psychischen Druck auf die Politiker ausüben“, andererseits bestand die Chance, „mittels der diese Demonstration begleitenden Medien die Menschen für das unmittelbar bevorstehende Volksbegehren [zu] sensibilisieren“. Doch obwohl auch prominente Personen wie etwa der an der Düsseldorfer Kunsthochschule lehrende Joseph Beuys an der Protestveranstaltung teilnahmen, war sie wesentlich schwächer besucht als die Großdemonstration in Wattenscheid 1973. Die Veranstalter führten die geringe Resonanz auf den nasskalten Wintertag zurück, an dem es „goss […] wie aus Kübeln“.[200]

Die Neuordnungskritiker warben mit ganzseitigen Annoncen in der lokalen Tagespresse für ihr Anliegen und sie kommentierten die Landes- und Kommunalpolitik in Form von Leserbriefen. Die Nähe der „Aktion Bürgerwille“ zur Lokalpresse wurde auch durch die Teilnahme von Pressevertretern an den Arbeitssitzungen unterstrichen.[201] Im Rahmen von Ketten- und Rundbriefen forderte die Bürgeraktion Landtagsabgeordnete zu persönlichen Stellungnahmen hinsichtlich konkreter Neuordnungsmaßnahmen auf. Neben der strategischen Nutzung der Medien (Presse, Rundfunk- und Fernsehsender) und den gezielten Werbekampagnen zeugen auch die Organisation von Vortragsreisen, Informations- und Protestveranstaltungen, der massenhafte Druck von Plakaten und Flugblättern

[200] Alle Zitate in: Benfer: Der Kampf, S. 53. An der Demonstration nahmen lediglich 300 und nicht wie erwartet 5000 Personen teil, vgl. Aufstellung der Protestaktionen in Wattenscheid (Ruhr Nachrichten vom 31. 5. 1973), in: LA NRW W, Sammlung Steilmann, Nr. 1.

[201] Vgl. Anwesenheitslisten der Sitzung der Aktion Bürgerwille am 16. 10. und 11. 12. 1973, in: HBV WAT, St. 23. An den Arbeitssitzungen nahmen u. a. Vertreter der WAZ, Ruhr Nachrichten, Westfälischen Rundschau und der Buerschen Zeitung teil.

sowie das Aufstellen von großen Aktionsschildern am Stadteingang von der professionellen Arbeit der „Aktion Bürgerwille“. Sie ließ über eine Werbefirma Anstecknadeln, Fähnchen, Aufkleber und Luftballons mit entsprechenden Aufdrucken herstellen.[202]

Die „Aktion Bürgerwille“ setzte zur Werbung auch Lautsprecherwagen ein.[203] Die hierfür von der Bezirksregierung in Abstimmung mit dem Innen- und Verkehrsministerium erteilten Genehmigungen waren jedoch mit Auflagen verbunden. Bei der Erlaubnis, im öffentlichen Straßenraum für Veranstaltungen zum Volksbegehren zu werben und zur Eintragung in die Unterschriftslisten aufzufordern, handelte es sich ausdrücklich um eine zeitlich wie thematisch begrenzte Ausnahmeregelung. Sie galt ausdrücklich nur für „Bürgerinitiativen zur Vorbereitung oder Durchführung von Volksbegehren“, bei allen anderen Bürgerinitiativen überwog aus Sicht der Behörden das öffentliche Interesse an der ungestörten Abwicklung des öffentlichen Verkehrs, das den Einsatz von Lautsprechern verbot.[204]

Der Vorsitzende, Klaus Steilmann, der zugleich Präsident des Fußballvereins SG Wattenscheid 09 war, setzte selbst die Nutzung der Stadionlautsprecher zur Werbung für das Volksbegehren durch. Mit dem Aufruf: „Keine Eingemeindung ohne Mitbestimmung des Bürgers. Geben Sie daher der ‚Aktion Bürgerwille‘ Ihre Stimme für das Volksbegehren!“ sollten die Fußballfans mobilisiert werden.[205] Für eintragungswillige ältere oder kranke Menschen richtete die „Aktion Bürgerwille“ sogar Telefon- und Fahrdienste ein.[206]

Systematisch wurden Organisationen und Verbände mit Informationsmaterial versorgt, wie etwa die Kreisverbände der etablierten Parteien und ihrer Jugendverbände, die Gewerkschaften (GEW, IGBE, IGM etc.), die Hochschulverbände und insbesondere auch die Heimatvereine, Verkehrsvereine und Bürgerinitiativen.[207] Sogar Innenminister Weyer erhielt als Provokation eine – erwartungsgemäß erfolglose – Einladung, Mitglied der „Aktion Bürgerwille“ zu werden. Er habe sich seinerzeit persönlich für Verbandslösungen ausgesprochen und diese könnten nun, so der Aktionsvorstand, mit dem Volksbegehren durchgesetzt werden.[208] Neben dem Werbecharakter hoffte die Aktionsgemeinschaft auf konkrete Spenden

[202] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Oberhausen am 18.12.1973, in: HBV WAT, St. 23.

[203] Siehe z.B. Schreiben der Europa-Partei Düsseldorf-Mettmann (Pfannkuche) an die Aktion Bürgerwille (Hülder), Homberg, 12.2.1974, in: HBV WAT, St. 15.

[204] Vgl. Fernschriftlicher Erlass des Verkehrsministers im Einvernehmen mit dem Innenminister an die Regierungspräsidenten NRW zum Vollzug des § 33 Abs. 1 Nr. 1 StVO (Lautsprechereinsatz), undat., in: HBV WAT, St. 23. Siehe auch die Ausnahmegenehmigungen des Oberkreisdirektors Warburg vom 31.1. und 1.2.1974 zum Lautsprechereinsatz, in: ebd.

[205] Rundschreiben der Aktion Bürgerwille (Steilmann) an die Fußballvereine, Wattenscheid, 8.1.1974, in: HBV WAT, St. 23; Ruhr Nachrichten vom 8.1.1974: Aktion Bürgerwille will auch auf den Sportplätzen werben.

[206] Protokoll über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 2.2.1974, in: HBV WAT, St. 23.

[207] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Kirchhellen am 27.11.1973, in: HBV WAT, St. 23.

[208] Schreiben der Aktion Bürgerwille (Steilmann) an Innenminister Weyer mit der Einladung zur Mitgliedschaft in der Aktion Bürgerwille, Wattenscheid, 11.1.1974, in: HBV WAT, St. 23.

aus einzelnen Kommunen sowie eine allgemeine Ausweitung ihrer finanziellen Trägerschaft. Hierfür erfolgten auch Spendenaufrufe an Inhaber und Vorstände von Wirtschaftsunternehmen.[209]

Insgesamt zeichnete sich die Arbeit der „Aktion Bürgerwille“ durch ein hohes Maß an Professionalität aus. Dies wird u. a. an der arbeitsteiligen Aufgabenerledigung und der Einrichtung verschiedener Arbeitskreise und Beiräte, wie etwa für die Bereiche Rechtsfragen, Finanzen oder Werbung deutlich. Der noch kurz vor dem Volksbegehren im Februar ins Leben gerufene „Politische Beirat“ sollte darüber hinaus einen schnellen und unmittelbaren Kontakt zu den politischen Parteien garantieren.[210] Der Führungsstab wies sich durch großes persönliches Engagement und fundierte Sachkenntnis aus. Die Initiatoren des Volksbegehrens eigneten sich über das Studium zahlreicher Gutachten und Gerichtsurteile ein erhebliches Wissen sowohl über die allgemeinen Neuordnungskonzepte und Rechtsgrundlagen als auch über örtliche Besonderheiten an. Sie informierten sich durch Gespräche mit wissenschaftlichen Sachverständigen und im Rahmen ihrer „Düsseldorfer Gespräche“ mit Angehörigen der Staatskanzlei, des Innenministeriums, der Landtagsfraktionen und -ausschüsse. Sie standen mit Politikern aus Landtag und Landesregierung in Kontakt. In den wöchentlichen Konferenzen mit den Sprechern der verschiedenen örtlichen Aktionsgruppen wurden aktuelle Erfahrungen und Erkenntnisse diskutiert und ausgewertet, um schnell auf neue politische Gegebenheiten reagieren zu können.

Immer wieder wurden Vorstandsmitglieder von einzelnen Bürgervereinigungen, lokalen Parteiorganisationen oder von städtischen Vertretern vor Ort um einen Vortrag „zur Aufrüttelung der Bevölkerung“[211] gebeten. Sie nahmen an zahlreichen lokalen Pressekonferenzen und Diskussionsrunden teil. Im Rahmen dieses Austausches unterstützte die „Aktion Bürgerwille“ die Aktivitäten der lokal agierenden Bürgervereinigungen gegen die Neuordnung. Konkret schloss dies auch die Weitergabe von Dienstleistungen und Werbematerial ein. So wurde beispielsweise der Hohenlimburger Bürgerinitiative e. V. für die Durchführung von Werbemaßnahmen und die Lieferung von Werbematerial 2478,30 DM in Rechnung gestellt.[212] Die überlieferte Korrespondenz des Aktionsvorstandes belegt den Kontakt zu Einrichtungen, Organisationen und Privatpersonen aus 239 zumeist nordrhein-westfälischen Kommunen. Die Liste reichte von Aachen bis zum sauerländischen Züschen.[213]

[209] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Elten am 2. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

[210] Protokoll über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 2. 2. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

[211] Schreiben des CDU-Ortsverbandes Haldern an die Aktion Bürgerwille (Steilmann) mit der Bitte um einen Vortrag zum Volksbegehren, Haldern, 16. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 15; Schreiben der Freien Wählergemeinschaft Züschen an die Aktion Bürgerwille (Steilmann), Züschen, 28. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 21.

[212] Schreiben der Aktion Bürgerwille an die Hohenlimburger Bürgerinitiative e. V. (Voss) mit Rechnung über Werbemaßnahmen und -material, Wattenscheid, 12. 7. 1974, in: HBV WAT, St. 15.

[213] Siehe Schriftwechsel der „Aktion Bürgerwille“, in: HBV WAT, St. 11–St. 21.

Im Wattenscheider Aktionsbüro liefen alle Fäden zusammen. Indem die Kerngruppe um den Vorstand der „Aktion Bürgerwille“ ihre Erfahrungen und Kompetenzen hinsichtlich der Planung und Durchführung von Projekten und Aktionen – und dies sowohl als fachkundige Ansprechpartner in Neuordnungsfragen als auch allgemein als erfolgreiche, führungs- und projekterfahrene Unternehmer oder leitende Angestellte etc. – weitergab, trug sie zur Professionalisierung der Arbeit der Bürgerinitiativen vor Ort bei.

Nach Aussage des Vorstandsmitgliedes Benfer waren für die „Aktion Bürgerwille“ rund 1200 ehrenamtliche Mitarbeiter aktiv, die sich aus über 100 Gemeinden rekrutierten. Während der Einschreibungsfrist wurden 2400 Plakate, 900 000 Flugblätter und 100 000 Fähnchen, Luftballons und Anstecknadeln verteilt.[214] Eine Finanzaufstellung der „Aktion Bürgerwille“ weist für das Volksbegehren Kosten in Höhe von 510 000 DM aus. Diesen Ausgaben standen Spendeneinnahmen in Höhe von 450 000 DM gegenüber. Das Finanzdefizit von 60 000 DM sollte durch einen weiteren Spendenappell an die in der „Aktion Bürgerwille“ vertretenen Gemeinden ausgeglichen werden.[215]

Tab. 2: Einnahmen und Ausgaben der „Aktion Bürgerwille“[216]

Spendeneinnahmen:	
von Städte und Gemeinden	416 205,00 DM
von Parteien	5 544,13 DM
von privat	28 250,87 DM
Summe der Einnahmen	450 000,00 DM
Ausgaben:	
Inseratwerbung	168 600,00 DM
Anmietung von Plakatflächen	30 668,59 DM
PR-Maßnahmen	62 671,01 DM
Plakate	25 620,38 DM
Flugblätter	34 290,63 DM
Autoaufkleber	28 712,37 DM
Fähnchen	6 707,57 DM
Luftballons	12 689,46 DM
Ansteckplaketten	13 740,91 DM
Gesetzestexte	19 968,92 DM
Politisches Arbeitspapier	8 606,39 DM
Eintragungslisten	30 607,30 DM
Sonstiges	55 116,47 DM
Rückstellungen für Anwalts- und Prozesskosten	12 000,00 DM
Summe der Ausgaben	510 000,00 DM

214 Benfer: Der Kampf, S. 85.

215 Niederschrift über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 12. 3. 1974, in: HBV WAT, St. 25.

216 Vorläufige Endabrechung der Aktion Bürgerwille. Niederschrift über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 12. 3. 1974, in: HBV WAT, St. 25. Letztlich beliefen sich die Gesamtkosten für das Volksbegehren auf 562 000 DM. Vgl. Pressespiegel der Stadt Bochum vom 19. 6. 1974: „Bürgerwille“: Auflösung oder Neubeginn, in: StdABo, ZA I D 2.

Die konkrete Arbeit der „Aktion Bürgerwille“ hatte dabei allerdings schnell die Problematik erkennen lassen, die sich hinter dem Versuch der Durchsetzung von zwei verschiedenen Forderungen innerhalb eines Volksbegehrens verbarg: Es konnte nicht davon ausgegangen werden, dass stets beide Gesetzesanliegen in gleicher Weise auf Interesse stießen. Selbst bei Personen, Gruppen oder Einrichtungen, die der „Aktion Bürgerwille“ grundsätzlich Sympathien entgegenbrachten, konnte die Bündelung der Forderungen zu Interessenkollisionen führen. Innerhalb des Volksbegehrens gab es keine Differenzierungsmöglichkeit. Die Stimme konnte entweder einheitlich für das Gesamtpaket abgegeben oder versagt werden.

Der Landtagsabgeordnete und Politikwissenschaftler Michael Hereth nahm seit November 1973 an den Sitzungen der „Aktion“ teil. Er regte an, die auf Änderung der kommunalrechtlichen Grundlagen bezogene Forderung aus dem Antrag herauszunehmen. Aus seiner Sicht war hier der „härteste Widerstand der Politiker zu erwarten […], auch derjenigen, die ansonsten der Aktion Bürgerwille wohlgesonnen gegenüberständen“.[217] Auch der DGB hatte der „Aktion Bürgerwille“ auf ihre Unterstützungsanfrage geantwortet, dass eine Unterstützung für die Schaffung eines Kommunalverbandes Ruhr möglich sei, eine Unterstützung hinsichtlich der Änderung der Gemeindeordnung jedoch nicht. Das Beiratsmitglied Alfred Luggenhölscher sah wiederum in der Fokussierung auf das Ruhrgebiet Schwierigkeiten bezüglich der Sammlung von Unterschriften außerhalb dieses Raumes. So stellte er im Dezember den Antrag, den Gesetzestext zum Kommunalverband und dessen Modellcharakter zu erweitern, so dass ein solcher Verband auch als Neuordnungsalternative in anderen Bereichen und Regionen in Frage käme.[218] Später wiederum wurde der „Aktion Bürgerwille“ unterstellt, mit der Schaffung eines Kommunalverbandes für das Ruhrgebiet eine schematische Übertragung dieses Modells auf das ganze Land zu betreiben.[219] Trotz all dieser Bedenken hielt die „Aktion Bürgerwille“ an ihrem einmal eingeschlagenen Weg fest und beließ es bei zwei Gesetzentwürfen.

Die „Aktion Bürgerwille“ und das von ihr in Gang gesetzte Volksbegehren hatte die hitzige Diskussion um die Neuordnung – und dies nicht nur im Ruhrgebiet – auch in wissenschaftlichen Fachkreisen weiter angefacht. Die Neuordnungspläne der Landesregierung erfuhren immer wieder heftigen Gegenwind in der Öffentlichkeit. So hielt der Mainzer Professor für Soziologie und zugleich Leiter des Bochumer Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Friedrich Landwehrmann, zwar grundsätzlich eine Neuordnung des Ruhrgebiets für notwendig, sah aber in den Vorschlägen der Landesregierung kein Konzept zur Behebung der tatsächlichen Strukturschwierigkeiten und zur Überwindung der Steuergefälle zwischen den einzelnen Städten. Landwehrmann befürchtete vielmehr, dass sich mit der Neugliederung die Distanz zwischen Bevölkerung und Kommunalverwaltung vergrößerte und die Bürger sich von ihrer Kommune entfremdeten. Für ihn war das

[217] Protokoll über die Besprechung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 16. 10. 1973, in: HBV WAT, St. 23.
[218] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Gelsenkirchen-Horst am 11. 12. 1973, in: HBV WAT, St. 23.
[219] Protokoll der Vorstandssitzung in Wattenscheid am 2. 2. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

„entscheidende Argument zur Rechtfertigung dieser kommunalen Neuordnung […] die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“: „Wenn [allerdings] die kommunale Planung zur technokratischen Bevormundung werde, brauche man sich nicht darüber zu wundern, wenn sich die Mehrzahl der Bürger mit solchen Planzielen nicht mehr identifiziere.“[220]

Landwehrmann warnte vor der Bildung entpolitisierter „Nachtwächtergemeinden“. Die Neuordnungspläne berücksichtigten zu wenige Bürgerinteressen. Soziale und wirtschaftliche Gesichtspunkte hätte bei der Neuordnung nicht ausreichend Beachtung gefunden. So seien bei der Vorbereitung des Ruhrgebiet-Gesetzes keine Soziologen und Ökonomen gehört worden, wie Landwehrmann als Soziologieprofessor hervorhob. Bei seiner Stellungnahme erklärte er allerdings ausdrücklich, dass kein Zusammenhang mit der „Aktion Bürgerwille“ bestünde.[221] Landwehrmann, der bereits durch einige kritische Neuordnungsgutachten bekannt geworden war, warf den Reformplänen der Landesregierung schwerwiegende Versäumnisse vor. Eine unmittelbare demokratische Willenseruierung in den Gemeinden hätte nicht stattgefunden.[222] Dabei berühre die Gebietsreform Bereiche (Arbeitsplatz und Wohnen), in denen sich der Bürger persönlich besonders engagiere. Der Sozialwissenschaftler monierte die Ausblendung einzelner Themen- und Problemfelder: „Auf die Problematik, wie man über die Neuordnung das Engagement des Bürgers für seine eigene Kommune verstärken kann, wurde kaum Rücksicht genommen.“[223]

Der Aachener Wirtschaftswissenschaftler Professor Hans Hirsch hegte – genau wie die „Aktion Bürgerwille“ – Zweifel an der Magie der großen Zahlen. Die Zentralisierung von Verwaltungseinrichtungen führe nicht automatisch zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte, es könne auch genau der gegenteilige Effekt eintreten. In seiner Untersuchung zu den Auswirkungen der kommunalen Neuordnung auf die Personalkosten der Kommunen in Nordrhein-Westfalen von 1967 bis 1971 konstatierte er bei den bereits neu gegliederten Gemeinden durchschnittlich stärkere Kostensteigerungen als bei den nicht neu strukturierten Gemeinden gleicher Größenordnung.[224]

[220] Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.1.1974: Kritik an der Ruhrgebietsreform.

[221] Landespresse- und Informationsamt: Rheinische Post vom 11.1.1974: Nachtwächtergemeinde, in: LA NRW R, NW 370–600.

[222] Kölnische Rundschau vom 11.1.1974: Die Eingemeindungen schlecht vorbereitet.

[223] Skript des Gesprächs von Marcel Gärtner mit Friedrich Landwehrmann zur Sendung „Zwischen Rhein und Weser: Ziel der Neuordnung muß es sein, die Demokratie zu festigen“ vom 10.1.1974, in: LA NRW R, NW 370–600.

[224] Bei einzelnen Gemeinden hatten sich die Personalkosten je Einwohner nach der Gebietsreform mehr als verdoppelt. Hätten sich die Personalkosten in den neu strukturierten Kommunen genauso entwickelt wie in den nicht neu gegliederten Kommunen, so wären die Personalausgaben im Jahr 1971 um rd. 27 Mio. DM niedriger gewesen. Dies zumindest behauptete der Ökonom Hans Hirsch im Interview mit der *Aachener Volkszeitung* (C.R. Halm), vgl. Aachener Volkszeitung vom 19.3.1974: Neuordnungs-Karren verlor die Bremse, auch in: HBV WAT, St. 10; siehe auch ders.: Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform. Eine Kritik der nordrhein-westfälischen Reformvorhaben unter besonderer Berücksichtigung des Aachen-Gesetzes, Köln 1971, S. 3–12; Wirtschaftswoche vom 11.3.1977: Die Folgen der Gebietsreform. Neue Heimat – teure Heimat.

Kritische Stimmen zur umfassenden Neuordnung des Ruhrgebiets waren aber nicht nur aus der Bevölkerung oder von wissenschaftlicher Seite zu hören, sondern auch von den Kirchen. In der von den Mitgliedern des gemeinsamen Strukturausschusses der evangelischen und katholischen Kirche von Rheinland und Westfalen Ende August 1973 in Paderborn verfassten Erklärung kritisierten diese die umfassenden Neuordnungspläne an Rhein und Ruhr. Die Neugliederung sei überwiegend vom Gesichtspunkt der „ökonomischen Rationalität und der schematischen Vergrößerung der kommunalen Einheiten“ geleitet. Menschliche, soziale und wahrscheinlich selbst wirtschaftliche Probleme könnten nicht durch einfaches Zusammenfassen von Verwaltungseinheiten gelöst werden. Kleinere und mittlere Einheiten sollten in die Lage versetzt werden, ihre Interessen gegenüber den übergeordneten Instanzen effektiv zu vertreten. Große Einheiten dürften nicht auf Kosten kleinerer bevorzugt werden. Nach Ansicht der Kirchen sollten „im Interesse der Bürger […] möglichst viele Funktionen in den gewachsenen Einheiten“ belassen werden. Nur dort, wo es tatsächlich erforderlich sei, solle eine Funktionsübertragung auf regionale Selbstverwaltungskörperschaften erfolgen. Die Kirchen begründeten ihre öffentliche Positionierung in der Neuordnungsdiskussion damit, dass sie von den vorgesehenen Veränderungen sowohl als Institution als auch durch ihre Mitglieder betroffen seien und deshalb die mit der Reform verbundenen sozialen Probleme im Blick hätten. Die Kirchen übersahen ebenfalls nicht, dass Veränderungen der kommunalen Grenzen sich auf die kirchliche Raumordnung auswirkten. Neben ihrer Kritik zeigten sie aber auch Verständnis für die Gebietsreform und sprachen sich vor Ort durchaus für Neuordnungen aus. Im Interesse einer guten Zusammenarbeit mit den Kommunen signalisierten sie Bereitschaft, nach Abschluss der Reform eine Angleichung der kirchlichen an die kommunalen Grenzen anzustreben.[225]

Die „Aktion Bürgerwille“ nahm die von verschiedenen Seiten artikulierte Kritik an der Gebietsreform zumeist mit Genugtuung auf, trug sie doch zur Stärkung der eigenen Position bei. Gleichwohl war nicht jedes Hilfsangebot willkommen: Die „Aktion Bürgerwille“ erhielt für ihre Arbeit auch Zuspruch von politisch linken bis linksextremen Gruppierungen und Organisationen. Die Deutsche Kommunistische Partei Bochum/Witten/Wattenscheid verabschiedete auf ihrer Kreisdelegiertenkonferenz am 26. August 1973 eine Resolution, in der sie die Neuordnungspläne der Landesregierung als einen „Ausdruck handfester Interessen des Großkapitals“ ablehnte. Entsprechend der kommunistischen Ideologie wurde der Großindustrie vorgeworfen, auf größere Verwaltungsräume zu drängen, um die Kommunen als Dienstleistungsbetriebe noch wirksamer als bisher ausnutzen zu können. So wehrten sich die Bürger im Ruhrgebiet mit Recht gegen eine „Neuordnung mit dem Schlachtermesser“, die die wirtschaftliche Macht der Großkonzerne im Ruhrgebiet ausbaue. Im Weiteren forderten die Kommunisten schlagwortartig in Anlehnung an Forderungen der „Aktion Bürgerwille“: „Nicht Abbau der demokratischen Selbstverwaltung[,] sondern Ausbau demokratischer Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung auf allen Ebenen!“ Die Resolution endete

[225] Katholische Nachrichten Agentur (KNA): Kirchen sind für soziale Probleme mitverantwortlich, 1. 9. 1973, in: LA NRW R, NW 370–598. Dort sind auch alle Zitate zu finden.

entsprechend mit dem solidarischen Ruf „Hände weg von Wattenscheid, Wanne-Eickel und Herne!“[226]

Die Bottroper DKP erklärte sogar ihre Mitgliedschaft in der „Aktion Bürgerwille“. Auf diese Solidaritätserklärung reagierten die bürgerlich geprägten Hauptakteure der Bürgerinitiative allerdings mit Abgrenzung und Ablehnung. Aus ihrer Sicht handelte es sich bei dieser Unterstützung lediglich um den Versuch der Kommunisten, „sich an einen Protest anzuhängen und ihn für sich politisch zu nutzen“. Die DKP wolle die Schwächen des politischen Systems aufzeigen, „um das ‚System‘ einzureißen“. Im Gegensatz dazu fordere die „Aktion Bürgerwille“ „mit den von ihr eingebrachten Gesetzen das Funktionieren des ‚Systems‘: sie will lebensfähige und überschaubare (d. h. politisch kontrollierte) Gemeinden, sie will die Selbstbestimmung und kommunale Selbstverwaltung in der Region Ruhr.“ So setzte sich die „Aktion Bürgerwille“ für eine „lebendige Demokratie innerhalb der gegebenen Verfassung“ ein. Der Protest beschränkte sich ausdrücklich nur auf die Maßnahmen der Regierung, welche die „Mitsprache und Selbstbestimmung des Bürgers“ eingrenzten.[227]

Ohne Zweifel hätte eine öffentliche Zusammenarbeit mit den Kommunisten in Anbetracht der allgemeinen antikommunistischen Stimmung innerhalb der bundesrepublikanischen Gesellschaft, wie sie u. a. im Radikalenerlass zur Fernhaltung sogenannter Verfassungsfeinde aus dem öffentlichen Dienst aus dem Jahre 1972 deutlich wird, der „Aktion Bürgerwille“ politisch schwer geschadet. Wie allerdings konkret hinsichtlich der Mitarbeit einzelner Kommunisten in der Bürgeraktion verfahren werden sollte, wurde auf der Vorstandssitzung am 4. Januar 1974 besprochen und legte die Crux offen, die mit der Entscheidung verbunden war. Die „Aktion Bürgerwille“ war zur Durchsetzung ihrer Ziele auf breite Unterstützung und Hilfe aus der Bevölkerung angewiesen, willige Helfer konnten und sollten nicht einfach verprellt werden. Zur Diskussion standen drei Verfahrensweisen. Erstens: DKP-Mitgliedern sollte die Mitarbeit in der „Aktion Bürgerwille“ verwehrt werden, zweitens: Mitglieder und Organisationen radikaler politischer Gruppen konnten aufgenommen werden, wenn sie aktiv in der „Aktion Bürgerwille“ mitarbeiteten, und drittens: die „Aktion Bürgerwille“ lehnte die Mitgliedschaft radikaler Parteien ab, verhindere aber nicht die Mitarbeit von Mitgliedern dieser Parteien, solange sie als Bürger und nicht als Parteimitglieder in der Aktion agierten. Mit einer Gegenstimme entschied sich der Vorstand für die letztgenannte Position.[228]

[226] Resolution der Deutschen Kommunistischen Partei (Bochum/Witten/Wattenscheid), verabschiedet auf der Kreisdelegiertenkonferenz am 26. 8. 1973: Neuordnung mit dem Schlachtermesser, in: StdABo, BO 10/416.

[227] Alle Zitate in: Handschriftliche Notiz: Reaktionen der Aktion Bürgerwille auf Solidarisierungsaktionen der DKP, undat., in: HBV WAT, WDR Penner.

[228] Niederschrift über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille am 4. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

3. Zerreißprobe Volksbegehren – Parteipolitik und freies Bürgerengagement

Neuordnungsgerangel innerhalb der Parteien

Unbeeindruckt von den parteiübergreifenden Protestinitiativen vor Ort hielten alle Fraktionen im Landtag an der geplanten Gebietsreform fest und bestanden darauf, dass die Landesregierung den Zeitplan einhielt. Die kommunale Neugliederung sollte noch in der laufenden siebten Legislaturperiode abgeschlossen werden.[229] Aus allen drei im Landtag vertretenen Fraktionen waren kritische Stimmen gegenüber einer zu starken Gewichtung von Bürgerbefragungen bei der Entscheidungsfindung im Landtag zu vernehmen. Es wurde befürchtet, dass die Bürgervoten eine Subjektivität in das Neuordnungsverfahren brächten, die dem angestrebten objektiven Verfahren und den wissenschaftlich fundierten, rationalen Reformkriterien zuwiderlaufe. So äußerte etwa der SPD-Abgeordnete Heinz Dunkel, dass im Falle einer Berücksichtigung aller durch Bürgerbefragung festgestellten Präferenzen eine sinnvolle Neugliederung unmöglich werde. Vor dem Hintergrund der Menge und Vielfalt der für die Reform zentralen Informationen, Kriterien und Gesichtspunkte könne eine Volksabstimmung über die Neuordnung überhaupt nicht zu objektiven Entscheidungen führen, meinte Paul Lakämper (CDU). Entsprechend wollte auch Hans Koch (FDP) der „Aktion Bürgerwille“ und den von den Bürgerinitiativen vorgenommenen Volksbefragungen bei den Neuordnungsentscheidungen keine zu große Bedeutung beimessen, da sie seiner Meinung nach auf emotional aufgeladenen Aktionen und tendenziösen Befragungen basierten.[230]

Das praktizierte Neuordnungsverfahren war in den Augen der Landesregierung und Ministerialbürokratie der bestmögliche Weg zur Zielerreichung. Aus Sicht der Landesregierung ließ sich die Neugliederungsfrage überhaupt nicht durch ein Volksbegehren lösen, da sie zu komplex und schwierig sei.[231] Innenminister Weyer, der bei den parlamentarischen Beratungen des Ruhrgebiet-Gesetzes reformkritische Verlautbarungen der „Aktion Bürgerwille“ als „Pamphlete“ abqualifizierte, fragte polemisch, wie viele Anhänger der „Aktion Bürgerwille“ tatsächlich die Gesetzesvorlage des Innenministeriums eingesehen hätten. Relativierend fügte er allerdings sofort hinzu: „Ich habe manchmal den Eindruck, daß auch nicht alle Abgeordneten diese Vorlage kennen.“[232]

[229] Vgl. Ergebnisniederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform am 30.10.1973, in: HAStK, Bestand 1275, Nr. 610.

[230] Auf einen Blick. Landespolitik in den Tageszeitungen, hg. vom Landespresse- und Informationsdienst vom 22.10.1973, darin: Münstersche Zeitung vom 22.10.1973: Parteien wollen keine „Volksabstimmungen“, auch in: LA NRW R, NW 370–600.

[231] So Ministerpräsident Kühn, in: WDR, Landesforum, 1.3.1974, in: LA NRW R, NW 370–602.

[232] Innenminister Weyer in der 2. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 13.2.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/94, S. 3742–3786, hier S. 3766. Siehe auch Schreiben des Innenministers (i.A. Voßkuhle) an die Grundschüler Michael Werner und Volker John in Wattenscheid zum Zusammenschluss von Bochum und Wattenscheid, Düsseldorf, 11.4.1973, in: LA NRW R, NW 484–100.

Das Ringen um verschiedene Neuordnungslösungen vollzog sich sowohl zwischen den Parteien als auch innerhalb der Parteien. Die lokale Parteibasis wandte sich nicht nur im Zuge des Volksbegehrens, sondern während des gesamten Neuordnungsverfahrens immer wieder mit Fragen an übergeordnete Parteiinstanzen oder an einzelne Abgeordnete des Land- oder Bundestags, sei es aus Sorge oder einfach aus Enttäuschung. So hatte der SPD-Kreisverband Wattenscheid bereits auf seiner Delegiertenkonferenz im Januar 1973 die Landtagsfraktion aufgefordert, keinem Gesetzentwurf zuzustimmen, der die Auflösung leistungsfähiger Mittelstädte bewirke. Dieses stünde im Widerspruch zu den im Godesberger Programm festgelegten sozialdemokratischen Grundsätzen der Gemeindefreiheit und des weiteren Ausbaus der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung.[233] In dem 1959 in Bad Godesberg verabschiedeten Parteiprogramm hieß es nämlich: „Freie Gemeinden sind unerlässlich für eine lebendige Demokratie. Deshalb bekennt sich die Sozialdemokratische Partei Deutschlands zu den Grundsätzen der Gemeindefreiheit einschließlich der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung, die weiter auszubauen und zu sichern ist."[234]

Dass bei der weiteren Argumentation für oder gegen einzelne Neuordnungsvorschläge neben demokratietheoretischen, verwaltungstechnischen und wirtschaftsstrategischen Gründen auch parteipolitische Erwägungen einflossen, zeigen folgende Schreiben an den Landesvorstand. Der SPD-Stadtverband Brackwede lehnte die Düsseldorfer Neuordnungsvorschläge ab und befürwortete den Erhalt des „eigenständigen Mittelzentrums" Brackwede mit dem Argument:[235] „Die Neuordnungskonzeption für den ostwestfälisch-lippischen Raum ist geprägt von den gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen des Innenministers und der CDU. […] Außer Lippe werden alle Kreise von der CDU regiert sein. […] Die führende Rolle der Partei [SPD] in Ostwestfalen-Lippe wird damit aufgehoben."[236] Der SPD-Unterbezirk Bielefeld-Halle empfahl der Landtagsfraktion allerdings genau entgegengesetzt, sich dem Vorschlag des Innenministers auch „vom parteipolitischen Standpunkt aus" anzuschließen. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Landtag könne es bei einer Weiterverfolgung anderer Alternativen leicht „zu der parteipolitisch absolut unerwünschten Zuordnung der südlichen Gemeinden des Kreises Bielefeld zum Kreis Wiedenbrück kommen".[237] Die scharfen Gegensätze

[233] Entschließung der Delegiertenkonferenz des SPD-Kreisverbandes Wattenscheid vom 5.1.1973, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[234] Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom Außerordentlichen Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Bad Godesberg vom 13. bis 15. November 1959, hg. vom Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, [Bonn 1959], S. 11.

[235] Entschließung der Delegiertenkonferenz des SPD-Stadtverbandes Brackwede am 23.3.1971, in: LA NRW R, NW 270–212.

[236] Schreiben des SPD-Unterbezirks Bielefeld-Halle, Stadtverband Halle, an den Landesvorstand der SPD NRW (Kühn) zur Entschließung der Delegiertenkonferenz des SPD-Stadtverbandes Brackwede vom 23.3.1971, Bielefeld, 24.3.1971, in: LA NRW R, NW 270–212.

[237] Anlage zum Protokoll der Vorstandssitzung des SPD-Unterbezirks Bielefeld-Halle vom 13.12.1971, Bielefeld, 6.1.1972, in: LA NRW R, NW 486–99.

und Frontbildungen liefen quer durch die Partei, was diese „oft an die Grenzen ihrer Belastbarkeit“[238] trieb.

Dass sich die Parteibasis aus Enttäuschung über einzelne Neuordnungsmaßnahmen an übergeordnete Parteiinstanzen oder an einzelne Abgeordnete in Land und Bund wandte, war jedoch nicht allein ein Phänomen der Regierungspartei. Mit gleichem resignierendem oder entrüstetem Tenor nahmen christlich-demokratische Kommunalpolitiker Kontakt zu ihren überörtlichen Vertretungen auf, so z. B. der Vorsitzende des CDU-Stadtverbandes Sennestadt und Mitglied der Ratsfraktion Werner Wetterkamp. In einem Schreiben an den Bundesvorsitzenden seiner Partei, Rainer Barzel, prognostizierte der ostwestfälische Christdemokrat im Falle einer Eingemeindung Sennestadts nach Bielefeld das Ende der CDU.[239] Auf eine Anfrage Barzels an den nordrhein-westfälischen Landesvorsitzenden der CDU, Heinrich Köppler, hinsichtlich der ostwestfälischen Neuordnungsprobleme antwortete dieser, er und die Fraktion bemühten sich um einen möglichst direkten Kontakt zu allen Betroffenen: „Dennoch sind auch schmerzliche Entscheidungen gerade dann nicht zu vermeiden, wenn einander widersprechende Vorstellungen unserer Parteifreunde entschieden werden müssen.“[240]

War die Annahme der Neuordnungsvorschläge für das Ruhrgebiet, wie sie der „Zehnerklub“ beschlossen hatte, in der SPD-Fraktion wenig überraschend, so löste die Zustimmung der CDU-Fraktion heftige Reaktionen bei den betroffenen unteren Parteigliederungen aus. Der Wattenscheider CDU-Kreisverband fühlte sich von der Landes-CDU und insbesondere vom Landesvorsitzenden Köppler hintergangen. Nur kurz zuvor hatte sie den Wattenscheidern noch Hoffnungen auf den Erhalt der Selbstständigkeit gemacht. Der Kreisverband reagierte daher trotzig mit einer Beitragssperre.[241]

Aus Protest gegen die Entscheidung der CDU-Landtagsfraktion trat der Ortsvorstand der CDU Kettwig komplett zurück und unterstützte die „Aktion Bürgerwille“. Gleiches tat der CDU-Ortsverband Kirchhellen, indem er sein örtliches Parteibüro schloss und für die Bürgeraktion arbeitete. Auf einer Pressekonferenz der Ortsverbände Kettwig, Kirchhellen und Rheinhausen drohte Rolf Fortmann, der der CDU in Rheinhausen vorstand, mit dem massenhaften Austritt von Amtsträgern und der Gründung von freien Wählergemeinschaften für den Fall, dass die weiteren Gespräche mit der Landespartei weiterhin wenig fruchteten.[242] Aus Enttäuschung oder Wut über die Entscheidung der CDU-Landtagsfraktion, der Auflösung des Kreises Moers und den Gebietserweiterungen Duisburgs zuzustimmen, forderten die Kreisvertreter ihren Parteikollegen Köppler wegen des „faulen Kompromisses“ zum Rücktritt auf, da er und die CDU-Landtagsfraktion „die

238 Albertin/Keim/Werle: Die Zukunft, S. 100.
239 Schreiben Werner Wetterkamps an Rainer Barzel (MdB), Sennestadt, 23. 8. 1972, in: ACDP, 01-258-006/1.
240 Die Antwort bezog sich konkret auf Neuordnungsprobleme im Raum Paderborn. Vgl. Schreiben des CDU-Vorsitzenden Heinrich Köppler an den Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Rainer Barzel, Düsseldorf, 27. 6. 1972, in: ACDP, 01-258-006/1.
241 WAZ vom 6. 12. 1973: Bei der WAZ zu Gast: Wir fühlen uns verschaukelt.
242 Zwischenbilanz der Aktion Bürgerwille vom 16. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

Bürger des Kreises Moers im Stich gelassen“[243] hätten. Die Kreistagsfraktion von Moers rief sogar zum Sitzungsstreik auf.[244]

Solche oder ähnliche Briefwechsel zwischen lokalen Parteivertretern und Landespolitikern gab es – aufgrund der geringeren kommunalpolitischen Präsenz aber in kleinerem Umfang – auch innerhalb der FDP. So erklärte etwa der FDP-Ortsverband Kirchhellen in Abgrenzung zur Landespartei seinen Beitritt zur „Aktion Bürgerwille“.[245] Der FDP Ortsverband Opladen fühlte sich von „seinem“ Innenminister in Stich gelassen, da dieser die Parteibasis nicht ausreichend über Neugliederungspläne informiere.[246] Im Raum Köln weigerte sich der FDP-Kreisverband Köln-Land, Werbematerial der Partei zu verteilen, da aus seiner Sicht die darin „gemachten Zusagen mit der Praxis in keiner Weise“ übereinstimmten. Er wollte sich in der Neuordnungsfrage nicht „im Kommandoton […] abkanzeln lassen“ und erwog Kampfmaßnahmen gegen den Landesverband sowie gegen das Innenministerium. Die Parteibasis sei nicht gewillt, „sich den autokratischen Methoden der Landespartei, der Landtagsfraktion sowie des Innenministeriums zu unterwerfen“.[247] Da die Freien Liberalen aber landesweit im Vergleich zu den beiden großen Volksparteien nur über eine geringe Anzahl von kommunalen Mandaten und Ämtern verfügten, hatten sie bei der Entscheidungsfindung im Landtag lokalpolitisch weniger Rücksicht zu nehmen.[248]

SPD und Volksbegehren: „Demokratur in höchster Potenz“?

Als sich die zunehmende Popularität der „Aktion Bürgerwille“ abzeichnete und mit dem angestrebten Volksbegehren das bisherige Verfahren zur Neuordnung in Frage gestellt wurde, reagierte der SPD-Landesvorstand nervös. Er erkundigte sich bei den Bezirken und Unterbezirken über die dortige Resonanz der „Aktion Bürgerwille“. Von Interesse war, in welchen Städten sich SPD-Fraktionen und Parteiorganisation an der Aktion beteiligten. Auch sollte Material über die finanzielle Basis zusammengetragen werden, insbesondere „im Hinblick auf die Unterstützung von Seiten der Kommunen, der Fraktionen und der Parteiorganisationen“.[249]

[243] Zeitungsausschnitt: Köppler soll zurücktreten, undat., in: ACDP, 01-258-014/1.
[244] Der Spiegel vom 28.1.1974: Ruhrgebiet. Quer durch, S. 54f.
[245] Niederschrift über die Sitzung der Aktion Bürgerwille in Kirchhellen am 27.11.1973, in: HBV WAT, St. 23.
[246] Schreiben des FDP-Ortsverbandes Opladen (Werner D. Ludwig) an Innenminister Willi Weyer hinsichtlich eines Gesprächstermins zur kommunalen Neuordnung, Opladen, 24.8.1973 und 17.9.1973, in: LA NRW R, RW 357–1441.
[247] Schreiben des FDP-Kreisverbandes Köln-Land an den FDP-Landesverband NRW (Weyer) zur Unzufriedenheit der Parteibasis, Düsseldorf, 20.4.1971, in: LA NRW R, RW 357–1887.
[248] Bereits bei früheren Verwaltungsreformen hatte sich die FDP mit ihrem Engagement als Reformpartei profilieren können. Vgl. Weißer: Einführung, S. 55. Von den 38 nordrhein-westfälischen Oberbürgermeistern Anfang 1964 gehörten 19 der SPD, 18 der CDU und einer der FDP an. Vgl. Westdeutschlands große Städte und ihre Oberbürgermeister, in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommunalpolitik.
[249] Schreiben des SPD-Landesvorstandes NRW (Lothar Hentschel) an die Unterbezirke Düsseldorf-Mettmann, Mülheim/Ruhr, Oberhausen, Moers, Dinslaken/Rees und Essen sowie den Bezirk Niederrhein, Düsseldorf, 11.10.1973. Vgl. auch Protokoll der Sitzung des SPD-Landesvorstandes in Münster am 29.9.1973, in: AdsD, LV NRW, Nr. 8.

Angehörige des Landesvorstandes der SPD befürchteten im Fall der Zusammenarbeit von Parteimitgliedern mit der „Aktion Bürgerwille“ eine „schwere Schädigung für die Partei“: Lokale Interessen kollidierten unvermittelt mit denen der Landespolitik und dies könne sich „insbesondere für den kommenden Landtagswahlkampf“ sehr negativ auswirken.[250] Politiker und Parteigliederungen, die im Rahmen der „Aktion Bürgerwille“ gegen die Landesregierung arbeiteten, mussten anschließend wieder für die politischen Ziele der Landesregierung eintreten. Damit stand nicht nur die Parteiloyalität, sondern generell die Glaubhaftigkeit der Politiker in der Bevölkerung auf dem Spiel. Auf der Sitzung am 5. November 1974 beschloss der Landesverband, den nachfolgenden Parteigliederungen unmissverständlich mitzuteilen, dass „die Sozialdemokratische Partei nicht hinter der Aktion“ stehe und diese auch nicht gutheiße.[251] Mit seinem kurz darauf formulierten Rundschreiben an alle nordrhein-westfälischen SPD-Bezirke und Unterbezirke unterstrich der Landesvorstand dann nachdrücklich, dass man die kommunale Neugliederung, wie sie im Regierungsprogramm angekündigt und in Teilen schon verwirklicht sei, begrüße und eine „Beteiligung von Sozialdemokraten an der Aktion [Bürgerwille] im Gegensatz zu der von der SPD geführten Landesregierung“ sehe. Der Landesvorstand ermahnte die sozialdemokratischen Kommunalpolitiker und Parteigliederungen, sich nicht aktiv an der Bürgeraktion zu beteiligen. Es könne nicht sein, dass im Vorfeld der Kommunal- und Landtagswahl Sozialdemokraten gegen die Landesregierung Stellung bezögen.[252]

Dieser Versuch der oberen Parteiinstanz, die untergeordneten Gliederungen in der Reformfrage disziplinierend auf Parteilinie zu bringen, wurde vor Ort äußerst kritisch aufgenommen und rief lautstarke Unmutsäußerungen hervor. Insbesondere in den von Eingemeindungen bedrohten Städten und Gemeinden wurden die Parteivorgaben nicht widerspruchslos hingenommen. Der Ortsverein Walsum antwortete beispielsweise: „Es widerspricht demokratischen Grundsätzen, wenn einer sozialdemokratischen Partei auf örtlicher Ebene in unserem Rechtsstaat die Mitwirkung an der bürgerschaftlichen Mitbestimmung in elementaren Lebensfragen untersagt wird.“ Er sei entschlossen, die „Aktion Bürgerwille“ mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu unterstützen. Neben den genannten Sachargumenten müsse, so die Walsumer Sozialdemokraten, die politische Willensäußerung der betroffenen Bürger stärkere Beachtung finden. Sollte sich die SPD-Landtagsfraktion über berechtigte Interessen der Bevölkerung hinwegsetzen, so sähe sich der Ortsverein „genötigt, hieraus parteiorganisatorische Konsequenzen zu ziehen“.[253]

[250] So Erdmann Linde, zit. nach Protokoll der Sitzung des SPD-Landesvorstandes in Düsseldorf am 5.11.1973, in: AdsD, LV NRW, Nr. 8.

[251] Protokoll der Sitzung des SPD-Landesvorstandes in Düsseldorf am 5.11.1973, in: AdsD, LV NRW, Nr. 8.

[252] Rundschreiben des SPD-Landesvorstands NRW an alle Bezirke und Unterbezirke, Düsseldorf, 19.11.1973, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

[253] Alle Zitate in: Schreiben des SPD-Ortsvereins Walsum (Lutz Koch) an den SPD-Landesverband NRW, Walsum, 8.1.1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17. Im konkreten Fall wandte sich der Ortsverein gegen die Eingemeindung Walsums nach Duisburg. Siehe auch Schreiben des SPD-Ortsvereins Walsum (Bovenz) an den SPD-Landesvorstand

In Hohenlimburg, das durch eine Eingemeindung nach Hagen bedroht war, wertete der Ortsverein das Rundschreiben als „Bevormundung" und „Demokratur in höchster Potenz".[254] Nach Auffassung der Hohenlimburger Sozialdemokraten offenbarte das Schreiben über den konkreten Anlass hinaus die allgemeinen Vorbehalte des Landesvorstandes gegen die unmittelbaren Partizipationsforderungen der Bürger. Die Bedenken richteten sich demnach nur vordergründig gegen die „Aktion Bürgerwille", tatsächlich seien „alle Bürgerinitiativen gemeint, die sich gegen die hohe Düsseldorfer Meinung richteten". Auch in Hohenlimburg hielt man es daher nicht zuletzt aus parteipolitischen Erwägungen für geboten, den Bürgerwillen aktiv aufzugreifen: „Glaubt Ihr, ohne eine offene und aggressive Stellungnahme, möglichst untermauert durch entsprechende Aktionen, gegen die Eingemeindungswünsche der benachbarten Großstädte könnten wir auch nur noch eine Wahl gewinnen?" Besonders gegen die aktuelle Regierungspolitik, speziell gegen den FDP-Innenminister, müsse Stellung bezogen werden, um bei zukünftigen Wahlen erfolgreich zu sein. Nach Einschätzung des Ortsvereins konnte der nächste Wahlkampf nur noch emotional geführt werden, sachliche Argumente zögen nicht mehr. Mit Blick auf Stimmeneinbußen der SPD bei der Kommunalwahl in Bielefeld nach der Neuordnung 1973 sah man in Hohenlimburg keine andere Chance, die anstehenden Wahlen erfolgreich zu bestehen. Die Hohenlimburger Sozialdemokraten waren entschlossen, die „Bürgerinitiative gegen die Eingemeindung nach Hagen mit besten Kräften [zu] unterstützen", dies auch vor dem Hintergrund, dass „sie durch Initiative unseres Ortsvereins ins Leben gerufen wurde und mehrere Genossinnen und Genossen dort aktiv tätig" waren.

Der Kreisverband Witten beabsichtigte zwar nicht, der „Aktion Bürgerwille" beizutreten, aber auch er nahm „mit Befremden den Versuch des Landesvorstandes zur Kenntnis […], die untergeordneten Parteigliederungen […] zu gängeln".[255] Der Unterbezirk Dinslaken-Rees rief „die Bürger im Lande Nordrhein-Westfalen und besonders im eigenen Kreisgebiet" dazu auf, sich aktiv an der kommunalen Neuordnung zu beteiligen und sich in die Listen des Volksbegehrens einzutragen. Das Volksbegehren dürfe nicht in Verruf gebracht oder als politische Gefahr abgeurteilt werden, da in der „freiheitlichen Demokratie der deutschen Bundesrepublik […] die Bürger ihre Meinung äußern" dürften.[256] Der SPD-Ortsvorsitzende aus Rheinhausen wandte sich im Auftrag gleich mehrerer Ortsvereinsvorsitzender mit einem entrüsteten Schreiben an den Landesvorstand sowie den Vorstand der Landtagsfraktion und wies auf die schädlichen Folgen der Landespolitik für die lokale Parteiarbeit hin: So hätten aufgrund der Neuordnungsbeschlüsse „in unse-

NRW (Figgen) zur Beteiligung der Parteigliederungen an der Aktion Bürgerwille, Walsum, 7. 1. 1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

254 Dieses und die folgenden Zitate in: Schreiben des SPD-Ortsvereins Hohenlimburg (Walter Nowoczin/Lothar Hocks) an den SPD Landesvorstand NRW, Hohenlimburg, 11. 12. 1973, in: AdsD, LV NRW, Nr. 1.

255 Schreiben des SPD-Kreisverbandes Witten (Pferdekämpfer) an den SPD-Landesvorstand NRW, Witten, 7. 12. 1973, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

256 Schreiben des SPD-Unterbezirks Dinslaken an den SPD-Landesvorstand mit der Resolution vom UB-Parteitag in Dinslaken vom 23. 1. 1974 zum Aufruf, am Volksbegehren teilzunehmen, Wesel, 25. 1. 1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

ren Ortsvereinen bereits mehr als 10% unserer Mitglieder ihren Austritt angedroht bzw. zum Teil vollzogen“. Gleichzeitig zeichne sich „eindeutig die Gefahr ab, daß sich bei künftigen Wahlen freie Wählergemeinschaften bilde[te]n, die von der CDU beeinflusst“ seien und sozialdemokratische Mehrheiten gefährdeten. In Rheinhausen sei die Gründung einer entsprechenden Gemeinschaft bereits für Anfang Januar 1974 geplant. Seien auch bei den vorgezogenen Kommunalwahlen im Raum Aachen und Bielefeld nach Abschluss der dortigen Neugliederung 1972/73 „ernsthafte Konsequenzen ausgeblieben“, so seien diese Verhältnisse keinesfalls auf das Ruhrgebiet übertragbar. Der verärgerte Ortsvereinsvorsitzende warnte, dass „eine Mobilisierung der Bürger im Sinne unserer Partei wie etwa bei der letzten Bundestagswahl nie wieder“ gelänge, „wenn jetzt bei der Neuordnung die Entscheidungen derart über die Köpfe der Bürger hinweg und gegen ihren erklärten Willen getroffen“ würden.[257]

In ähnlicher Weise argumentierte auch der sozialdemokratische Stadtverband Porz, der die scheinbare Ignoranz der Landes-SPD gegenüber den Neugliederungssorgen vor Ort als einen „Stil, der der guten Tradition parteiinterner Demokratie“ widerspreche, verurteilte. Indem der Landesvorstand die Nöte und Interessen der Parteibasis in den von Eingemeindungen betroffenen Kommunen übersähe, verkenne er, dass „das Unbehagen, das in der Partei über die Neuordnungspläne herrsch[e], auch das Unbehagen der Wählerschaft“ sei.[258] Für den Bürger sei es die SPD, die die Neuordnung vorantrieb, so dass eine Eingemeindung von Porz nach Köln die Erfolgsaussichten der Sozialdemokraten bei den nächsten Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahlen schmälern werde. So sei es nur mit den sozialdemokratischen Stimmen aus Porz gelungen, die langjährigen „‚schwarzen‘ Wahlkreise 27 (Landtag) und 66 (Bundestag) für die SPD zu gewinnen“. Mit dem Hinweis, dass diese sozialdemokratischen Stimmen auch die jetzige Landesregierung absicherten, fragten die Porzer Genossen polemisch, ob mit einer neuen Grenzziehung beabsichtigt werde, den „Rheinisch-Bergische[n] Kreis wieder ‚schwarz‘ werden“ zu lassen. Da der Stadtverband alle Bestrebungen befürwortete, die dem Erhalt der Porzer Selbstständigkeit dienten, stand auch er uneingeschränkt hinter der „Aktion Bürgerwille“ und dem Volksbegehren.[259]

Der SPD-Kreisverband Wattenscheid schickte dem Landesverband eine Resolution, die er auf seiner Delegiertenkonferenz am 5. Dezember 1973 verabschiedet hatte. Darin missbilligte er die Absicht des Landesgesetzgebers, „die Selbständigkeit der lebens- und leistungsfähigen kreisfreien Stadt Wattenscheid zu zerstören“. Die Wattenscheider Genossen bewerteten die Neuordnungspläne als eine „nicht zu vertretende Überbewertung des Gesichtspunktes der Gemeinde als Leistungsapparat und im Gegensatz dazu eine grobe Vernachlässigung des höherwertigen

[257] Schreiben des SPD-Ortsvereinsvorsitzenden Schlicht im Auftrag der Ortsvereine von Homberg, Moers, Rheinkamp, Rumeln-Kaldenhausen und Rheinhausen an den SPD-Landesvorstand NRW und an den Vorstand der SPD-Landtagsfraktion, Rheinhausen, 18. 12. 1973, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

[258] Dieses und die folgenden Zitate: Schreiben des SPD-Stadtverbandes Porz (Keil) an den SPD-Landesvorstand, Porz, 29. 1. 1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

[259] Beschluss der Delegiertenversammlung des SPD-Stadtverbandes Porz vom 18. 1. 1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

Grundsatzes der Gemeinde als örtliche Gemeinschaft der Bürger und als Instrument der bürgernahen Selbstverwaltung".[260] Aus diesem Grund unterstütze der Kreisverband Wattenscheid „alle in unserem demokratischen Staate verfassungsrechtlich möglichen Initiativen", die für den Erhalt der Selbstständigkeit Wattenscheids eintraten. Einzelne lokale Parteifunktionäre legten aus Ohnmacht oder Protest gegenüber der Landespolitik und „der sich immer bedrohlicher abzeichnenden Lage bezüglich der Eingemeindung" ihr Parteiamt gleich nieder.[261] Im Kreisverband Wanne-Eickel gab es aus Unmut und Protest die Überlegungen, die abzuführenden Parteibeiträge auf ein Sperrkonto einzuzahlen.[262]

Es ließen sich zahlreiche weitere Schreiben lokaler Parteiorganisationen und Mandatsträger zitieren, die ihre übergeordneten Vertretungen und Parteikollegen im Landesparlament davor warnten, bei Neuordnungsentscheidungen den Bürgerwillen zu übergehen. Es gab allerdings nicht nur kritische und ablehnende Stimmen, sondern auch Zustimmung zum Gebot der Zurückhaltung für Parteimitglieder gegenüber der „Aktion Bürgerwille". Die Parteibasis in Städten, die durch die Neuordnung Gebietsgewinne zu erwarten hatten, stand sehr viel kritischer zur „Aktion Bürgerwille" und zum Volksbegehren. Einzelnen Parteiuntergliederungen ging die allgemeine Aufforderung zur Zurückhaltung sogar nicht weit genug: Sie forderten Strafmaßnahmen für Parteimitglieder, die sich der Aktion anschlossen. Der sozialdemokratische Ortsverein Köln-Vingst/Ostheim hatte mit der Begründung, dass die „Aktion Bürgerwille" sozialdemokratische Partei-, Rats- und Regierungsbeschlüsse diffamiere, auf seiner Mitgliederversammlung am 15. Februar 1974 einstimmig beschlossen: „alle genossen, die der ‚aktion bürgerwille' aktiv oder passiv beigetreten sind oder dieser in einer anderen form unterstützung leisten, haben sich einem parteiordnungsverfahren zu unterziehen."[263] Hier griff wiederum der Landesvorstand mäßigend ein und wies darauf hin, dass die bloße Zugehörigkeit zur „Aktion Bürgerwille" noch kein parteischädigendes Verhalten darstelle.[264] Doch auch andere Kreisvorstände und Unterbezirke, wie etwa der sauerländische SPD-Kreisverband Arnsberg oder die Jungsozialisten im Unterbezirk Iserlohn, versagten der „Aktion Bürgerwille" ihre

[260] Rundschreiben des SPD-Kreisverbandes Wattenscheid (Scheinhardt) an den SPD-Bundes- und Landesvorstand, die Landtagsfraktion, den Bezirksvorstand Dortmund, Unterbezirksvorstand Bochum, die SPD-Kreisverbände Wanne-Eickel, Herne, Witten, Gladbeck, die Aktion Bürgerwille Wattenscheid etc. mit Entschließung der Delegiertenkonferenz des SPD-Kreisverbandes Wattenscheid vom 5. 12. 1973, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

[261] Schreiben Willi Czechs an die Mitglieder des SPD Ortsvereins West zur Amtsniederlegung als Ortsvereinsvorsitzender, undat., in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommission Kommunale Neugliederung, Bd. 2. Vgl. auch Benfer: Der Kampf, S. 44.

[262] Initiativantrag von 21 Parteigenossen auf der Delegiertenkonferenz des SPD-Kreisverbandes Wanne-Eickel vom 4. 1. 1973, in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommission Kommunale Neugliederung, Bd. 2.

[263] Schreiben des SPD-Ortsvereins Köln-Vingst/Ostheim (Daubeneck) an den SPD-Landesausschuss NRW, Köln, 16. 2. 1974, mit der Beantragung eines Parteiausschlussverfahrens, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17. Schreibweise vom Original übernommen.

[264] Antwortschreiben des SPD-Landesvorstandes (Hentschel) an den SPD-Ortsverein Köln-Vingst/Ostheim, Düsseldorf, 27. 2. 1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

Unterstützung und forderten die Bevölkerung auf, sich nicht an dem Volksbegehren zu beteiligen.[265]

Wie stark die „Aktion Bürgerwille“ die sozialdemokratische Parteibasis polarisierte, zeigt der Streit über die am 5. Dezember 1973 von der Wattenscheider Kreisdelegiertenversammlung der SPD beschlossene Resolution, in der das Volksbegehren „begrüßt und unterstützt“ wurde. Der langjährige Fraktionsvorsitzende der Wattenscheider Rats-SPD, Paul Krebs, hatte aus seiner kritischen Haltung gegenüber der Bürgerinitiative bereits vor der Distanzierungsempfehlung des SPD-Landesverbandes keinen Hehl gemacht, obwohl auch er eine Eingemeindung Wattenscheids ablehnte. Er wertete die in Düsseldorf entwickelten Neuordnungspläne als Ergebnis einer „demokratischen Entscheidung“, der man sich zu beugen habe.[266] Der Kreisverbandsvorsitzende und Oberbürgermeister Herbert Schwirtz wandte sich hingegen mit dem eindringlichen Appell an die Genossen, der Entschließung zuzustimmen. Um jedoch einer grundsätzlichen Spaltung der Partei entgegenzuwirken, fügte er beschwichtigend hinzu: „Wie immer wir uns auch entscheiden, wir sind doch deshalb keine schlechten Sozialdemokraten.“[267] Mit übergroßer Mehrheit stimmten die Delegierten schließlich für die Unterstützung des von der „Aktion Bürgerwille“ angestrebten Volksbegehrens.

Krebs stolperte politisch über seine Einstellung gegenüber dem Aktionsbündnis; nur knapp zwei Wochen später entzog die Wattenscheider Rathauspartei ihrem Fraktionschef aufgrund seiner „Haltung […] zu jüngsten aktuellen Ereignissen“ das Vertrauen.[268] Seine Ablehnung gegenüber der „Aktion Bürgerwille“ wurde als „falsch verstandene Parteitreue“ gewertet.[269] Enttäuscht und hilfesuchend wandte sich der Ex-Fraktionsvorsitzende an die übergeordneten Parteigremien. In einem Schreiben vom 22. Dezember 1973 unterrichtete Krebs den SPD-Bundes-, Landes- und Bezirksvorstand, die Landtagsfraktion, die sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik NRW und nicht zuletzt auch den Vorstand des Nachbarkreisverbandes in Bochum ausführlich über die Vorfälle in Wattenscheid.[270] Da der Wattenscheider Kreisverband auch anderen Parteigremien die Unterstützung der „Aktion Bürgerwille“ empfahl, waren die Vorfälle aus der Sicht Krebs’ besonders verwerflich. Um weiteren Schaden von der Partei abzuwenden, sollten seine Informationen und Unterlagen gegen die Protestinitiative und ihre Anhänger verwendet werden.

Die handschriftlichen Kommentare des Ex-Fraktionsvorsitzenden auf den dem Schreiben beigefügten Unterlagen unterstreichen die gängigen Vorbehalte gegen

[265] Westfälische Rundschau vom 13. 2. 1974: SPD versagt der „Aktion Bürgerwille“ im Sauerland jegliche Unterstützung, auch in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommission Kommunale Neugliederung, Bd. 3.

[266] So Paul Krebs, zit. nach WAZ vom 6. 12. 1973: Die SPD stellt sich hinter „Bürgerwillen“.

[267] So Herbert Schwirtz, zit. nach ebd.

[268] WAZ vom 18. 12. 1973: Paul Krebs muß gehen.

[269] So Erwin Becker (CDU), zit. nach Ruhr Nachrichten vom 19. 12. 1973: Krebs: „Ich wünschte, daß Vertrauensfrage gestellt wurde [sic]!“

[270] Rundschreiben von Paul Krebs zur Neuordnung und den parteiinternen Vorfällen in Wattenscheid, Wattenscheid, 22. 12. 1973, in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommission Kommunale Neugliederung, Bd. 3.

eine direktdemokratische Entscheidungsfindung. Die Aufforderung der Kreisdelegierten an die SPD-Landtagsfraktion, ihre Neuordnungsabsichten u. a. zugunsten der Stärkung der bürgerschaftlichen Selbstbestimmungen zu ändern, wertete Krebs als einen Schritt zur Abschaffung der parlamentarischen Demokratie. Die mit dem Volksbegehren angestrebte Änderung der gemeinderechtlichen Grundlagen hielt er für überflüssig, da die Kommunen ein Anhörungsrecht besaßen. Und die Unterstützungszusage des Kreisverbandes für „alle […] verfassungsrechtlich möglichen Initiativen", deren Ziel der Erhalt der kommunalen Selbstständigkeit Wattenscheids war, kommentierte er mit der Frage, ob dies auch die Kooperation mit Initiativen der DKP oder der NPD einschloss.[271] Obwohl auch Krebs zweifelsohne für die Selbstständigkeit Wattenscheids eintrat, lehnte er es ab, „gegen [die] eigene Landesregierung zu Felde [zu] ziehen". Die Autonomie der Stadt sollte vielmehr „ohne Kooperation" notfalls vor dem Verfassungsgericht erstritten werden.[272]

Die parteiinternen Auseinandersetzungen in Wattenscheid sind nur ein Beispiel für die landesweit zu konstatierende, erhebliche Unruhe unter den sozialdemokratischen Parteimitgliedern und -gliederungen. Die Skala reichte vom „Vertrauensverlust in die gewählten Abgeordneten der SPD"[273] und dem öffentlichkeitswirksamen Eintritt in die „Aktion Bürgerwille" bis zur Ablehnung jeglicher Unterstützung des Volksbegehrens, verbunden mit der Forderung nach Bestrafung der Parteimitglieder und -organisationen, die die „Aktion Bürgerwille" unterstützten. „Mit grosser Besorgnis [über] das sprunghafte Ansteigen der Aktion Bürgerwille" schlug die SPD-Ratsfraktion der Stadt Bockum-Hövel dem Landesvorstand schließlich vor, „die Neugliederung auszusetzen und neu zu ueberdenken". Nur auf diese Weise „koennte man jetzt noch ohne Schaden für die eigene Partei zum normalen politischen Alltag zurueckkehren".[274]

Der Landesvorstand diskutierte auf seiner Sitzung am 25. Januar 1974 die Rückmeldungen der Parteibasis. Einziger Tagesordnungspunkt war die kommunale Neugliederung und die „Aktion Bürgerwille".[275] Es wurde beratschlagt, ob parteiinterne und öffentliche Gegeninitiativen zur „Aktion Bürgerwille" nötig seien, um den Abschluss der Neuordnung sicherzustellen. Letztlich wurde allerdings mehrheitlich – u. a. von Franz-Josef Antwerpes und John van Nes Ziegler, die beide dem „Zehnerklub" angehörten, – die Auffassung vertreten, dass der Landesvor-

[271] Entschließung der Delegiertenkonferenz des SPD-Kreisverbandes am 5. 12. 1973 mit handschriftlichen Notizen von Paul Krebs, in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommission Kommunale Neugliederung, Bd. 3.

[272] WAZ vom 8. 12. 1973: Kommentar: Paus [sic] Krebs im Abseits, mit handschriftlichen Notizen von Paul Krebs; WAZ vom 19. 12. 1973: Kein Maulkorb für Paul Krebs, und Kommentar: Schlußstrich, mit handschriftlichen Notizen von Paul Krebs, in: AdsD, SPD-Bezirk Westliches Westfalen, Kommission Kommunale Neugliederung, Bd. 3.

[273] SPD-Unterbezirk Moers (Armin Buchelt) an Ministerpräsident Heinz Kühn und Landesvorstand Werner Figgen zur Mitgliedschaft in der Aktion Bürgerwille, Moers, 14. 1. 1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

[274] Telegramm der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Bockum-Hövel an den SPD-Landesvorstand, Hamm, 18. 1. 1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

[275] Protokoll über die außerordentliche Landesvorstandssitzung in Bonn am 25. 1. 1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

stand keine zusätzlichen Aktionen unternehmen müsse. Aus der unbequemen Bürgeraktion sollte kein Wahlkampfthema gemacht werden. Dem stimmte auch der Landesvorsitzende Werner Figgen zu, der die „Aktion Bürgerwille“ „nicht über Gebühr“ bewertet wissen wollte. Da „Überlegungen, was man hätte anders machen können, […] jetzt zu spät“ kämen, wurde die Flucht nach vorne angetreten. Neben einer möglichst schnellen Verabschiedung der Neugliederungsgesetze sollte auch die Bezirksverfassung rasch durchgesetzt werden, um „sie der Aktion Bürgerwille entgegenzustellen“.[276]

Zu diesem Zeitpunkt äußerten allerdings bereits einzelne Landesparlamentarier unverhohlen ihre Sympathien für die „Aktion Bürgerwille“ und unterstützten das Volksbegehren. In den Printmedien war zu lesen: „Bürgeraktion in NRW macht den Parteien große Sorgen.“[277] Einzelne Landespolitiker und Abgeordnete räumten ein, das Echo in der Bevölkerung auf die Gebietsreform unterschätzt zu haben. Werner Klaer[278] (SPD), der 1970 für den von der Auflösung bedrohten Landkreis Köln (Wahlkreis Köln-Land II) in den Landtag gezogen war, hielt die „derzeitig praktizierte Neuordnungsreform nicht für den richtigen Ausdruck bürgernahen Denkens“. Er schrieb dem Ministerpräsidenten: „Mit der Zulassung des Volksbegehrens sollten von der Landesregierung dem Landtag NW auch die Argumente vor Augen geführt werden, daß der Wille des Bürgers nicht durch die Schaffung von gesetzlichen Fakten zur Lächerlichkeit degradiert wird und damit zu Staatsverdrossenheit der Wähler führen könnte.“[279]

Der Landtagsabgeordnete unterstützte die Arbeit der „Aktion Bürgerwille“ aktiv. Gemeinsam mit dem Aktionsvorsitzenden Steilmann wandte er sich an den Intendanten des Westdeutschen Rundfunks, Klaus von Bismarck. Beide baten, der Initiative zur Erläuterung ihrer Ziele und des Volksbegehrens im Rahmen des Hörfunk- und Fernsehprogramms Sendezeiten zur Verfügung zu stellen, wie dies auch den Parteien bei Land- und Bundestagswahlen eingeräumt wurde.[280] Zwar kam der Intendant mit Hinweis, dass es sich bei dem Volksbegehren um keine Wahl handele, dem Ansinnen nicht nach. Er versicherte aber, im Zuge der aktuellen Berichterstattung über die „Aktion Bürgerwille“ und das Volksbegehren als bedeutendes Ereignis im Land zu informieren.[281]

Klaer war nicht der einzige Abgeordnete im Landesparlament, der sich der Bürgeraktion öffentlich anschloss. Anfang 1974 waren es mindestens fünf weitere Landtagsabgeordnete, die sich in ähnlicher Weise öffentlich engagierten. Zu nen-

[276] So Fritz Kassmann in seinem Bericht zum Meinungsbarometer in der Landtagsfraktion, Protokoll über die außerordentliche Landesvorstandssitzung in Bonn am 25.1.1974 (Günter Samtlebe), in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

[277] Klaus Simson: Bürgeraktion in NRW macht den Parteien große Sorgen, in: Kölnische Rundschau vom 18.12.1973.

[278] Dr. Werner Klaer (* 30.4.1929 Fürstenwalde/Spree), MdL, SPD, Ratsherr in Rodenkirchen und Verwaltungsbeamter in Köln.

[279] Schreiben Werner Klaers (MdL) an Ministerpräsident Heinz Kühn zur Unterstützung der Aktion Bürgerwille, Düsseldorf, 5.1.1974, in: LA NRW R, NW 270–179.

[280] Schreiben der Aktion Bürgerwille (Steilmann/Klaer) an WDR-Intendant Klaus von Bismarck mit der Bitte um Sendezeit, Wattenscheid, 4.1.1974, in: LA NRW R, NW 270–179.

[281] Benfer: Der Kampf, S. 50.

nen sind hier die sozialdemokratischen Mandatsträger Michael Hereth (Bochum), Georg Pauly (Dinslaken) und Rudolf Erberich (Moers), die Christdemokraten Wilhelm Maas (Moers) und Hermann-Josef Geismann (Hemer) sowie der fraktionslose Heinz Lange (Mülheim).[282] Auf Bundesebene bekannten sich die sozialdemokratischen Bundestagsabgeordneten Herbert Baack und Heinz Westphal zu der Bürgeraktion.[283]

Das Engagement von Landtagsabgeordneten für die „Aktion Bürgerwille" stand jedoch nicht nur als parteischädigendes, sondern auch als diffamierendes Verhalten gegenüber dem Parlament in der Kritik. Für den Fall, dass Mitglieder des Landtags sich auf außerparlamentarischem Wege mittels eines Volksbegehrens gegen die Parlamentsmehrheit wandten, beschädigten sie nach Auffassung des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der FDP und Mitglied des „Zehnerklubs", Herbert Neu, nicht nur das Ansehen des Landtags. Es bestand vielmehr auch die Gefahr, dass sie das „parlamentarisch-repräsentative Verfassungssystem […] diskriminier[t]en oder gar schlicht auf den Kopf stell[t]en". Die Neuordnungsentscheidungen würden in interfraktionellen Arbeitskreisen und in den Landtagsfraktionen ausgiebig, gründlich und nicht selten auch leidenschaftlich diskutiert, bevor sie im Landtag überhaupt mehrheitsfähig seien. Agierten nun Mitglieder des Landtags gegen diese Entscheidungen (sowohl gegen den Weg ihrer Findung als auch gegen deren Inhalt), sei die Frage aufzuwerfen, ob sie nicht zunächst ihr Mandat niederlegen sollten, „bevor sie mit zwar verfassungsmäßigen, aber außerparlamentarischen Mitteln für die Verwirklichung ihrer unterlegenen Auffassung" weiterkämpften.[284] Auch CDU-Chef Köppler warnte seine Landtagskollegen vor einer Mitarbeit in der „außerparlamentarischen Aktion".[285] Ansonsten begegne die Oppositionspartei der „Aktion Bürgerwille" aber mit „wohlwollender Neutralität". Der Landtag habe das Volksbegehren „politisch einfach durchzustehen".[286]

[282] Rheinische Post vom 11.1.1974: Nachtwächtergemeinde. „Aktion Bürgerwille" macht von sich reden; Aachener Volkszeitung vom 11.1.1974: Behinderung der Grundrechte; beide Artikel auch in: LA NRW R, NW 370–600. Georg Pauly (* 11.3.1928 Friedrichsfeld/Kreis Dinslaken), SPD, MdL, Schlossermeister; Rudolf Erberich (* 17.12.1927 Lich/Kreis Jülich), SPD, MdL, Geschäftsführer der ÖTV-Kreisverwaltung Moers; Wilhelm Maas (* 3.3.1922 Moers), MdL, selbstständiger Sägewerksmeister, er war bis Oktober 1970 Mitglied der FDP und trat im Dezember 1971 in die CDU ein; Hermann-Josef Geismann (* 1.8.1930 Hemer), CDU, MdL, Ingenieur und Leiter eines Architekturbüros; Dr. Heinz Lange (* 5.11.1914 Politz/Sudentenland), MdL, Jurist, Oktober 1970 Austritt aus der FDP, Landesvorsitzender der Deutschen Union bis November 1974, Mitglied der CDU ab November 1974.

[283] Aktionspapier der Aktion Bürgerwille (F&F): Aktion Bürgerwille für die Rechte der Bürger! Jeder Bürger für die Ziele der Aktion Bürgerwille!, Dortmund, 7.2.1974, in: HBV WAT, St. 23. Herbert Baack (* 3.2.1921 Witten, † 5.7.2006), seit 1948 SPD-Mitglied, 1952–1975 Ratsherr in Witten, 1969–1983 MdB; Heinz Westphal (* 4.6.1924 Berlin, † 30.10.1998 Bonn) seit 1945 SPD-Mitglied, 1965–1990 MdB (Wahlkreis Wanne-Eickel/Wattenscheid), 1969–1974 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit.

[284] Neu: Warum Abgeordnete, S. 10.

[285] Der Spiegel vom 28.1.1974: Ruhrgebiet. Quer durch, S. 54f.

[286] Vermerk Wolfgang Kennewegs für Heinrich Köppler zur Bürgerinitiative, Düsseldorf, 14.1.1974, in: LA NRW R, RW 360–1655.

Von Seiten der Neuordnungskritiker fühlte man sich durch diese öffentliche Diskussionen nur bestärkt in dem Anliegen, über ein Volksbegehren in das Neugliederungsverfahren einzugreifen: „Die Reaktion der Landespolitiker läßt darauf schließen, daß diese mit dem Erfolg der Aktion rechnen“, lautete ihre Einschätzung. Die Bürgeraktion verfüge über genügend „Resonanz in anderen Städten und ausreichende politische Kraft“, um das „Volksbegehren organisatorisch und politisch erfolgreich durchzuführen“.[287]

Unmittelbar vor der zweiten und entscheidenden Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes am 13. Februar 1974 kritisierte auch Ministerpräsident Kühn die „Aktion Bürgerwille“ öffentlich in seiner Regierungserklärung zur Verwaltungsreform. Er warnte vor einem positiven Ausgang des Volksbegehrens: Ein „Erfolg würde die Verwirklichung der Verwaltungsreform im verbleibenden Rest dieser Legislaturperiode ausschließen und auch die Überprüfung der vorausgegangenen Entscheidungen herausfordern“. Weiter warf er den Initiatoren vor, dass sie „zur Durchsetzung begrenzter lokaler Interessen eine landesweite Opposition gegen die kommunale Neuordnung“[288] organisierten. Diese Äußerung spielte auf die Wattenscheider Prägung des Aktionsvorstandes an, die immer wieder Anknüpfungspunkte für kritische Äußerungen gegenüber der „Aktion Bürgerwille“ bot.[289]

Kritisch bis provozierend fragte Weyer nur wenig später, „wie stark eigentlich die Einflußnahme der Bürger auf das Geschehen in einer Stadt wie Wattenscheid“ sei. „Wie viele Bürger haben wirklich den Etat eingesehen, der offen ausgelegt ist?“ Der Innenminister gab ebenso zu bedenken – und dies richtete sich offensichtlich gegen den Aktionsvorsitzenden und Textilindustriellen Klaus Steilmann –, ob nicht gelegentlich die „Einflußnahme eines Konzerns oder eines Mannes auf die Verwaltung in einer kleineren Gemeinde sehr viel intensiver“ sei „als die demokratische Einflußnahme des Parlaments“.[290] Vor dem Hintergrund, dass zeitgleich mit der Regierungserklärung und der parlamentarischen Beratung des Ruhrgebiet-Gesetzes die zweiwöchige Eintragungsfrist für das Volksbegehren begann, wog diese Abqualifizierung schwer.

Die Landtagsabgeordneten, die das Plebiszit unterstützten, appellierten dagegen an ihre Parlamentskollegen, den Willen der Bevölkerung nicht zu ignorieren. Das Volksbegehren dürfe nicht bereits dadurch ausgehöhlt werden, dass der Landtag Neuordnungsgesetze beschleunigt verabschiede, indem er z. B. Lesungen vorziehe und damit Fakten schaffe.[291] Nach Auffassung der Initiatoren spiegelte ein erfolgreiches Volksbegehren nur das „gewandelte demokratische Bewußtsein der Bevölkerung“ wider, das „neue politische Überlegungen bei den verantwortlichen

[287] Antrag der UWG-WAT Ratsfraktion an den Rat der Stadt Wattenscheid vom 24. 10. 1973 (Drucksache Nr. 1665), in: StdABo, WAT D 10/80.

[288] Ministerpräsident Heinz Kühn in seiner Regierungserklärung zur Verwaltungsreform am 13. 2. 1973, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/94, S. 3727 f.

[289] Vgl. Landtag intern 5 (15. 2. 1974): Neuordnungsdebatte: Ministerpräsident Kühn und die Fraktionen kritisieren Aktion Bürgerwille, S. 3, 6.

[290] Innenminister Weyer in der 2. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 13. 2. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/94, S. 3742–3786, hier S. 3766.

[291] Niederschrift über die Großveranstaltung der Aktion Bürgerwille in der Stadthalle Wattenscheid am 10. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

Neuordnern" notwendig mache: „Wir alle glauben, daß ein erfolgreiches Volksbegehren der Demokratie neue Impulse geben wird."[292]

Nicht wenige hielten mittlerweile aufgrund der großen Aufmerksamkeit, die die „Aktion Bürgerwille" inzwischen erzielte, einen Erfolg des Volksbegehrens für möglich. So berichtete etwa der Spiegel in seiner letzten Januar-Ausgabe 1974 und damit kurz vor dem Start der Listeneintragung ausführlich über die Aktivitäten der Bürgeraktion und das von ihr getragene Volksbegehren.[293] Da aber nicht nur der Landesregierung und den meisten Landtagsabgeordneten, sondern auch Kommunalpolitikern und -beamten in den von der Reform profitierenden Städten an einer zügigen Umsetzung der Düsseldorfer Neugliederungspläne gelegen war, gab es auch lokale Aufrufe an die Bevölkerung, das Volksbegehren zu ignorieren.

In Bochum appellierte die Stadtverordnetenversammlung fraktionsübergreifend an die Bürger und Bürgerinnen, sich nicht in die Listen einzutragen. In der über die Tagespresse bekannt gemachten und von Oberbürgermeister Fritz Claus (SPD) und den drei Fraktionsvorsitzenden Heinz Eikelbeck (SPD), Franz Peine (CDU) und Richard Rausch (FDP) unterzeichneten Empfehlung wurde auf die gewissenhafte und kompetente Arbeit der gewählten Volksvertreter verwiesen. Die demokratisch legitimierte Vertretung der Stadt habe bereits in der Sache für ihre Bürger eine Entscheidung getroffen. Zur Begründung hieß es: „Landtag und Regierung unseres Landes bereiten auch für das Ruhrgebiet wichtige Entscheidungen zur Neuordnung der Städte und Kreise vor. Die von Ihnen gewählte Stadtverordnetenversammlung hat sich eingehend damit beschäftigt. Sie hat in ihrer Sitzung am 31. 1. 1974 der Absicht des Landes zugestimmt, die Städte Bochum und Wattenscheid zusammenzuschließen, weil die Entwicklung der neuen Stadt damit befördert wird. […] Wir bitten Sie, liebe Bochumerinnen und Bochumer, die Stellungnahme der Stadtverordneten unserer Stadt zu stützen und den Vorschlägen der Aktion Bürgerwille ihre Zustimmung zu verweigern."[294]

Auf diesen Appell zur Nichtteilnahme antworteten die „Wattenscheider Nachbarn" im Namen der „Aktion Bürgerwille" mit einer wiederum über die Tagespresse veröffentlichten Aufforderung zur Unterstützung des Volksbegehrens. Mit dem Hinweis, dass selbst der Rat der Stadt Bochum noch Anfang 1973 einen „einheitliche[n], das gesamte Ruhrgebiet umfassende[n] Verband […] für zweckmäßig gehalten" habe, und genau dies auch mit dem Volksbegehren bezweckt werde, wurde die Bochumer Bevölkerung zur Eintragung in die ausliegenden Listen aufgefordert. In der Zeitungsanzeige war zu lesen: „Eine Eingemeindung Wattenscheids nach Bochum bringt für die Bürger beider Städte keine Vorteile, sondern nur höhere Kosten. […] Deshalb unterstützen Sie zum Wohle der Bochumer und Wattenscheider Bürger das Volksbegehren – gegen den falschen Machthunger der

[292] Ebd.
[293] Der Spiegel vom 28. 1. 1974: Ruhrgebiet. Quer durch, S. 54f.
[294] Fraktionsübergreifende Empfehlung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bochum an die Bochumer Bevölkerung zur Nichtbeteiligung am Volksbegehren, in: Westfälische Rundschau vom 12. 2. 1974, auch in: HBV WAT, WDR Penner.

Bochumer Spitzenpolitiker, der für alle nur Schaden bringt!“[295] Dabei wurde auf die früheren Eingemeindungen aus den Weimarer Jahren verwiesen, die die Stadt Bochum immer noch nicht verarbeitet habe.

Allgemein rechtfertigte die „Aktion Bürgerwille“ ihr Eintreten für das Volksbegehren – insbesondere vor dem Hintergrund der von der Landes-SPD entgegengebrachten Vorbehalte – mit den Worten: „Jedem Bürger des Landes steht es zu, verfassungsmäßige Rechte zu gebrauchen. Dies sollte unbestritten sein, es wird aber nötig darauf hinzuweisen, wenn eine große Partei – wie die SPD durch einen Maulkorb des Landesvorstandes – ihren Mitgliedern die Ausübung der Bürgerrechte verwehrt.“[296] Aus den Reihen der Ministerialbeamten und Parteipolitiker war allerdings der bereits bekannte Vorwurf zu hören, dass die Bürgerinitiativen z. B. durch tendenziöse Bürgerbefragungen eine Emotionalisierung der Entscheidung über die Neuordnung betrieben. So äußerte etwa der Arnsberger Regierungspräsident Fritz Ziegler (SPD), Politik könne nicht mit Fußball verglichen werden. Ziegler befürchtete, durch die „Aktion Bürgerwille“ gelängen verfassungsrechtliche Möglichkeiten in die Hände von Personen, die sich außerhalb einer parlamentarischen Kontrolle befänden. Dies könne dazu führen, dass sich „immer mehr solcher Leute“ in die Politik einschalteten.[297]

Die Bürgerinitiativen wehrten sich gegen die Abqualifizierung ihres Engagements als emotionsgeleitetes und opportunistisches Handeln. Sie werteten die Diffamierungen der „Aktion Bürgerwille“ und insbesondere auch ihres Vorsitzenden Klaus Steilmann seitens einzelner Behördenchefs und Berufspolitiker als Ausdruck der „Überheblichkeit der professionellen Politik gegenüber dem ‚Laien‘“.[298] Sie unterstrichen nachdrücklich, dass es ihnen allein darauf ankomme, „im Interesse der gesamten Bürgerschaft eine für falsch erachtete Politik mit legalen Mitteln zu bekämpfen“.[299] Vor dem Hintergrund der vermehrten allgemeinen Forderung nach Mitbestimmung erscheine es paradox – so die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid“ –, dass einzelne Parteifunktionäre „allergisch reagierten“, wenn dies anhand einer zentralen Frage im kommunalen Bereich einmal praktiziert werde. Wer den Bürgern Unkenntnis über die Neuordnungspläne unterstelle und ihnen kein fundiertes sachgerechtes Urteil zutraue, müsse ebenso deren Entscheidungskompetenz bei den Landtags- und Bundestagswahlen in Frage stellen. So sei zu fragen, wie viele Bürger im Wissen der einzelnen Parteiprogramme ihre Entscheidung träfen oder ob sie nicht häufig „nach Emotionen entschieden“.

[295] Antwortanzeige der Aktion Bürgerwille auf den fraktionsübergreifenden Aufruf der Stadt Bochum zur Nichtteilnahme am Volksbegehren 1974, in: Westfälische Rundschau vom 13. 2. 1974, auch in: HBV WAT, St. 10.

[296] Handschriftliche Notiz: Reaktionen der Aktion Bürgerwille auf Solidarisierungsaktionen der DKP, undat., in: HBV WAT, WDR Penner.

[297] So Fritz Ziegler, zit. nach WAZ vom 19. 2. 1974: Arnsberger Regierungspräsident: Bedenken gegen „Bürgerwille“.

[298] Benfer: Der Kampf, S. 78–82.

[299] Dieses und die nachfolgenden Zitate in: Landtag intern 4 (9. 11. 1973): Bürgerinitiativen wehren sich.

4. Auswertung und Schwachstellen des Volksbegehrens

Zur Beteiligung am Volksbegehren

Die zweiwöchige Abstimmung über das Volksbegehren fand vom 13. bis 26. Februar 1974 statt. Insgesamt trugen sich rund 720 000 Personen (6 Prozent der Wahlberechtigten) in die Listen ein. Für den Erfolg des Volksbegehrens hätten allerdings mehr als dreimal so viele, nämlich 2,4 Millionen Wahlberechtigte (20 Prozent), unterschreiben müssen. Diese hohe Hürde nahm das erste Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen nicht. Nach Ablauf der Eintragungsfrist hatten die Gemeindeverwaltungen die Eintragungslisten über die Kreise, die Regierungspräsidenten und das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik dem Landeswahlleiter zugeleitet. Am 27. März stellte der Landeswahlausschuss das Ergebnis fest. Am 2. April erfolgte der entsprechende Beschluss der Landesregierung, dass das Volksbegehren nicht rechtswirksam zustande gekommen sei.[300] Die Landesregierung samt Landtag konnte die Gebietsreform wie geplant fortführen.

Der Mobilisierungsgrad vor Ort war sehr unterschiedlich, wie im Folgenden anhand der drei untersuchten Stadtregionen gezeigt wird. Obwohl die Neuordnung in Bielefeld bereits seit Anfang 1973 abgeschlossen war, warb auch hier die „Aktion Bürgerwille" für das Volksbegehren. Im ostwestfälisch-lippischen Raum fand das Volksbegehren allerdings vergleichsweise wenig Rückhalt, die Beteiligung der Bevölkerung lag weit unter dem Landesdurchschnitt: Während sich landesweit sechs Prozent der Wahlberechtigten in die ausgelegten Listen eintrugen, waren es im Regierungsbezirk Detmold weniger als zwei Prozent. Das Ergebnis in der neuen kreisfreien Stadt Bielefeld lag mit einem Prozent sogar noch darunter.[301] Das Anliegen wurde in den einzelnen Stadtteilen der neuen Stadt Bielefeld erwartungsgemäß unterschiedlich unterstützt. Am niedrigsten war die Eintragungsquote in Bielefelds Innenstadt und in Heepen (0,1 Prozent). Selbst in Jöllenbeck und Brackwede gaben nur 0,4 bzw. 0,9 Prozent der Stimmberechtigten ihre Unterschrift ab. Einzig Sennestadt, das sich hartnäckig gegen den Zusammenschluss gewehrt hatte, übertraf mit 11,3 Prozent das landesweite Ergebnis.[302] Im Vergleich zu den noch darzulegenden Eintragungsquoten in den Kommunen des städtischen Ballungsgebietes an Rhein und Ruhr von über fünfzig Prozent relativiert sich jedoch der in Sennestadt festgestellte Mobilisierungsgrad stark.

Zur Erklärung der geringen Beteiligung in Ostwestfalen müssen mehrere Faktoren berücksichtigt werden: Während sich die meisten nordrhein-westfälischen Kommunen noch in der Reformplanungs- und Umsetzungsphase befanden, war

[300] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW: Volksbegehren. Von den 11 997 205 stimmberechtigten Bürgern in NRW trugen sich 720 032 für das Volksbegehren ein.

[301] Schreiben der Stadt Bielefeld an die Aktion Bürgerwille zum Einsatz eines Lautsprecherwagens sowie zweier Megaphone, Bielefeld, 18. 2. 1974, in: HBV WAT, St. 11; Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW: Volksbegehren.

[302] Westfälische Rundschau vom 27. 2. 1974: Selbst viele Neuordnungsbedrohte folgten der Aktion Bürgerwille nicht; Neue Westfälische vom 28. 2. 1974: In Sennestadt: 11,3 Prozent für Aktion Bürgerwille.

die Gebietsreform im Raum Bielefeld bereits vollzogen. Die Bürger und Bürgerinnen lebten bereits seit mehreren Monaten in einem neu gegliederten Gebiet. Aus „Senne I – jetzt Bielefeld“ war zu hören, dass es der Aktion „an ausreichender Publizität“ mangele. So wüssten die hiesigen Bürger nicht oder nur unzureichend, worum es bei dem Volksbegehren überhaupt gehe.[303] Resigniert schrieb ein Bürger aus Brackwede an den Vorsitzenden der Wattenscheider Initiative: „Wir gehören nun seit über einem Jahr zur Großstadt Bielefeld und die Bürger merken es jetzt erst so richtig, was sie alles verloren haben. Hier hat sich leider niemand gefunden, der eine ‚Aktion Bürgerwille‘ ins Leben gerufen hätte.“[304]

Aufgrund der solitären Lage Bielefelds und der klaren Größenverhältnisse zwischen den Kommunen dürfte es jedoch den meisten der zum Teil noch ländlich geprägten Landkreisgemeinden vergleichsweise leicht gefallen sein, sich mit dem Zusammenschluss zu arrangieren, da sie bereits vor der Neuordnung auf das „Oberzentrum“ Bielefeld ausgerichtet waren. Das Ergebnis in der ebenfalls bereits stark vergrößerten Stadt Aachen mit einer vergleichbaren Stellung in der Region stützt diese Annahme. Dort war die Beteiligung am Volksbegehren mit 0,4 Prozent ebenfalls sehr niedrig.[305]

Auch mit den im Vorfeld der Neuordnungsgesetze ausgehandelten Gebietsänderungsverträgen und Sonderregelungen zwischen den Umlandgemeinden und der Stadt Bielefeld scheint ein von der Bevölkerung akzeptierter zukunftsfähiger Konsens erzielt worden zu sein. Wie gut sich letztlich sogar entschiedene Zusammenschluss-Gegner nach einem Jahr mit den neuen Verhältnissen arrangierten, zeigt das Verhalten des früheren stellvertretenden Bürgermeisters von Sennestadt, Steffen Schmidt. Schmidt war im öffentlichen Anhörungstermin vor dem Ausschuss für Verwaltungsreform noch als energischer Gegner der Städtefusion aufgetreten. Als er sich mit der Bitte um Informationsmaterial an das Wattenscheider Aktionsbüro wandte, war man dort sehr erfreut, dass „nach langer Zeit endlich aus der ehemals selbständigen Stadt Sennestadt Interesse“[306] an der Aktion laut wurde. Doch obwohl der ehemalige Bürgermeister nach Abschluss der Reform seine „schlimmsten Erwartungen auch bestätigt“[307] sah, befürchtete er bei Eintritt für das Volksbegehren eine Interessenkollision, da er mittlerweile ein neues politisches Amt innehatte. Er schrieb der „Aktion Bürgerwille“: „Leider bin ich zu der Ansicht gekommen, dass ich als Mitglied des Rates der Stadt Bielefeld gegen die Interessen der Stadt Bielefeld und damit gegen das abgelegte Gelöbnis verstoßen würde, wenn ich Bestrebungen zur Verselbständigung von Sennestadt unterstützen würde.“[308]

[303] Schreiben Rolf Wellerdieks an die Aktion Bürgerwille, Senne I, 18.2.1974, in: HBV WAT, St. 18.
[304] Schreiben Herman Keils an Klaus Steilmann (Aktion Bürgerwille), Brackwede, 4.2.1974, in: HBV WAT, St. 11.
[305] Vgl. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW: Volksbegehren.
[306] Schreiben der Aktion Bürgerwille (Benfer) an Steffen Schmidt, Wattenscheid, 23.1.1974, in: HBV WAT, St. 18.
[307] Schreiben Schmidts an die Aktion Wähler Wille [Bürgerwille], Sennestadt, 14.1.1974, in: HBV WAT, St. 18.
[308] Schreiben Schmidts an die Aktion Bürgerwille, Sennestadt, 27.1.1974, in: HBV WAT, St. 18.

Während also im ostwestfälischen Bielefeld die hitzigen Reformdiskussionen zum Zeitpunkt der Neuordnung des Ruhrgebiets bereits abgeschlossen waren, befand sich die Städtelandschaft an Rhein und Ruhr im Neuordnungsendspurt und wichtige Entscheidungen standen noch bevor. Protestinitiativen wie z. B. die Bürgeraktion „Monheim muß ungeteilt selbständig bleiben", die sich gegen eine Abtrennung von Stadtteilen und eine Eingemeindung der Stadt nach Düsseldorf wandte, unterstützten die Arbeit der „Aktion Bürgerwille".[309] Im Gegensatz zur Stadt Monheim, die sich schnell der landesweiten Initiative anschloss, agierten Opladens Ratsmitglieder zurückhaltender. Obgleich am 17. Dezember 1973 der Vorsitzende der „Aktion", Klaus Steilmann, persönlich vor dem Hauptausschuss der Stadt Opladen über die Ziele des Volksbegehrens berichtet hatte, vertraute die Stadt stärker auf die Nutzung der im Neuordnungsverfahren geregelten Beteiligungsformen und den rechtlichen Beistand des Verfassungsrechtlers Werner Hoppe. Der Rat entschloss sich daher für eine mittelbare Unterstützung der Protestinitiative:[310] Er sprach sich in seiner Sitzung am 20. Dezember 1973 einstimmig dafür aus, nicht selber der „Aktion Bürgerwille" beizutreten, sondern den Verkehrs- und Verschönerungsverein zum Beitritt aufzufordern. Der Verein, der bereits von Januar bis Mai 1973 Unterschriften für die Selbstständigkeit der Kreisstadt gesammelt hatte,[311] wurde zum lokalen Träger der „Aktion" bestimmt.[312]

Die Hintergründe für diese indirekte Beteiligung sind nicht bekannt. Inwieweit die Gründe in strategischen Überlegungen der parlamentarischen Vertreter vor Ort, parteipolitischen Rücksichtnahmen gegenüber der Landespolitik oder beispielsweise in Vorbehalten gegenüber basisdemokratischen Elementen der Entscheidungsfindung zu suchen sind, muss hier offenbleiben. Schickte man nun von städtischer Seite auch den protesterfahrenen Verkehrs- und Verschönerungsverein vor, so wies Opladens Stadtdirektor Albert Salewski in einem Brief an Klaus Steilmann gleichwohl auf die breite städtische Unterstützung hin: „Es ist selbstverständlich, daß wir als Stadt dem Verkehrs- und Verschönerungsverein hierbei erhebliche Schützenhilfe leisten."[313] Der Verein beklagte allerdings später das

[309] Zum Protest in Monheim gegen die Zuordnung zu Düsseldorf vgl. Hoebink: Einmal Düsseldorf, S. 32–34.

[310] Protokoll der Ratsitzung vom 20. 12. 1973, in: StdAL, Stadt Opladen, Ratsprotokolle; Schreiben des Stadtdirektors Salewski an die Aktion Bürgerwille e. V. (Steilmann), Opladen, 29. 11. 1973, in: HBV WAT, St. 17.

[311] Nach eigenen Angaben sammelte der Verkehrs- und Verschönerungsverein im Rahmen der von ihm ins Leben gerufenen Bürgerinitiative 9855 Unterschriften für die Selbstständigkeit der Stadt. Vgl. Verkehrs- und Verschönerungsverein Opladen e. V. (Hg.): Vom Thaler zum Euro. 100 Jahre Verkehrs- und Verschönerungsverein Opladen e. V., Leverkusen 2002, S. 107. Vgl. auch Schreiben des Verkehrs- und Verschönerungsvereins an den Rat und die Verwaltung der Stadt Opladen zur Erhaltung der Selbstständigkeit der Kreisstadt, Opladen, undat. [1973] und vom 27. 3. 1973, beide in: Verkehrs- und Verschönerungsverein e. V. (VVV) Opladen (Toni Blankerts).

[312] Schreiben des Verkehrs- und Verschönerungsvereins Opladen an Bürgermeister Wiefel, Stadtdirektor Salewski, die Fraktionsvorsitzenden des Rates der Stadt Opladen und die Ortsvorsitzenden der politischen Parteien zur Selbstständigkeit Opladens, Opladen, 22. 3. 1974, in: VVV Opladen.

[313] Stadtdirektor Salewski an die Aktion Bürgerwille e. V. (Steilmann), Opladen, 2. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 17.

fehlende Engagement der Parlamentarier und Parteien vor Ort: „Es ist einfach zu wenig getan worden, um die vielen Pluspunkte, die objektiv für die Selbständigkeit Opladens sprechen, an den Mann zu bringen.“[314]

Als im Februar 1974 die Abstimmungslisten für das Volksbegehren öffentlich auslagen, trugen sich in Monheim 59,9 Prozent (15 571 Unterschriften) der Wahlberechtigten, in Opladen 31,2 Prozent (9856 Unterschriften) und in Bergisch Neukirchen 15,6 Prozent (4546 Unterschriften) ein. In Leverkusen dagegen fand die Aktion nur ein sehr geringes Interesse. Von den rund 73 000 Stimmberechtigten sprachen sich lediglich 314 (0,4 Prozent) für das Volksbegehren aus. Leverkusen sah sich zu dieser Zeit augenscheinlich nicht in seiner Existenz bedroht, vielmehr war es durch den Hauptvorschlag des Innenministeriums mit den in Aussicht gestellten Gebietserweiterungen zu den vermeintlichen Neuordnungsprofiteuren zu zählen.[315]

Im Neuordnungsraum Ruhr, wo die „Aktion Bürgerwille“ ihren Ausgang genommen hatte, erfuhr das Volksbegehren von zahlreichen Städten sehr starke Unterstützung. In den Kommunen, die sich im Rahmen der weitreichenden Düsseldorfer Zentralisierungspläne aufgrund ihrer unmittelbaren Nähe zu expansionsfreudigen, größeren Nachbarstädten bedroht sahen, schlossen sich die Bürger der „Aktion“ an, so z. B. in Rheinhausen 67,8 Prozent, Gladbeck 41,0 Prozent, Kirchhellen 67,7 Prozent, Kettwig 65,0 Prozent, Wattenscheid 71,3 Prozent oder Wanne-Eickel 32,1 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung. In Großstädten wie Duisburg, Bottrop, Essen, Bochum oder Dortmund hatte die Bevölkerung jedoch nur wenig Interesse an einer Änderung des Neugliederungsverfahrens. Diese Städte erwarteten erhebliche Gebietsgewinne und galten als Reformgewinner, so dass sich hier die Eintragungsquoten auf lediglich 0,1 bis 0,5 Prozent beliefen. Unterstützten in Wattenscheid 43 320 Personen die Forderungen der „Aktion Bürgerwille“, so trugen sich im Vergleich dazu in Bochum lediglich 1115 Personen (0,4 Prozent) in die Listen ein.[316]

Auch in einigen anfänglich durch Bürgerengagement hervorgetretenen Städten hatte sich die erste Empörung über die Neuordnung letztlich wieder gelegt, u. a. dadurch, dass sie im Rahmen der Düsseldorfer Neugliederungspläne nun ihre (Selbstständigkeits-)Interessen gewahrt sahen oder sich auf ein großzügiges Entgegenkommen mit der aufnehmenden Stadt geeinigt hatten. So wurde das Volksbegehren in Städten wie z. B. Castrop-Rauxel (2,1 Prozent), Herne (1,0 Prozent) oder Rheydt (10,8 Prozent) trotz anfänglicher Unterstützung für die „Aktion Bürgerwille“ zum Zeitpunkt der Listenauslegung von der dortigen Bevölkerung kaum noch getragen.[317]

[314] Bergische Morgenpost vom 30. 5. 1974: VVV: Opladen hat zu wenig getan. Siehe auch Verkehrs- und Verschönerungsverein Opladen: Vom Thaler, S. 107.

[315] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW: Volksbegehren.

[316] Ebd.

[317] Die Stadt Castrop-Rauxel konnte ihre Selbstständigkeit retten und verlor letztlich „nur“ ihre Kreisfreiheit. Herne und Wanne-Eickel hatten sich im Rahmen eines Gebietsänderungsvertrages zur neuen Stadt Herne zusammengeschlossen. Rheydt einigte sich mit Mönchengladbach und Wickrath im Rahmen eines Gebietsänderungsvertrages auf eine Fusion.

Mit Blick auf die Motivation der Wattenscheider Initiatoren und die Hauptträgern der „Aktion", die vom Verlust der Selbstständigkeit bedrohten Kommunen, ist zu vermuten, dass die Stimmen für das Volksbegehren mehr als Votum für die Ablehnung des bisherigen Neuordnungsverfahrens mit den umfangreichen Eingemeindungen und weniger als Zustimmung für einen dritten Kommunalverband zu deuten waren.[318] Die UWG Wattenscheid hatte in ihrem Antrag zur Aufstockung der finanziellen Mittel für die „Aktion Bürgerwille" im Rat explizit argumentiert, dass die „Eingemeindung Wattenscheids nach Bochum […] auf diesem Wege verhindert werden" könnte.[319]

Die genannten Beispiele spiegeln landesweite Verhältnisse wider. Ein allgemeiner Blick in die quantitative Auswertung der Eintragungsergebnisse des Volksbegehrens durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen lässt erkennen, dass die „Aktion Bürgerwille" in den einzelnen Städten und Gemeinden mit unterschiedlicher Euphorie unterstützt wurde. Reformgewinner innerhalb und außerhalb des Ruhrgebiets, wie etwa die größeren Städte, wünschten keine Änderung des Neuordnungsverfahrens. In keiner Großstadt wurde eine nennenswerte Eintragungsquote von mehr als einem Prozent erzielt. Im ländlichen Raum sowie in den bereits früh neu gegliederten Gebieten – also dort, wo das Verfahren bereits abgeschlossen war – erhielt die „Aktion" in der Regel ebenfalls wenig Rückhalt, wie die Ergebnisse in den kreisfreien Städten Aachen (0,4 Prozent), Bielefeld (1,0 Prozent) oder Bonn (0,2 Prozent) zeigen. In den neuen Kreisen Aachen (0,5 Prozent), Herford (0,1 Prozent), Lippe (0,2 Prozent), Minden-Lübbecke (0,3 Prozent) oder Gütersloh (1,7 Prozent) sah es ähnlich aus.[320]

Auch in den ländlich geprägten und noch neu zu gliedernden (Alt-)Kreisen konnte die Bevölkerung kaum mobilisiert werden. Hier sind etwa die Kreise Kleve (0,1 Prozent), Geldern (0,9 Prozent), Coesfeld (0,3 Prozent), Borken (1,1 Prozent), Höxter (0,4 Prozent) oder Arnsberg (3,9 Prozent) zu nennen. Zwar gab es auch dort immer wieder Konfliktfälle, die zur Teilnahme am Volksbegehren animierten und die Beteiligungsquoten in einzelnen Ortschaften hochschnellen ließen, kreisweit hatte dies allerdings zumeist nur geringe Auswirkungen. Dies zeigen die Eintragungsquoten in den Kreisen Steinfurt (6,6 Prozent), Rees (7,0 Prozent) oder Warendorf (8,6 Prozent).[321] In diesen Kreisen wurden punktuell Spitzenwerte von

[318] Vgl. Sabine Mecking: Gigantomanie versus Kirchturmpolitik? Staatliche Planung und städtisches Selbstbewusstsein im Ruhrgebiet in den 1960er und 1970er Jahren, in: Ditt/Tenfelde: Das Ruhrgebiet, S. 263–287.

[319] Antrag der UWG-WAT Ratsfraktion an den Rat der Stadt Wattenscheid vom 24. 10. 1973 (Drucksache Nr. 1665), in: StdABo, WAT D 10/80.

[320] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW: Volksbegehren.

[321] Im Kreis Rees waren es insbesondere Elten (1420 Personen/63,8 Prozent), Amt Haldern (2328 Personen/32,9 Prozent), Amt Millingen (1102 Personen/42,6 Prozent). Während sich im Kreis Warendorf in den meisten Ämtern und Städten die Beteiligung zwischen 0 und 0,6 Prozent bewegte, hatten sich 61,4 Prozent der stimmberechtigten Bürger der kreisangehörigen Stadt Freckenhorst für das Volksbegehren ausgesprochen. In der zum Kreis Steinfurt gehörigen Stadt Ochtrup lag die Beteiligung am Volksbegehren bei 74,2 Prozent, während in den anderen Städten und Ämtern des Kreises die Eintragungsquoten zwischen 0 und 3,2 Prozent betrugen. Vgl. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW: Volksbegehren.

sechzig bis über siebzig Prozent erzielt, kreisweit übertrafen sie jedoch die landesweite Eintragungsquote nur geringfügig. Auch rein quantitativ stand in den ländlichen Gebieten letztlich eine vergleichsweise kleine Personengruppe hinter dem Volksbegehren.

Den größten Erfolg verbuchte die „Aktion Bürgerwille“ – kaum überraschend – in den unmittelbar vom Verlust der Selbstständigkeit bedrohten Städten mittlerer Größe bzw. bis zu 100 000 Einwohnern. Die positiven Resultate waren unabhängig davon, ob diese Kommunen inner- oder außerhalb des Ruhrgebietes lagen. Neben den bereits genannten Kommunen des Neuordnungsraumes Ruhr betraf dies auch Bockum-Hövel (49,2 Prozent), Hohenlimburg (60,5 Prozent), Homberg (66,0 Prozent), Monheim (59,9 Prozent), Neviges (60,5 Prozent), Opladen (31,2 Prozent), Porz (68,0 Prozent), Rodenkirchen (68,7 Prozent), Wickrath (55,6 Prozent) oder Witten (47,6 Prozent). Während hier Eintragungsquoten von dreißig bis über achtzig Prozent erreicht wurden, betrugen sie in den als „Oberzentren“ ausgewiesenen, aufnehmenden Großstädten Köln (0,2 Prozent), Düsseldorf (0,1 Prozent), Leverkusen (0,4 Prozent), Mönchengladbach (0,1 Prozent), Münster (1,1 Prozent) etc. zumeist kaum mehr als ein Prozent. Landesweiter Spitzenreiter war Wesseling mit 83,6 Prozent.[322] Die südlich von Köln gelegene Stadt kämpfte hartnäckig gegen ihre Vereinnahmung durch die rheinische Domstadt.

Behinderung des Volksbegehrens?

Bereits im Vorfeld der Planungen war zwischen Innenministerium und Aktionsvorstand ein Streit über die Terminierung des Volksbegehrens entfacht, da die gesamte Dauer der Listenauslegung in die Hochphase des rheinischen Straßenkarnevals fiel. Darüber hinaus befürchtete die „Aktion Bürgerwille“ weitere Erschwernisse. Die Bundesregierung hatte im Zuge der Ölkrise im November und Dezember 1973 zur Einsparung von Energie Sonntagsfahrverbote durchgesetzt. Nun hielt die „Aktion Bürgerwille“ eine Behinderung der Teilnahme am Volksbegehren durch eine Ausweitung der Fahrverbote bis einschließlich Februar für möglich. Kritisiert wurden auch Behinderungen bei der Werbung für das Volksbegehren. In einigen Gemeinden sei der Einsatz von Lautsprecherwagen in unzulässiger Weise eingeschränkt worden.[323] Dies alles führe zu einer vom „Gesetzgeber nicht gewollten wesentlichen Erschwerung der Eintragung“.[324]

Den Antrag der „Aktion Bürgerwille“ vom 12. November 1973, die zweiwöchige Auslegungsfrist um weitere zwei Wochen zu verlängern, lehnte der Innenminister

[322] Vgl. Herbert Heermann: Einmal Köln und zurück …! Das Fallbeispiel Wesseling, in: Zinnkann: Der Kraftakt, S. 115–148.

[323] Explizit wurden die Kreise Paderborn und Warburg genannt. Vgl. Informationsschrift der Aktion Bürgerwille e.V., undat.: So etwas hören wir täglich, in: HBV WAT; WAZ vom 26. 1. 1974: Nur im Rathaus Platz für Volksbegehren. Ein Wahllokal tut Gesetz Genüge – Verwaltung kommt aber auch ins (Kranken)haus; VerfGH NW: Urteil vom 26. 4. 1975 zum Prüfungsantrag (Durchführung des Volksbegehrens), in: LA NRW R, NW 264–107.

[324] Schreiben der Aktion Bürgerwille (Steilmann) an den Innenminister zur Auslegung von Eintragungslisten/Volksbegehren, Wattenscheid, 7. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

jedoch ab.[325] Den Bestrebungen zur Termin- und Fristveränderung wurden gesetzliche Zeitvorgaben entgegengehalten. Der Aktionsvorsitzende Steilmann kommentierte die Terminüberschneidung von Karneval und Listenauslegung mit den Worten: „Wenn das bewusst gemacht ist, was wir zwar glauben, aber nicht wissen, dann ist das gewollte Behinderung der demokratischen Grundrechte."[326] Auch über die Art und Weise der Listenauslegung bestanden unterschiedliche Auffassungen. Während das Innenministerium den Städten und Gemeinden keine Vorgabe zur Anzahl der einzurichtenden Eintragungsstellen machte und ihnen auch die Art der Listenauslegung überließ, wünschte die „Aktion Bürgerwille" die Öffnung aller Wahllokale für die gesamte Dauer der Eintragungsfrist. Da allerdings die Durchsetzung dieser Maximalforderung von vornherein aussichtslos erschien, versuchte die „Aktion Bürgerwille" einen Kompromiss auszuhandeln. Der Innenminister sollte die Kommunen anweisen, während der Eintragungsfrist pro 10 000 Wahlberechtigte mindestens einen Eintragungsort bereitzustellen. Und an mindestens einem Sonntag innerhalb dieser Frist sollten sämtliche Wahllokale zur Eintragung geöffnet sein.[327]

Während die Stadt Duisburg zumindest auf einige Wünsche einging,[328] wurde seitens des Innenministeriums weder die Möglichkeit noch die Notwendigkeit gesehen, die Listenauslegung in einer dem Wahlverfahren entsprechenden Weise – und damit dezentral auf das ganze Stadtgebiet verteilt – vorzuschreiben. In diesem Fall sei allein der Gemeindedirektor „Herr des Verfahrens", der lediglich zu gewährleisten habe, dass den Eintragungswilligen während der Auslegungsfrist eine Eintragung tatsächlich möglich war.[329]

Da das Gesetz keine Mindestvorgaben hinsichtlich der Anzahl von Eintragungslokalitäten in einer Kommune enthielt, war ihm bereits mit der Einrichtung einer Stelle Genüge getan. Das Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid (§ 12 Abs. 4) forderte lediglich, dass Gemeinden bis

[325] Antragsschreiben der Aktion Bürgerwille (Steilmann/Benfer) an den Innenminister zur Listenauslegung vom 12. 11. 1973, in: HBV WAT, St. 23; Schreiben des Innenministers an Klaus Steilmann, Düsseldorf, 11. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23; VerfGH NW: Urteil vom 26. 4. 1975 zum Prüfungsantrag (Durchführung des Volksbegehrens), in: LA NRW R, NW 264–107.

[326] So Klaus Steilmann, zit. nach Aachener Volkszeitung vom 11. 1. 1974: Behinderung der Grundrechte, auch in: LA NRW R, NW 370–600.

[327] Niederschrift über die Sitzung des Vorstandes der Aktion Bürgerwille am 4. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

[328] Vgl. Niederschrift über die Großveranstaltung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 10. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23. Zu den später auch in Duisburg kritisierten Behinderungen des Volksbegehrens siehe Begründung der Verfassungsbeschwerde der Aktion Bürgerwille vom 8. 5. 1974, in: HBV WAT, St. 26.

[329] Schreiben des Innenministers Weyer an Klaus Steilmann zum Antrag auf Verlängerung der Auslegungsfrist und auf Auslegung der Eintragungslisten in einer dem Verfahren bei Landtagswahlen entsprechenden Weise, Düsseldorf, 11. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23. Selbst in Gemeinden, die über ein vergleichsweise günstiges Verhältnis von Einwohnerzahl und Eintragungslokalität verfügten, konnte sich aus Sicht der „Aktion Bürgerwille" aufgrund der großen Flächenausdehnung eine Behinderung des Volksbegehrens ergeben. Als Beleg wurde auf die Gemeinde Alpen (9340 Einwohner, rd. 60 qkm) verwiesen. VerfGH NW: Urteil vom 26. 4. 1975 zum Prüfungsantrag (Durchführung des Volksbegehrens), in: LA NRW R, NW 264–107.

100 000 Einwohner mindestens an einer Stelle, Gemeinden mit einer höheren Einwohnerschaft mindestens an zwei Stellen Listen auslegten. Eine örtliche Trennung der Eintragungsstellen war jedoch nicht erforderlich, so dass ein Raum mit zwei Eintragungstischen den rechtlichen Anforderungen genügte. Die Bestimmungen des Landeswahlgesetzes (§ 15 Abs. 2), wonach bei Landtagswahlen die Größe eines Stimmbezirks nicht mehr als 2500 Einwohner betragen sollte, griffen nicht. Für den Städtetag als Interessenvertretung der kreisfreien (Groß-)Städte war die zentrale Listenauslegung an einer Stelle rechtlich wie politisch unbedenklich, da die Eintragungsfrist immerhin 14 Tage betrug.[330] Für die von der „Aktion Bürgerwille“ geforderte Versendung von Eintragungsscheinen an die wahlberechtigte Bevölkerung nach dem Vorbild der Wahlbenachrichtigungen gab es ebenfalls keine rechtliche Grundlage. Das Volksbegehren war keine Wahl, sondern eine Gesetzesinitiative aus der Bürgerschaft.[331]

Um die dezentrale Listenauslegung und die Verschiebung bzw. Verlängerung der Eintragungsfrist doch noch zu realisieren, reichte die „Aktion Bürgerwille“ noch vor dem eigentlichen Start der Abstimmung eine Klage beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen ein. Das Gericht erklärte sich jedoch für unzuständig, so dass sich die Bürgervereinigung zweigleisig mit ihrer Klage an das Verfassungsgericht und Oberverwaltungsgericht in Münster wandte.[332] Dort erhielt sie allerdings die Antwort, dass die Auslegungsmodalitäten erst nach Abschluss des Volksbegehrens überprüft und gegebenenfalls gerügt werden könnten.[333] Erschwerend für die „Aktion Bürgerwille“ kam hinzu, dass ihr Rechtsvertreter, der Münsteraner Professor für Öffentliches Recht Norbert Achterberg, aufgrund eines Schreibens aus dem Hessischen Justizministerium sein Mandat in dem Rechtsstreit niederlegte. Achterberg, der als Hochschullehrer nebenamtlich als Richter am Verwaltungsgerichtshof in Hessen arbeitete, sah sich zu diesem Schritt gezwungen, da der hessische Justizminister Achterbergs Tätigkeit als Verfassungsrichter und als juristischer Vertreter der „Aktion Bürgerwille“ in einem Verwaltungsstreitverfahren – obgleich in Nordrhein-Westfalen – für unvereinbar hielt. So könne durch eine solche Vertretung und Parteinahme vor Gericht das Vertrauen in die Unabhängigkeit des Richters Schaden nehmen.[334]

[330] Benfer: Der Kampf, S. 71–77, mit Verweis auf WAZ vom 17. 1. 1974.

[331] Niederschrift über die Sitzung des Vorstandes der Aktion Bürgerwille am 4. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23. Vgl. ferner Anträge der „Aktion Bürgerwille“ zur Listenauslegung und Durchführung des Volksbegehrens beim Innenminister vom 12. 11. 1973 und 7. 1. 1974; Niederschrift über die Großveranstaltung der Aktion Bürgerwille in der Stadthalle Wattenscheid am 10. 1. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

[332] Aktionspapier der Aktion Bürgerwille (F&F): Aktion Bürgerwille für die Rechte der Bürger! Jeder Bürger für die Ziele der Aktion Bürgerwille!, Dortmund, 7. 2. 1974, in: HBV WAT, St. 23.

[333] Beschluss des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 19. 2. 1974, VerfGH 2/74; Beschluss des 3. Senats des Oberverwaltungsgerichts NRW vom 20. 2. 1974, III B 124/74; beide in: HBV WAT, St. 26; siehe auch Niederschrift über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 12. 3. 1974, in: HBV WAT, St. 25.

[334] Schreiben des Hessischen Justizministers (Friedrich) an Prof. Achterberg zur nebenamtlichen Richtertätigkeit, Wiesbaden, 31. 1. 1974; Schreiben Achterbergs an Rechtsanwalt Brammen zur Niederlegung des Mandats, Münster, 7. 2. 1974; beide in: HBV WAT, Br. 8.

Wie erfüllten nun die Städte und Gemeinden ihre Pflicht zur Auslegung der Eintragungslisten? Tatsächlich war in der einen oder anderen von der Reform profitierenden Großstadt die Zahl der Eintragungslokalitäten im Vergleich zu der in Kommunen, die ihre Überlebenshoffnungen auf das Volksbegehren setzten, eher bescheiden ausgefallen. Man habe beispielsweise „25 Wahllokale in Köln" gefordert, bewilligt worden seien dann allerdings nur „25 Zimmer im Rathaus"[335]; letztlich gab es für ganz Köln drei Einschreibestellen. Auch in anderen Großstädten, wie etwa in Wuppertal (1), Düsseldorf (1), Münster (1), Remscheid (1), Oberhausen (3) oder Bonn (4) variierte die Anzahl der Stellen zwischen eins und vier. Selbst Großstädte, die mehrere Eintragungslokale einrichteten, blieben im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl hinter mancher Mittel- und Kleinstadt zurück. Während beispielsweise Krefeld (164 000 Einwohner) 14 Auslegungsstellen einrichtete, waren es in Hürth (35 000 Einwohner) zwölf.[336] Den 13 Eintragungslokalen für 60 749 stimmberechtigte Wattenscheider standen in Bochum neun entsprechende Stellen für 252 812 Stimmberechtigte gegenüber. Die in Bielefeld gefundene Lösung schien dabei einen gangbaren Mittelweg aufzuzeigen. Dort gab es neben der Eintragungsstelle in der Innenstadt sieben weitere in den Bezirksverwaltungsstellen, so dass für die eintragungsberechtigten Bürger kein größerer Aufwand notwendig war als für jeden, der eine städtische Dienststelle aus sonstigen Gründen aufsuchen wollte.[337]

Dass die durch die Reform gestärkten Städte das Volksbegehren nicht mit gleichem Enthusiasmus trugen wie potenzielle Reformverlierer und sich eher an Mindestanforderungen orientierten, ist leicht nachvollziehbar. Die Fristkollision mit den Karnevalstagen war sicherlich nicht glücklich, allerdings musste auf Weisung des Innenministers in Städten, in denen beispielsweise aus Anlass der Feierlichkeiten die Einschreibestellen ganz oder teilweise geschlossen waren, die Eintragungsfrist verlängert werden. Entsprechend waren die Eintragungslokale in den Städten Bonn, Dortmund, Düsseldorf, Hagen, Mülheim, Wuppertal, Krefeld, Aachen und Köln über das allgemeine Ende der Auslegungszeit am 26. Februar 1974 hinaus um ein bis zwei Tage länger geöffnet.[338]

Die „Aktion Bürgerwille" reichte dennoch am 8. Mai 1974 beim nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof Klage wegen der „vielfältigen Beeinträchtigungen" des Volksbegehrens ein. Es ging ihr darum, „einmal das praktizierte Ver-

[335] Informationsschrift der Aktion Bürgerwille e.V., undat.: So etwas hören wir täglich, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid. Siehe hierzu auch WAZ vom 26.1.1974: Nur im Rathaus Platz für Volksbegehren. Ein Wahllokal tut Gesetz Genüge – Verwaltung kommt aber auch ins (Kranken)haus.

[336] VerfGH NW: Urteil vom 26.4.1975 zum Prüfungsantrag (Durchführung des Volksbegehrens), in: LA NRW R, NW 264–107.

[337] Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1974, S. 23f., in: StdABo; Verwaltungsbericht der Stadt Bielefeld 1973–1976, hg. vom Statistischen Amt, Bielefeld 1980, S. 59f., in: StdABi.

[338] Schnellbrief des Innenministers an die Regierungspräsidenten, Oberkreisdirektoren, Oberstadtdirektoren, Amts- und Gemeindedirektoren zum Volksbegehren, Düsseldorf, 5.2.1974, in: LA NRW W, Regierung Arnsberg, Nr. 26499; VerfGH NW: Urteil vom 26.4.1975 zum Prüfungsantrag (Durchführung des Volksbegehrens), in: LA NRW R, NW 264–107.

fahren in den Gemeinden überprüfen zu lassen“.[339] Generell sollte für die Zukunft gerichtlich geklärt werden, inwieweit die Wahlvorschriften Anwendung für die Durchführung eines Volksbegehrens fanden. Dies bezog sich explizit auf die Forderung nach dezentraler Auslegung der Eintragungslisten und nach einer vierwöchigen Auslegungsfrist.

Der Landesgerichtshof rügte die geringe Anzahl der Eintragungsstellen in einigen Großstädten, die „dem Verhältnis zur Größe und Dichte der Verflechtungsgebiete und zu den Einwohnerzahlen“ nicht gerecht geworden sei, und räumte einzelne „Unregelmäßigkeiten“ in der Durchführung des Volksbegehrens ein,[340] ohne dies jedoch abschließend zu prüfen. Den Ablauf und die Ergebnisse sah er hierdurch allerdings nicht entscheidend beeinflusst. Das Gericht machte eine hypothetische Rechnung auf und unterstellte – obwohl es dies mit Recht für sehr unwahrscheinlich hielt – in den gerügten Einzelfällen zugunsten der „Aktion Bürgerwille“ eine Eintragungsquote von fünfzig Prozent. Danach hätten 1 544 121 Personen und damit mehr als doppelt so viele, wie sich tatsächlich in die Listen eingetragen hatten, das Volksbegehren unterstützt. Da die für ein erfolgreiches Volksbegehren erforderlichen über zwei Millionen Unterschriften aber selbst mit diesem hypothetischen Ergebnis nicht erreicht wurden, wiesen die Verfassungsrichter die Klage der „Aktion Bürgerwille“ als unbegründet ab.[341]

Neben den Erschwernissen in der Durchführung sowie den regionalen Unterschieden, wie z. B. zwischen städtischen und ländlichen Regionen, zwischen bereits früh neu gegliederten Räumen und kurz vor der Neuordnung stehenden Gebieten oder vermeintlichen Neuordnungsgewinnern und -verlierern, ist bei der Ergebnisanalyse allerdings auch eine konzeptionelle Schwachstelle des Volksbegehrens zu nennen. So sollten zwei Forderungen gleichzeitig durchgesetzt werden: eine landesweit relevante und eine regional bezogene. Während der allgemeine Wunsch nach Stärkung und Ausweitung bürgerschaftlicher Mitwirkungsrechte im Reformprozess die meisten Neugliederungsgegner einte, stieß die regional bezogene Forderung nach einem Kommunalverband für das Ruhrgebiet außerhalb dieser Städtelandschaft auf weniger Interesse. Aus Detmold waren beispielsweise Stimmen zu hören, dass sich in Lippe kein Aktionskomitee gründen ließe, da vor Ort die kommunale Neugliederung abgeschlossen sei und „das Ruhrgebiet zu fern lieg[e], als daß man die von Natur aus schon zurückhaltenden Lipper für [… die] Aktion begeistern“[342] könne. Im Sauerland verweigerte der SPD-Kreisverband Arnsberg der „Aktion Bürgerwille“ jegliche Unterstützung, weil die „angestrebte

339 Telex der Aktion Bürgerwille an dpa-Düsseldorf, ddp-Düsseldorf, WDR Dortmund, ZDF-Düsseldorf: Bürgerwille im Klageverfahren. Heute vor einem Jahr wurde Volksbegehren eingeläutet, undat., in: HBV WAT, WDR Penner.

340 VerfGH NW: Urteil vom 26. 4. 1975 zum Prüfungsantrag (Durchführung des Volksbegehrens), in: LA NRW R, NW 264–107.

341 Ebd.

342 Schreiben Winfried Reeses an die Aktion Bürgerwille, Detmold, 2. 2. 1974, in: HBV WAT, St. 13.

Schaffung eines Kommunalverbandes Ruhr […] ein Übergewicht gegenüber den anderen Landesteilen" schaffe.[343]

Selbst innerhalb des Ruhrgebiets bestand aufgrund der erheblichen Interessenunterschiede und Konkurrenzen zwischen den Städten (Oberzentren versus Mittelzentren) keinesfalls eine einheitliche Stimmung. Kann dort auch ein stärkerer Wunsch nach einem eigenen Kommunalverband „Ruhr" unterstellt werden, wirkte sich die gleichzeitig erhobene Forderung nach Abänderung des bisherigen Neuordnungsverfahrens bei den vermeintlichen Reformgewinnern, den ausgewiesenen „Oberzentren", als Mobilisierungshemmnis aus. Da die Stimme einheitlich für den Gesamtantrag abzugeben war, musste die Koppelung der beiden Forderungen zu einer Schwächung des Volksbegehrens führen.

Damit stand das erste Volksbegehren inhaltlich wie formal vor besonderen Herausforderungen. Mit Blick auf seine Durchführung handelte es sich auch weniger um eine aktive Behinderung, sondern um eine Orientierung an Mindestvorgaben. Als Gründe dürften hier neben der Ablehnung der Ziele des Volksbegehrens auch Unsicherheit und Misstrauen innerhalb der etablierten Parteipolitik, Regierung, parlamentarischen Vertretung und Landes- wie Kommunalbürokratie gegenüber diesem bis dato in Nordrhein-Westfalen nicht erprobten Weg der direktdemokratischen Entscheidungsfindung ausschlaggebend gewesen sein.

Bürgerprotest nach dem Volksbegehren: „LEV muß leben"

Dass die Bevölkerung in der Regel erst bei akuter Bedrohung der Existenz der eigenen Stadt aktiv Anteil an der landesweiten Gebietsreform nahm, soll im Folgenden am Beispiel Leverkusen gezeigt werden. Zum Zeitpunkt des Volksbegehrens im Februar 1974 sah sich das „Oberzentrum" Leverkusen noch aufgrund vermeintlicher Gebietserweiterungen als Neuordnungsprofiteur, so dass die Reformdiskussion die Einwohnerschaft wenig berührt zu haben scheint. Sie beteiligte sich mit weniger als einem halben Prozent verschwindend gering am Volksbegehren. Nur wenige Monate später änderte sich diese Haltung allerdings aufgrund der Expansionsansprüche des großen südlichen Nachbarn Köln grundlegend.

Für Leverkusen sollte nicht die „Aktion Bürgerwille", sondern eine spätere Initiative bedeutsam werden. Als im Sommer 1974 im Düsseldorfer Parlament das Neugliederungsgesetz diskutiert wurde und Kölns Traum von der Millionenstadt nun auch wieder Leverkusen einschloss, blieb man dort nicht untätig. „Kölsch ja, Kölner nein" war laut zu hören.[344] Leverkusen müsse leben und dürfe nicht Vorort von Köln werden. Mit diesem Ziel formierte sich ein halbes Jahr nach dem Volksbegehren Anfang August 1974 die Aktionsgemeinschaft „LEV muß leben". Rund dreißig prominente Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens der Stadt riefen zum Protest gegen die drohende Eingemeindung nach Köln auf. Neben Kar-

[343] Westfälische Rundschau vom 13.2.1974: SPD versagt der „Aktion Bürgerwille" im Sauerland jegliche Unterstützung.

[344] Vgl. Kölnische Rundschau vom 24.4.1974: Millionenstadt Köln als Chance beurteilt; Kölnische Rundschau vom 16.5.1974: Köln bald Millionenstadt. Landesregierung verabschiedete Gesetzentwurf zur Neugliederung; Kölner Stadt-Anzeiger vom 31.7.1974: Bürgerinitiative „für ein freies Leverkusen", „Kölsch ja, Kölner nein".

nevalisten, Sportlern, Unternehmern der Stadt oder Lokalpolitikern gehörten zu den Gründungsmitgliedern auch die lokalen Bayer-Direktoren Dr. Jürgen Schwericke und Prof. Dr. Eberhard Weise sowie andere Mitarbeiter der Bayer AG. Mit dem Zehnkämpfer Willi Holdorf, der seit 1960 in der Stadt lebte und als Olympiasieger von Tokio populär war, hatte die Initiative auch einen prominenten Sprecher gefunden. Als Gäste der Gründungsveranstaltung nahmen vom offiziellen Leverkusen u.a. Oberbürgermeister Wilhelm Dopatka, Oberstadtdirektor Walter Bauer und Stadtkämmerer Bruno Krupp teil.[345]

Derweilen zierte der Slogan „Köln ist okay – OKöln“ die Stadtbusse der Domstadt. Auf diese Weise warb das Verkehrsamt der Rheinmetropole für ein großes Köln. Im *Leverkusener Anzeiger* wurde indes sogleich ironisch gefragt, wie denn der neue Werbespot zu lesen sei: „Etwa ‚O – Köln!‘ mit Verzweiflung in der Stimme oder ‚O-Köln!‘ mit Bewunderung im Tonfall?“[346] Die in der lokalen Tagespresse zitierte Behauptung des Kölner Oberbürgermeisters John van Nes Ziegler, dass „der Vorstand der Bayer AG mit der Stadt Leverkusen mache, was er wolle“,[347] löste in Leverkusens Stadtrat und bei der Bayer AG zusätzliche Empörung aus. In der mittlerweile die Gemüter aller Beteiligten erhitzenden und emotional stark aufgeladenen Neuordnungsphase führte der Kölner Repräsentant weiter aus, für den Fall, dass Leverkusen Stadtteil von Köln werde, habe „das Wort der Bayer-Spitze weniger Einfluß“.[348] Diese Äußerungen waren umso ernster zu nehmen, als van Nes Ziegler nicht nur Oberbürgermeister des großen Nachbarn und Landtagsvizepräsident, sondern auch Mitglied des „Zehnerklubs“ war und entsprechend großen Einfluss auf die im Landesparlament geführte Neuordnungsdiskussion hatte. Aufgrund der schier maßlos erscheinenden Kölner Gebietsansprüche wurde John van Nes Ziegler in der lokalen Tagespresse immer häufiger als „Big John“ tituliert und galt für Kölns Nachbargemeinden als „Verkörperung des Bösen – als Aggressor“.[349]

[345] Leverkusener Anzeiger vom 3.8.1974: Gründer der Aktion; Kölnische Rundschau vom 3.8.1974: Wir wollen weiter „frei“ bleiben. Zu den Vorstandsmitgliedern der Aktion siehe Vorstandsliste und Protokoll über die Bürgerversammlung am 1.8.1974, in: StdAL, Presseamt, Nr.130.338. Vorstandsmitglieder waren Willi Holdorf, Adolf von der Hyde (Rechtsanwalt), Bernhard Koch (Vorsitzender des Stadtsportbundes), Prof. Dr. Martin Kriele (Staatsrechtler), Bertha Middelhauve (FDP-Politikerin, Ehefrau des Verlegers Friedrich Middelhauve), Prof. Dr. Eberhard Wiese (Vorstand der Bayer AG), Rita Wilden (Deutsche Sprint-Meisterin und zweifache Medaillengewinnerin von München 1972).

[346] Leverkusener Anzeiger vom 3.8.1974: Köln ist in Ordnung.

[347] Zit. nach Schreiben des SPD-Unterbezirks Leverkusen (Henning) an Oberbürgermeister John van Nes Ziegler, Leverkusen, 18.7.1974, in: HAStK, Acc. 1113, Nr.134. Siehe auch Wer ist Wer: John van Nes Ziegler, S.37f., in: HAStK, Acc. 1113, Nr.134; Leverkusener Rundschau vom 20.7.1974: Kölns OB löste Empörung im Stadtrat aus.

[348] Zit. nach Schreiben des Oberbürgermeisters Dopatka und Oberstadtdirektors Bauer an Oberbürgermeister John van Nes Ziegler, Leverkusen, 9.8.1974. Zur Reaktion in Leverkusen siehe auch Schreiben der SPD-Fraktion der Stadt Leverkusen an Oberbürgermeister John van Nes Ziegler, Leverkusen, 29.7.1974; Schreiben des Vorstandes der Bayer AG an van Nes Ziegler, Leverkusen, 19.7. und 1.8.1974, in: HAStK, Acc. 1113, Nr.134.

[349] Vgl. NRZ vom 15.5.1974: Oberbürgermeister der Domstadt ist wegen der Neuordnungspläne gefürchtet; Bergische Post vom 20.7.1974: In Leverkusen ist man rundherum verärgert. „Big John“, die Ubier und der Bayer-Vorstand; Leverkusener Anzeiger vom 22.7.1974: Unmut entlud sich auf van Nes Ziegler.



Abb. 16: Sport für „LEV muß leben", Leverkusen, 17. September 1974

Leverkusen rüstete zum Gegenschlag und warb in der Tagespresse, im Rundfunk und Fernsehen für sein Anliegen. Die neue Initiative forderte alle Einwohner auf, Herz für ihre Stadt zu zeigen und gemeinsam den Kampf für den Erhalt der kommunalen Selbstständigkeit zu führen. In ihrem ersten Aufruf an die Bevölkerung hieß es: „Leverkusen ist in Gefahr! Unsere Stadt darf kein Vorort von Köln werden. Diese klare Haltung ist allen Abgeordneten des Landtages deutlich zu machen."[350]

Die Aktionsgemeinschaft schaltete ganzseitige Annoncen im *Leverkusener Anzeiger* und rief jeden Bürger über 16 Jahre auf, durch seine Unterschrift den Autonomiewillen der Stadt zu demonstrieren. Einen Monat lang, bis zur nächsten Sitzung des „Zehnerklubs" am 8. September 1974, sollten die Aktionen die Lebendigkeit und Leistungskraft der „Farbenstadt" unterstreichen. Es wurden Unterschriften gesammelt, Plakate geklebt, Protestbriefe geschrieben und öffentliche Demonstrationsveranstaltungen durchgeführt.[351] Das Symbol der Initiative, ein herzförmiges Logo mit der Aufschrift „LEV muß leben", war bald überall im Stadtbild zu sehen. Das Aktionsprogramm umfasste sogar die Ausrichtung eines international besetzten Sportfestes. Um effektiv und öffentlichkeitswirksam zu arbeiten und einen nachhaltigen Effekt zu erzielen, wurde wie im Fall der „Aktion Bürgerwille" eine

[350] Kölnische Rundschau vom 3. 8. 1974: Wir wollen weiter „frei" bleiben.
[351] Heinz Schonauer: Leverkusener Bürger kämpfen – Sogar eine Werbeagentur eingeschaltet, in: Rheinische Post vom 3. 8. 1974.

professionelle Werbeagentur beauftragt.[352] Am 30. August 1974 war in der Sendung „Hierzulande – heutzutage“ (WDR, Reihe Landesforum) beispielsweise ein halbstündiger Beitrag über Leverkusen zu sehen, der nach Kölner Einschätzung „für Leverkusen recht positiv aussah“.[353] In dem Filmbericht wurden die Abwehrreaktionen gegen Kölner Eingemeindungswünsche, insbesondere auch die Aktivitäten von „LEV muß leben“, erläutert.

Rasch war zur Koordinierung der Aktivitäten und als Anlauf- und Auskunftsstelle der Aktionsgemeinschaft im Kulturzentrum „Forum“ ein zentrales Büro eingerichtet worden.[354] Dort konnten sich Bürger und Bürgerinnen als Helfer melden. Die Initiative sollte sich aus Spendengeldern finanzieren.[355] Neben „sonstigen Freiwilligen“ waren als Helfer allerdings auch Angehörige politischer Organisationen und der Stadtverwaltung vorgesehen. Sie sollten 0,50 DM pro eingeholte Unterschrift und 0,30 DM für jedes verteilte Informationsschreiben erhalten.[356] Wurde die Aktion also nach außen von freiwilligen Helfern und engagierten Bürgern getragen, so erfuhr sie gleichzeitig – unauffällig – massive Unterstützung durch Stadtverwaltung und Bayer AG.

Die Stadtverwaltung ordnete Mitarbeiter ins Aktionsbüro ab. Hatten die Telefone im Aktionsbüro auch keine Nummer der städtischen Verwaltung, so wurden sie doch von städtischen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen bedient. Ebenso stand die städtische Infrastruktur mit Druckerei, Schreibdienst und sonstiger Ausstattung zur Verfügung. Das Presseamt koordinierte die Arbeit der Werbeagentur.[357] Wenn der *Express* mit dem folgenden Foto (Abb. 17) auf den starken Rückhalt der Aktion in der Bevölkerung hinwies – der Titel lautete „Stimmung gegen Köln machen diese Hübschen an der Leverkusener Stadtgrenze“ –, so verschwieg der Erläuterungstext, dass es sich bei den für die Selbstständigkeit Leverkusens posierenden Frauen um städtische Angestellte handelte.[358]

Die Stadtleitung stand in engem Kontakt zur Bayer AG und wünschte, dass „Bayer sich für den von der Stadt gemachten Neugliederungsvorschlag engagiert[e] und […] die Bemühungen der Stadt, insbesondere gegenüber dem Innenminister, unterstützt[e]“. Da der Konzern ebenfalls „die beste Vertretung seiner Interessen“

[352] Ebd.; Protokoll der Zusammenkunft der Aktionsgemeinschaft „LEV muß leben“, Leverkusen, 27. 8. 1974, in: StdAL, Presseamt, Nr. 130.338.

[353] Verwaltungsinterne Mitteilung an Oberbürgermeister van Nes Ziegler, Köln, 6. 9. 1974, in: HAStK, Acc. 1113, Nr. 1166/1. Vgl. auch Leverkusener Anzeiger vom 31. 8. 1974: Dem Gericht fehlte eine Prise Köln. Darüber hinaus gab es zahlreiche andere Fernseh- und Radiobeiträge, siehe Skripte der WDR-Sendungen zur Kommunalen Neugliederung in LA NRW R, NW 370–601, NW 370–602, NW 370–603, NW 370–604.

[354] Kölnische Rundschau vom 5. 8. 1974: Ab heute für jeden Bürger erreichbar.

[355] Vgl. VerfGH NW: Urteil vom 2. 11. 1973, VerfGH 17/72.

[356] Protokoll der Aktionsgemeinschaft, undat. [August 1974], in: StdAL, Presseamt, Nr. 130.338.

[357] Vgl. Aufstellungen und Unterlagen zum Protest- und Aktionsprogramm, in: StdAL, Presseamt, Nr. 130.339.

[358] Express vom 9. 9. 1974. Das städtische Presseamt schickte das gleiche Foto zum Abdruck auch an *Globus-Press* (Köln). Auf der Rückseite des Fotos befindet sich eine Auflistung der eingesetzten Mitarbeiterinnen der Stadtverwaltung. Vgl. Foto in: StdAL, Fotosammlung, Nr. 6010.02.



Abb. 17: Werben für die Selbstständigkeit der Stadt, Leverkusen 1974

in dem von der Stadt gemachten Neugliederungsvorschlag sah, einigte man sich, die weiteren Aktivitäten abzustimmen.[359] Die Bayer AG befürchtete im Falle einer Eingemeindung neben einer wirtschaftlichen Schwächung eine Durchtrennung der „vorhandenen Bindungen zwischen Arbeitsplatz und den in Opladen/Bergisch Neukirchen bestehenden Siedlungsgebieten".[360] Das Unternehmen argumentierte fadenscheinig und dies vor allem auch hinsichtlich des Firmeninteresses. Hob es beispielsweise die imageschädigende Wirkung einer Namensänderung in „Bayer Köln" hervor, so sind die Hauptgründe für seine ablehnende Haltung wohl eher in dem erwarteten Einflussverlust auf die Stadtpolitik zu suchen. Auch übertraf der in Köln erhobene Gewerbesteuersatz den Leverkusener erheblich.[361] Zum Erhalt der Selbstständigkeit Leverkusens nahm das Chemieunternehmen daher sowohl Kontakt zu den Entscheidungsträgern in Düsseldorf und Köln als auch zur Bevölkerung vor Ort auf. Mit dem Verweis auf fast 50 000 Beschäftigte sollten die im Wirtschaftsausschuss des Landtags tätigen Abgeordneten davon überzeugt

[359] Niederschrift über eine Besprechung zwischen der Bayer AG und der Stadt Leverkusen, Leverkusen, 30. 11. 1973, in: BAL, Kommunale Neugliederung.

[360] Schreiben des Vorstandes der Bayer AG/Bayer-Werke Leverkusen an den Landtagsvizepräsidenten John van Nes Ziegler, Leverkusen, 26. 4. 1974, in: HAStK, Acc. 1113, Nr. 134.

[361] In Köln wäre Bayer z. B. neben Ford etc. lediglich einer von mehreren Groß- und Weltkonzernen gewesen. NRZ vom 30. 8. 1974: Eingemeindungsfragen „im Spiegel der Zahlen". In Köln ist sogar die Hundesteuer teurer.

werden, dass eine Eingemeindung der Stadt negative wirtschaftliche Folgen für das Unternehmen und damit auch für das Land nach sich zöge.[362]

Werksleitung und Betriebsrat empfahlen der Belegschaft, „durch Unterschriftensammlungen und/oder durch persönliche schriftliche Eingaben an die zuständigen Landtags-Abgeordneten gegen die beabsichtigte Eingemeindung zu protestieren“.[363] Der Betriebsrat forderte die Parlamentarier in der Landeshauptstadt auf, „alles zu tun, damit die Selbständigkeit der Stadt Leverkusen weiterhin gewährleistet“ blieb. Die dafür erforderliche Erweiterung des Stadtgebietes wurde mit engen Beziehungen zwischen Leverkusen und der benachbarten Kreisstadt begründet. Verflechtungen bestünden ausschließlich in dem gemeinsamen Wirtschafts-, Siedlungs- und Entwicklungsraum Leverkusen/Opladen. Der Raum werde auch von der Bevölkerung als Einheit begriffen: „Es ist kein Zufall, daß ca. 75% der Bayer-Mitarbeiter in diesen beiden Städten wohnen. Sie wissen die vielen Vorteile zu schätzen, die ihnen aus der langjährigen fruchtbaren Wechselwirkung zwischen Werk und Stadt erwachsen sind“. Der Betriebsrat hob dabei die von der Bayer AG finanzierte Kulturförderung hervor. Hierdurch werde „ein kulturelles Angebot von hohem Niveau zu angemessenen Preisen und in erreichbarer Nähe“ garantiert, wovon die gesamte Stadt profitiere: „Zusammen mit ihren Familien repräsentieren die Bayer-Mitarbeiter schätzungsweise 70% der gesamten Bevölkerung Leverkusens.“[364]

Andere Berufsgruppen und Einrichtungen wandten sich ebenfalls mit Stellungnahmen und Petitionen an den Landtag. Die Ärzteschaft sah „für den Fall der Eingemeindung ihrer Stadt nach Köln ihre ausgezeichnete ärztliche Versorgung gefährdet“, der Arbeitskreis Leverkusener Schulpflegschaften fürchtete, „in den großen, unerfreulichen Schultopf Kölns zu wandern“.[365] Nach Ansicht des Landesverbandes des Bundes der kinderreichen Familien war Köln bereits bei derzeitiger Größenordnung nicht in der Lage, sich selbst zu verwalten.[366] Im Falle eines Anschlusses an Köln drohten neben Einbußen bei den Sozialleistungen auch Verschlechterungen beim Sport- und Kulturangebot. Die (Spitzen-)Sportler prognostizierten schlechte Trainingsbedingungen, da den Leverkusener Vereinen in der Rheinmetropole jegliche finanzielle und materielle Unterstützung durch die Stadt fehlen würde. Die Karnevalisten verwiesen darauf, dass kein Platz mehr für einen großen Karnevalszug in Leverkusen bliebe und dieser zwangsläufig zu

362 Schreiben der Bayer-Werksleiterbüros an den Vorstand, Leverkusen, 28.8.1974; Einschreiben des Vorstandes der Bayer AG an Oberbürgermeister van Nes Ziegler, Leverkusen, 1.8.1974; beide in: BAL, Kommunale Neugliederung.

363 Interne Mitteilung von Eberhard Weise an die Direktoren der Bayer-Werke zur Gebietsreform, Leverkusen, 15.7.1974, in: BAL, Kommunale Neugliederung.

364 Schreiben des Betriebsrates der Bayer AG (Weber) an die Abgeordneten des Landtags NRW, Leverkusen, 26.7.1974, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/99, Bd. 10.

365 Schreiben der Leverkusener Ärzte, Leverkusen, 7.9.1974; Schreiben des Arbeitskreises Leverkusener Schulpflegschaften an das Präsidium des Landtags, Leverkusen, 23.8.1974; beide in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/99, Bd. 10.

366 Stellungnahme des Bundes kinderreicher Familien, Landesverband NW e.V. an die Abgeordneten des Landtags, Leverkusen, 4.9.1974, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/7/99, Bd. 10.

einem „Mini-Zug“ schrumpfen würde.[367] Wieder andere hoben besonders die zu erwartenden finanziellen Mehrbelastungen wie höhere Grund- und Gewerbesteuern, Müllabfuhr- und Abwassergebühren oder Hundesteuer hervor.[368]

Schließlich sammelten über 200 Helfer rund 66 000 Unterschriften gegen eine Eingemeindung nach Köln.[369] Zum Vergleich: Nur ein halbes Jahr zuvor hatten sich von den rund 73 000 Leverkusener Stimmberechtigten lediglich 314 für das Volksbegehren ausgesprochen. Als die Unterschriftenlisten dem Landtagspräsidenten am 6. September 1974 überreicht wurden, sprach die Lokalpresse von einem „beeindruckenden Dokument Leverkusener Bürgerwillens“.[370]

Doch nicht nur in Leverkusen, sondern auch in der Kreisstadt Opladen bildete sich im August 1974 unter dem Motto „Aktion für den gemeinsamen Lebensraum Opladen/Leverkusen (OP-LEV)“ eine Bürgerinitiative. Zunächst blieben ihre Ziele jedoch vage, und in der Öffentlichkeit entstanden Irritationen über Sinn und Zweck dieser Offensive. Zielte die Hervorhebung des einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsraumes beider Städte nun auf den Zusammenschluss Opladens und Leverkusens oder wurde die Einkreisung Leverkusens angestrebt? Erst als die allgemeine Kritik wuchs, sprach sich die Aktion deutlich für Letzteres aus. Der Rat der Kreisstadt, vertreten durch Bürgermeister Bruno Wiefel, distanzierte sich allerdings von der Bürgerinitiative, da ihr Name einen Zusammenschluss von Leverkusen und Opladen begünstige. Es werde der Eindruck erweckt, so die Argumentation, die Bürger der Städte Opladen und Bergisch Neukirchen präferierten eine Eingemeindung nach Leverkusen. Vielmehr hoben die Ratsvertreter noch einmal ausdrücklich hervor, dass es einen einheitlichen Lebensraum Opladen/Leverkusen nicht gebe, und verwiesen dabei auf die im Auftrag der Stadt erstellten Strukturgutachten wissenschaftlicher Institute.

Hatte sich die Initiative „OP-LEV“ auch mündlich gegen dieses Zusammengehen beider Städte ausgesprochen, so setzte sie sich laut Kreistag „ausschließlich aus Angehörigen der Bayer-Werke bzw. ihrer Tochter-Gesellschaften zusammen“:[371] Sprecherin des Aktionskreises war die Bayer-Betriebsratsangehörige Anneliese Böllert, und im Auftrag der Bayer AG wurden beispielsweise 10 000 orange „OP-LEV“-Kfz-Aufkleber bestellt.[372] Das Opladener Aktionsbündnis sammelte jedoch

[367] NRZ vom 22. 7. 1974: Kultur und Soziales gefährdet; NRZ vom 22. 7. 1974: Gebietsreform belastet auch die Karnevalisten; NRZ undat. [Juli 1974]: Auch die Asse wollen nicht nach Köln. „Der Spitzensport in dieser Stadt wäre tot“; Artikel auch in: StdAL, ZA 5110.02.

[368] NRZ vom 30. 8. 1974: Eingemeindungsfragen „im Spiegel der Zahlen“. In Köln ist sogar die Hundesteuer teurer.

[369] Informationen aus Leverkusen 1974, Heft 7, hg. vom städt. Presse- und Verkehrsamt Leverkusen, auch in: StdAL, ZA 5110.02.

[370] Bauschen: Opladen, S. 141 f. Siehe auch Schreiben der Aktionsgemeinschaft „LEV muß leben“ an Ministerpräsident Heinz Kühn zu den Aktionen in Leverkusen, Leverkusen, 26. 8. 1974, in: LA NRW R, NW 264–97.

[371] Schreiben des Rates der Kreisstadt Opladen (Wiefel) an John van Nes Ziegler, Opladen, 5. 9. 1974, in: HAStK, Acc. 1113, Nr. 134. Zur personellen Zusammensetzung der Bürgerinitiative und der dadurch bedingten engen Verbindung zu den Bayer-Werken siehe Leverkusener Rundschau vom 23. 8. 1974: Schützenhilfe aus Opladen kontra Köln.

[372] Vermerk Presseamt, Leverkusen, 23. 8. 1974, in: StdAL, Presseamt, Nr. 130.337.

nur rund 8500 Unterschriften für die Einkreisung Leverkusens und blieb damit deutlich hinter den eigenen Erwartungen von 15 000 Stimmen zurück.[373] Auch diese Unterschriften wurden Anfang September dem Landtagspräsidenten übergeben – allerdings ohne Erfolg.[374] Der Landtag entschied im selben Monat im Sinne Leverkusens.

Da es im Fall Leverkusen – anders als z. B. im Fall des zwischen Großstädten eingekeilten Wattenscheid – mehrere für die Landesregierung akzeptable Neuordnungsalternativen gab, ohne das gesamte Reformprogramm in Frage zu stellen, hatten die Bemühungen zur Abwehr der Eingemeindungsforderungen der Nachbarn Erfolg. Letztlich ging Leverkusen durch die Fusion mit Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf vergrößert und gestärkt aus dem Selbstständigkeitskampf hervor.

5. Von der Bürgeraktion zur Bürgerpartei?

Die kommunale Neuordnung konnte nach dem bewährten Verfahren in der vorgesehenen Zeit umgesetzt werden. In der Diskussion um die Bedeutung des Volksbegehrens und insbesondere hinsichtlich der Bewertung seines Ausganges prallten die unterschiedlichen Demokratievorstellungen, repräsentativ-demokratisch oder basisdemokratisch orientiert, noch einmal unmittelbar aufeinander.

Enttäuscht, aber nicht entmutigt, schloss der Vorsitzende der „Aktion Bürgerwille“, Klaus Steilmann, ein weiteres Volksbegehren gegen die Neuordnung nicht aus. Zwar habe man mit dem ersten Volksbegehren die gesteckten Ziele nicht erreicht, aber man habe aus diesem Verfahren für die Zukunft gelernt. Ein zweites Volksbegehren nach Abschluss der Gebietsreform könne sich auf die Revision der gesamten Gesetzgebung im Neuordnungsverfahren beziehen: „Wir haben zum Teil sehr dilettantisch in der Organisation handeln müssen, weil es alles sehr kurzfristig geplant war, aber ich glaube, dass wir doch in Zukunft bei einer neuen Version wesentlich sorgfältiger und vor allen Dingen auch wesentlich kontrollierter die Sache behandeln können.“[375]

Ministerpräsident Kühn zeigte sich wenig beeindruckt von diesen Ankündigungen. Das erste Volksbegehren hatte nicht die nötige Mehrheit in der Bevölkerung gefunden, so dass er sich in Sicherheit wiegen konnte. Bei den Neuordnungsgesetzen handelte es sich um Entscheidungen, die von der Mehrheit des Parlaments getragen worden seien. Diesen Mehrheitsentscheidungen habe sich in einer

[373] Schreiben der Aktion „Für den Lebensraum Opladen/Leverkusen“ an Heinz Kühn zur Unterschriftensammlung gegen eine Eingemeindung Leverkusens nach Köln, Opladen, 9. 9. 1974, in: LA NRW R, NW 264–97; Bergische Post vom 14. 9. 1974: Das Hauptziel nicht voll erreicht? Aktion „Lebensraum“ sammelte 8. 549 Unterschriften.

[374] Die Unterschriften-Listen lagen dezentral in der Stadt Opladen aus. Vgl. Bauschen: Opladen, S. 141 f.

[375] Klaus Steilmann nach der Feststellung des verlorenen Volksbegehrens, in: WDR, Landesforum, 1. 3. 1974, in: LA NRW R, NW 370–602. Die kritische Selbsteinschätzung angesichts des Termindrucks kann allerdings kaum über das professionelle Vorgehen der „Aktion Bürgerwille“ hinwegtäuschen.

Demokratie „jeder zu beugen".[376] Dies galt sowohl für die Regierung als auch – wenn auch von Kühn nicht explizit genannt – für die Bevölkerung. Die Neuordnungsentwürfe der Landesregierung seien intensiv diskutiert und geprüft worden und hätten den Landtag bisher nicht ohne zahlreiche Abänderungen passieren können. Schwierige Sachzusammenhänge wie etwa die kommunale Gebietsreform eigneten sich aus Sicht des Ministerpräsidenten aufgrund ihrer Komplexität und der möglichen Gefahr einer Emotionalisierung überhaupt nicht für eine Fragestellung im Volksbegehren. Als weitere Themen, die nicht über Bürgerabstimmungen zu regeln seien, nannte er exemplarisch die Einführung der Todesstrafe oder – und hier spielte er auf eine gerade erfolgte Lehrplanänderung an – die Aufnahme der Mengenlehre in den Schulunterricht.[377]

Vor dem Hintergrund des fehlgeschlagenen Volksbegehrens konnten sich die Landesregierung und der Landtag sogar in ihren Neuordnungsplänen und ihrem Vorgehen bestärkt fühlen. In den bereits abgeschlossenen Neuordnungsräumen Bonn, Aachen und Bielefeld wurde das Volksbegehren nur wenig unterstützt, obwohl es auch dort kontroverse Reformdebatten über den Zuschnitt der neuen Gemeinde- und Kreisgrenzen gegeben hatte. Die Bevölkerung schien, wie Innenminister Weyer zufrieden und dabei auch etwas überrascht feststellte, die vollzogene Neuordnung trotz der vorher geäußerten Bedenken zu akzeptieren.[378] Dies stimmte zuversichtlich, dass sich auch die derzeit unzufriedenen Bürger und Bürgerinnen nach Vollzug der Neuordnung mit deren Ergebnis abfinden würden. Insbesondere die Ergebnisse in Bielefeld machten deutlich, dass „sich die Bürger doch sehr schnell ein[gewöhnen] in das demokratische Gemeinschaftsleben dieser neuen Stadt", und das „viel schneller und viel besser und viel leichter, als wir es vor Jahren noch angenommen" hatten.[379]

Laut Weyer zeige das Ergebnis des Volksbegehrens auch, dass die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung an Neuordnungsfragen überflüssig sei. In den Kommunen, in denen sich die Bevölkerung gegen Eingemeindungen, Zusammenschlüsse und Einkreisungen wandten, sprachen sich auch die Räte mit zumeist einstimmig gefassten Resolutionen gegen diese Neuordnungsmaßnahmen aus. Das direkte Bürgervotum brachte damit nach Ansicht Weyers keine neuen Erkenntnisse und Aspekte in das Neuordnungsverfahren. Die ablehnende Haltung vor Ort sei in den einzelnen Fällen bereits vorher bekannt gewesen, die „Bevölkerung hat im Grunde genommen das Anliegen der Räte nur bestärkt".[380] Auf diese Bestätigung konnte nicht nur nach Meinung Weyers, sondern auch nach der des Oppositionsführers Köppler und anderer Landesparlamentarier verzichtet werden. In dem Neuordnungsverfahren werde die Bürgermeinung im Rahmen der repräsentativen Demokratie über die Befragung und Anhörung der Kommunalparlamente somit ausreichend berücksichtigt. Zudem

[376] So Ministerpräsident Kühn, in: ebd.
[377] So Kühn, in: ebd.
[378] So Innenminister Weyer, in: ebd.
[379] So Dieter Haak (SPD, MdL und Ratsmitglied in Hagen), in: ebd.
[380] So Innenminister Weyer, in: ebd.

hatten die politischen Parteien parteiinterne Anhörungen vorgenommen.[381] Der „Aktion Bürgerwille“ wurde vorgeworfen, mit ihrer Agitation gegen die Düsseldorfer Neuordnungspläne und dem Volksbegehren den Landtag und die repräsentative Demokratie unterlaufen zu wollen.

Die Eingemeindungsgegner wurden wiederum nicht müde zu erklären, dass sie sich zur Verhinderung von umfangreichen Eingemeindungen lediglich eines verfassungsmäßig eingeräumten Rechts bedient hätten, das in der Geschichte Nordrhein-Westfalens bisher nur noch nie praktiziert worden sei. Zu unbekannt und neu schien dieses plebiszitäre Instrument der Willensartikulation. Der Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Herrschaft durch Wahlen und Abgeordnete) wurde von der „Aktion Bürgerwille“ und dem Volksbegehren nicht angetastet. Das Grundgesetz kannte Volksbegehren im Zusammenhang von Neugliederungen der Länder (Länderneuordnung); die Landesverfassungen von Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen räumten das grundsätzliche Recht auf Volksbegehren und Volksentscheid ein. Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung hatte bis 1967 auch die Möglichkeit vorgesehen, bei Gebietsänderungen den Willen der betroffenen Kommune durch Ratsbeschluss oder durch Abstimmung der Wahlberechtigten zu ermitteln. Die Beteiligung und Mitsprache der Bürger durch Wahlen und durch Volksabstimmungen war damit rechtlich fest verankert.[382]

Die Zwanzig-Prozent-Marge für ein erfolgreiches Volksbegehren wurde allerdings von manchem Zeitgenossen für zu hoch gehalten. Sie schließe reelle Chancen für eine erfolgreiche Durchführung von vornherein aus. Landtagspräsident Wilhelm Lenz (CDU) teilte diese Bedenken indes nicht. Die Bundesrepublik Deutschland sei eine repräsentative Demokratie und dies komme durch die nordrhein-westfälische Landesverfassung zum Ausdruck. Er wies auf die nach dem Grundgesetz hervorgehobene und bedeutende Funktion der politischen Parteien hin: „Der Bürger, der sich zu einer Auffassung bekennt, muß eben sehen, daß er in seiner oder einer politischen Partei sie zum Tragen bringt. Die Bürger sind aufgerufen, das, was sie wollen, durch ihre Mitarbeit in den politischen Parteien zum Zuge zu bringen.“[383] Direktdemokratische Ausnahmen der Entscheidungsfindung mussten nach Meinung des Landtagspräsidenten nicht erleichtert werden, vielmehr hielt er die bestehende Regelung für „vernünftig“.

Die „Aktion Bürgerwille“ griff die demokratietheoretischen Argumente ihrer Kritiker auf und stellte in Frage, ob das bisherige Neuordnungsverfahren tatsächlich dem Modell der repräsentativen Demokratie Rechnung trug. Sie griff insbesondere die auch von anderer Seite bereits formulierte Kritik am sogenannten Zehnerklub auf:[384] Die Neuordnung werde überhaupt nicht vom Landtag mit seinen zweihundert Abgeordneten, sondern von einem kleinen Kreis von rund zehn Personen entschieden. Bereits vor den eigentlichen Beratungen im Landtag seien über interfraktionelle Gespräche in diesem Arbeitskreis zentrale Neuordnungsregelungen nicht nur vorbereitet, sondern bereits festgelegt worden. Die an-

[381] Ebd.
[382] Vgl. Politisches Arbeitspapier der Aktion Bürgerwille e.V. [1974], in: HBV WAT, St. 23.
[383] Vgl. Sendeprotokoll, WDR Landesforum, 1.3.1974, in: LA NRW R, NW 370–602.
[384] Zum „Zehnerklub“ siehe Kap. II. 2.

schließenden Diskussionen und Abstimmungen im Landtag über die Neuordnungsgesetze und die Zukunft der Städte und Gemeinden seien Scheingefechte und nur noch aus formalen Gründen erfolgt, entscheidende inhaltliche Konsequenzen hätten sich hieraus nicht mehr ergeben. Mit diesem Vorgehen stünde „nicht die Sachlösung, sondern das politisch Machbare" im Vordergrund.[385]

Provozierend wurde nicht nur von der „Aktion Bürgerwille" angemerkt, dass Heimatstädte oder Wohnorte von einflussreichen Landespolitikern und -parlamentariern besonders von der Neuordnung profitierten. Genannt wurden in diesem Zusammenhang u. a. Hagen, der Geburtsort Willi Weyers (FDP), Duisburg als Arbeitsstätte Franz-Josef Antwerpes' (SPD) oder Hamm, vertreten durch Günter Rinsche (CDU).[386] Köln als Geburts- und Wirkungsstätte von Heinz Kühn und John van Nes Ziegler (beide SPD) war gleich mit zwei einflussreichen Repräsentanten im Landtag vertreten.[387] Bei diesem Vorwurf blieb allerdings unberücksichtigt, dass Großstädte mit einer zentralen Bedeutung, wie beispielsweise Köln, gewissermaßen zwangsläufig über mehrere „Stadtkinder" im Landtag verfügten.

Eine gezielte Bevorzugung einzelner Kommunen aufgrund von Fürsprachen einflussreicher Repräsentanten lässt sich aus den Akten nicht belegen. Dies könnte zum einen darauf beruhen, dass keine relevanten informellen Absprachen erfolgt waren, oder zum anderen darauf, dass solche Arrangements aus der Sache begründet unter Verzicht auf Schriftlichkeit getroffen wurden. Es ist kaum von der Hand zu weisen, dass es von Vorteil sein konnte, einen starken Vertreter in den für die Neuordnungsentscheidungen zuständigen Organen oder Gremien zu haben. Dies konnte einen exklusiven Zugang zu wichtigen Nachrichten bedeuten. Dieser Informationsvorsprung gegenüber anderen Gebietskörperschaften konnte in der unruhigen Zeit der Gebietsreform, in der es auf schnelles Reagieren auf planerische wie politische Veränderungen ankam, einen entscheidenden Vorteil bringen. Gleichzeitig bestand die Möglichkeit, über einen ortskundigen Interessenvertreter gezielt an zentraler Stelle auf allgemeine wie konkrete Neuordnungsentscheidungen Einfluss zu nehmen. Dass solche Befürchtungen auch bei den Zeitgenossen bestanden, macht die Aufregung der Porzer Sozialdemokraten deutlich. Sie werteten es als einen „Affront", dass für den aus dem „Zehnerklub" ausgeschiedenen Fritz Kassmann Kölns Oberbürgermeister John van Nes Ziegler nachrückte, „ausgerechnet der Oberbürgermeister jener Stadt, die ihren Eingemeindungshunger über alle sachlichen Gesichtspunkte" stelle.[388]

[385] Aufruf der Aktion Bürgerwille zur Beteiligung am Volksbegehren vom 14. 2. 1974, in: LA NRW R, NW 370–602.

[386] Die „Aktion Bürgerwille" unterstellte der CDU ein Interesse an einer großen Stadt Hamm, da sie hoffen konnte, einen Oberbürgermeister im Ruhrgebiet zu stellen. Andererseits mochte die SPD wiederum darauf spekulieren, mittels umfangreicher Eingemeindungen die bisherige CDU-Mehrheit in Hamm zu brechen. Vgl. Benfer: Der Kampf, S. 15 f., 66 f.

[387] Aufruf der Aktion Bürgerwille zur Beteiligung am Volksbegehren vom 14. 2. 1974, in: LA NRW R, NW 370–602.

[388] Schreiben des SPD-Stadtverbandes Porz (Klaus Keil) an den SPD-Landesvorstand vom 29. 1. 1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17.

Einflussreiche Fürsprecher an strategisch wichtigen Stellen konnten nicht nur die Durchsetzung von Gebietsforderungen, sondern auch den Erhalt der Selbstständigkeit einer Stadt befördern, dies deutet zumindest der Fall der Stadt Pulheim an.[389] Pulheim, das im Nordwesten von Köln und damit ebenso wie Porz, Rodenkirchen oder Wesseling vor der Haustür der expansionsfreudigen Domstadt lag, fiel nicht den weitreichenden Kölner Gebietsforderungen anheim. Es war mit seinem Ratsherrn und Neuordnungsexperten der CDU, Bernhard Worms, prominent bei zentralen Neuordnungserörterungen und -entscheidungen vertreten.

Mit ihrer Unterschrift zum Volksbegehren hatten rund 720 000 Wähler unübersehbar ihren Unmut geäußert und die Düsseldorfer Neuordnungspläne samt Umsetzungsverfahren kritisiert. Bei den Landtagswahlen 1970 wäre eine politische Gruppierung mit diesem Stimmenanteil drittstärkste Kraft im Landtag geworden. Die FDP, die mit Innenminister Weyer prominent in die Gebietsreform involviert war, hatte 1970 weniger als 500 000 Stimmen erzielt. Kritik und Unmut über die Düsseldorfer Neuordnungsentscheidungen verliefen quer durch alle Parteien und ließen vor Ort eine parteiübergreifende Abwehrfront entstehen. Nicht nur in Wattenscheid kämpften Christ- und Sozialdemokraten Seite an Seite gegen die Neuordnung bzw. gegen den Verlust der Selbstständigkeit ihrer Stadt.

Da die lokale Parteibasis zunehmend das Vertrauen in ihre Landesvertreter und -organisationen verlor, wurde über die Gründung einer neuen Bürgerpartei in der Nachfolge der „Aktion Bürgerwille“ öffentlich spekuliert.[390] Doch so weit wollte der Aktionsvorstand nicht gehen, da die Initiative zumeist erhebliche Unterstützung von den Parteistellen vor Ort erfahren hatte. Auf der Großveranstaltung am 10. Januar 1974 in der Wattenscheider Stadthalle wies der Aktionsvorsitzende Steilmann energisch Behauptungen zurück, dass es Ambitionen gebe, die „Aktion Bürgerwille“ in eine Partei umzuwandeln.[391] Auch die etablierte Parteipolitik gab sich selbstbewusst. Sie räumte der Gründung einer neuen Bürgerpartei keine realistischen Chancen ein. Christdemokraten würden immer Christdemokraten bleiben.[392] Gleiches gelte für Sozialdemokraten. Diese Zuversicht konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass seitens der politischen Parteien auch Befürchtungen laut wurden, aus der „Aktion Bürgerwille“ könnten Wählergemeinschaften entstehen.[393]

Zur dritten Lesung des Entwurfs über das Ruhrgebiet-Gesetz am 8. Mai 1974 im Landtag schickte die „Aktion Bürgerwille“ ein Rundfax an die politischen Redaktionen der lokalen und regionalen Tageszeitungen und an die Rundfunk- und Fernsehsender. In der darin abgegebenen Erklärung wurden in einem Rundum-

389 Vgl. hierzu auch Gärtner: Der Landtag, S. 31.

390 WAZ vom 11. 1. 1974: Rechtsanwalt spekulierte auf neue Bürgerpartei.

391 Vgl. Niederschrift über die Großveranstaltung der Aktion Bürgerwille am 10. 1. 1973 in Wattenscheid, in: HBV WAT, St. 23; siehe auch Protokoll über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille am 2. 2. 1972 in Wattenscheid, in: HBV WAT, St. 23.

392 Gespräch der WAZ-Redaktion mit dem Wattenscheider Vorsitzenden der CDU-Ratsfraktion, Erwin Becker, in: WAZ vom 6. 12. 1973: Rubrik Bei der WAZ zu Gast: Wir fühlen uns verschaukelt.

393 Ruhr Nachrichten vom 19. 12. 1973: Krebs: „Ich wünschte, daß Vertrauensfrage gestellt wurde [sic]!“

schlag die drei Landtagsfraktionen abgeurteilt, die sich mit dem „Prestige-Projekt Neuordnung“ von der Landesbürokratie abhängig gemacht hätten. Ein Landtag, der die Gesetzesvorlage verabschiede, schade „dem Geist der Verfassung und der Demokratie in diesem Lande“. Habe die Regierungskoalition aufgrund der groben Missachtung des Bürgerwillens ohne Frage bei den nächsten Landtagswahlen mit hohen Stimmeneinbußen zu rechnen, so brauche auch die CDU nicht darauf zu spekulieren, dass ihr der „Wahlsieg in den Schoß“ fallen werde, da sie sich in der Neuordnungsfrage nicht als Alternative zur SPD und FDP gezeigt habe. Darum müsse sich „gerade die CDU in Nordrhein-Westfalen mit Kühns (SPD) Neuordnungspaladin Dr. Worms (CDU) […] während des Wahlkampfes auf Widerstände durch die Aktion Bürgerwille einrichten“. Die Erklärung enthielt die explizite Aufforderung zum Boykott bei den nächsten Landtagswahlen.[394]

Zielten die Aktivitäten der „Aktion Bürgerwille“ auch nicht auf die Gründung einer neuen politischen Partei und hegte der Vorstand sogar ein gewisses Unbehagen gegen diese Vorstellung, so wollte er aber in Anbetracht der partiell erzielten enorm hohen Eintragungsergebnisse die Bildung örtlich begrenzter politischer Bündnisse nicht ausschließen. Auch nach dem Volksbegehren wollte die „Aktion Bürgerwille“ den „Politikern mit massivem politischem Druck gegenübertreten“, um doch noch ein Umdenken und einzelne Änderungen zu bewirken. Als Druckmittel dienten ihr die Ankündigung weiterer Klagen und die Androhung einer Bürgermobilisierung bei den nächsten Wahlen. So hätten der Landtag und die politischen Parteien „dafür Sorge zu tragen, dass sich nicht aufgrund des Versagens der Parteien in der Frage der kommunalen Neuordnung und insbesondere in der Missachtung des Bürgervotums eine neue Partei“ bildete.[395]

In den „Hochburgen“ der Aktionsgemeinschaft fühlten sich Bürger und Bürgerinnen als Parteimitglieder oder Wähler in der Neuordnungsfrage nicht nur unzureichend von der Landespolitik samt Landesregierung und Landtag vertreten, sondern sahen sich auch verraten und getäuscht. Sie gingen mit ihrem direktdemokratischen Engagement neue Wege, ihre Wünsche und Interessen zu artikulieren und durchzusetzen. Die Fronten verliefen damit weniger zwischen den politischen Parteien und Fraktionen als vielmehr zwischen kommunaler und Landesebene.

[394] Alle Zitate in: Erklärung der Aktion Bürgerwille zur 3. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes am 8.5.1974 im Landtag, Wattenscheid, 6.5.1974, in: HBV WAT, St. 25. Zu den Landtags- und Kommunalwahlen von 1975 vgl. Kap. IV. 3.

[395] Niederschrift über die Vorstandssitzung der Aktion Bürgerwille in Wattenscheid am 12.3.1974, in: HBV WAT, St. 25.

IV. Vom Kompensationsgedanken zum Modell der dezentralen Stadt: Stadtbezirke

Vor dem Hintergrund der heftigen öffentlichen Kontroversen, die z. B. die Verabschiedung der Notstandsgesetze am 30. Mai 1968 auf Bundesebene ausgelöst hatten, erscheint die geräuschlose Änderung der Kommunalverfassungen zur einfacheren und schnelleren Durchführung der kommunalen Gebietsreform bemerkenswert. Zwar hatte seit den späten 1960er Jahren auch innerhalb der bundesrepublikanischen Bevölkerung allgemein das Interesse an dem Themenkomplex Demokratie, Bürgerrechte und Selbstbestimmung stark zugenommen und Eingriffe in Partizipationsrechte waren zumeist von massiven Protesten der außerparlamentarischen Opposition begleitet worden.[1] Die Einschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Kommunen und Bevölkerung bei Gebietsänderungen und Gemeindeauflösungen fand aber, wie im Folgenden gezeigt wird, so gut wie unbemerkt von der Öffentlichkeit statt.

Die Gebietsreform rüttelte an Grundlagen des Staates. Sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassungen beinhalten einen Bestandsschutz für Gemeinden. Diese Existenzgarantien beziehen sich jedoch nicht auf die einzelne Gemeinde, sondern allgemein auf die Institution der Gemeinde. Die verfassungsrechtlich abgesicherte Selbstverwaltungsgarantie hinderte den Gesetzgeber lediglich daran, Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich abzuschaffen und das Land in rein staatliche Verwaltungseinheiten einzuteilen. Ein individuelles Existenzrecht einer Gemeinde ließ sich aus der Selbstverwaltungsgarantie und dem Institutionsschutz nicht ableiten.[2]

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für kommunales Handeln bestimmten sich nach der Gemeinde- und Kreisordnung. Wurde auch das Organisationsrecht der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften gemeinhin als kommunales Verfassungsrecht bezeichnet, so handelte es sich bei diesen Regelungen um einfachrechtliche Bestimmungen, für die der Landesgesetzgeber zuständig war. Sowohl Befürworter als auch Gegner umfangreicher Eingemeindungen stützten sich bei der Begründung ihrer Standpunkte auf die Kommunalverfassung. Nach der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens war das Gebiet jeder Gemeinde so zu bemessen, dass „die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt" blieb,[3] wie die Kritiker weitreichender Neuordnungsmaßnahmen hervorhoben. Mit den Neugliederungsgesetzen erfolge eine Überbewertung des administrativen Effektivitätsgedankens zu Lasten der örtlichen Verbundenheit und der Partizipationschancen an lokaler Politik. Die neuen Großeinheiten würden die Gemeinde auf Verwaltungseinheiten reduzieren. Die Gemeinde als gesellschaftliche Einheit, als ein durch Ortszugehörigkeit definiertes Sozialgebilde, gehe verloren, wurde den Reformern vorgehalten.[4]

1 Neidhardt/Rucht: Protestgeschichte, S. 38–42.
2 Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.
3 § 5 GO NRW vom 21. 10. 1952, GV.NW. 1952, S. 269–281.
4 Vgl. Kap. III. 1.

Verfechter von großen Planungs- und Verwaltungseinheiten führten wiederum an, dass die Größe des Gemeindegebietes neben dem lokalen Gemeinsinn auch die „Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben" sichern müsse.[5] Mit der Bildung von größeren, leistungskräftigeren Kommunen werde, so wurde argumentiert, die kommunale Selbstverwaltung nicht abgeschafft, sondern erst die Voraussetzungen für ihr Funktionieren geschaffen. Insbesondere die auf dem Land vorhandenen Zwerggemeinden verfügten kaum über ausreichend eigene Finanz- und Wirtschaftskraft, um den Grundbedürfnissen ihrer Einwohner gerecht zu werden.[6] Griff dieses Argument im ländlichen Raum angesichts der dort häufig noch existierenden kleinen und Kleinstgemeinden auch stärker als in städtischer geprägten Gebieten, so hatte der Leistungsaspekt vor dem Hintergrund der verbindlichen Aufgabenzuschreibungen im gestuften Zentrenmodell generelle Bedeutung.[7]

Da die Gemeinde- und Kreisordnungen konkrete Bestimmungen zur Gebietsänderung und Gemeindeauflösung enthielten, kam ihnen eine zentrale Rolle bei der Gebietsreform zu. Der nordrhein-westfälische Landtag sah sich zur Durchführung der kommunalen Neuordnung in den 1960er/1970er Jahren und zur Bewältigung ihrer Folgen mehrfach veranlasst, zahlreiche Änderungen in den rechtlichen Grundlagen der Kommunalverfassung vorzunehmen. Dies betraf sowohl im Vorfeld der Gebietsreform die gesetzlichen Bestimmungen zu den Mitwirkungsmöglichkeiten der betroffenen Kommunen und der Bevölkerung als auch die Einführung bzw. den Ausbau der Ortschafts- oder Bezirksverfassungen gegen Ende und nach Abschluss der Neuordnung. Welche Relevanz etwa dieser zusätzlichen kommunalen Ebene zugedacht wurde und wie die Rechtsstellung der Bezirke ausgestaltet werden sollte, blieb lange Zeit unklar. Dabei handelte es sich bei dem Konzept der gegliederten Großstadt um kein neues Instrument der zeitgenössischen Verwaltungswissenschaft, die Einrichtung von Stadtbezirken war vielmehr in einigen Städten bereits mehr oder minder intensiv erprobt worden.

1. Historischer Kontext: Stadt und Stadtbezirke

Die Möglichkeit, größere Städte in Bezirke einzuteilen, kannten bereits die Rheinische und die Westfälische Städteordnung aus dem Jahre 1856. Leitend hierfür war neben dem Wunsch einer Festigung nachbarschaftlicher Bindungen insbesondere der Gedanke einer administrativen Dezentralisierung zur Entlastung der

[5] § 5 GO NRW.

[6] Im Jahre 1966 gab es in NRW 566 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern. Vgl. Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, S. 11; Ministerialdirigent Eising, Referat und Diskussion zur kommunalen und staatlichen Neuordnung in NRW auf dem Kommunalvertretertag NRW, Gemeinsame Sitzung des Landeshauptausschusses mit den Kommunalvertretern der FDP in Oberhausen am 18. 11. 1967, in: ADL, FDP-Landesverband (Landeshauptausschuss), Nr. 26910.

[7] Zu den gemeindlichen Grundtypen und deren kommunalverfassungsrechtlicher Ausgestaltung vgl. Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, S. 22–24, 26–28.

Verwaltung.[8] Die Schaffung von Bezirken stand im Ermessen der Städte und wurde recht uneinheitlich genutzt. Mit der Systematisierung und Ausdifferenzierung einer arbeitsteilig tätigen Großstadtverwaltung verkümmerten allerdings zumeist die ohnehin schwachen Ansätze einer stadtteilbezogenen Verwaltungsgliederung wieder. Hieran änderte auch das enorme Städtewachstum im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts kaum etwas.

Die entscheidenden Impulse für die sich allmählich entwickelnde verwaltungswissenschaftliche Diskussion über eine Dezentralisierung großstädtischer Administration gingen von der ersten großen Eingemeindungswelle Anfang des 20. Jahrhunderts aus.[9] Um die Jahrhundertwende entwickelte Hugo Preuß seine Vorstellungen von einer inneren kommunalen Dezentralisation. Für den Staats- und Verfassungsrechtler Preuß ließ nicht nur das rapide Städtewachstum mit den stark zunehmenden Einwohnerzahlen, sondern auch der enorm gestiegene Arbeitsaufwand in der großstädtischen Verwaltung ein Festhalten an dem vorherrschenden Zentralprinzip als unzweckmäßig erscheinen.[10] Preuß war maßgeblich an der Konzeption der Verfassung Groß-Berlins von 1920 beteiligt. Die unterschiedlichen Interessen der zu einer Einheitsgemeinde zusammenzuführenden acht Städte und 87 Gemeinden wurden über eine Bezirksverfassung ausgeglichen. In der neuen dezentralisierten Stadt wurde ein voll entwickeltes zweistufiges Verwaltungssystem eingeführt (Berliner Modell). Die Bezirke erhielten gewählte Stadtteilvertretungen und eigene Verwaltungsapparate, so dass ihnen gemeindeähnliche Funktionen zukamen.[11]

Die auch in anderen preußischen Städten praktizierten Eingemeindungen ließen weitere Stadtteilvertretungen entstehen. Anfang der 1920er Jahre sind hier die örtlichen Verwaltungsstellen und Ausschüsse in den neu eingemeindeten Stadtteilen von Gladbach und Barmen zu nennen.[12] Im Zuge der kommunalen Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes konnten Großstädte seit 1929 für „Ortsteile, die die Bedeutung einer engeren örtlichen Gemeinschaft" besaßen, eine „örtliche Verwaltung" einrichten.[13] Von den 22 an Rhein und Ruhr neugeordneten Großstädten schufen Krefeld-Uerdingen, Essen, Duisburg, Düsseldorf, Mönchen-Gladbach und Wuppertal Verwaltungsbezirke und Stadtteilvertretungen. Entsprechende Pläne lagen auch in Bochum, Hagen, Oberhausen und

[8] Vgl. Albertin/Wersebe: Erfahrungen, S. 1.

[9] Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 1, S. 32 f.; Krabbe: Die deutsche Stadt, S. 68–72, 95–98.

[10] Vgl. Siegfried Grassmann: Hugo Preuß und die deutsche Selbstverwaltung, Lübeck/Hamburg 1965, S. 34–38; ders.: Dezentralisation und Zentralisation, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. 1, Jena 1918, S. 536–539.

[11] Vgl. Christoph Bernhardt: Zwei Wege der Suburbanisierung im frühen 20. Jahrhundert. Die Stadtregionen Paris und Groß-Berlin 1900–1930, in: Clemens Zimmermann (Hg.): Zentralität und Raumgefüge der Großstädte im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2006, S. 41–59; zur Bezirksverfassung vgl. Thränhardt: Die Bezirksverfassung, S. 181–184; Wolfgang Holler: Bezirksverfassung (I), in: Die Demokratische Gemeinde 29 (1977), S. 205–208, hier S. 205 f.

[12] Vgl. Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 1, S. 34.

[13] Innenminister Willi Weyer in der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW am 8. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4037–4047, hier S. 4038.

Remscheid vor, wurden aber nicht realisiert. Von den genannten Kommunen teilte nur Krefeld sein gesamtes Stadtgebiet in Stadtteile ein, die anderen Städte beschränkten die Einführung einer Stadtteilverfassung auf die eingemeindeten neuen Gemeindegebiete. Die Stadtteilvertretungen waren zumeist als Ausschüsse bzw. Beiräte der örtlichen Verwaltung eingerichtet worden. In Krefeld allerdings wurden sie zumindest teilweise direkt von der jeweiligen Stadtteilbevölkerung gewählt und hatten dort wie auch in Essen neben Vorschlags- und Anhörungsrechten sogar Entscheidungsbefugnisse.[14]

Obwohl im „Dritten Reich" die Kommunen gleichgeschaltet und Rechte der kommunalen Selbstverwaltung ausgehöhlt wurden, lassen sich weiterhin Dezentralisierungsbestrebungen ausmachen. Die in der Weimarer Republik geführten verwaltungswissenschaftlichen Diskussionen wurden fortgesetzt.[15] Galt es auch, das Führerprinzip auf Gemeindeebene zu installieren, so spiegelte sich doch das Dekonzentrationskonzept u. a. in den nationalsozialistischen Gegenmodellen zur Großstadt wider. Im Rahmen einer ideologisch gefärbten Agrarromantik und Großstadtfeindlichkeit galt die übersichtliche und kontrollierbare Kleinstadt bzw. kleinere Mittelstadt als positiv besetztes Gegenbild zum großstädtischen Moloch. Dem propagandistisch aufgewerteten Leitbild des Dorfes sollte durch eine Gliederung der Stadt in Zellen und damit in überschaubare lokale, „dörfliche" Gemeinschaften Rechnung getragen werden.[16] Stadterweiterungen orientierten sich an dem „Prinzip der zellenhaften Struktur räumlicher Einheiten". Dem Konzept einer städtischen Dezentralisierung und der Auflockerung der Innenstädte folgend, wurde der Bau von Stadtrandsiedlungen gefördert und fanden rassenideologisch geprägte Sanierungen von Altstadtbereichen statt.[17]

Nach 1945 blieben Stadterneuerungen und Stadterweiterungen weitgehend vom „entbräunten" Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt geprägt. Das Konzept griff nun stärker den englischen bzw. amerikanischen Modellen entliehenen Gedanken der Nachbarschaftseinheiten (neighborhood unit) auf, der die Vorstellungen von Stadtzellen, Stadtbezirken und Stadtteilen prägte.[18] Das Ende

[14] Vgl. Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 1, S. 34–37; zu Bochum ebd., Bd. 2, S. 246.

[15] Vgl. Tilman Harlander: Zentralität und Dezentralisierung – Großstadtentwicklung und städtebauliche Leitbilder im 20. Jahrhundert, in: Zimmermann: Zentralität, S. 23–40.

[16] Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 1, S. 38; Manfred Walz: Gegenbilder zur Großstadt. Von den nationalsozialistischen Versuchen zur Auflösung der Stadt bis zu den Wiederaufbauphasen nach 1945, in: Stadtbauwelt 65 (1980), S. 59–68; Bernhard Marchand: Nationalsozialismus und Großstadtfeindlichkeit, in: Die Alte Stadt 26 (1999), Heft 1, S. 39–50; Klaus Bergmann: Agrarromantik und Großstadtfeindschaft, Meisenheim am Glan 1970.

[17] Jörg Gutberger: Volk, Raum und Sozialstruktur. Sozialstruktur und Sozialraumforschung im „Dritten Reich", Münster 1996, S. 237–239, Zitat S. 239; vgl. auch Saldern: Inszenierter Stolz, S. 62–65.

[18] Das Modell ging dabei von einer räumlichen Trennung der Bereiche Wohnen, Arbeiten, Erholung und Verkehr aus. Vgl. Johannes Göderitz/Roland Rainer/Hubert Hoffmann: Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, Tübingen 1957; Bernd Schäfers/Gabriele Köhler: Leitbilder der Stadtentwicklung. Wandel und jetzige Bedeutung im Expertenurteil, Pfaffenweiler 1989; Gerd Albers: Ideologie und Utopie im Städtebau, in: Wolfgang Pehnt (Hg.): Die Stadt in der Bundesrepublik, Stuttgart 1974, S. 453–476; Helmut Klages: Der Nachbarschaftsgedanke und die nachbarliche Wirklichkeit in der Großstadt, Stuttgart ^{2}1968.

der nationalsozialistischen Herrschaft brachte in zahlreichen Großstädten Bürger- und Aktionsausschüsse hervor. Zu ihren Hauptaufgaben gehörten die Gewährleistung der Grundversorgung, die Trümmerbeseitigung, die Verhinderung von Plünderungen und die Beteiligung an Maßnahmen der Entnazifizierung. Diese auf das Stadtgebiet verteilten Einrichtungen waren damit anders als frühere oder später folgende stadtteilbezogene Gremien nicht im Zuge von Gebietsreformen, sondern als Folge des Zusammenbruchs der staatlichen Ordnung entstanden. Mit der Konsolidierung der kommunalen Vertretungskörperschaften schwand ihre Bedeutung zwar wieder, in einigen Städten blieben aber Ansätze von stadtteilbezogenen Bürger- und Bezirksauschüssen sowie Bezirksbeiräten erhalten.[19]

Aufbauend auf Verwaltungstraditionen und Erfahrungen mit den Neuordnungen der Weimarer Jahre sah die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung von 1952 die Möglichkeit vor, das Gemeindegebiet in Stadtbezirke einzuteilen. Bei der Einteilung mussten die geschichtlichen Zusammenhänge und die Besonderheiten der Bevölkerungs- sowie Wirtschaftsstruktur berücksichtigt werden. Der Rat konnte für die Erledigung bezirksbezogener Aufgaben Bezirksauschüsse und Bezirksverwaltungsstellen einrichten. Die Möglichkeit zur Bildung von Stadtbezirken griffen in den 1950er Jahren die Städte Duisburg, Wuppertal, Dortmund, Essen, Mönchengladbach, Düsseldorf, Krefeld, Hagen und Remscheid auf. Während die ersten vier genannten Städte im gesamten Stadtgebiet Stadtteilvertretungen schufen, blieb in den letztgenannten fünf Städten diese Einrichtung auf einzelne Bezirke beschränkt.[20]

Landesweit gewann das Thema Stadtbezirke dann seit Ende der 1960er Jahre an Gewicht. Der Einrichtung einer zweiten kommunalen Ebene unterhalb der Gemeindeebene wurde für die Durchführung der Gebietsreform und insbesondere zur Kompensation unerwünschter Neuordnungsfolgen in den neu geschaffenen Großkommunen erhebliche Bedeutung zugeschrieben.

2. Kommunalrechtliche Grundlagen

Von der Zustimmung zur Anhörung: Die Vereinfachung des Gebietsänderungsverfahrens

Im Vorfeld der geplanten kommunalen Neugliederung wurden die einschlägigen Normen in der Gemeindeordnung (§§ 14–16 GO) durch den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber modifiziert, um das „recht umständliche und langwierige Verfahren“[21] zur Gebietsänderung zu vereinfachen und zu beschleunigen. War es bis dahin nur „aus dringenden Gründen des übergemeindlichen öffentlichen Interesses“ möglich, Gemeindegrenzen zu verändern, reichten nun „Gründe des öf-

[19] Vgl. Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 1, S. 40, und Bd. 2, S. 281.
[20] Vgl. Aufstellungen, in: ebd., Bd. 1, S. 30f.
[21] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, S. 41.

fentlichen Wohls“ aus.[22] Mit dem sogenannten Vorschaltgesetz vom 18. Juli 1967 wurde neben der Lockerung des Anlasses auch das Verfahren zu Auflösungen und Neubildungen von Gemeinden geändert. Die Mitentscheidungsmöglichkeiten der betroffenen Kommunalparlamente und der Bevölkerung wurden aufgehoben, ihnen blieb lediglich noch das Recht auf Anhörung. Musste bei Gemeindeauflösungen und -neubildungen nach der alten Norm „der Wille der betroffenen Bevölkerung berücksichtigt werden“, so forderte die neue Regelung nur, dass der entsprechende Wille festzustellen sei. Den Räten der beteiligten Gemeinden war „Gelegenheit zur Stellungnahme“ zu geben. Bedurfte es bis zum Jahre 1967 also der Zustimmung der Räte, bevor eine Grenzverschiebung oder Eingemeindung durch Landesgesetz ausgesprochen werden konnte,[23] so fiel dieses Erfordernis mit der Novellierung der Gemeindeordnung weg.

Die bis 1967 gesetzlich festgeschriebene Berücksichtigung des Willens der betroffenen Bevölkerung schloss zwar eine Gebietsänderung gegen den erklärten Bürgerwillen nicht grundsätzlich aus, doch unterlag sie strengen Anforderungen. Es musste sichergestellt werden, dass anstelle einer Eingemeindung nicht andere Möglichkeiten zur Verfügung standen, die unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Wohls ein gleichwertiges Ergebnis brachten. So lagen etwa die rechtlich vorausgesetzten „dringlichen Gründe des übergemeindlichen öffentlichen Interesses“ nur vor, wenn die angestrebte Gebietsänderung für die Allgemeinheit gegenüber dem bisherigen Zustand in organisatorischer, wirtschaftlicher, verwaltungstechnischer oder sonstiger Hinsicht beachtliche Vorteile brachte.[24] Gleichzeitig hatten die Räte mit einer Zweidrittelmehrheit für die Gebietsänderung stimmen müssen, ansonsten galt der ablehnende Bürgerwille als festgestellt. Falls diese Mehrheit nicht erreicht worden war, konnte noch eine Bürgerabstimmung durchgeführt werden, um in der Sache eine Entscheidung zu treffen.[25] Obgleich das Landesparlament nicht zwingend an das Bürgervotum gebunden gewesen war, ging hiervon doch ein erheblicher politischer und psychologischer Druck auf die Politik aus. Mit der Novellierung der Gemeindeordnung 1967 wurden somit die bis dato geltenden Anforderungen an die Begründung von Gemeindegebietsänderungen gesenkt und die Mitwirkungsrechte der Kommunen eingeschränkt. Die Möglichkeit einer Entscheidungsfindung durch Bürgerabstimmungen in Neuordnungsfragen wurde gänzlich gestrichen.

Die alten rechtlichen Regelungen der Kommunalverfassung hatten sowohl hinsichtlich der Gründe für eine gemeindliche Gebietsänderung als auch in Bezug auf die Relevanz der Willensäußerung der betroffenen Bevölkerung verschiedene Interpretationsmöglichkeiten zugelassen. Bei der Einbringung des neuen Gesetzentwurfs in den Landtag erläuterte Innenminister Weyer, dass die Beratungen

[22] Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes vom 18. 7. 1967, GV.NW. 1967, S. 130; siehe auch Unterlagen zu Änderungen der §§ 14 und 16 GO NRW, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/6/12; Anne-Kathrin Lingk: Die Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung, Basel u. a. 1999, S. 85–90.

[23] § 14 Abs. 2 Satz 1 (i. d. F. bis 1967).

[24] Hans Albert Berkenhoff: Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Siegburg ^{2}1965, S. 194.

[25] § 14 Abs. 2 Satz 2 GO (i. d. F. bis 1967).

über das erste Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom April 1966[26] die Notwendigkeit einer Änderung der gemeinderechtlichen Vorschriften für Gebietsänderungen offengelegt hätten. Er wies darauf hin, „dass die Bevölkerung wenig Verständnis dafür habe, wenn in einer Volksabstimmung zwar ein förmliches Anhörungsrecht eingeräumt und im Gesetz sogar die Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung verlangt werde, der Gesetzgeber sich aber bei der Verabschiedung eines Gebietsänderungsgesetzes auch über das Votum der Bevölkerung hinwegsetzen könne".[27]

Der Innenminister bezog sich damit auf eine im Siegerland durchgeführte Volksabstimmung. Dort war bereits Anfang der 1960er Jahre über die Bildung von drei großen Städten, Hüttental, Siegen und Eiserfeld, diskutiert worden. Die Mehrheit der Räte der zwanzig betroffenen Gemeinden lehnte die vorgesehenen Maßnahmen ab und forderte die Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit ihrer Kommune. Daraufhin veranlasste die Landesregierung eine Volksabstimmung in den betroffenen Gemeinden, die am 12. Januar 1964 stattfand.[28] Das Ergebnis der Abstimmung, an der 42 000 Bürger teilnahmen, war nicht eindeutig. Während die Bürger und Bürgerinnen die Bildung der neuen Städte Hüttental (57,0 Prozent) und Siegen (87,5 Prozent) mehrheitlich ablehnten, stieß der Zusammenschluss zur Stadt Eiserfeld (58,8 Prozent) überwiegend auf positive Resonanz.[29] Doch auch der im Juni 1965 von der Landesregierung eingebrachte Entwurf des Siegerland-Gesetzes enthielt weiterhin die von ihr favorisierten umfangreichen Eingemeindungen und Zusammenschlüsse. Der Landtag nahm den Gesetzentwurf im April 1966 in dritter Lesung an, so dass es am 1. Juli 1966 in Kraft trat. Auch eine Klage vor dem Verfassungsgericht konnte die Neuordnung nicht mehr abwenden. Für die Richter wogen die übergeordneten Gesichtspunkte für die Eingemeindung schwerer als die von einer Gemeinde dagegen gehaltenen Argumente. Nur zwei Jahre nach dem Bürgervotum waren damit mit dem ersten Siegerland-Gesetz zahlreiche Eingemeindungen gegen den erklärten Willen der Bevölkerung durchgesetzt worden.[30]

Nach den frühen Widerständen gegen Neuordnungen war aus Sicht der sozialliberalen Landesregierung das Verfahren zur gemeindlichen Gebietsänderung

[26] Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom 26. 4. 1966, GV.NW. 1966, S. 271.

[27] Innenminister Weyer zur Regierungsvorlage in der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes am 27. 4. 1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/12, Bd. 1, S. 339–341, hier S. 340.

[28] Martin Ramsforth: Die kommunale Neugliederung im Landkreis Siegen, in: Der Gemeinderat 1966, S. 278–280.

[29] Vgl. Jürgen Bellers: Kommunale Neugliederung im Siegerland. Eine Studie zur Planbarkeit von Politik und Gesellschaft durch Verwaltung und Staat: Das Beispiel der kommunalen Neugliederungen im Siegerland der 1960er und 70er Jahre, Siegen 2005; Ramsforth: Die kommunale Neugliederung, S. 280.

[30] Vgl. Ministerialdirigent Eising, Referat und Diskussion zur kommunalen und staatlichen Neuordnung in NRW auf dem Nordrhein-Westfälischen Kommunalvertretertag, Gemeinsame Sitzung des Landeshauptausschusses mit den Kommunalvertretern der FDP in Oberhausen am 18. 11. 1967, in: ADL, FDP-Landesverband (Landeshauptausschuss), Nr. 26910; Erstes und Zweites Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom 26. 4. 1966 und 5. 11. 1968, GV.NW. 1966, S. 271–275, und GV.NW. 1968, S. 358–367; VerfGH NW: Urteil vom 5. 11. 1966, VerfGH 3/66, OVGE Bd. 22, S. 316–320.

„von Mißverständnissen zu befreien und zu vereinfachen". Die 1965/66 vorgenommenen Gebietsänderungen hatten bereits deutlich gezeigt, dass Neuordnungsmaßnahmen „nicht mehr allein aus der Sicht einer einzelnen Gemeinde" vorgenommen wurden.[31] Für die Neuordnungsentscheidung des Gesetzgebers war „allein maßgebend das öffentliche Wohl schlechthin […], nicht lediglich das Wohl der einzelnen Gemeinde", wie der Innenminister ausführte. Diese Tatsache sollte durch eine klare und eindeutige Regelung in der Gemeindeordnung zum Ausdruck gebracht werden.[32] Widerstände aus der Region wurden bei der Durchsetzung von Neuordnungsmaßnahmen in Kauf genommen. So nannte auch der Staats- und Verwaltungsrechtler Roman Schnur in seinen Ausführungen zur „Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen" als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung der Reform neben der Entschlusskraft der Regierung auch deren „Mut zur Unpopularität bei den direkt Betroffenen und das Vertrauen in die Einsicht der übrigen Bevölkerung".[33]

In seiner Argumentation für eine Rechtsänderung stützte sich der Innenminister auf den Grundsatz der repräsentativen bzw. mittelbaren Demokratie, nach dem die Vertretung der Bürgerschaft einer Gemeinde dem Rat oblag. Weyer wollte das Repräsentativprinzip zukünftig nicht mehr zugunsten von Bürgerabstimmungen durchbrochen wissen und begründete die Streichung aus der Gemeindeordnung wie folgt: „Volksabstimmungen bringen nicht nur erhebliche Verzögerungen und viel Unruhe mit sich, sondern unterstützen auch die verbreitete irrige Meinung, der Gesetzgeber sei an die Willensäußerung der Gemeinde gebunden."[34]

Die Änderungsvorschläge wurden auch seitens der Opposition begrüßt und Lüdenscheids ambitioniertes Landtagsmitglied Oberkreisdirektor Egbert Möcklinghoff (CDU) argumentierte in ähnlicher Weise. Die Neufassung des Gesetzes nehme „dem unkundigen Thebaner die Illusion, als könnte die Bevölkerung der betroffenen Gemeinde, wenn nicht schon vorher eine Zweidrittelmehrheit der Räte sich für eine Änderung [der Gebietsneuordnung] ausgesprochen hatte, durch ihre Abstimmung das Schicksal wenden". Es sei nicht beabsichtigt, die rechtlich relevante Beteiligung der betroffenen Bevölkerung einzuschränken, vielmehr werde der Bürger durch die treffendere Neuformulierung der Paragraphen (§§ 14ff. GO) vor Enttäuschungen bewahrt. Das Bürgervotum schaffe eben nicht zwangsläufig verbindliche Verhältnisse. Für Möcklinghoff war es demnach „nicht nur zweckmäßig, sondern auch wahrhaftiger […] die Abstimmungsmöglichkeiten der Wahlberechtigten" aus der Norm zu streichen.[35] Bereits der Verfassungsgerichts-

[31] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, S. 41.

[32] Innenminister Weyer zur Regierungsvorlage in der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes am 27. 4. 1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/12, Bd. 1, S. 339–341, hier S. 340.

[33] Schnur: Strategie, S. 59.

[34] Innenminister Weyer zur Regierungsvorlage in der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes am 27. 4. 1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/12, Bd. 1, S. 341.

[35] Egbert Möcklinghoff in der 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes am 27. 6. 1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/17, Bd. 1, S. 481–484, Zitate S. 483. Dr. Egbert Möcklinghoff

hof hatte mit seiner Rechtsprechung klargestellt, dass die rechtliche Anforderung der Berücksichtigung des Bürgerwillens im Rahmen der Gebietsänderung nicht eine Bindung des Landtags an den Inhalt der Willensäußerung bedeute, sondern lediglich die gewissenhafte Würdigung dieser Meinungsäußerung aus der Bevölkerung impliziere.[36]

Die große Bedeutung, die der Rechtsnovelle beigemessen wurde, zeichnete sich sogleich zu Beginn der parlamentarischen Beratungen ab. Die Änderung der gemeinderechtlichen Grundlagen wurde als eine der Voraussetzungen für die kommunale Neugliederung bezeichnet.[37] Mit den neuen Regelungen schufen Landesregierung und Landtag erst die Möglichkeit für die Umsetzung von großzügigen Eingemeindungen und Zusammenschlüssen, was auch allen Abgeordneten bewusst war. Die übergroße Mehrheit im Landtag wünschte bzw. forderte geradezu eine weitreichende Reform. Der Vorsitzende des Ausschusses für Landesplanung, Horst Waffenschmidt (CDU), brachte die vorherrschende reformeuphorische Stimmung mit folgenden Worten auf den Punkt: „Wir wollen nicht eines Tages erwachen, um festzustellen, dass wir nur einige kleine Gemeinden zusammengelegt haben! Auf dem Weg nach Europa […] brauchen wir […] ein modernes zukunftweisendes System unserer Verwaltung im Land Nordrhein-Westfalen."[38]

Für Irritationen sorgten allerdings die persönlichen Vorstellungen des Innenministers zum Verhältnis von Rat und Kommunalverwaltung, die während der parlamentarischen Beratungen des Vorschaltgesetzes zur Sprache kamen. Weyer, der als früherer Stadtverordneter, Bürgermeister und Beigeordneter über eigene kommunalpolitische Erfahrungen verfügte,[39] hatte in einer Rede vor Hauptgemeindebeamten und Beigeordneten im niederrheinischen Wesel nur wenige Tage vor der ersten Lesung gefragt, ob man sich weiterhin eine kommunale Verfassungsordnung leisten könne, „in der die letzte Verantwortung von einem Gremium ehrenamtlicher Ratsmitglieder getragen würde, das […] mit der Beantwortung von Fragen der Experten oft überfordert erscheine". Die Allzuständigkeit des Rates stelle außerordentliche zeitliche und physische Anforderungen an die Ratsmitglieder, denen sie nur unter großen Anstrengungen gerecht werden könnten. „Der Fachmann und Spezialist sitze nun einmal in der Verwaltungsbürokratie."[40] Diese persönliche Sichtweise, die der Administration besondere Kom-

(* 17.7.1924 Münster), Jurist, CDU-Mitglied, 1959–1973 Oberkreisdirektor Lüdinghausen, 1973–1978 Regierungspräsident Münster, anschließend Innenminister Niedersachsen, 1970–1975 stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Verwaltungsreform.

[36] VerfGH NW: Urteil vom 21.2.1959, VerfGH 4/58, OVGE Bd. 14, S. 377–384.

[37] So Abgeordneter Friedrich Heinen (CDU) in der 1. Lesung – Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes am 9.5.1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/14, Bd. 1, S. 394–409, hier S. 394.

[38] So Horst Waffenschmidt, ebd., S. 404.

[39] Willi Weyer war Stadtverordneter und 2. Bürgermeister in Hagen sowie Beigeordneter in Wuppertal gewesen.

[40] So Willi Weyer, zit. nach dem Abgeordneten Willi Pieper (CDU), der aus der Rede Weyers vorlas, in: 1. Lesung – Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes am 9.5.1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/14, Bd. 1, S. 400.

petenzen im Verhältnis von Politik und Verwaltung zuschrieb, löste gerade bei den Landtagsabgeordneten, die zugleich als kommunalpolitische Repräsentanten und Amtsinhaber fungierten, Unverständnis und Unwillen aus. Sie sahen die Arbeit der Bürgermeister und Ratspersonen ungenügend gewürdigt. Gleichwohl handelte es sich bei der Äußerung Weyers kaum um eine isolierte Einschätzung der kommunalen Verhältnisse, sondern sie spiegelte auch die Meinung anderer Landtagsabgeordneter wider.[41]

Da sich jedoch neben der Regierungsfraktion auch die CDU-Fraktion in ihren fünf Leitsätzen[42] zur Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen für eine Änderung der Gemeindeordnung ausgesprochen hatte, stimmte die Landtagsmehrheit für den Gesetzentwurf.[43] Ausdrücklich wurde dabei hervorgehoben, dass bei der Gebietsreform die Mitwirkung der betroffenen Gemeinden durch ihre Räte sichergestellt sein müsse. Jeder Schematismus, wie z. B. die alleinige Orientierung an der gemeindlichen Einwohnerzahl, sei abzulehnen. Entsprechend gab es im Kommunalpolitischen Ausschuss Diskussionen, wie zu verfahren sei, wenn ein Kommunalparlament trotz Aufforderung keine Willensäußerung zur Gebietsänderung abgebe.[44] Dass diese Überlegungen und Einschätzungen zur möglichen Passivität oder gar Verweigerung einer Mitwirkung der Gemeinderäte und Kreistage völlig an den späteren Realitäten vorbeiführten, schien zu dieser Zeit also nicht absehbar. Und auch die mahnenden Worte Möcklinghoffs an seine Landtagskollegen ließen die spätere Flut von Eingaben und Stellungnahmen noch nicht erahnen. Obwohl es für die rechtliche Bedeutung der Anhörung der Kommunalparlamente unerheblich war, mit welchem Mehrheitsverhältnis ein Ratsbeschluss gefasst wurde, forderte er alle Abgeordneten auf, jedes dieser Voten und die begleitenden Umstände sorgfältig zu prüfen. Über das jeweilige Abstimmungsergebnis im Rat erhalte der gesetzgebende Landtag „ein deutliches Bild von der Meinung der Bevölkerung", so dass er diese in seine „abwägenden Überlegungen, was nun hier dem allgemeinen Wohle dienlich" sei, einbeziehen konnte.[45]

Kurz vor Beginn der zweiten Reformphase und der mit der Suche nach großen Neuordnungslösungen verbundenen Überschreitung von Kreisgrenzen passte der Landtag im Jahre 1969 dann auch die Kreisordnung dem einfacheren und zügigeren Verfahren zur Gebietsänderung an. Bedurfte es nach bisherigem Recht für die Eingliederung und Ausgliederung von Gemeinden und für die Auflösung oder Neubildung von Kreisen „dringende[r] Gründe des öffentlichen Wohls", so wurde

[41] Ein vergleichbares Verwaltungs- und Politikerbild lässt sich z. B. auch bei dem früheren Ministerpräsidenten Meyers konstatieren. Vgl. etwa Marx, Franz Meyers, S. 38–48.

[42] Zu den Leitsätzen der CDU vgl. 1. Lesung – Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes am 9. 5. 1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/14, Bd. 1, S. 395 f.

[43] 3. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes am 11. 7. 1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/18, Bd. 1, S. 536–540, hier S. 540.

[44] Protokoll über die 8. nicht öffentliche Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses vom 1. 6. 1967, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/6/12.

[45] Egbert Möcklinghoff in der 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalwahlgesetzes am 27. 6. 1967, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/17, Bd. 1, S. 483 f., Zitat S. 483.

auch dort zukünftig auf das Erfordernis der Dringlichkeit verzichtet. Hinsichtlich des Verfahrens bekräftigte der Gesetzgeber seine zwei Jahre zuvor in der Gemeindeordnung festgelegte Vorgehensweise mit dem gleichen Argumentationsmuster: Waren bisher die unmittelbar beteiligten Gebietskörperschaften zur angestrebten Gebietsänderung zu hören und musste ihr Wille berücksichtigt werden, so reichte nun die bloße Feststellung des Willens, indem den kommunalen Vertretungen Gelegenheit zur Stellungnahme geboten wurde.[46]

In der nachfolgenden Legislaturperiode warf die „Aktion Bürgerwille" in Anbetracht des umstrittenen Ruhrgebiet-Gesetzes der Landesregierung und dem Landtag vor, umfangreiche Eingemeindungen und Zusammenschlüsse gegen den erklärten Willen der Bevölkerung durchzusetzen: So hätten SPD, CDU und FDP im Landtag das Mitbestimmungsrecht der Bürger bei Neuordnungsfragen aus der Gemeindeordnung gestrichen, um „besser gegen die Bürger gerichtete Kompromisse schließen zu können".[47] Ministerpräsident Kühn rechtfertigte jedoch in seiner Regierungserklärung zur Verwaltungsreform im Februar 1974 die Änderungen der Gemeindeordnung mit den besonderen Herausforderungen der durchzuführenden Neugliederung und der Schwierigkeit einer sachbezogenen Entscheidungsfindung. So stelle der Prozess der Gebietsreform mit den in der Sache selbst liegenden Divergenzen der Interessen sowohl für die Bevölkerung als auch für die kommunalen Mandatsträger und Verwaltungsbehörden eine enorme Belastung dar: „Wo auch immer kommunale oder regionale Neuordnungen gelöst werden müssen […], lösen sie Emotionen aus, rufen sie Ressentiments wach, bringen sie Interessen in Bewegung – verständliche und unrealisierbare, berechtigte und falsche." Bei der Gebietsreform komme es nun auf „die Schaffung von Gemeindegrößen effektiver Leistungsfähigkeit" an. Um dieses zu gewährleisten, sei nach den früher gemachten Erfahrungen im „Interesse der Versachlichung die gemeindliche Volksabstimmung durch das Verfahren des Rates ersetzt worden".[48] Bereits Ministerialdirigent Paul Eising hatte seinerzeit zur Begründung der neuen Gemeindeordnung in ähnlicher Weise argumentiert. Auch er hielt die Gesetzesnovellierung für geboten, um die „Emotionen in der Bevölkerung aufzufangen".[49]

Kühn verwies in seiner Regierungserklärung weiterhin darauf, dass auch nach der Rechtsänderung die Gebietsreform weiterhin unter Beteiligung der betroffenen Bevölkerung umgesetzt werde. So fanden für ihn im Neuordnungsverfahren

[46] Vgl. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften NRW vom 16.7.1969, GV.NW. 1969, S. 514–551, sowie Unterlagen zur Änderung des § 12 Abs. 1 und 3 Kreisordnung NRW, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/6/108.

[47] Aufruf der „Aktion Bürgerwille" zur Beteiligung am Volksbegehren vom 14.2.1974, in: LA NRW R, NW 370–602.

[48] So Ministerpräsident Heinz Kühn in seiner Regierungserklärung zur Verwaltungsreform am 13.2.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/94, S. 3727–3742, beide Zitate S. 3727f.

[49] Ministerialdirigent Eising in der Diskussion zu seinem Referat „Kommunale und staatliche Neuordnung in NRW" auf dem Nordrhein-Westfälischen Kommunalvertretertag, Gemeinsame Sitzung des Landeshauptausschusses mit den Kommunalvertretern der FDP in Oberhausen am 18.11.1967, in: ADL, FDP-Landesverband (Landeshauptausschuss), Nr. 26910.

die Interessen der Bürgerschaft und Kommunen – und dies auch mit Blick auf die beginnende Listeneintragung zum Volksbegehren – bereits ausreichend Berücksichtigung. Alle betroffenen und beteiligten Gebietskörperschaften konnten ihre Meinung durch Ratsbeschlüsse und Äußerungen ihrer Verwaltungen mündlich wie schriftlich darlegen. Dieses Recht war ausgiebig genutzt worden. Für den Ministerpräsidenten stand fest: Die Beteiligungsmöglichkeiten würden auch durch ein erfolgreiches Volksbegehren nicht vermehrt werden, es würde jedoch „eine höhere Emotionalisierung und Simplifizierung der Argumentation" eintreten.[50] Wie sehr dabei die Landesregierung und vor allem das Innenministerium bemüht waren, unter Beteiligung der betroffenen Kommunen und Bürger eine sachgerechte Neuordnungsentscheidung zu finden, führte schließlich Innenminister Weyer aus. Von Seiten seines Ministeriums waren unabhängig von den legislativen Beratungen bis Anfang 1974 150 Anhörungstermine anberaumt worden, an denen rund 60 000 Bürger teilgenommen hatten.[51]

Doch auch seitens der Kirchen hagelte es Kritik. Eine Gebietsreform, die dem öffentlichen Wohl nach Paragraph 14 der Gemeindeordnung verpflichtet sei, müsse – so die Evangelische Kirche – sich an den Lebensräumen der Menschen und Bürger orientieren, um eine größtmögliche Verantwortung des Bürgers für das Gemeinwesen zu gewährleisten. Unter diesem Gesichtspunkt konnten Gemeinden und Städte nicht allein als Planungs-, Verwaltungs- und Versorgungsraum gesehen werden, sondern auch „als Lebensraum und als Freiheitsraum für bürgerschaftliche Initiativen". So müsse bereits bei der Planung als solcher eine größere Beteiligung der Bürger erreicht werden. Insbesondere die „Kompliziertheit gesellschaftlicher Prozesse" und das Erfordernis, dass „bei der Planung den Bedürfnissen großer Massen von Personen und einer Vielzahl von Gruppen Rechnung" zu tragen sei, stelle hohe Anforderungen an die Transparenz solcher Entscheidungen, die von den Betroffenen mitgetragen werden müssten. Punktuelle Stellungnahmen der Gemeinderäte, der Verwaltungen und einzelner Interessengruppen genügten diesem Anliegen aus Sicht der Präsides der Evangelischen Kirchen von Rheinland und Westfalen nicht. So verlangten auch andere rechtliche Regelungen, wie etwa das Städtebauförderungsgesetz, dass Planung und Durchführung von Sanierungen in ständiger Fühlung mit den Betroffenen zu geschehen haben. Entsprechende Beteiligungsmöglichkeiten seien auch bei der Neuordnung zu gewährleisten.[52]

Tatsächlich hatte sich das Innenministerium nicht mit der Minimalforderung der Anhörungspflicht der Kommunalparlamente begnügt, sondern erarbeitete seine Neuordnungsvorschläge auf der Grundlage von zahlreichen Bereisungen und Gesprächsterminen vor Ort sowie der Auswertung der unter Mithilfe der Kommunen erhobenen lokalen und regionalen Strukturdaten. Dennoch bleibt festzuhal-

[50] Ministerpräsident Heinz Kühn in seiner Regierungserklärung zur Verwaltungsreform am 13. 2. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/94, S. 3727f.

[51] Innenminister Weyer, ebd., S. 3736.

[52] Präsides der Evangelischen Kirchen von Rheinland und Westfalen, Kirchliche Stellungnahme zu dem Vorschlag des Innenministers NRW zur Neuordnung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 12. 1. 1973, alle Zitate S. 6, in: StdABo, ZA I D 2.

ten, dass in einer Zeit, in der in allen gesellschaftlichen Bereichen die politische Sensibilisierung gestiegen und die Forderung nach Transparenz und Partizipation immer lauter zu hören war, die rechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und Räte auf Neuordnungsentscheidungen eingeschränkt wurden. Wie nun die wachsenden Teilhabeansprüche an politischen und gesellschaftlichen Prozessen in der Bevölkerung befriedigt werden sollten, lässt nicht zuletzt die noch darzulegende Aufstockung der Ratsmandate sowie die vom Gesetzgeber 1969 vorgenommene Herabsetzung des aktiven und passiven Wahlrechts von 21 auf 18 Jahre erkennen. Die Anzahl der Bürger, die sich über die in Wahlen ermittelten politischen Repräsentanten am verfassten Entscheidungsprozess beteiligen konnten, wurde somit vergrößert. Daneben wurde mit der Bezirksverfassung eine zusätzliche kommunale Vertretungsebene zwischen Bürger und Rat eingeführt bzw. ausgebaut.

Zur Kompensation negativer Neuordnungsfolgen: Die Bezirksverfassung

In Anbetracht der geplanten Eingliederungen und Zusammenschlüsse zeichnete sich rasch die Notwendigkeit weiterer Konkretisierungen zur „Ortschaftsverfassung" ab. Die vergleichsweise vage gehaltenen rechtlichen Bestimmungen zu den Gemeindebezirken und zur Reichweite von Gebietsänderungsverträgen genügten dem erhöhten Regelungsbedarf hinsichtlich der umfassenden Reformpläne nicht mehr. Das „Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften" vom Juli 1969 ließ neben den bereits erwähnten Neuregelungen zur Gebietsänderung in der Kreisordnung auch erste Ansätze zur Bewältigung der Reformfolgen erkennen. So sprach Ministerialrat Friedrich Wilhelm von Loebell (Innenministerium) bei der Erörterung des Gesetzes in der gemeinsamen Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses und des Ausschusses für Landesplanung vom „psychologischen Moment", welches bei Neuordnungsmaßnahmen eine Rolle spiele.[53] Wiederum wurde zur Rechtfertigung der angestrebten Rechtsänderung auf konkrete Erfahrungen Bezug genommen. So habe die Neugliederung des Landkreises Unna gezeigt,[54] dass einzugemeindende Kommunen ein starkes Interesse daran hatten, sich über Gebietsänderungsverträge im Rahmen der Ortschafts- oder Bezirksverfassung ein Eigenleben und eine Repräsentanz innerhalb der aufnehmenden Kommune garantieren zu lassen.[55]

Vor allem die Beratungen über die Gebietsänderungsverträge hatten aus Sicht des Innenministers die Herausforderung offengelegt, zwischen den Interessen der einzugemeindenden und der aufnehmenden Kommune abzuwägen: Auf der einen Seite gab es das berechtigte „Anliegen nach einer möglichst weitgehenden bürgerschaftlichen Mitwirkung und nach Erhaltung einer gewissen Eigenständigkeit ein-

[53] Protokoll über die gemeinsame nicht öffentliche Sitzung beider Ausschüsse vom 11.1.1968, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/6/108.

[54] Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Unna vom 19.12.1967, GV.NW. 1967, S. 270–280.

[55] Protokoll über die gemeinsame nicht öffentliche Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses und des Ausschusses für Landesplanung vom 11.1.1968, in: Archiv Landtag NRW, A 0303/6/108. Vgl. ferner Loebell: Kommunale Neugliederung, S. 3–10.

zelner Ortsteile", zum anderen jedoch durfte die mit der Neuordnung erstrebte „Integration zu neuen, homogenen und leistungsfähigen Gemeinden" nicht durch überzogene Zugeständnisse gefährdet werden.[56] Konkretisierende und ergänzende Regelungen zu den Gemeindebezirken sollten diesen unterschiedlichen Interessenlagen Rechnung tragen. Nach dem Änderungsgesetz vom 16. Juli 1969 waren bei der Einteilung des Gemeindegebietes sowohl die „Bedürfnisse der Gemeindeentwicklung" als auch die „Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse sowie die geschichtlichen Zusammenhänge" zu berücksichtigen.[57] Für bezirksbezogene Aufgaben und Tätigkeiten konnten vom Rat Bezirksvertretungen, die zunächst Bezirksausschüsse genannt wurden, und Bezirksverwaltungsstellen eingerichtet werden.[58] Mit dem Gesetz wurde auch erstmals die Institution des Ortsvorstehers in die Gemeindeordnung aufgenommen. Ein Bedürfnis hierfür hatte sich vor allem in ländlichen Flächengemeinden ergeben, wo die Bildung von Ortschaftsausschüssen häufig als sehr aufwändig betrachtet wurde. Die rechtliche Aufwertung der Gemeindebezirke sollte und konnte nun Anreize für freiwillige Gemeindefusionen geben. Die Einteilung des Gemeindegebietes in Bezirke war den Gemeinden allerdings weiterhin freigestellt.

Neben Aachen, Bonn und Hamm gehörte Bielefeld zu den Städten, die frühzeitig im Zuge von Neuordnungsmaßnahmen Bezirksverfassungen ausarbeiteten.[59] Mit dem Bielefeld-Gesetz von 1972 wurden erstmals detaillierte Regelungen hinsichtlich der Aufgaben und Zuständigkeiten der neu zu schaffenden Stadtbezirke getroffen.[60] Auch angesichts der zu diesem Neugliederungsgesetz ergangenen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, dem Sennestadt-Urteil, kam der Bielefelder Bezirksverfassung von 1973 Pionierfunktion zu. Sie war Vorbild und Erprobungsfall für die nachfolgende allgemeine Änderung der kommunalrechtlichen Grundlagen mit der Pflicht zur Einrichtung von Stadtbezirken. Die Verfassungsrichter sahen in der Bezirksverfassung einen Weg zur Erhaltung der politischen Integration, „der dem notwendigen Eingriff in die kommunale Selbständigkeit" einen Teil der Härte nehme, so dass „seine Folgen gegenüber den Vorteilen des Neugliederungsgesetzes und den damit verfolgten Zwecken jedenfalls nicht außer Verhältnis" stünden. Dies schloss aber weitere Verbesserungen der Bezirksverfassung nicht aus. Falls sich zukünftig herausstellte, dass die Stadtteilvertretungen

[56] Beide Zitate in: Innenminister Weyer in der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften NRW am 26.6.1968, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Plenarprotokoll 6/36, Bd. 2, S. 1335–1346, hier S. 1335.

[57] Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften NRW vom 16.7.1969, insbesondere zur Änderung von § 13 Abs. 1 GO NRW.

[58] Die Möglichkeit der Bezirkseinteilung bestand zwar auch schon vor der Novellierung, nun ergingen aber konkrete Regelungen (vgl. §§ 12ff. GO). Zu der unterschiedlichen Terminologie hinsichtlich der Stadtteilvertretungen vgl. Holler: Bezirksverfassung (II), S. 304–309.

[59] Vgl. Walter H. Hohlefelder: Folgeprobleme der kommunalen Neugliederung am Beispiel der neuen Stadt Bonn unter besonderer Berücksichtigung der bundeshauptstädtischen Probleme, Bonn 1975.

[60] Vgl. § 23 Bielefeld-Gesetz vom 24.10.1972.

„die ihnen zugedachte Funktion, die aktive Beteiligung des Bürgers an der Kommunalpolitik zu erhalten, in ihrer jetzigen Form und Zusammensetzung nicht wirksam genug erfüllen" konnten, so das Richtergremium weiter, habe der Gesetzgeber dem „in gebührender Weise – etwa durch eine Änderung der Gemeindeordnung – Rechnung zu tragen".[61]

War es zunächst auch hauptsächlich die CDU, die ihre Vorstellungen zur Bezirksverfassung artikulierte und auf allgemeinverbindliche Regelungen drängte, so griffen die Sozialdemokraten schließlich dieses Anliegen nicht zuletzt angesichts der wachsenden Kritik an der Neuordnung mit ihrem Konzept zur Bezirksverfassung Anfang 1974 auf. Die FDP hatte zwar keinen vergleichbaren eigenen Entwurf vorgelegt, sie hatte sich aber ähnlich wie die CDU schon frühzeitig für eine Novellierung der Gemeindeordnung hinsichtlich der Stadtbezirke ausgesprochen.[62]

Mit der Endphase der Gebietsreform und der zunehmenden Intensität der Auseinandersetzungen um die Neuordnung des Ruhrgebiets sowie des Kölner und Düsseldorfer Raumes intensivierten sich die Diskussionen um die Einrichtung von Bezirken in den neuen Großstädten. Die Bestimmungen zu den Gemeindebezirken schienen vor allem den Verhältnissen in den neu zu schaffenden großen kreisfreien Städten nicht mehr gerecht zu werden. So lag nach Einschätzung Weyers gerade dort das eigentliche Kernproblem, das mit einer erneuten Änderung der Gemeindeordnung behoben werden sollte. In den kreisfreien Großstädten mit einer Einwohnerzahl von mindestens 150 000 bzw. 200 000 Einwohnern müsse „den Bürgern in besonderem Maße mehr als bisher Gelegenheit gegeben werden […], in der kommunalen Selbstverwaltung mitzuwirken".[63]

Die „Aktion Bürgerwille" bündelte die Kritik an der Neuordnung und präsentierte der Landesregierung sowie dem Landtag ihre an eine breite Öffentlichkeit gerichteten Gegenvorschläge.[64] Die artikulierten Ängste gegenüber den vermeint-

[61] VerfGH NW: Urteil vom 2. 11. 1973, VerfGH 17/72, Auszug abgedruckt, in: Deutsches Verwaltungsblatt 89 (1974), S. 515–517, Zitate S. 516. Vgl. ferner Bernhard Stüer: Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes NW zum Bielefeld-Gesetz, in: Städte- und Gemeinderat 28 (1974), S. 138–146; Johannes Krimphove: Empirische Untersuchung zur Arbeit der Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen nach dem Rechtszustand bis zum 31. Dezember 1974, Diss. jur., Münster 1976, S. 43f.

[62] Vgl. Klaus Baltzer: Echte Bezirksverfassung. Der erste Schritt zur Funktionalreform, in: Kommunalpolitische Blätter 24 (1972), S. 265f.; Heinz Willms: Die Vorstellungen der CDU zur Bezirksverfassung in NRW, in: Kommunalpolitische Blätter 26 (1974), S. 417f.; Kommunalpolitische Blätter 25 (1973): 41. Fachtagung der KPV/NW in Duisburg, Grundsatzfrage: Bezirksausschüsse in die Städte!, S. 98f.; SPD-Landesvorstand, Vorschlag für die Neuregelung der Bezirksverfassung in den kreisfreien Städten NRW vom 4. 3. 1974, Düsseldorf [1974], in: AdsD; Das Rathaus 25 (1972): Kurze Bilanz der bisherigen Leistungen, S. 277.

[63] Innenminister Weyer in der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW am 8. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4039.

[64] Die von der „Aktion Bürgerwille" angestrebte Modifizierung der Gemeindeordnung ging über die Wiederherstellung des alten Rechtsrahmens vor 1967 hinaus. Zukünftig sollten Änderungen des Gemeindegebiets etc. immer mehrheitlich der unmittelbaren Zustimmung der betroffenen Bevölkerung bedürfen. Vgl. Aktion Bürgerwille: „Der 3. Weg – Volksbegehren", Entwurf der Aktion Bürgerwille zum Gesetz betreffend die Änderung der §§ 14 und 16 der GO NRW und zum Gesetz betreffend die Gründung des Kommunalverbandes Ruhr, in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

lich anonymen, neuen Großzentren und Mammutstädten konnten und sollten seitens der Landespolitik nicht einfach ignoriert werden. In Düsseldorf setzte sich die Einsicht durch, dass die entwickelten Neuordnungsvorschläge mit einem attraktiven Begleitprogramm ausgestattet werden mussten, damit sie vor Ort annehmbarer erschienen. Für Innenminister Weyer zeigten die Auseinandersetzungen zwischen Eingemeindungsbefürwortern und -kritikern die „Gegensätzlichkeiten zwischen der Forderung nach mehr Demokratie auf der einen Seite und der Forderung nach mehr Effektivität auf der anderen Seite", die es nun auszugleichen galt. Immer häufiger versuchten Bürgerinitiativen, Heimatvereine und sonstige Bürgerzusammenschlüsse, Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidungen zu nehmen. Die in den letzten Jahren zunehmend in Erscheinung getretenen kommunalpolitisch orientierten Initiativen ließen das Bedürfnis der Bevölkerung erkennen, sich Gehör zu verschaffen und dies außerhalb der institutionellen Möglichkeiten und Foren. Da diese Initiativen, wie Weyer bei den parlamentarischen Beratungen des Gesetzes zur Änderung der Gemeinde- und Kreisordnung im Mai 1974 ausführte, als „Ausdruck starken bürgerschaftlichen Selbstbewusstseins und nicht nur [!] als Querulantentum" zu werten seien, müssten – so Weyer – die „wichtigen Impulse, die aus der Bürgerschaft an die Organe der Selbstverwaltung herangetragen werden, innerhalb der kommunalen Organisation eine bessere Basis finden", als sie die bisherige Gemeindeordnung bot.[65]

In ihrer Gesetzesbegründung stellte die Landesregierung allerdings zunächst losgelöst von der laufenden Neuordnung allgemein auf die Verhältnisse in großen Städten ab, in denen eine Selbstverwaltungsmüdigkeit festzustellen sei, der entgegengewirkt werden müsse. Zur Realisierung dieses Vorhabens sollten zum einen die Zahl der Mandatsträger in den künftigen Räten und Kreistagen sichtbar erhöht werden.[66] Da dies nach Auffassung der Landesregierung allein nicht ausreichte, sollten zum anderen detaillierte Regelungen zur Bezirksverfassung in die Gemeindeordnung aufgenommen werden. Erst nachfolgend argumentierte der Innenminister, dass die Einführung bzw. der Ausbau der Bezirksebene zur Abmilderung von Neuordnungshärten beitragen könne.[67]

Bezog sich der Innenminister in seiner Begründung des Gesetzentwurfs auch allgemein auf die Verhältnisse in den Großstädten, so war auf Seiten der Landesregierung und des Landtags mit einer zügigen Verabschiedung neuer rechtlicher Grundlagen der Kommunalverfassung die Hoffnung verbunden, den Kritikern

[65] Innenminister Weyer in der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW am 8.5.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4037 f., dort auch alle Zitate. Vgl. ferner Helmut E. Wirtz: Zwei Jahre Praxis der Bezirksverfassung, in: Die Demokratische Gemeinde 29 (1977), S. 1069–1070, hier S. 1069.

[66] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 5.3.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3644, S. 3 f.

[67] Innenminister Weyer in der 1. Lesung des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW am 8.5.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4038; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW vom 30.4.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3799, S. 11.

der Neuordnungsgesetze und Anhängern der Protestinitiativen etwas entgegensetzen zu können. Die Bezirksverfassung schien ein Instrument zu sein, die neuordnungsbedingten Eingriffe in die kommunale Selbstständigkeit und den damit verbundenen quantitativen Abbau der bürgerschaftlichen Mitwirkung an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen sowie einen drohenden Verlust an Bürgernähe in Großstädten auszugleichen. Vor dem Hintergrund der wachsenden Zahl von Bürgerinitiativen wurde in der verpflichtenden Einführung der Bezirke auch eine Möglichkeit gesehen, die zunehmenden Partizipationsforderungen kanalisieren zu können. War doch gerade eine der Hauptforderungen der „Aktion Bürgerwille", die Ausweitung der Mitbestimmungsmöglichkeiten bei Gebietsänderungen zu erwirken.[68]

Für Kölns Oberbürgermeister und Landtagsvizepräsident John van Nes Ziegler eröffnete insbesondere der über die Bezirke mögliche wechselseitige Informationsfluss zwischen Bürgern und Rat eine Chance, dem „Unkenruf von der Unregierbarkeit der Großstädte" zu begegnen.[69] Die mit der Gebietsreform aufgeworfene Problematik war dabei nicht neu, sondern bereits von früheren kommunalen Neugliederungen bekannt.[70] Rechtliche Freiräume, die in der Weimarer Republik zur Bildung von Bezirken geschaffen worden waren, waren von den Großstädten nur wenig genutzt worden. Hierfür dürften die am Leitbild einer zentral gesteuerten „Kommunalpolitik aus einem Guss" angelehnten Argumente eine Rolle gespielt haben, die auch später von den Städten gegen die Einführung der Bezirksverfassung vorgebracht wurden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem befürchtete Spaltungstendenzen innerhalb der Stadt oder Kostenerwägungen. Aus Sicht des Innenministers reichte deshalb eine Kann-Bestimmung nicht mehr aus. Mit der Neuregelung sollten die „Oberzentren" als kreisfreie Städte verpflichtet werden, zeitgleich mit dem Inkrafttreten der Neugliederung ihre Stadtgebiete in Bezirke einzuteilen und Bezirksvertretungen und Bezirksverwaltungsstellen einzurichten.[71] Für kreisangehörige Städte sollte diese Möglichkeit jedoch weiterhin wahlfrei bleiben.

Die Pflicht zur Bildung von Stadtbezirken bezog sich ausdrücklich auf alle kreisfreien Großstädte und war nicht auf neu geschaffene Großeinheiten beschränkt. Ebenso war das gesamte Stadtgebiet in Bezirke aufzuteilen, ohne zwi-

[68] Vgl. Fritz Kassmann in seinem Bericht zum Meinungsstand in der Landtagsfraktion, in: Protokoll über die außerordentliche Landesvorstandssitzung in Bonn am 25.1.1974, in: AdsD, LV NRW, Nr. 17. In gleicher Weise äußerte sich auch Günter Samtlebe, in: ebd.

[69] John van Nes Ziegler: Bezirksvertretung, S. 16. Zur Debatte über die Unregierbarkeit siehe Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, 2 Bde., Stuttgart 1977/1979; Dieter Rebentisch: Regierbarkeit und Unregierbarkeit der Städte in der Ära der sozialliberalen Koalition 1969–1982. Anmerkungen zur Problematik der historischen Begriffsbildung, in: Die alte Stadt 16 (1989), S. 498–510.

[70] Innenminister Weyer in der 1. Lesung eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW am 8.5.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4038.

[71] §§ 13, 13a, 13b, 13c, 13d Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften NRW vom 29.10.1974, GV.NW. 1974, S. 1050–1055.

schen alten und neu hinzugewonnenen Stadtteilen zu differenzieren. Die Einteilung der Stadt hatte sich dabei an Kriterien wie Siedlungsstruktur, Bevölkerungsverteilung und den Zielen der Stadtentwicklung zu orientieren; ein einfaches Nachziehen alter Gemeindegrenzen war nicht gewünscht. Diese Gewichtung war konsequent, da die Neuordnung stark von landesplanerischen Zielvorgaben geprägt war und traditionelle Faktoren weitgehend unberücksichtigt ließ. Hiervon sollte auch bei der Bezirkseinteilung nicht abgewichen werden. Es gehe – so Weyer – nicht darum, „alten Grenzen eine neue Bedeutung zu geben". Vielmehr war mit der Bezirksverfassung die Hoffnung verbunden, die Integration der Bevölkerung in Großstädten zu befördern und nicht sie zu behindern. Sie sollte die Gewähr dafür bieten, die „bürgerschaftlichen Interessen aus dem Bezirk umzusetzen und zu deren Verwirklichung beizutragen". Für den Innenminister hatten die Stadtteilvertretungen dabei aber weder die Funktion eines „Mini-Rats" noch die eines „Ratsausschusses".[72]

Während die Regierungsparteien die Schaffung der Bezirksebene stärker allgemein mit den großstädtischen Verhältnissen unabhängig von der Gebietsreform begründeten, wertete die oppositionelle CDU die Einführung der Bezirksverfassung als einen Teil ihres kommunalpolitischen Gesamtkonzepts, in dem „die kommunale Gebietsreform das Hauptstück gewesen" sei.[73] Die CDU-Fraktion hatte sich im Rahmen der Neuordnung immer wieder für die Einteilung der Großstädte in Stadtbezirke ausgesprochen. Mit der Bezirksverfassung sollte die Gebietsreform zugleich unterstützt und korrigiert werden.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen erfuhr der Gesetzentwurf mehrere Änderungen und eine Reihe von Präzisierungen, die u. a. auf eine Verbesserung der Rechtsstellung der Bezirke zielten, ohne dass jedoch der Gesetzentwurf substanziell in Frage gestellt worden war. Während sich die Landtagsfraktionen auf die Einführung der Bezirksverfassung, und zwar obligatorisch für kreisfreie Städte und fakultativ für kreisangehörige Städte einigen konnten, wurde die zusätzlich eingeführte bzw. ausgebaute kommunale Ebene von den Spitzenverbänden der Städte, Gemeinden und Kreise vehement abgelehnt. Aus Sicht des Landkreistages, des Städtetages und des Städte- und Gemeindebundes verursachte die Bezirksverfassung nur unnötige Kosten und behinderte die Integration innerhalb der neuen Kommunen. Die Verbände sahen die Einheit ihrer Mitgliedskörperschaften gefährdet.[74]

Bei den Beratungen und Anhörungen zur Einführung der Bezirksverfassung wurde mehrmals ausdrücklich hervorgehoben, dass von den Neuregelungen vor

[72] Innenminister Weyer in der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW am 8. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4038 f.

[73] Eberhard Ullrich (CDU) in der 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften NRW am 16. 10. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/113, S. 4653–4668, hier S. 4658.

[74] Vgl. Diskussion in der nicht öffentlichen Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses vom 10. 7. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Ausschussprotokoll 7/1555; John van Nes Ziegler: Bezirksvertretung, S. 14 f.

allem die kreisfreien Städte betroffen seinen. Es handelte sich um Städte ab 100 000 bzw. 150 000 Einwohnern.[75] Auch in den anderen Bundesländern, mit Ausnahme von Hessen und Niedersachsen, trug das Bezirksverfassungsrecht dem Faktor Einwohnerzahl Rechnung. So zogen auch dort Gemeindeeinwohnerzahlen von 100 000 in der Regel spezielle bezirksverfassungsrechtliche Regelungen nach sich, ohne dass dabei explizit zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen unterschieden wurde. In Hessen und Niedersachsen galt die Ortsverfassung für Gemeinden aller Größenklassen.[76] Vor dem Hintergrund des enormen Anstiegs der Einwohnerzahl in den kreisfreien Städten scheint die nordrhein-westfälische Differenzierung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen gerechtfertigt. Wird allerdings der Blick stärker auf die politische Repräsentation und auf die Anzahl der Ratsmandate gelenkt, so wird deutlich, dass die kreisangehörigen Gemeinden und Städte prozentual betrachtet einen sehr viel stärkeren Abbau von kommunalen Mandaten hinnehmen mussten als die kreisfreien Städte oder Kreise.

Bereits die von der Landesregierung eingesetzten Neuordnungsexperten hatten allgemein auf das im Vergleich zu größeren Städten günstigere politische Repräsentationsverhältnis zwischen Ratsperson und Bürger in kleineren Kommunen hingewiesen. Während z. B. in acht Gemeinden mit je 1000 Einwohnern 56 Bürger als Mandatsträger aktiv über die Geschicke ihrer Gemeinde mitentscheiden konnten, waren dies in einer Gemeinde mit 8000 Einwohnern lediglich 19 Bürger.[77] Der Sorge, die noch junge bundesdeutsche Demokratie werde durch diesen Abbau kommunaler Vertreter geschädigt, kam – zumindest in der politischen Diskussion – eine erhebliche Bedeutung zu. Landesregierung und Landtag reagierten auf den Vorwurf, eine „quantitative ‚Auszehrung' des ehrenamtlichen Engagements in den Gemeinden und Kreisen" zu betreiben,[78] mit einer Änderung des Kommunalwahlgesetzes, womit die Mindestzahl der Mitglieder in den Kommunalparlamenten aufgestockt wurde.[79] Ferner wurden die für die Bestimmung der Vertreterzahlen maßgebenden Größenklassen neu gebildet. So erhöhte sich etwa in Wattenscheid mit der Kommunalwahl im Jahr 1969 die Anzahl der Ratspersonen von 37 auf 47 Personen.[80]

Mit der Vergrößerung der Städte im Zuge der Neuordnung fielen nun zahlreiche kleinere Gemeindeparlamente weg, ohne dass die neuen politischen Vertretungen in Bezug auf ihre Mitgliederzahl entsprechend erweitert wurden. Landesweit verringerte sich mit der Gebietsreform die Anzahl der Ratspersonen in den

[75] 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW am 8.5.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4040; Antwerpes: Bezirksvertretungen, S. 650.

[76] Vgl. Holler: Bezirksverfassung (I), S. 206. Siehe ferner § 60 GO Bayern; § 64 GO Baden-Württemberg; §§ 69, 75 GO Saarland; § 74 GO Rheinland-Pfalz.

[77] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, S. 35.

[78] Der Innenminister NRW: Neue Städte, S. 40.

[79] Vgl. Anhang, Tab. 17–22.

[80] Verwaltungsbericht der Stadt Wattenscheid 1967–1971, S. 3, in: StdABo. Vgl. auch Statistisches Landesamt Nordrhein-Westfalen (Hg.): Kommunalwahlen 1969. Ergebnisse nach Gemeinden, Düsseldorf [1969], S. 5.

kreisangehörigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens um 46,9 Prozent von 26 579 auf 14 115 Personen, in den kreisfreien Städten sank ihre Anzahl dagegen lediglich um 10,5 Prozent von 1740 auf 1557 Personen. Die Anzahl der gewählten Vertreter in den Kreisparlamenten verringerte sich um 21,3 Prozent von 2361 auf 1859 Personen. Bundesweit wurde im Zuge der Gebietsreform die Anzahl der politischen Mandatsträger im Kreistag und Gemeinderat um 38,6 Prozent, d. h. von 237 304 auf 145 646 Personen, reduziert.[81] Deutlich wird, dass die kreisfreien Städte erheblich weniger als die kreisangehörigen Kommunen und insgesamt auch weniger als die Kreise vom quantitativen Abbau ihrer Vertretungen betroffen waren.

Tab. 3: Veränderung der Mandatsdichte im Zuge der Neugliederung[82]

Land/Mandate	Kreis			kreisfreie Städte			kreisangehörige Gemeinden		
	vorher	nachher	Änd./%	vorher	nachher	Änd./%	vorher	nachher	Änd./%
Baden-Württemberg	2 417	2 168	–10,3	366	304	–16,9	30 007	18 338	–38,9
Bayern	5 334	4 190	–21,4	1442	1170	–18,9	54 106	29 396	–45,7
Hessen	1 306	1 472	+12,7	486	458	–5,8	22 755	12 454	–45,3
Niedersachsen	2 132	1 870	–12,3	602	494	–17,9	36 458	15 932	–56,3
Nordrhein-Westfalen	2 361	1 859	–21,3	1740	1557	–10,5	26 579	14 115	–46,9
Rheinland-Pfalz	1 177	1 004	–14,7	472	580	+22,9	28 053	23 906	–14,8
Saarland	183	210	+14,8	49	0	–100	4 622	1 776	–61,6
Schleswig-Holstein	705	513	–27,2	176	184	+4,6	13 668	12 274	–10,2
Insgesamt	15 615	13 286	–14,9	5333	4747	–11,0	216 248	128 191	–40,7

Für Bernhard Worms (CDU) zeigte sich in der gewaltigen Neuordnungsleistung des Landtags die Leistungskraft der parlamentarischen Demokratie. Stolz auf die Gebietsreform führte er unter Beifall der Abgeordneten der CDU, SPD und FDP in der dritten Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes aus: „Wenn man weiß, was es bedeutet, wenn Tausende, die betroffen sind, bereit sein müssen, eine Lösung anzuerkennen, im Verfolg dieser Lösung sie ihr politisches Mandat oder auch ihr Amt nicht mehr ausüben können, dann ist das ein Werk, das der Landtag dieses Landes vollbringt, das normalerweise nur nach einem verlorenen Krieg oder in einer Diktatur angeordnet werden kann."[83]

Der Wegfall der gewählten Volksvertreter sollte nun – über die beschriebene Änderung des Kommunalwahlrechts hinaus – durch die neuen Stadtbezirke aufgefangen und kompensiert werden. Nach den neuen kommunalrechtlichen Bestimmungen war das Gebiet einer kreisfreien Stadt in mindestens drei und höchstens zehn Bezirke aufzuteilen.[84] Jede Bezirksvertretung wählte aus ihrer Mitte den

[81] In diesen Angaben sind die ehrenamtlichen Gremien der Bezirke und Ortsteile nicht enthalten. Vgl. Thieme/Prillwitz: Durchführung, S. 80.

[82] Thieme/Prillwitz: Durchführung, S. 80; Additions- und Rundungsfehler korrigiert.

[83] Bernhard Worms in der 3. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 8. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4056–4081, hier S. 4078.

[84] § 13 Abs. 2 und 3 GO NRW. Nach Abs. 1 konnten ausnahmsweise mehr als zehn Bezirke eingerichtet werden, wovon Dortmund (12 Bezirke) mit seinem multizentrischen Entwicklungskonzept Gebrauch machte. Vgl. Antwerpes: Bezirksvertretungen, S. 650; Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 2, S. 257–261.

Bezirksvorsteher und dessen Stellvertreter. Um die Arbeitsfähigkeit der Bezirksvertretungen zu gewährleisten, sollten ihnen mindestens elf und höchstens 19 Mitglieder angehören. Die Stadtteilvertreter wurden nicht unmittelbar gewählt, sondern vom Rat entsprechend des Wahlergebnisses der einzelnen politischen Gruppen und den von ihnen vor der Wahl erstellten Listen benannt. Die politischen Mehrheitsverhältnisse ergaben sich aus dem Ergebnis der Ratswahl in dem jeweiligen Stadtbezirk. Um bei dieser Sitzverteilung Berücksichtigung zu finden, musste eine Partei oder Wählergemeinschaft eine doppelte Sperrklausel überwinden. Sie musste erstens mindestens fünf Prozent der gültigen Stimmen in der Gesamtstadt und damit einen Sitz im Rat erhalten und zweitens auch im jeweiligen Stadtbezirk mindestens fünf Prozent der Stimmen auf sich vereinen.[85] Dabei war es gewissermaßen bereits in der Sache angelegt, dass Personen und politische Gruppen, die sich für die Selbstständigkeit eines Stadtteiles und damit für die Spaltung der neuen Stadt exponierten, gesamtstädtisch sehr viel weniger Rückhalt besaßen. Die Koppelung von gesamtstädtischer und bezirksbezogener Fünf-Prozent-Hürde erschwerte profilierten Rückgemeindungsbefürwortern nicht nur den Einzug in den Rat, sondern auch in die Bezirksvertretung.

Die Bezirksvertretungen besaßen neben einem generellen Vorschlags- und Beratungsrecht ein Anhörungsrecht gegenüber dem Rat hinsichtlich der den Stadtbezirk betreffenden Angelegenheiten. Da die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt hatten, dass „die Räte der Städte dazu neigten, den Bezirksvertretungen nur untergeordnete Zuständigkeiten zu überlassen“,[86] wurden ihnen gesetzliche Aufgaben zugewiesen. Darüber hinaus konnte der Rat den Bezirksvertretungen weitere Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse übertragen, sofern dies dem Interesse der Gesamtstadt nicht entgegenstand.[87] Der Gesetzgeber hatte lediglich das Mindestmaß an bezirklichen Entscheidungskompetenzen vorgegeben. Die endgültige Ausfüllung des Handlungs- und Entscheidungsspielraumes der Bezirksvertretungen blieb dem Rat vorbehalten.[88] Die Vorgabe von unentziehbaren Aufgaben sollte aber gewährleisten, dass die Arbeit der Bezirksvertretungen nicht durch eine rigide Kommunalpolitik ausgehöhlt wurde und die Stadtteilvertretungen „bald kein Interesse mehr bei kommunalpolitisch engagierten Bürgern fanden“.[89]

Für jeden Stadtbezirk war eine Bezirksverwaltungsstelle einzurichten. In der Hauptsatzung konnte allerdings festgelegt werden, dass eine Bezirksverwaltungsstelle für mehrere Stadtbezirke zuständig war, was sich bei kleinen Bezirken anbot. Über die Bezirksverfassung sollten somit die Vorteile von kleinen Gemeinden und

[85] Vgl. § 13a GO NRW.

[86] Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW vom 30. 4. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3799, S. 11.

[87] Vgl. § 13 Abs. 2 GO NRW.

[88] Vgl. § 13b Abs. 1 GO NRW; siehe ferner Paul Kevenhörster/Adrienne Windhoff-Héritier/Michael Crone: Politik in einer neuen Großstadt. Entscheidungen im Spannungsfeld von City und Stadtbezirken, unter Mitarb. von Hubertus Dierkes u. a., Opladen 1980, S. 26 f.

[89] Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW vom 30. 4. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3799, S. 11.

Städten mit den Vorteilen großer kommunaler Einheiten verbunden werden. Es handelte sich um den Versuch, die Kommunen soziologisch und politisch den geänderten Notwendigkeiten anzupassen.

Tab. 4: Stadtbezirke in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens, Stand 1. 1. 1975[90]

Stadt	Einwohnerzahl	Zahl der Bezirke	Durchschnittliche Einwohnerzahl pro Bezirk
Köln	1 022 075	9	113 564
Essen	684 147	9	76 016
Düsseldorf	675 437	10	67 544
Dortmund	636 954	12	53 079
Duisburg	599 799	7	85 686
Bochum	417 336	6	69 556
Wuppertal	412 403	8	51 550
Gelsenkirchen	327 591	5	65 518
Bielefeld	319 611	10	31 961
Bonn	283 891	4	70 973
Mönchengladbach	263 356	10	26 336
Münster	262 567	6	43 761
Aachen	242 416	7	34 631
Oberhausen	239 309	3	79 770
Hagen	231 840	5	46 368
Krefeld	231 642	9	25 738
Bottrop	198 972	3	66 324
Herne	193 831	4	48 458
Mülheim	190 689	3	63 563
Solingen	175 298	5	35 060
Hamm	172 686	7	24 669
Leverkusen	167 671	3	55 890
Remscheid	135 810	6	22 635
Insgesamt	8 085 331	151	53 545

Alle 23 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen teilten ihr Stadtgebiet entsprechend der gemeinderechtlichen Vorgaben in Bezirke ein. In den kreisangehörigen Städten, die Bezirke einrichten konnten, aber nicht mussten, wurde dagegen nur begrenzt von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Von den sieben kreisangehörigen Städten, die mehr als 100 000 Einwohner hatten bzw. die traditionelle Großstadtmarke nur knapp unterschritten, verfügten 1980 lediglich die Städte Neuss, Paderborn und Siegen über eine Bezirksverfassung mit Bezirksausschüssen oder Ortsvorstehern.[91] In den restlichen vier Städten – Bergisch-Gladbach, Moers, Recklinghausen und Witten – gab es zwar zunächst auch entsprechende Überlegungen, doch wurde dort letztlich auf die Einrichtung von Stadtbezirken verzichtet. Als Gründe für diese Entscheidung wurden die ausreichende Überschau-

[90] Einwohnerstand 1. 1. 1975. Vgl. Antwerpes: Bezirksvertretungen, S. 650.

[91] Anstelle von Bezirksausschüssen konnten vom Rat Ortsvorsteher bestellt werden. Sie übernahmen Beratungs- und Anhörungsfunktionen und konnten mit einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung betraut werden. Vgl. § 13d Abs. 6 und 7 GO NRW.

barkeit der Stadt, die Befürchtung einer Überbewertung von Partikularinteressen und die Vermeidung von unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand genannt.[92]

Für die „Aktion Bürgerwille" konnte die Bezirksverfassung keinen Augleich für den Verlust der kommunalen Selbstständigkeit einer Kommune bieten. Aus ihrer Sicht hatten die Bezirksvertretungen lediglich eine „Blitzableiterfunktion". Mit der Schaffung von Bezirksvertretungen werde nur von den negativen Folgen der Eingemeindung abgelenkt, ohne sie wirklich zu beheben. Verlorene Autonomie könnten sie nicht kompensieren, da sie nur dort gewünscht seien, wo sie einer Integration in die Gesamtgemeinde nicht entgegenstünden. Ein „Mehr an Demokratie" brächten die Bezirke nicht.[93]

Die von den Eingemeindungsgegnern zunächst zugespitzt artikulierte Befürchtung, dass besonders eigenwillige Stadtteile keine Bezirksvertretungen erhalten würden, damit über die Bezirksvertretungen keine Selbstständigkeitsbestrebungen verfolgt werden könnten, entbehrte bald jeder Grundlage. Mit der rechtlichen Verpflichtung zur Einteilung ihres gesamten Stadtgebietes kamen die kreisfreien Städte grundsätzlich nicht mehr an der Einrichtung von Bezirken vorbei. Dennoch bot die Art und Weise der Gebietsaufteilung und der Bezirkszuschnitte, die Zuweisung der Aufgaben und Kompetenzen Freiräume, die Arbeit in den Bezirken zu beschränken oder zu befördern. Dass neu strukturierte Städte ohne die gesetzlich fixierte Pflicht zögerlicher hinsichtlich der Übernahme der Bezirksverfassung gewesen sein könnten, deuten die Verhältnisse in den großen kreisangehörigen Städten an, wo überwiegend auf die Einrichtung von Stadtbezirken verzichtet wurde.

Da der Gesetzgeber mit seinen rechtlichen Vorgaben den Kommunen größere Freiräume hinsichtlich der Einrichtung von Stadtbezirken einräumte, stellte sich die Situation in den einzelnen Städten und ihren Bezirken sehr unterschiedlich dar. Über eine enge oder weite Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen bzw. über die konkrete Festlegung des Tätigkeitsbereichs und der Handlungsspielräume konnte der Rat die Bezirke aufwerten oder klein halten.[94] Bei der Einteilung der Stadtgebiete wurde allerdings nicht zwischen alten und neuen Stadtteilen differenziert. Dass die Neubürger andere Ansprüche und Erwartungen an die kommenden Bezirksvertretungen haben könnten als jeweils der Rest der Stadtbevölkerung, blieb bei dieser Regelung unberücksichtigt. So erfuhren die alten Teile einer Stadt mit der Einführung der Bezirksverfassung eine rechtliche Aufwertung, für die neuen Stadtteile blieb trotz dieser Neuregelungen – gemessen an ihrer Rechtsstellung als selbstständige Stadt – immer noch eine Einbuße an Autonomie.

Neben den rechtlichen Mindestanforderungen hatten zahlreiche Gemeinden vor der Verabschiedung der Neuordnungsgesetze über Gebietsänderungsverträge Sonderregelungen festgelegt. Vertragliche Spielräume gab es allerdings nur über Einzelheiten und „teilräumliche Belange", die eigentliche Fusion blieb davon rechtlich unberührt. In der Regel waren die Gemeinden gut beraten, Gebietsände-

[92] Vgl. Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 2, S. 217.
[93] Politisches Arbeitspapier der Aktion Bürgerwille, Teil 2 [1974], in: HBV WAT, St. 23.
[94] Vgl. Friedrich Wilhelm von Loebell: Praktische Ratschläge zur Einführung der Bezirksverfassung, in: Kommunalpolitische Blätter 1975, S. 397–398.

rungsverträge abzuschließen, und dies selbst in dem Fall, in dem sie die ministeriellen Neuordnungsvorschläge bzw. eine Fusion ablehnten. Es handelte sich um rechtlich zu trennende Regelungen. Trotz Gebietsänderungsvertrages konnte ein Einverständnis zur Neuordnungsmaßnahme nur aus einer positiven Stellungnahme zum Neuordnungsentwurf des Innenministers abgeleitet werden. In der Praxis verzichteten Kommunen, die um den Erhalt ihrer Selbstständigkeit kämpften, nicht selten auf den Rettungsanker Gebietsänderungsvertrag. Zu groß war die Angst, durch vertragliche Einigungen allgemein und konkret dem Gesetzgeber eine Zustimmung zur Eingemeindung zu signalisieren. Dieses psychologische Moment konnte nicht nur für Sennestadt oder Wattenscheid gezeigt werden, sondern traf auch für andere Städte wie z. B. Heimbach zu. Im Fall Sennestadt knüpfte Bielefeld sogar die Bereitschaft zu vertraglichen Verhandlungen ausdrücklich an den Verzicht Sennestadts auf eine Verfassungsbeschwerde.[95]

Stärkung der Bezirke und Ausweitung von Informations- und Mitwirkungsrechten nach der Gebietsreform

Das Bürgerengagement gegen die Neuordnung, aber auch allgemein die wachsende Zahl der Bürgerinitiativen in den 1970er Jahren belegten die Unzufriedenheit großer Teile der Bevölkerung mit der mangelnden Bürgernähe der etablierten Institutionen und Verfahren zur Willensbildung und Entscheidungsfindung.[96] In den Jahren nach der Gebietsreform gab es daher mehrere Änderungen in der Gemeinde- und Bezirksverfassung, um die Möglichkeiten der mittelbaren wie unmittelbaren Bürgerbeteiligung weiter auszubauen. So wurden u. a. die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Stadtteilvertretungen schrittweise verbessert. Eine erste wesentliche Änderung der neuen Bezirksverfassung machte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 1978[97] notwendig. Die Richter werteten darin die Bestimmungen zur Besetzung der Bezirksvertretungen mit der zweifachen Sperrklausel als einen Verstoß gegen allgemeine Wahlgrundsätze. Nunmehr bezog sich die Fünf-Prozent-Hürde allein auf den Bezirk. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber ging sogar noch einen Schritt weiter, indem er die unmittelbare Wahl der Bezirksvertreter einführte, obwohl das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eine indirekte Wahl für zulässig erklärt hatte.[98]

Die Verfassungsrichter trugen mit ihrer Entscheidung zu einer Statusaufwertung und Stärkung der Bezirksvertretungen bei. Sie hatten grundsätzlich herausgestellt, dass die Bezirksvertretungen selbstständig Staatsgewalt ausübten. Die kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalens wiederum kritisierten die Umstellung des Wahlmodus und die damit einhergehende Aufwertung der Stadtbezirke. Vor

[95] Vgl. Kap. II. 3.; Wunsch: Einmal „Rurseetalstadt", S. 266, 268 f.

[96] Vgl. Paul von Kodolitsch: Miteinander oder gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 39 (2000), S. 199–224, hier S. 200 f.

[97] BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 15. 2. 1978, 2 BvR 134, 268/76, BVerfGE 47, S. 253–285, hier S. 271–284.

[98] § 46a Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 12. 12. 1978, GV.NW. 1978, S. 598–600.

allem der Städtetag führte negative Folgewirkungen an, wie die Verstärkung von Desintegrationstendenzen, das Unterlaufen der Neuordnungsziele und eine erhöhte Anspruchshaltung der Bezirke.[99] Dennoch erfolgte die erstmalige direkte Wahl der Bezirksvertreter bereits im darauf folgenden Jahr im Rahmen der allgemeinen Kommunalwahlen von 1979. Die neuen Wahlmodalitäten unterstrichen die Bedeutung, die der Landtag den Bezirksvertretungen zuschrieb. Die unmittelbare Wahl der Stadtteilvertretung sollte ihre Akzeptanz weiter vergrößern.[100]

Die Landesregierung und der Landtag hielten nicht nur die Stärkung der Bezirksverfassung für politisch geboten, sie sahen darüber hinaus auch Bedarf, die Transparenz städtischen Handelns zu erhöhen und die bürgerschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten weiter zu verbessern. Die bisherigen kommunalrechtlichen Normen räumten „den Bürgern nur geringe Mitwirkungsmöglichkeiten" ein. Dies hatte eine wachsende Unzufriedenheit in der Bevölkerung zur Folge, wie die Landesregierung feststellte.[101] Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Gebietsreform wurden zur „Stärkung der Bürger- und Einwohnerrechte" die Mitwirkungsmöglichkeiten auf Gemeindeebene weiter ausgebaut.[102] Dies betraf vornehmlich die Erweiterung der Unterrichtungspflicht des Rates. Um Kommunalpolitik und vor allem Ratsentscheidungen für die Bürger transparenter zu gestalten, waren bereits die Ausschusssitzungen für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden. Mit der Einführung des Bürgerantrages, der Durchführung von Einwohnerfragestunden in Sitzungen des Rates und der Bildung eines Beschwerdeausschusses sollten nun Instrumente und Räume geschaffen werden, um Bürgermeinungen unmittelbar zum Ausdruck zu bringen und ihnen Gehör zu verschaffen.[103] Diese Neuerungen stießen nicht überall auf ungeteilte Zustimmung. Die Industrie- und Handelskammern befürchteten eine Aushöhlung der repräsentativen Demokratie „zugunsten Einzelinteressen, die selbst keiner demokratischen Kontrolle" unterlägen. Die Kammern appellierten an den Gesetzgeber, „sich nicht durch das Schlagwort angeblicher Bürgernähe zu Beschlüssen verleiten zu lassen, die beträchtlichen politischen und wirtschaftlichen Schaden anrichten" könnten.[104]

[99] Vgl. Heinz Köstering: Kommunalverfassungs- und Kommunalwahlrecht in der 8. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen, in: Städte- und Gemeinderat 33 (1979), S. 198–207. Siehe auch Holler: Bezirksverfassung (I), S. 208.

[100] Vgl. Hiltrud Naßmacher: Möglichkeiten und Formen der Bürgerbeteiligung, in: Andersen: Kommunalpolitik, S. 142–159, hier S. 144–146.

[101] Gesetzentwurf der Landesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 6. 4. 1978, in: Archiv Landtag NRW, 8. WP, Drucksache 8/3152, S. 1.

[102] Innenminister Hirsch in der 1. Lesung des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften am 26. 4. 1978, in: Archiv Landtag NRW, Plenarprotokoll 8/73, S. 5178–5193, hier S. 5178; siehe auch Zweites Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 15. 5. 1979, GV. NW. 1979, S. 408–420.

[103] Vgl. Presseschau, Düsseldorf, 17. 10. 1972, in: LA NRW R, NW 370–597; siehe ferner Lingk: Die Reform, S. 107–110; Naßmacher: Möglichkeiten, S. 143–150.

[104] Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern NRW zu einem Zweiten Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, [4. 5. 1978], in: WWA Dortmund, K 3, Nr. 2130.

Die Erweiterung der Informations- und Mitwirkungsrechte sollte laut Burkhard Hirsch (FDP), der die Nachfolge Willi Weyers im Innenministerium übernommen hatte,[105] die Gewähr dafür bieten, dass sich die Bürger weiterhin in ihrer Gemeinde wohlfühlten und sich mit ihr identifizierten. Der Bürger forme in der Gemeinde als politischer Verwaltungs- und Sozialeinheit „sein Bild vom Staat und von unserer Gesellschaft". Die zahlreichen Bürgerinitiativen, die vornehmlich aufgrund kommunaler Themen und Entscheidungen entstanden waren, spiegelten nach Meinung des Innenministers nicht nur den wachsenden Willen des Bürgers zum Engagement, sondern auch ihre Zweifel daran, dass die Probleme im Rat „sachgerecht, das heißt für möglichst viele überzeugend" entschieden würden. War es seinerzeit Innenminister Weyer, der die Streichung der Einwohnerabstimmungen aus der Gemeindeordnung von 1967 mit dem repräsentativen System in Deutschland allgemein und speziell in der Kommunalverfassung rechtfertigte, so beruhigte sein Amtsnachfolger Hirsch die Abgeordneten, dass die Einführung des Bürgerantrags keine Unterwanderung der repräsentativen Demokratie sei, „wie manche fürch[te]ten". Das neue Instrument stelle vielmehr einen weiteren Versuch dar, die Aktivitäten der im kommunalen Bereich tätigen „Bürgerinitiativen in ein gesetzlich geregeltes Verfahren einmünden zu lassen".[106]

Trotz zahlreicher Nachbesserungen im Verhältnis von Räten und Bezirken zugunsten Letztgenannter bestanden zwischen ehrenamtlichen Kommunalpolitikern, hauptamtlichen Verwaltungsbeamten, der Bevölkerung der Gesamtstadt und der der eingemeindeten Kommune aufgrund ihrer verschiedenen Interessen fast unausweichlich unterschiedliche Auffassungen über die Art und den Umfang der Bezirkskompetenzen.[107] Die Frage der konkreten Aufgaben- und Zuständigkeitsabgrenzung sollte nicht selten Konfliktpotenzial im Verhältnis zwischen Rat und Bezirk bieten. Der seit seiner Gründung 1983 als Interessenvertretung der gegen die Eingemeindung protestierenden Kommunen agierende „Kettwiger Kreis" machte immer wieder auf Missstände in einzelnen Städten bzw. Stadtbezirken aufmerksam.[108] Nach den Verbesserungen von 1979 erfuhr die Stellung der Bezirksvertretungen insbesondere 1984 eine nochmalige deutliche Stärkung, indem ihnen weitere Kompetenzen überlassen wurden. Sie waren nun „in allen […] Angelegenheiten zuständig, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk" hinausging.[109] Obwohl die Position der Bezirksvertretungen damit verfestigt und ausge-

[105] Dr. Burkhard Hirsch (* 29.5.1930 Magdeburg), Jurist, FDP-Mitglied, 1975–1980 Innenminister in NRW. Willi Weyer hatte bereits Anfang 1974 seine Absicht deutlich gemacht, sich zukünftig mehr seinen sportpolitischen Interessen widmen zu wollen, und war nach der Landtagswahl 1975 aus der Landesregierung und dem Landtag ausgeschieden. Weyer übernahm das Präsidentenamt des Deutschen Sportbundes.

[106] Innenminister Hirsch in der 1. Lesung des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften am 26.4.1978, in: Archiv Landtag NRW, 8. WP, Plenarprotokoll 8/73, alle Zitate S.5178f.

[107] Vgl. für Köln z.B. Klaus Hans Keil: Die Praxis der Bezirksverfassung, in: Die Demokratische Gemeinde 28 (1976), S.473–477; John van Nes Ziegler: Die Bezirksvertretungen und der Rat, in: ebd., S.13–16.

[108] Zum „Kettwiger Kreis" vgl. Kap.VI.

[109] §13b Abs.2 GO NRW (i.d.F. von 1984); vgl. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze NRW vom 29.5.

baut worden war, blieben auch diese Zugeständnisse noch hinter den Erwartungen und Hoffnungen eingemeindeter und zu Stadtteilen degradierter Kommunen zurück. Insbesondere ein eigenständiges, auf den Bezirk bezogenes Etat- und Finanzrecht – wie vor Ort vielfach gefordert – hatten die Bezirksvertretungen nicht.

In den 1990er Jahren änderten sich die institutionellen Rahmenbedingungen dann gravierend, nicht zuletzt fanden weitere basisdemokratisch geprägte Elemente Eingang in das Kommunalrecht. In Nordrhein-Westfalen wurde mit der 1994 in Kraft tretenden Novellierung der Gemeindeordnung unter Abschaffung der von den Briten nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführten kommunalen Doppelspitze ein neues kommunales Verfassungssystem eingeführt.[110] Der neue hauptamtliche (Ober-)Bürgermeister, der sowohl Behördenchef als auch politischer Repräsentant der Stadt war, wurde von der Bevölkerung direkt gewählt. Als weiteres direktdemokratisches Element wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Gemeindeebene eingeführt. Dieses Institut hatte zunächst nur in Baden-Württemberg (seit 1956) existiert und war 1990 in Schleswig-Holstein sowie 1993 in Hessen und Rheinland-Pfalz in die Gemeindeordnung aufgenommen worden.[111] Dank dieser plebiszitären Ergänzung der Kommunalverfassung konnten nun Bürger und Bürgerinnen in einer Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises anstelle des Rates selbst entscheiden. Der Bürgerentscheid hatte die gleiche Rechtskraft wie ein Gemeinderats- bzw. Kreistags- oder Bezirksbeschluss.[112] Wurden diese Änderungen der Gemeindeordnung auch als eine angemessene Antwort auf Politik- und Parteiverdrossenheit gefeiert, so verstummten gleichfalls die Stimmen nicht, die vor politisch bedenklichen Begehren zur Durchsetzung von Partikularinteressen warnten.[113]

Mit der neuen Gemeindeordnung wurde auch die Stellung der Bezirksvertretungen weiter ausgebaut. Kernpunkt war hier die Stärkung der Budgetverantwortung der Bezirksvertretungen. Die Bezirksvertretungen konnten nun über die Verwendung eines Teils der bezirksbezogenen Haushaltsmittel eigenständig entscheiden.[114] Ein eigenständiges Etatrecht erhielten sie nicht, da in diesem Fall den Bezirksvertretungen Körperschaftsrechte wie selbstständigen Kommunen eingeräumt worden wären, was im Widerspruch zu den Zielen der Neuordnung stand. Innenminister Franz-Josef Kniola[115] (SPD) appellierte am 20. März 1996 im

1984, GV.NW. 1984, S. 314–321; Andersen: Die kommunale Verfassungsrevolution, S. 51–53.

110 Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. 5. 1994, GV.NW. 1994, S. 270.

111 Vgl. Naßmacher: Möglichkeiten, S. 146.

112 Vgl. Innenministerium NRW, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen (1994 bis 2004). Bericht an den Ausschuss für Kommunalpolitik, [Düsseldorf 2004], einzusehen unter <www.im.nrw.de/bue/265.htm (10. 10. 2010)>; Andreas Paust: Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bonn 1999; Ute Spies: Bürgerversammlung – Bürgerbegehren – Bürgerentscheid, Stuttgart 1999.

113 Vgl. Jürgen Zurheide: Ist Bürgerbegehren gleich mehr Demokratie?, in: Westfalenspiegel 45 (1996), Heft 4, S. 6f.

114 Vgl. § 37 Abs. 3 Satz 1 GO NRW.

115 Franz-Josef Kniola (* 4. 2. 1943 Dortmund), Steinmetzmeister, SPD-Mitglied, 1990–1995 Minister für Stadtentwicklung und Verkehr, 1995–1998 Innenminister NRW.

Namen der Landesregierung an die Städte: Die Kommunen sollten die vom Kommunalrecht eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten nutzen, um „die Belange der gesamten Stadt mit den Interessen der Einwohner der Stadtbezirke soweit wie möglich" in Einklang zu bringen.[116]

Vor den Kommunalwahlen 1999 schaffte der Landtag nach einer Verfassungsklage zweier kleinerer Parteien die Fünf-Prozent-Klausel ab.[117] Damit verbesserten sich die Chancen kleinerer politischer Gruppen und Wählergemeinschaften, die aufgrund ihres stadtteilbezogenen Profils nur in einzelnen Stadtbezirken und nicht im ganzen Stadtgebiet kandidierten, im Rat der Gesamtgemeinde vertreten zu sein. Die drei kommunalen Spitzenverbände hatten sich aus Angst vor einer drohenden Zersplitterung der Kommunalparlamente kaum überraschend für die Beibehaltung der Sperrklausel ausgesprochen.[118]

Die kontinuierlichen Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Stadtbezirke seit Ende der 1970er Jahre lassen einen Wandel im Umgang mit der Institution Stadtteilvertretung erkennen. An die Stelle des Kompensationsgedankens für verlorene kommunale Autonomie trat zunehmend das Modell der dezentralisierten Stadt mit eigenständigen Bezirken. Die Bezirksvertretungen entwickelten sich immer stärker von einem Anhörungs- und Vorbereitungsgremium hin zu einem bezirksbezogenen selbstständigen Entscheidungsgremium.

Wird nach den Motiven und Gründen für die Schaffung von Stadtbezirken und der Bezirksverfassung gefragt, so ist – neben allgemeinen, übergeordneten Überlegungen zur Stärkung der Demokratie, die seit Ende der 1960er Jahre virulent waren – insbesondere der Versuch zu nennen, die Härten des Verlusts der kommunalen Selbstständigkeit einer Kommune auszugleichen. Dabei sind die Anstrengungen des Landtags deutlich geworden, die aufkommende Bürgerinitiativbewegung durch ein differenziertes Angebot an verfahrensgeregelten Partizipationsmöglichkeiten wieder in institutionelle Bahnen zu lenken und auf diese Weise in das formelle Partizipationssystem zu integrieren. Des Weiteren waren auch parteipolitische Erwägungen für die Einrichtung von Stadtbezirken von Bedeutung. Anfang der 1970er Jahre hatten vor allem die Jungsozialisten eine Politisierung der Kommunalpolitik forciert und die Forderung nach funktionsfähigen Stadtteilvertretungen erhoben.[119] Wünschten später sowohl SPD und FDP

[116] Antwort des Innenministers (auf die Kleine Anfrage Nr. 256 vom 1.2.1996) vom 20.3.1996, abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 2, S. 4; sowie in: Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 161f.

[117] Geklagt hatten die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP) und die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS). Der Verfassungsgerichtshof hatte 1994 mit Blick auf die Regelungen in anderen Bundesländern die Streichung der Fünf-Prozent-Hürde im Kommunalwahlrecht für überprüfungswürdig gehalten. Explizit wurde auf Baden-Württemberg und Bayern hingewiesen, wo es im Kommunalwahlrecht seit Langem keine Sperrklausel mehr gab. Vgl. VerfGH NW: Urteil vom 29.9.1994, VerfGH 7/94, OVGE Bd. 44, S. 301–315.

[118] Vgl. Städte- und Gemeinderat 53 (1999), Heft 8: Landtag schafft Sperrklausel ab, S. 25.

[119] Lingk: Die Reform, S. 91f.; Wolfgang Rudzio: Eine Erneuerung gesellschaftsverändernder Kommunalpolitik? Zum Impuls der Jungsozialisten, in: Karl-Heinz Naßmacher (Hg.): Kommunalpolitik und Sozialdemokratie. Der Beitrag des demokratischen Sozialismus zur kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 78–110; Diet-

als auch CDU in ihren kommunalpolitischen Grundsatzprogrammen von 1975 – obgleich mit unterschiedlicher Akzentuierung – die Einrichtung von Bezirksvertretungen, so ist letztlich die CDU der eigentliche „Promotor des institutionellen Ausbaus der Stadtteilvertretungen".[120] Die Frage der verpflichtenden Einteilung kreisfreier Städte in Stadtbezirke war erst Ende 1973 bzw. Anfang 1974 akut geworden.[121] Bei der parlamentarischen Aussprache über eine entsprechende Änderung der gemeinderechtlichen Grundlagen merkte auch Innenminister Weyer an, dass die „Bezirksverfassung einer der Punkte sei, die die Kollegen der CDU bei den Gesprächen immer wieder vorgetragen"[122] hatten.

Die Christdemokraten hatten dabei nicht zuletzt ein strategisches, parteipolitisches Interesse an der Einrichtung von Bezirksvertretungen und dem Ausbau ihrer Rechtsposition. Die CDU, die sich bis Ende der 1970er Jahre in den Großstädten in der Regel in der Opposition befand, sah in der Bezirksverfassung eine willkommene Möglichkeit, ihre Interessen auch im großstädtischen Raum besser durchsetzen zu können.[123] Sie hoffte, über Mehrheiten in einzelnen Stadtbezirken Einfluss auf die Politik der (Gesamt-)Stadt zu gewinnen. Im Merkblatt der CDU-Landtagsfraktion war dann auch zu lesen: „Die Stärke der CDU liegt bisher insbesondere im noch bürgernahen überschaubaren Selbstverwaltungsraum und weniger im Großraum, der den politischen Profi und Funktionär fördert. Die Bezirksverfassung bietet eine Chance, über neue Plattformen mit CDU-Mehrheiten die Großstädte für uns ‚zu knacken'."[124]

Schließlich war die Position der Bezirksvertretungen auch durch die Gerichte entscheidend gefestigt und ausgebaut worden. Neben den bereits benannten höchstrichterlichen Entscheidungen sind hier auch Urteile im Rahmen von Rechts- und Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Bezirksvertretungen und dem Rat der Gesamtstadt vor dem Verwaltungsgericht zu nennen.[125] So drängte z. B. die Bezirksvertretung Wattenscheid darauf, dass Bochum die rechtlichen Delegations- bzw. Dezentralisationsmöglichkeiten ausschöpfte. Die Watten-

mar Süß: Die Enkel auf den Barrikaden. Jungsozialisten in der SPD in den Siebzigerjahren, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 67–104.

120 Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 1, S. 47.

121 Vgl. Antwerpes: Bezirksvertretungen, S. 649.

122 Innenminister Weyer in der 1. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung NRW am 8. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarsitzung 7/100, S. 4038.

123 Vgl. W[erner] Koch: Bildung und Zusammensetzung der neuen Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten im Lande Nordrhein-Westfalen, in: Kommunalpolitische Blätter 27 (1975), S. 395–396, hier S. 396; Paul Kevenhörster/Adrienne Windhoff-Héritier/Michael Crone/Hubertus Dierkes: Die Bezirksverfassung – eine neue Chance kommunaler Demokratie? Eine Fallstudie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 12 (1981), S. 335–352, hier S. 340–344.

124 Merkblatt der CDU-Landtagsfraktion NRW zu § 13 GO (Referat Innenpolitik), Düsseldorf, 12. 12. 1974, in: ACDP, 03-002-343/1.

125 Vgl. VerfGH NW: Urteil vom 4. 8. 1972, VerfGH NW 13/71; BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 15. 2. 1978, 2 BvR 134, 268/76, BVerfGE 47, S. 253–285.

scheider Vertretung scheute dabei auch nicht den Weg zum Verwaltungsgericht, um Handlungs- und Entscheidungskompetenzen zu erstreiten.[126]

Doch neben den befürwortenden Stimmen für die Einrichtung von Stadtbezirken waren auch immer wieder skeptische bis ablehnende Stimmen zu hören. Mit der Bezirksverfassung entstand in den Großstädten eben nicht nur eine zusätzliche Partizipationsebene, sondern zugleich auch weiterer Koordinationsbedarf. Kritiker wie etwa die kommunalen Spitzenverbände sahen die mit der Neuordnung verfolgte Zentralisierung von Behörden und politischen Vertretungen und die dadurch erhofften Einsparungseffekte und Effizienzsteigerungen durch die Dezentralisierung des neuen Stadtgebietes gefährdet. Der frühere Ministerpräsident Franz Meyers lehnte ebenfalls die Bezirksverfassung als negative Folge der Gebietsreform ab. Meyers, unter dessen christlich-liberaler Regierung die Gebiets- und Funktionalreform 1965 noch mit der Beauftragung von außerparlamentarischer Expertise angestoßen worden war, kritisierte in seinen Lebenserinnerungen von 1982 die Einrichtung von Stadtbezirken. Statt zur beabsichtigten Reduzierung der Zahl der Verwaltungsleitungen und der kommunalen Parlamentssitze habe die mit der Neuordnung einhergehende Schaffung von Stadtbezirken zu deren starker Vermehrung geführt, was letztlich höhere Kosten verursacht habe. Die neu geschaffenen Bezirksvertretungen und -verwaltungsdienststellen zogen ebenfalls Mehrausgaben (z. B. Leiter, Unterkünfte, Sitzungsräume etc.) nach sich. Für Meyers waren „die Kosten insgesamt höher […] als der Nutzen". Gleichzeitig fördere die stadtteilgebundene Vertretung und Verwaltung einen „bedenklichen Partikularismus". Als Gründe für die Einführung von Stadtbezirken deutete er dabei die „Angst [der Abgeordneten] vor ihrem eigenen Mut" im Neuordnungsprozess und vor den „im Landtag seit jeher starken kommunalen Einflüsse[n]" an.[127]

Hatte sich die CDU auch für die Einführung der Bezirksverfassung stark gemacht, so vertrat Franz Meyers eine von seinen Parteifreunden abweichende Position. Der frühere Ministerpräsident berief sich bei seiner Einschätzung auf die Erfahrungen in seiner kreisfreien Heimatstadt Mönchengladbach, in der er vor seiner Tätigkeit als Innenminister und Ministerpräsident Anfang der 1950er Jahre kurz das Oberbürgermeisteramt innegehabt hatte und in der er im Zuge der Neuordnung 1975 Beauftragter der Landesregierung für die Wahrnehmung der Aufgaben des Rates und des Oberbürgermeisters gewesen war.[128] Dieser Bezugspunkt dürfte nicht unwesentlich für Meyers ablehnende Haltung gegenüber den Stadtbezirken gewesen sein. Da in Mönchengladbach die CDU mit absoluter Mehrheit die Rathausregierung stellte, kamen die strategischen Überlegungen und Hoffnungen, die die Christdemokraten in den Städten mit roten Rathäusern im Ruhrgebiet an die Bezirksverfassung knüpften, nicht zum Tragen. Dort erhielt nun ge-

[126] Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen im Verwaltungsstreitverfahren zwischen der Bezirksvertretung Bochum Wattenscheid und dem Rat der Stadt Bochum, 1988, in: HBV WAT, WDR Penner; WAZ vom 27. 6. 1992: Buckert: Wir gewinnen den Kompetenzstreit; WAZ vom 8. 7. 1992: OVG: Bezirk gewinnt Prozeß gegen den Rat. Kompetenzen bei der Vergabe zuerkannt.

[127] Franz Meyers: gez. Dr. Meyers. Summe eines Lebens, Düsseldorf 1982, S. 122–125, beide Zitate S. 123 f.

[128] Vgl. Marx: Franz Meyers, S. 71–84, 495 f.

gebenenfalls der politische Gegner im Rahmen der Bezirkspolitik eine zusätzliche Möglichkeit, auf die städtische Politik Einfluss zu nehmen.

Anlass zur generellen Kritik an der Bezirksverfassung gab auch die Praxis der Bezirkseinteilung. Der kleinste Bezirk in Nordrhein-Westfalen, Solingen-Burg, verfügte über rund 4000 Einwohner, die durch 15 Bezirksvertreter repräsentiert wurden, der größte, Kölns Stadtbezirk 9 (Mülheim, Dellbrück u.a.) mit rund 153 000 Einwohnern, wurde durch 19 Personen vertreten. Der aus Duisburg stammende Sprecher der SPD-Landtagsfraktion für Landesplanung und Verwaltungsreform, Franz-Josef Antwerpes, hielt bei etwas mehr als der Hälfte der kreisfreien Städte die Bezirkseinteilung für unbedenklich, beim Rest hatte er seine Zweifel. Probleme sah er bei Kommunen, die einen sehr konzentrierten Stadtkern und schwache Rand- und Außenbereiche aufwiesen, wie etwa in Krefeld und Mülheim. Auch zwei- oder mehrpolige Städte wie Leverkusen, Herne, Hagen, Oberhausen und Remscheid würden „zur Zellteilung genötigt".[129]

Wie sehr die Bezirke und ihre Vertretungen verlorene Selbstbestimmung kompensieren konnten, lässt sich kaum allgemein beantworten, sondern war stark durch die Verhältnisse vor Ort bzw. durch das Verhältnis zwischen Rat und Bezirksvertretung bestimmt. Die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten der Bezirke hingen in erheblichem Maße von der Delegationsbereitschaft des Rates ab. Erst langsam stärkten der Gesetzgeber und vor allem die Gerichte allgemeinverbindlich die rechtliche Position der Bezirke. Über die Gewährung von Mindeststandards hinaus konnten Bezirke mittels finanzieller, rechtlicher und politischer Zugeständnisse eine weitere Aufwertung erfahren. Landesweit kann man damit nur schwer von einer einheitlichen Bezirkspolitik in den Kommunen sprechen, so dass die Frage nach der Effektivität der Bezirke als Elemente bürgerschaftlicher Selbstverwaltung am Beispiel Bielefeld, Bochum und Leverkusen bearbeitet werden soll.

3. Politische und administrative Repräsentation nach der Neuordnung

Sprachen die einen noch vom „heimtückischen Mordanschlag" oder von „durch Wortbruch zahlreicher Landtagsabgeordneter" dahingeschiedenen Städten und Gemeinden,[130] so richteten sich andere, wie die Repräsentanten der aufnehmenden Kernstädte, mit aufmunternden Worten und wohlwollenden Erklärungen an die Neubürger. Sie sprachen von „erfüllten Wünschen" und von „enttäuschten Hoffnungen", doch es gebe „weder Sieger noch Besiegte". Die Bevölkerung wurde aufgefordert, den Zusammenschluss und die Folgen der Neuordnung gemeinsam zu bewältigen, um „auf der neu geschaffenen Basis aufzubauen, das Beste aus

[129] Antwerpes: Bezirksvertretungen, S. 650.

[130] 1. Zitat in: Kirchhellener Todesanzeige vom 31. 12. 1974, abgedruckt in: Fiebig/Weichelt: Glabotki, S. 112; 2. Zitat in: Opladener Todesanzeige, undat. [1974], in: StdAL, ZA 5110.02.

einer Situation zu machen, die gute Chancen für die Zukunft" bot.[131] Mit diesen Worten wandten sich nach der Verabschiedung des Köln-Gesetzes Leverkusens Oberbürgermeister Wilhelm Dopatka und Oberstadtdirektor Walter Bauer an die zukünftigen Neubürger. Nur wenig später war in der *Westdeutschen Allgemeinen Zeitung* über die Fusion Wattenscheids mit Bochum zu lesen: „Wer jetzt noch auf lokale Kirchtürme klettert oder trotzig den Kopf in den Sand steckt, nur um Groß-Bochum nicht sehen zu müssen und Wattenscheider bleiben zu können, wird unweigerlich ins Abseits geraten und von der Entwicklung überrollt werden." Die Wattenscheider Bevölkerung sollte die neuen kommunalen Verhältnisse akzeptieren, denn: „Wattenscheids Zukunft heißt jetzt Bochum!"[132]

Dass auch eingemeindete Kommunen zukunftsoptimistisch auf den Neuanfang blickten, zeigen die Verlautbarungen aus Bielefeld. Dort hatte Landrat Schwickert auch im Namen von Oberbürgermeister Hinnendahls den historischen Einschnitt in die kommunale Landschaft zum Jahreswechsel 1972/73 gewürdigt. Es solle nicht wehklagend zurückgeblickt werden: „Im Bewusstsein, das Beste für die Gesamtbevölkerung gewollt und geleistet zu haben, geht unser Blick vertrauensvoll nach vorn."[133] In ähnlicher Weise äußerten sich die jeweiligen Bürgermeister aus dem alten Landkreis.[134]

Möglichkeit zur Abrechnung: Die Kommunal- und Landtagswahlen

In den Gemeinden, die durch Eingliederungen neu geordnet wurden, mussten neue Kommunalparlamente gewählt werden, da die Neubürger nicht im Rat der aufnehmenden Stadt vertreten waren. Das Erfordernis der Neuwahl galt für Städtezusammenschlüsse und neu entstehende Städte erst recht, da sie noch über keine Vertretungskörperschaft verfügten.

Für die Zeit zwischen dem Inkrafttreten der Neugliederung und den Kommunalwahlen waren im Neugliederungsschluss-Gesetz Übergangsregelungen getroffen worden. Da die neuen Städte weder über ein Kommunalparlament noch über eine hauptamtliche Verwaltungsleitung verfügten, setzte Innenminister Weyer zur Überbrückung der „ratlosen" bzw. leitungslosen Zeit in den Kommunen Interimskommissare samt Stellvertreter ein, und zwar einen für die „Wahrnehmung der Aufgaben des Rates und des Oberbürgermeisters" und einen zweiten „für die Aufgaben des Oberstadtdirektors". Auf diese Weise war gewährleistet, dass die Kommunen unter Wahrung der Trennung von Politik und Verwaltung bis zu den Wahlen weiterhin handlungsfähig blieben. Die Beauftragten hatten zwar die Stellung der betreffenden Gemeindeorgane inne, waren aber an Weisungen der Auf-

[131] Alle Zitate in: Leverkusener Anzeiger vom 27. 9. 1984: Freund und Feind gaben sich die Hand.
[132] Hans-J. Pöschke: Die Zukunft heißt Bochum, in: WAZ vom 31. 12. 1974.
[133] So Klaus Schwickert bei der Verabschiedung des Brackweder Stadtdirektors Wilhelm Generotzky, in: Neue Westfälische vom 30. 12. 1972: Brackwedes erster und letzter Stadtdirektor.
[134] Neue Westfälische vom 30. 12. 1972: Hoffnungsvoll in die Zukunft.

sichtsbehörde gebunden.[135] Der Innenminister bemühte sich bei der Benennung der Beauftragten um „politische und regionale Ausgewogenheit".[136] Er stützte sich auf Vorschläge der Regierungspräsidenten, die wiederum von den kommunalen Vertretungskörperschaften Personalvorschläge erhalten hatten. Die Suche nach geeigneten Personen konnte sich jedoch als kompliziertes Unterfangen herausstellen, denn die Personalentscheidungen wurden als wichtige Weichenstellung für die kommenden Kommunalwahlen und für die weitere kommunalpolitische Entwicklung der neuen Gesamtstadt betrachtet.

Schnell war in Bielefeld der Beauftragte für die Verwaltung samt Stellvertreter gefunden. Der Innenminister bestellte in dieses Amt den bisherigen Oberstadtdirektor der alten Kernstadt Heinz-Robert Kuhn. Zu dessen allgemeinem Vertreter wurde mit Oberkreisdirektor Hans-Martin Kahler der bisherige Behördenchef des Landkreises benannt.[137] Die Suche nach einem geeigneten Ratsbeauftragten gestaltete sich hingegen schwieriger. Erst nach kontroversen Auseinandersetzungen einigten sich die Beteiligten auf den Detmolder Regierungsvizepräsidenten Hanns Winter (SPD). Zuvor hatten die ostwestfälische SPD und CDU den von Innenminister Weyer zunächst vorgesehenen Ratsbeauftragten, den früheren Oberbürgermeister von Bielefeld und zuletzt als Bauminister tätigen Hermann Kohlhase[138] (FDP), abgelehnt. Die Bennennung des prominenten Liberalen hätte nicht die politischen Mehrheiten vor Ort widergespiegelt. Der anschließend vom Innenminister als Ratsbeauftragter in Erwägung gezogene Düsseldorfer Regierungspräsident Kurt Baurichter (SPD) verzichtete auf das Amt unter Hinweis auf die vor Ort artikulierten Präferenzen. Die lokalen und regionalen Parteiorganisationen hatten den bisherigen sozialdemokratischen Landrat Klaus Schwickert ins Gespräch gebracht. Schließlich war jedoch mit Winter als sozialdemokratischem Beamten einer staatlichen Mittelbehörde der Region ein allgemein akzeptierter Kompromisskandidat gefunden worden. Das Amt des stellvertretenden Ratsbeauftragten übernahm der bisherige (stellvertretende) Bürgermeister Alt-Bielefelds, Postamtmann Herbert Koitka (CDU).[139]

Winter wurde als Beauftragter für die Wahrnehmung der Aufgaben des Rates und des Oberbürgermeisters in seiner Arbeit von einem Beirat unterstützt. Diesem nach den „Allgemeinen Richtlinien für die Tätigkeit der Beauftragten in neugebildeten Gemeinden und Kreisen des Innenministers des Landes NW vom 21.12.1971" zu errichtenden Gremium gehörten nach Abstimmung mit den loka-

135 Bünermann: Die Gemeinden, S. 37f.; siehe auch § 110 GO.

136 Schreiben des Innenministers Weyer an Ratsherr Josef Böcher zur Bestellung der Beauftragten in den neu gebildeten Gemeinden und Kreisen, Düsseldorf, 10.12.1974, in: LA NRW R, NW 484–101.

137 Verwaltungsbericht der Stadt Bielefeld 1973–1976, S. 20, in: StdABi.

138 Dr. Hermann Kohlhase (* 24.4.1906 Bielefeld, † 3.12.2002 Düsseldorf), Jurist, FDP-Mitglied, 1952–1956 Ratsherr in Bielefeld, 1952–1954 Oberbürgermeister der Stadt Bielefeld, 1956–1958 Minister für Wirtschaft und Verkehr, 1967–1970 Minister für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten.

139 Verwaltungsbericht der Stadt Bielefeld 1973–1976, S. 20, in: StdABi; Neue Westfälische vom 20.12.1972: Ratsbeauftragter will die Parteien anhören; Neue Westfälische vom 7.12.1972: Kurt Baurichter auch für Klaus Schwickert; Neue Westfälische vom 8.12.1972: Kompromiß für Bielefeld: Winter wird Beauftragter.

len Parteigremien 14 Mitglieder der SPD, zehn der CDU und zwei der FDP an. Die Mitglieder wurden nicht gewählt, sondern von den Parteien entsandt. In dem Beirat, in dem die lokalen und politischen Interessen der Gesamtstadt vertreten sein sollten, wurden die in der Übergangsphase anstehenden Entscheidungen des Ratsbeauftragten vorab erörtert. Ihm kam dabei keine eigene Entscheidungsbefugnis zu, sondern er hatte lediglich beratende Funktion. Bis zur Konsolidierung des neuen Rates am 6. April 1973 tagte der Beirat viermal.[140]

Gleich zu Beginn ihrer Tätigkeit legten die Beauftragten größten Wert darauf, dass sie in dieser Übergangszeit nur die Dinge erledigen würden, die keinen Aufschub duldeten. Alle wesentlichen Entscheidungen sollten so weit wie möglich dem neuen Rat vorbehalten bleiben. Im Fall Sennestadt etwa, wo die Stadt noch gegen ihre Eingemeindung nach Bielefeld klagte, durften keine Entscheidungen getroffen werden, die einer Entlassung Sennestadts in die Selbstständigkeit entgegenständen.[141]

In den meisten anderen Städten Nordrhein-Westfalens stand die Bestellung der Beauftragten erst zwei Jahre später auf der Tagesordnung. Zumeist spiegelte die eingesetzte Stadtleitung die Fusion wider, indem Amtsträger und Behördenchefs sowohl aus der einen als auch aus der anderen betroffenen Kommune zum Zuge kamen, so auch in Leverkusen. Durch ministeriellen Erlass wurde der bisherige Leverkusener Oberstadtdirektor Walter Bauer zum Beauftragten für die Wahrnehmung der Aufgaben des Oberstadtdirektors und der bisherige Opladener Stadtdirektor Albert Salewski zu dessen Stellvertreter berufen.[142] Die politische Repräsentation der Gesamtstadt übernahmen in dieser Übergangszeit allerdings zwei Vertreter Alt-Leverkusens. Der bisherige Oberbürgermeister von Alt-Leverkusen Wilhelm Dopatka (SPD) wurde Ratsbeauftragter und sein bisheriger Vertreter, Bürgermeister Heinrich Lützenkirchen (CDU), vertrat ihn auch in diesem Amt.[143]

In Bochum wurde der bisherige Oberbürgermeister der Kernstadt, Fritz Claus (SPD), zum Ratsbeauftragten bestimmt. Als dessen Vertreter setzte der Innenminister den Wattenscheider Ratsherrn Rolf Schieck (SPD) ein. Dem 15-köpfigen Beitrat gehörten zehn Sozialdemokraten und fünf Christdemokraten an. Die UWG, die bisher im Wattenscheider Stadtrat, und die FDP, die bisher im Bochumer Stadtrat vertreten war, blieben in diesem Gremium unberücksichtigt.[144] Zunächst war ein größeres, insgesamt 27 Personen umfassendes Beratungsgremium vorgesehen, das mit 16 Sitzen für die SPD, neun für die CDU und jeweils einem für die FDP und UWG alle in beiden Kommunalparlamenten vertretenen politischen Kräfte einbezog. Da jedoch nach den Richtlinien für die Tätigkeit des Ratsbeauftragten für den Beirat nur Parteien und Wählergruppen berücksichtigt wer-

[140] Verwaltungsbericht der Stadt Bielefeld 1973–1976, S. 20, in: StdABi; vgl. ferner Neue Westfälische vom 30. 12. 1972: Parteien nennen die Namen für den Beirat.
[141] Regierungsvizepräsident Winter, in: Neue Westfälische vom 30. 12. 1972: Regierungspräsident Winter: Gute Vorarbeit wurde im Rathaus geleistet.
[142] Verwaltungsbericht der Stadt Leverkusen 1975–1984, Leverkusen 1986, S. 12, in: StdAL.
[143] Ebd., S. 6. Vgl. auch Matthias Bauschen: Die neue Stadt Leverkusen 1975 bis 2004, in: John/Ehrenpreis: Leverkusen, S. 515–568, hier S. 515f.
[144] Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1975, S. 3, in: StdABo.

den konnten, die auf der Grundlage der letzten Kommunalwahlergebnisse mindestens fünf Prozent der gültigen Stimmen im Gebiet der neuen Gebietskörperschaft erhalten hatten, kamen UWG und FDP nicht zum Zuge. Unberücksichtigt blieb hierbei allerdings, dass die UWG bei den Wahlen nur in Wattenscheid und nicht in Bochum angetreten war.[145] Zum Beauftragten für die Aufgaben des Oberstadtdirektors wurde der Alt-Bochumer Oberstadtdirektor Gerhard Petschelt bestellt. Die allgemeine Vertretung ging an Petschelts bisherigen Amtsvertreter, Stadtdirektor Walter Stich.[146]

Inwieweit es sich bei diesen Personalentscheidungen nun um reine Übergangslösungen handelte, wie sich in Bielefeld mit der Einsetzung des Detmolder Regierungspräsidenten zum Ratsbeauftragten offenkundig zeigte, oder ob bereits wichtige Vorentscheidungen für die weitere Stadtleitung und -repräsentation getroffen wurden, wie sie sich etwa durch die Nichtberücksichtigung der UWG und der FDP im Bochumer Beirat andeuteten, sollte sich mit den ersten Kommunalwahlen nach der Gebietsreform herausstellen. Die Bürger und Bürgerinnen hatten nach der Neuordnung neue parlamentarische Vertretungen zu wählen. Welche Folgen hatte die Neuordnung nun aus parteipolitischer Sicht? Hatten doch die Ortsvereine und Unterbezirke immer wieder auf die negative Wirkung der Gebietsreform hingewiesen. Deren Akzeptanz oder Ablehnung konnte die Bevölkerung bei den Wahlen Ausdruck verleihen und mit den politischen Kräften abrechnen. Entsprechend wurde in der Presse über mögliche Stimmenverluste bei den etablierten politischen Parteien und Wahlerfolge für die neuen Wählergemeinschaften spekuliert. Den Wählergemeinschaften wurde „auf Grund der Unzufriedenheit wegen der Verwaltungsreform“ einiges zugetraut.[147] Vor allem die CDU befürchtete bei den Kommunalwahlen Stimmeneinbußen zugunsten der lokal agierenden unabhängigen Wählergemeinschaften.[148]

Am 4. Mai 1975 konnte die wahlberechtigte Bevölkerung nicht nur über die Zusammensetzung ihres Stadtparlaments, sondern auch über die des Landtags entscheiden. Die Zusammenlegung des Kommunalwahl- und Landtagswahltermins wurde vom Landesverband der Freien und Unabhängigen Wählergemeinschaften Nordrhein-Westfalen abgelehnt. Er wertete die Koppelung der Wahltermine als Behinderung der ausschließlich lokal agierenden politischen Gruppen. Falls die Termine nicht getrennt würden, kündigte der Landesverband an, auch Kandidaten für die Landtagswahl aufzustellen, so dass nach seiner Einschätzung „ein großer Stimmenanteil den Landtagsparteien verloren“ gehe.[149] Auf diese An-

[145] Ruhr Nachrichten vom 27. 12. 1974: Schwirtz an Claus: UWG und FDP in den Beirat; Ruhr Nachrichten vom 11. 1. 1975: Trost für UWG: Beirat ist nur Beratungsgremium; Ruhr Nachrichten, Weihnachtsausgabe 1974: UWG macht sich für Groß-Bochum stark.

[146] Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1975, S. 17, in: StdABo.

[147] Westfälische Rundschau vom 19. 3. 1973: Ostwestfalen wählt im Schatten der Neugliederung; Westfälische Rundschau vom 26. 3. 1973: SPD verlor in Bielefeld und Lippe bei Kommunalwahlen absolute Mehrheit, auch in: LA NRW R, NW 370–599.

[148] Rheinische Post vom 3. 3. 1973: CDU will Anwalt des Bürgers sein.

[149] Schreiben des Landesverbandes der Freien und Unabhängigen Wählergemeinschaften NRW an Innenminister Weyer zu den Wahlterminen, Rheydt, 14. 3. 1974, in: LA NRW R, NW 348–169.

drohung der Wählergemeinschaften, ihre Aktivitäten auf Landesebene auszuweiten, reagierte Innenminister Weyer gelassen und meinte, dass er dies nicht verhindern könne und wolle.[150] Doch auch im Innenministerium wurde die zeitgleiche Durchführung der Kommunal- und Landtagswahl nicht begrüßt, sie sollte eine Ausnahme bleiben. Angesichts der sich aus dem Abschluss der Gebietsreform und den rechtlichen Vorgaben für die Landtagswahl ergebenden Terminzwänge wurde allerdings keine andere Möglichkeit gesehen. Die Kommunalwahlen mussten aufgrund der Gebietsreform auf das Frühjahr 1975 verschoben werden. Die Landtagswahlen waren nach verfassungsrechtlichen Vorgaben zwischen Ende Februar und Ende Mai 1975 durchzuführen.[151] In dieser Situation hielt der Innenminister es für „staatspolitisch unausweichlich", die Wahltermine zusammenzulegen, weil die getrennte Durchführung „zu einer Minderung der Wahlbeteiligung für die eine oder die andere der Wahlen" führen würde.[152]

Nicht nur die Wahlterminierung, sondern auch der Zuschnitt der neuen Wahlkreise war politisch relevant. Bereits vor Abschluss der Neugliederung hatten die politischen Parteien immer wieder auf die Möglichkeit der Verschiebung von politischen Mehrheitsverhältnissen durch die Veränderung der Gemeinde- und Kreisgrenzen hingewiesen.[153] Mit der territorialen Neuordnung waren einige Wahlkreise für die Landtagswahl neu zu bestimmen, da dort die im Wahlgesetz festgelegte durchschnittliche Einwohnerzahl überschritten wurde. Im Innenministerium fanden hierzu Gespräche mit den drei Landtagsfraktionen und dem Statistischen Landesamt statt, das unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen und des letzten Wahlergebnisses ein Gesamtkonzept für die Wahlkreiseinteilung vorlegte, zu dem die politischen Parteien abweichende Vorschläge einbringen konnten.[154] Seitens der politischen Vertreter und Verantwortlichen wurde penibel darauf geachtet, dass die neuen Wahlkreise den bisherigen politischen Mehrheiten weitgehend Rechnung trugen und nicht etwa durch gezielte Zuschneidungen politische Mehrheiten erzeugt oder verhindert wurden.[155]

[150] Handschriftliche Notiz des Innenministers auf dem Schreiben des Landesverbandes der Freien und Unabhängigen Wählergemeinschaften NRW zu den Wahlterminen, Rheydt, 14.3.1974, in: LA NRW R, NW 348–169.

[151] Vgl. Art. 34 in Verbindung mit Art. 92 LVerf. NRW (i.d.F. von 1969).

[152] Entwurf des Antwortschreibens des Innenministers an den Landesverband der Freien und Unabhängigen Wählergemeinschaften NRW (Steiner) zu den Wahlterminen, Düsseldorf, 18.4.1974, in: LA NRW R, NW 348–169.

[153] Vgl. Kommentar Lothar Bewerunges: „Gebietsreform und Parteitaktik", WDR 2, Sendung vom 28.8.1973, 18.25 Uhr, in: LA NRW R, NW 370–598.

[154] Vor Ort in den Kommunen arbeiteten das jeweilige Amt für Statistik und das Wahlamt Vorschläge für die Einteilung des Wahlgebiets aus.

[155] Schreiben des Statistischen Landesamtes NRW an den Landeswahlleiter (Gensior, Innenministerium) zur Wahlkreiseinteilung 1975, Düsseldorf, 30.1.1974, in: LA NRW R, NW 348–69. Siehe auch die handschriftlichen Notizen von Egbert Möcklinghoff zu den Wahlauswirkungen im Raum Bielefeld, undat., in: LA NRW R, NW 348–130; Ergebnisniederschrift der Besprechung über Fragen der Wahlkreiseinteilung im Innenministerium am 29.11.1973, in: ACDP, 03-002-341/1; Arthur B. Gunlicks: Die parteipolitischen Präferenzen beim niedersächsischen Entscheidungsprozeß für eine Gebietsreform im Spannungsfeld von Effizienz, Gleichheit und Freiheit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 7 (1976), S. 472–489, bes. S. 488, Anm. 83.

In den drei Beispielräumen war die Sozialdemokratie sowohl vor als auch nach der Gebietsreform stärkste kommunalpolitische Kraft. Bei der speziell für den frühen Neugliederungsraum Bielefeld angesetzten Kommunalwahl im März 1973 wurde allerdings die absolute Mehrheit gebrochen, die die SPD in Bielefeld im Rat der Kernstadt und im Kreistag besessen hatte.[156] Während die SPD 5,3 Prozentpunkte verlor, gewannen die CDU 1,1 und die FDP sogar 2,8 Prozentpunkte hinzu. Doch obwohl CDU und FDP ihre Stimmenanteile erhöhen konnten, blieb die SPD die dominierende Rathauspartei. Die Wahlbeteiligung war mit 67,9 Prozent niedrig, wenngleich sie die frühere Wahlbeteiligung in Alt-Bielefeld aus dem Jahre 1969 (65,3 Prozent) übertraf.[157] Kurz vor der Wahl hatte Sennestadts Ex-Bürgermeister Vogt aus Sorge um die Wahlbeteiligung die Bevölkerung aufgerufen, wählen zu gehen. Er sah sich nach eigenen Angaben zu diesem Aufruf veranlasst, um dem insbesondere in der Sennestädter Bevölkerung aus Resignation resultierenden Desinteresse an der Wahl entgegenzuwirken. So waren laut Vogt viele Sennestädter aufgrund der laufenden Verfassungsbeschwerde der Meinung, dass dies nicht ihre Wahl sei, und wollten sich nicht an ihr beteiligen. Da der erfolgreiche Ausgang der Klage keinesfalls gewiss sei, mahnte der frühere Bürgermeister die Sennestädter, ihre Vertreter im Rat der Stadt Bielefeld mit einem starken Votum zu unterstützen. Doch auch dieser Aufruf trug nicht zur Massenmobilisierung bei. Die Wahlbeteiligung der Sennestädter lag drei Prozentpunkte unter dem gesamtstädtischen Durchschnitt.[158]

Bei den Wahlen im Mai 1975 hatten die Sozialdemokraten sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene leichte Stimmeneinbußen hinzunehmen. Die außerordentliche Wahlbeteiligung von etwas mehr als 86 Prozent war nicht zuletzt dem Zusammenlegen beider Wahltermine geschuldet. Obwohl die CDU als stärkste Fraktion mit 47,1 Prozent ihren Vorsprung gegenüber der SPD (45,1 Prozent) im Landesparlament von einem Mandat auf vier ausbauen konnte, reichte dies nicht für einen Machtwechsel. SPD und FDP (6,7 Prozent) stellten weiterhin die Landesregierung.[159]

Das landesweite Ergebnis der Sozialdemokraten bei den Kommunalwahlen 1975 lag etwas über dem der Landtagswahlen.[160] In Bielefeld, wo nach zwei Jahren erneut über die Zusammensetzung des Stadtrates entschieden wurde, verfestigte

[156] Westfalen-Blatt vom 26.3.1973: Absolute Mehrheit der SPD gebrochen; Die Welt vom 27.3.1973: Ostwestfalen: Wählergemeinschaften hatten nur in den Gemeinden ihre Chance, auch in: ACDP, 03-002-588/2; Vogelsang: Geschichte, Bd. 3, S. 432f., 443f.

[157] Ergebnis der Kommunalwahl 1973 in Bielefeld: SPD 47,6 Prozent (1969: 52,8 Prozent), CDU 41,8 Prozent (1969: 40,6 Prozent), FDP 9,2 Prozent (1969: 6,6 Prozent). Die Vergleichszahlen der Kommunalwahlen von 1969 wurden auf die neue Stadt Bielefeld umgerechnet. Vgl. Neue Westfälische vom 26.3.1973; Vogelsang: Geschichte, Bd. 3, S. 540f.

[158] Neue Westfälische vom 24.3.1973: Exbürgermeister Vogt: Bürger wählt, egal was!; Schreiben des Oberstadtdirektors Kuhn an Schmidt-Aßmann zur Verfassungsbeschwerde Sennestadts, Bielefeld, 24.4.1973; Schreiben Kuhns an Wagener vom 24.4.1973, in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 48.

[159] Vgl. Alemann: Parteien, darin: Wahlergebnisse NRW, zusammengestellt und bearbeitet von Ralf Kleinfeld, S. 246–257, hier S. 246f.

[160] Kommunalwahlen 1975 in NRW: SPD 45,5 Prozent, CDU 46,1 Prozent, FDP 7,1 Prozent, Sonstige 1,3 Prozent.

sich letztlich trotz leichter Stimmeneinbußen bei SPD und FDP und der Gewinne bei der CDU das mit der Wahl von 1973 eingetretene kommunalpolitische Kräfteverhältnis.[161] In Groß-Leverkusen übertraf die SPD zwar mit 47,3 Prozent sogar noch den Landesdurchschnitt, büßte aber dennoch, wie bereits zuvor in Bielefeld, ihre absolute Dominanz auf lokaler Ebene ein. Hatte die SPD vor 1975 in den Stadtparlamenten von Leverkusen und Opladen noch über die absolute Mehrheit verfügt, so erhielt sie in der neuen kreisfreien Stadt nur 28 der 59 Ratsmandate, an die CDU gingen 26 und an die FDP fünf Sitze.[162] Die größten Wählerwanderungen vor Ort vollzogen sich in den zu Stadtteilen degradierten ehemals selbstständigen Städten. In Bergisch Neukirchen nahm die CDU der SPD knapp zehn und der FDP sieben Prozentpunkte ab und steigerte sich auf 47,0 Prozent. In Opladen verlor die SPD 5,9 Prozentpunkte, die Christdemokraten gewannen 2,6. Dagegen konnten die Sozialdemokraten ihr Ergebnis im eingegliederten Hitdorf um rund zwei Punkte steigern. Dort sank der Stimmenanteil der CDU um fast fünf Punkte. Die Freien Demokraten verbesserten sich bis auf eine Ausnahme in allen Stadtteilen. Nur in Bergisch Neukirchen, einer traditionellen Hochburg der FDP, verschlechterte sie sich von 21,8 Prozent (1969) auf 14,4 Prozent (1975).[163]

Kommunalwahlen gelten im Unterschied zu anderen Wahlen häufig als Persönlichkeits- und nicht als Parteienwahlen. Wird Kommunalpolitik traditionell auch weniger parteipolitisch, sondern stärker an Sachfragen orientiert wahrgenommen,[164] gibt es in der Literatur gleichfalls die These, dass das kommunale Wahlverhalten überwiegend nur ein „Reflex gesamtsystemaren Wahlverhaltens" darstelle.[165] Oberamtsrat Martin Bünermann, der der Arbeitsgruppe für kommunale Neugliederung im Innenministerium angehörte, hatte jedoch bereits für die Kommunalwahlen im Jahre 1969/70 keine Anzeichen dafür gesehen, dass die kommunale Neugliederung auf das Wahlergebnis Einfluss habe.[166] Für eine Deutung der Wahlergebnisse als Abrechnung unzufriedener Wähler mit den Regierungsparteien fehlen indes nachweisbare Anknüpfungspunkte. Zum einen wurde die Gebietsreform im Landtag sowohl von allen Fraktionen getragen und parteiübergreifend durchgesetzt. Auch hatte die Regierungskoalition nicht gleichermaßen Stimmenverluste

[161] Kommunalwahl 1975 in Bielefeld: SPD 46,5 Prozent, CDU 43,9 Prozent, FDP 8,7 Prozent, Sonstige 0,9 Prozent.

[162] Im Vergleich zur Kommunalwahl 1969 verlor die SPD 5,9 Prozentpunkte, die CDU hingegen gewann 3,1 Prozentpunkte und steigerte sich auf einen Stimmenanteil von 43,4 Prozent. Die FDP konnte ihren Stimmenanteil um 2,7 Punkte auf 8,5 Prozent ausbauen. Die Ergebnisse von 1969 wurden auf das neue Stadtgebiet umgerechnet.

[163] Leverkusener Anzeiger vom 6.5.1975: Erdrutsch in Neukirchen; Matthias Bauschen: Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf 1945 bis 1974, in: John/Ehrenpreis: Leverkusen, S. 423–460, hier S. 437–439; Nicolini: Leverkusen 1945 bis 1974, S. 463; Verwaltungsbericht der Stadt Leverkusen 1975–1984, S. 20, in: StdAL.

[164] Vgl. Oscar W. Gabriel: Kommunales Wahlverhalten: Parteien, Themen und Kandidaten, in: ders./Frank Brettschneider/Angelika Vetter (Hg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen 1997, S. 147–168, hier S. 149–154, 167; Bovermann: Kommunalwahlen, S. 174.

[165] Paul Kevenhörster: Parallelen und Divergenzen zwischen gesamtsystemarem und kommunalem Wahlverhalten, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften (Hg.): Kommunales Wahlverhalten, Bonn 1976, S. 241–283, hier S. 280.

[166] Bünermann: Die Gemeinden, S. 36f.

zu verzeichnen. Während die große Koalitionspartei, die SPD, Stimmen einbüßte, konnte die kleine FDP Gewinne einfahren, obwohl die Planung und Umsetzung der Reformmaßnahme in das Ressort von Innenminister Willi Weyer (FDP) fiel.

Auffällig ist wiederum im Raum Leverkusen, dass die Freien Demokraten dort, wo sie vor 1975 stark gewesen waren – also in Bergisch Neukirchen –, entgegen dem landesweiten Trend erhebliche Verluste erlitten. Im Neugliederungsprozess vor Ort hatte sich keine Partei dauerhaft exponiert. Da selbst in Alt-Leverkusen oder Alt-Bielefeld, die zu den Neuordnungsgewinnern gehörten, der sozialdemokratische Stimmenanteil im Vergleich zum Wahlergebnis von 1969 sank, müssen die Gründe hierfür auch außerhalb der Kommunal- und Landespolitik gesucht werden.[167] Es scheint also vielmehr die politische Großwetterlage eine vorrangige Rolle bei der Wahlentscheidung gespielt zu haben, der Landtagswahlkampf von 1975 war stark bundespolitisch geprägt. Obwohl mit der Verlängerung der Landtagswahlperiode von vier auf fünf Jahre und dem damit von den Bundestagswahlen abweichenden Rhythmus der eigenständige Charakter der Landtagswahl gestärkt werden sollte, waren die bundespolitischen Ereignisse in der ersten Hälfte der 1970er Jahre so dominant, dass sie landespolitische Themen in den Schatten stellten. Zu nennen ist hier etwa der Rücktritt Bundeskanzler Willy Brandts, die Ölkrise, die wirtschaftliche Rezession und die Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt.[168]

Die politische Zuschreibung und Verantwortung für ungeliebte Neuordnungsmaßnahmen konnten kaum auf eine einzelne Partei konzentriert werden, nachdem die Neuordnungsgesetze zumeist mit großer Mehrheit der Abgeordneten im Einvernehmen zwischen Regierung und Opposition verabschiedet wurden. Dass die Fronten der Befürworter und Kritiker der kommunalen Gebietsreform dabei sowohl auf Landesebene als auch vor Ort quer durch alle Parteien verliefen, haben insbesondere die Verhältnisse in Wattenscheid und Bielefeld zu erkennen gegeben. In Wattenscheid eskalierte die Auseinandersetzung unter den Genossen darüber, mit welchen Mitteln gegen die Neuordnungspläne einer sozialliberalen Landesregierung vorgegangen werden durfte. In Bielefeld hatte Landrat Klaus Schwickert als Landtagsabgeordneter in seinem Bestreben zum Erhalt des Landkreises Bielefeld zunächst die Unterstützung seiner Parteigenossen in der Regierungsfraktion gesucht. Als diese ausblieb, nahm er Kontakt zur CDU-Fraktion auf.[169]

Die Wahlergebnisse im neuen Groß-Bochum sprechen ebenfalls dafür, dass das Thema Neuordnung nicht wahlentscheidend war. In den beiden Ruhrgebietsstädten Wattenscheid und Bochum verfügten die Sozialdemokraten in den Kommunalparlamenten bis 1975 über die absolute Mehrheit. Auch nach der Städtefusion blieb die SPD im neuen Bochum mit 57,4 Prozent bei den Kommunalwahlen und 58,5 Prozent bei den Landtagswahlen die dominierende politische Kraft der Stadt. Sie war dort eindeutiger Gewinner der Wahlen. Trotz vorhandener Vorbehalte und Differenzen hatten die Bochumer Sozialdemokraten selbst im akuten Neu-

[167] Vgl. Verwaltungsbericht der Stadt Leverkusen 1975–1984, S. 20, in: StdAL; Vogelsang: Geschichte, Bd. 3, S. 539–542.
[168] Vgl. Becker/Ruhland: Die Landtagswahlen, S. 70–80, 104f.; vgl. ferner Alemann: Parteien (Anhang), S. 246–267.
[169] Vgl. Kap. II. 3.; Kap. III. 3.

ordnungskampf den Kontakt zu den Parteifreunden in der Nachbarstadt Wattenscheid nicht abbrechen lassen. So hatte die Bochumer SPD-Ratsfraktion unter Leitung ihres Vorsitzenden Heinz Eikelbeck im Juni 1974 die Genossen in Wattenscheid besucht, um sich im Rahmen einer gemeinsamen Stadtrundfahrt vor Ort unter Leitung von Oberbürgermeister Schwirtz und dem Fraktionsvorsitzenden Schieck über Wattenscheider Probleme und Planungsvorhaben zu informieren.[170] Der Gegenbesuch der Wattenscheider Sozialdemokraten in Bochum hatte dann auch nicht lange auf sich warten lassen.[171]

Die CDU erhielt in Groß-Bochum bei den Landtagswahlen einen Stimmenanteil von 34,7 Prozent und bei den Kommunalwahlen von 32,7 Prozent. Hatte die CDU damit bei den Kommunalwahlen gesamtstädtisch im Vergleich zu ihrem Ergebnis von 1969 in Alt-Bochum (34,9 Prozent) mehr als zwei Prozentpunkte eingebüßt, so konnte sie sich in Wattenscheid verbessern. Für die in Wattenscheid erzielten Stimmengewinne war aus Sicht des früheren Wattenscheider Ratsherrn und nun in dieser Funktion in Bochum tätigen Heinz-Hubert Fries (CDU) allerdings nicht die Neuordnung, sondern der Einflussverlust der Unabhängigen Wählergemeinschaft (UWG) Wattenscheid ausschlaggebend.[172]

Die erstmals zu den Kommunalwahlen von 1969 in Wattenscheid angetretene Wählergemeinschaft hatte ihren spektakulären Erfolg nicht wiederholen können. War sie bei den Kommunalwahlen 1969 gleich mit 22,5 Prozent in den Stadtrat Wattenscheids eingezogen, scheiterte sie fünf Jahre später in Groß-Bochum mit etwas über vier Prozent an der Sperrklausel, wenngleich sie in Wattenscheid etwa 15 Prozent der Stimmen erhielt. Die FDP, die zwar nicht in Wattenscheid, aber in Bochum mit zwei Ratspersonen vertreten war, schaffte es mit 4,8 Prozent ebenfalls nicht mehr in den Rat der Gesamtstadt.[173]

Die politischen Parteien scheinen durch die kommunale Neuordnung keine Stimmeneinbußen erlitten zu haben. Hermann Hill konstatierte in seiner Dissertation aus dem Jahre 1979 die schnelle Umstellung der Parteien auf die neuen kommunalen Grenzen. In etwa der Hälfte seines Untersuchungssamples hatte sich die Territorialreform nicht auf die Mitgliederzahl ausgewirkt. In den anderen Fällen überwogen zumeist sogar die Eintritte die Austritte. Die allgemeine Parteiarbeit hatte nach Aussagen der Parteien durch die Auseinandersetzung mit der Gebietsreform letztlich sogar überwiegend positive Impulse erhalten.[174] Erleichtert

[170] WAZ vom 11.6.1974: Gemeinsame Stadtrundfahrt der SPD-Fraktionen. „WAT auf einen Blick".

[171] WAZ vom 3.7.1974: WAT-Genossen gehen mit Bochum auf Tuchfühlung. Auch innerhalb der CDU fanden entsprechende Annäherungen statt. Vgl. WAZ vom 27.6.1974: Christdemokraten knüpfen Bochum-Kontakte; WAZ vom 13.7.1974: Junge Union zog es nach Bochum.

[172] WAZ vom 5.5.1975: Stimmen nach der Wahl; WAZ vom 5.5.1975: UWG kommt nicht in den Rat – SPD baut den Vorsprung aus.

[173] Ebd.

[174] Hill: Die Rolle, S.74–76. Siehe ferner Bernd Faulenbach/Stefan Goch/Günther Högl/Karsten Rudolph (Hg.): Sozialdemokratie im Wandel. Der Bezirk Westliches Westfalen 1893–2001, Essen 2001, S.333; Christian Stolorz: Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform Nordrhein-Westfalens 1970 bis 1975 auf die Parteienstruktur in Flächenkreisen am Beispiel der Christlich Demokratischen Union (CDU), Münster 1988.

wurde die weitere parteipolitische Arbeit bereits dadurch, dass sowohl auf Landesebene als auch vor Ort in den untersuchten Fallbeispielen mit der Neuordnung kein politischer Mehrheitswechsel einhergegangen war: Die Regierungs- und Oppositionsparteien waren die gleichen geblieben. Da die SPD vor und nach der Gebietsreform stärkste landes- und kommunalpolitische Kraft in den betrachteten Rathäusern war, konnte sie bei ihrer Regierungspolitik auf bestehende Strukturen zurückgreifen. Dass es nach der Neuordnung jedoch auch zu Stimmverschiebungen kommen konnte, die die Mehrheitsverhältnisse bisweilen umkehrten, zeigt ein Blick auf andere Bundesländer.

Spektakuläres Beispiel ist die Fusion von Gießen und Wetzlar samt einiger Umlandgemeinden zur Lahnstadt. War die Neugliederung in Hessen maßgeblich von den Sozialdemokraten vorangetrieben worden, konnten sich die Christdemokraten insbesondere als Gegner des Zusammenschlusses von Gießen und Wetzlar profilieren. Die künstliche Großstadt, die als Gegengewicht zu den Zentren Frankfurt und Kassel fungieren sollte, wurde per Gesetz 1979 wieder aufgelöst. Der Zusammenschluss der mehrere Kilometer auseinander liegenden Städte zu einer Großstadt Lahn war auf heftigen Widerstand innerhalb der Bevölkerung gestoßen und hatte bei den ersten Kommunalwahlen nach der Neuordnung im März 1977 zu erheblichen Verlusten der Sozialdemokraten und Gewinnen der CDU geführt. Im Zuge der ein Jahr später folgenden Landtagswahlen lenkte die SPD ein und sprach sich für die Trennung der Städte aus.[175] In Baden-Württemberg sorgte der umstrittene Zusammenschluss des badischen Villingen mit dem württembergischen Schwenningen für überregionale Aufmerksamkeit. Während Villingen traditionell eine Hochburg der CDU darstellte, war Schwenningen als Arbeiterstadt sozialdemokratisch dominiert. In der parteipolitisch gespaltenen neuen Stadt Villingen-Schwenningen konnte zukünftig nur über ein Miteinander beider Parteien Stadtpolitik betrieben werden.[176]

Stellten damit die Wahlen in Nordrhein-Westfalen keine Abrechnung der Bürger und Bürgerinnen mit den die Neuordnung befürwortenden Parteien dar, so konnten ihre Ergebnisse auch nicht als Zustimmung der Bevölkerung zur Gebietsreform gewertet werden. Für Neuordnungskritiker wie Klaus-Peter Hülder ließ sich aus der Tatsache, dass sich aus der Bürgerschaft der eingemeindeten Städte für die Kommunalpolitik Repräsentanten fanden und sich auch die Neubürger an der Wahl beteiligten, nicht folgern, dass „diese Bürger das politische Gebilde, das der Not gehorchend ihre Aufmerksamkeit auf sich“ zog, auch trugen.[177] So sei die Beteiligung an den Wahlen in der Großgemeinde Bochum kein Ausdruck der Akzeptanz des Zusammenschlusses, sondern ein Beweis für die „de-

[175] Vgl. Koenig: Verwaltungsreform, S. 448–475; Christiane K. I. Köhler: Ablauf der Territorialreform und ihre Auswirkungen auf Politik und Verwaltung am Beispiel des Schwalm-Eder-Kreises, Frankfurt a. M. 1981, S. 279–310.

[176] Vgl. Bernd Dörries: Pirouetten in der Zwickmühle, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. 3. 2006; Reuber: Raumbezogene politische Konflikte, S. 125–182.

[177] Begrüßungsansprache von Klaus-Peter Hülder zur offiziellen Bereisung Wattenscheids durch den kommunalpolitischen Ausschuss des Landtags, abgedruckt in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2, S. 2–4; vgl. auch Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 1: Versprochen und gehalten: Landtag besucht Wattenscheid, S. 2.

mokratische Gesinnung und den praktischen Sinn der Wattenscheider Bürger".[178] Der Wahlaufruf Hans Vogts an die Sennestädter 1973 scheint diese Sichtweise zu bestätigen.[179] Die Neuordnungsgegner wurden nicht müde zu betonen, dass die neuen, größeren kommunalen Einheiten eine „Entwertung der bürgernahen Entscheidung" zur Folge hätten. Obrigkeitsstaatliches Handeln, als das die Eingemeindung samt Umgang mit dem vor Ort artikulierten Bürgerwillen empfunden wurde, führe letztlich zu einer Formaldemokratie.[180]

Die nach 1975 sowohl auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene festzustellende rückläufige Wahlbeteiligung kausal auf die Gebietsreform zurückzuführen, erscheint jedoch abwegig. Vielmehr handelte es sich bei dem Rückgang um das Symptom eines allgemeinen Trends in Deutschland und anderen westlichen Demokratien. Er gilt allgemein als Zeichen von Politik- bzw. Parteiverdrossenheit und einer zunehmenden Individualisierung in der Gesellschaft.[181] Die politischen Parteien reagierten auf die Herausforderung in den siebziger Jahren mit Kommunalprogrammen, die allerdings im Zuge des Erfolgs der Grünen als kommunale Partei in den achtziger Jahren wiederum revisionsbedürftig wurden.[182] Landesweit hatte sich gegen Ende der 1970er Jahre die aus den neuen sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen hervorgegangene Partei Die Grünen etabliert. Mit ihrer grundsätzlichen Forderung nach mehr unmittelbarer Mitbestimmung verstand sie sich als Fürsprecher zahlreicher Bürgerinitiativen. Die Grünen waren nach den Kommunalwahlen vom September 1979 in Bielefeld und Leverkusen erstmals im Stadtrat vertreten, Bochum folgte fünf Jahre später.[183]

Rat und Verwaltungsleitung: Im Spannungsfeld von Gemeinsinn und Eigeninteresse

Mit den Kommunalwahlen setzten sich nicht nur die Kommunalparlamente neu zusammen, sondern auch ihre Größe nahm zu, wenngleich sie nicht in gleichem Umfang wie die Einwohnerzahl oder das Stadtgebiet wuchs. War die Einwohnerzahl der Stadt Bielefeld Anfang 1973 beispielsweise etwa auf das Doppelte gestiegen, so hatte der neue Rat mit 55 Mitgliedern lediglich vier Mitglieder mehr als

178 Vgl. Sabine Mecking: Zwischen Planungseuphorie und Identitätskrise. Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen am Beispiel von Stadt und Landkreis Bielefeld, in: Archiv für Sozialgeschichte 46 (2006), S. 411–441, hier S. 428f.

179 Neue Westfälische vom 24. 3. 1973: Exbürgermeister Vogt: Bürger wählt, egal was!

180 Begrüßungsansprache von Klaus-Peter Hülder zur offiziellen Bereisung Wattenscheids durch den kommunalpolitischen Ausschuss des Landtags, abgedruckt in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2, S. 2–4.

181 Bovermann: Kommunalwahlen, S. 160. Siehe auch Hans Maier: Fortschrittsoptimismus oder Kulturpessimismus? Die Bundesrepublik Deutschland in den 70er und 80er Jahren, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 56 (2008), S. 1–17; Oscar W. Gabriel: Die Bürger, die Parteien und die Demokratie in Westeuropa. Anmerkungen und Analysen zum Problem der Politikverdrossenheit, in: Hepp/Schiele/Uffelmann: Die schwierigen Bürger, S. 105–128.

182 Vgl. Roth: Lokale Demokratie, S. 16.

183 Vgl. Vogelsang: Geschichte, Bd. 3, S. 540f.; Bauschen: Die neue Stadt, S. 518.

der bisherige Rat der Kernstadt.[184] Insbesondere die ehemals selbstständigen, nun zu Stadtteilen degradierten Kommunen fühlten sich daher nicht ausreichend im neuen Stadtparlament vertreten. Bereits im Vorfeld der Neuordnung hatten Kommunalpolitiker aus Brackwede ihre Furcht vor Vernachlässigung in der neuen Großstadt daran festgemacht, dass in den Rat von Groß-Bielefeld „höchstens 6 [Vertreter] aus dem Brackweder Bereich" kämen.[185] Hatten dem Rat von Sennestadt noch 33 Mitglieder angehört, waren es im neuen Stadtrat lediglich drei Vertreter aus der früheren Stadt.[186] Insgesamt waren in den Räten der Gemeinden und Städte des Kreises und in den Amtsvertretungen 440 und im Kreistag 43 gewählte Vertreter ehrenamtlich tätig gewesen.[187] Der Abbau von Kreistags- und vor allem von Ratsmandaten wurde immer wieder in der Tagespresse als „drastische Reduzierung" thematisiert. So bemängelte die *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, dass im Rat der Gesamtstadt Bochum lediglich noch 14 Personen aus dem Raum Wattenscheid vertreten seien, während im Stadtrat Wattenscheids neben dem Oberbürgermeister 46 Ratspersonen die Geschicke der Stadt gelenkt hatten.[188]

Diesen allgemein mit der Gebietsreform im Land verbundenen quantitativen Abbau der bürgerschaftlichen Mitwirkung an den kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen bewertete der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof bereits 1973 im Sennestadt-Urteil als Missstand. Die eingemeindeten Umlandkommunen des früheren Landkreises hatten nicht nur den Verlust der eigenen kommunalen Ratsvertretung zu verkraften, sondern darüber hinaus die starke Reduzierung der Zahl ihrer Bürger, die als Stadträte und Ausschussmitglieder aktiv an der kommunalpolitischen Willensbildung teilnehmen konnten. Da allerdings alle von der Neuordnung tangierten Kommunen in mehr oder minder großem Umfang hiervon betroffen waren und dies nach Ansicht der Verfassungsrichter „das kommunale Leben in den großen Städten seit längerem kennzeichnet[e]", werteten sie diese negative Folge nicht als Hinderungsgrund für großräumige Zusammenschlüsse.[189]

Um der Zahl der zu repräsentierenden Einwohner in den vergrößerten Städten und Gemeinden besser gerecht zu werden, wurden jedoch die Kommunalparlamente personell aufgestockt. Mit den Kommunalwahlen 1975 weitete sich der Kreis der Bielefelder Ratsmitglieder von 55 auf 67 Personen aus.[190] In den neugeordneten Städten Bochum und Leverkusen wurde ebenfalls ein vergrößertes Stadtparlament gewählt. Doch auch hier lässt sich, trotz der Vergrößerung der

[184] Vgl. Eildienst Städtetag NRW, Städtestatistik NRW: Ratsmitglieder in den Städten mit 30 000 und mehr Einwohnern, Stand 1. 4. 1974, in: StdABo, WAT D 10/92.

[185] Neue Westfälische vom 31. 3. 1971: Brackweder Projekte um Jahre zurückgeworfen. Kommunalpolitiker lehnen Eingemeindung strikt ab.

[186] Westfalen-Blatt vom 29. 9. 1973: Verfassungsstreit in Münster: Ein Kampf von fünf Experten.

[187] Abschiedsrede von Klaus Schwickert vor dem Kreistag in Bielefeld am 19. 12. 1972, abgedruckt in: Neue Westfälische vom 20. 12. 1972: Bezirksverfassung mit Leben erfüllen.

[188] WAZ vom 15. 5. 1974: Ganz Wattenscheid soll ein Bezirk werden.

[189] VerfGH NW: Urteil vom 2. 11. 1973, VerfGH 17/72, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 36, S. 30f.

[190] Verwaltungsbericht der Stadt Bielefeld 1973–1976, S. 57, in: StdABi; siehe auch Anhang, Tab. 19; Hill: Die politisch-demokratische Funktion, S. 134.

Räte, der bereits allgemein konstatierte Abbau kommunaler Mandate gut belegen. Gehörten dem letzten Rat des alten Bochum 55 Personen und dem in Wattenscheid 47 Personen an, so verfügte das Kommunalparlament der Gesamtstadt nur noch über 75 Mitglieder.[191] Die Vertretung der neuen Stadt Leverkusen hatte 59 Mitglieder. In Anbetracht dessen, dass im alten Leverkusen bereits 47 und in Opladen 41 Ratspersonen tätig waren, trat auch dort die Reduzierung deutlich hervor.[192]

Diese Verschiebung bzw. Verschlechterung der Relation zwischen Ratsmitgliedern und Bevölkerung war von Anfang an als negative Folge der Gebietsreform herausgestellt worden. Die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* kritisierte, dass eine „immer geringer werdende Zahl von Ratsherren oder Gemeindevertretern" den Anspruch erhob, „immer mehr Wähler zu vertreten". Eine Rückbindung erfolge „fast nur noch durch die etablierten Parteien und ihre Delegierten-Kader auf Unterbezirks- oder Kreisparteitagen".[193] Von Reformbefürwortern wie Ministerialdirigent Eising wurden diese Bedenken jedoch stets relativiert. Den Kritikern, die mit der Gebietsreform den Untergang der Selbstverwaltung eingeläutet sahen, wurde das alleinige Abstellen auf quantitative Größen vorgehalten. So sei nicht die Anzahl der Vertreter ausschlaggebend, sondern die Substanz der Aufgaben und die Möglichkeiten, sich für die Sache einzusetzen.[194] Für Eising stand fest, dass mit der Vergrößerung der Kommunen eine Professionalisierung der Ratsmitglieder und der Aufgabenerledigung einhergehe, so dass kein Abbau, sondern eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung eintrete.

Wie sah es nun in den Institutionen und Einrichtungen für die Gesamtstadt aus? Im neuen „Oberzentrum" Bielefeld blieben führende Positionen in Politik und Verwaltung stark von der Funktionselite der Kernstadt geprägt, gleichzeitig nahmen aber auch Kommunalpolitiker und Verwaltungsfachleute des Landkreises und seiner Kommunen wichtige Positionen ein. Die politische Spitze der Stadt blieb mit Oberbürgermeister Herbert Hinnendahl (SPD) zwar unmittelbar nach dem Zusammenschluss noch in den Händen des bisherigen Vertreters der Kernstadt. Die Stellvertretung ging an Gisela Schwerdt (FDP), die bisher kommunalpolitisch in Senne aktiv gewesen war, und Herbert Koitka (CDU), der bereits in der alten Stadt Bielefeld dieses Amt ausgeübt hatte.[195] Aber bereits zwei Jahre später avancierte der frühere Landrat Klaus Schwickert (SPD) zum Oberbürgermeister Groß-Bielefelds und sollte dies bis 1989 bleiben.

[191] Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1975, S. 4, in: StdABo.

[192] Vgl. Eildienst Städtetag NRW: Städtestatistik NRW: Ratsmitglieder in den Städten mit 30 000 und mehr Einwohnern, Stand 1. 4. 1974, in: StdABo, WAT D 10/92; Verwaltungsbericht der Stadt Leverkusen 1975–1984, S. 6, in: StdAL.

[193] Lothar Bewerunge: Mehr Bürgernähe zum Rathaus. Reform der Gemeindeverordnung in Nordrhein-Westfalen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 4. 1973.

[194] Vgl. Ministerialdirigent Eising: Referat und Diskussion zur Neuordnung auf dem Nordrhein-Westfälischen Kommunalvertretertag, Gemeinsame Sitzung des Landeshauptausschusses mit den Kommunalvertretern der FDP in Oberhausen am 18. 11. 1967, in: ADL, FDP-Landesverband (Landeshauptausschuss), Nr. 26910.

[195] Westfalen-Blatt vom 7. 4. 1973: Erste Sitzung des neuen Rates: Viele Reden und Regularien.

Diese Personalentscheidung, den alten Landrat zum neuen Oberbürgermeister zu machen, bot Bielefeld eine günstige Ausgangslage zur Bewältigung der im Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung entstandenen (Integrations-) Aufgaben. Klaus Schwickert verfügte als gebürtiger Brackweder und aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit über Fach- und Ortskenntnisse, die ihn für die Eingliederung großer Teile des Landkreises in das Stadtgebiet Bielefeld besonders qualifizierten. Gleichzeitig hatte der ehemalige Landrat, dessen Amt im Zuge der Gebietsreform weggefallen war, ein gleichwertiges Betätigungsfeld wiedergefunden. Dass eine solche Personen- bzw. Ämterrochade nicht auf die ehrenamtliche Ebene beschränkt blieb, zeigen die Verhältnisse in anderen Städten.[196] In Münster beispielsweise übernahm der damalige Oberkreisdirektor Hermann Fechtrup nach der Auflösung des Landkreises Münster das Amt des Oberstadtdirektors in der neuen, gleichnamigen kreisfreien Stadt. Bei der Zusammenführung von kommunalen Spitzenpositionen erwies sich die Personalfrage immer dann als vergleichsweise unproblematisch, wenn einer der beiden bisherigen Amtsinhaber aus Altersgründen in den Ruhestand trat oder die Größenverhältnisse zwischen den zusammengeschlossenen Gebietskörperschaften eine entsprechende Neuverteilung der Ämter bereits nahelegten. Landrat a. D. Klaus Schwickert oder Oberkreisdirektor a. D. Hermann Fechtrup sind damit trotz Auflösung „ihrer" Landkreise als späterer Oberbürgermeister oder Oberstadtdirektor der neuen „Oberzentren" persönlich zu den Gewinnern der Neuordnung zu rechnen.

Auf oberster Verwaltungsebene war der bisherige Hauptverwaltungsbeamte der Stadt Bielefeld, Heinz-Robert Kuhn, auch der neue Oberstadtdirektor. Er brauchte sich hinsichtlich seines Stellvertreters ebenfalls nicht umzugewöhnen, denn Stadtdirektor und Kämmerer blieb Herbert Krämer.[197] Als Kuhn 1974 aus dem Dienst ausschied, übernahm Krämer das Oberstadtdirektorenamt. Die Alt-Bielefelder Beigeordneten Helmut Aufderheide, Jürgen Hotzan und Eberhard Munzert blieben ebenfalls in ihren Positionen tätig. Es traten jedoch auch mehrere leitende Verwaltungsbeamte aus dem aufgelösten Landkreis und den eingemeindeten Umlandkommunen in den Dienst der Großstadtverwaltung. Zu nennen sind hier der bisherige Oberkreisdirektor Hans-Martin Kahler, Sennestadts Stadtdirektor Klaus Meyer, der Gemeindedirektor Günter Peperkorn (Gadderbaum) und die Amtsdirektoren Wilhelm Bökenkamp (Jöllenbeck) und Erich Krahmüller (Heepen). Als Amtsdirektor Krahmüller 1973 ausschied, wurde mit dem früheren Amtsbürgermeister von Dornberg und bis dato hauptberuflich als Regierungsdirektor im Amt für Agrarordnung tätigen Rudolf Möllenbrock ein weiterer ehemaliger Repräsentant aus dem Landkreis ins Beigeordnetenkollegium aufgenommen.[198] Des Weiteren wurden leitende Beamte, wie der Beigeordnete Herbert Schoregge

[196] Vgl. Bernd Kieseler: Berufliche Weiterverwendung von Hauptverwaltungsbeamten. Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Baden-Baden 1979, S. 117–119.

[197] Westfalen-Blatt vom 1. 12. 1973: Bielefelds neuer Oberstadtdirektor Herbert Krämer meint: Mehr Verantwortung für die Bezirke.

[198] Verwaltungsbericht der Stadt Bielefeld 1973–1976, S. 30f., in: StdABi; Neue Westfälische vom 2. 4. 1973: Die Macht im Rathaus ist endgültig verteilt; Neue Westfälische vom 12. 4. 1974: Zehn Spitzenbeamte bestätigt der Rat. 2 Beigeordnetenstellen werden ausgeschrieben.

(Brackwede) oder der Amtsbeigeordnete Hermann Wetehof (Heepen), als städtische Oberverwaltungsdirektoren in den Dienst der Stadt Bielefeld überführt.[199]

Brackwedes Stadtdirektor Wilhelm Generotzky oder Amtsdirektor Kurt Schleef (Dornberg) traten mit Abschluss der Gebietsreform aus Altersgründen in den Ruhestand. In den Jahren der Neuordnung waren leitende Verwaltungsbeamte zum Teil trotz Vollendung des 65. Lebensjahres im Amt geblieben. Der Innenminister hatte entsprechende Amtszeitverlängerungen genehmigt.[200] Diese Maßnahme entsprach seinem Interesse an einer Personaleinsparung, da die „alten" Amtsinhaber bei den Behördenfusionen sofort in den Ruhestand versetzt werden konnten. Aber auch vor Ort hatten die Kommunen während der intensiven Neuordnungsphase häufig kein Interesse an einem Wechsel in der Verwaltungsleitung, da sich neue Männer erst wieder in die Neuordnungsmaterie einarbeiten mussten, so dass wertvolle Zeit für eine wirkungsvolle Interessenvertretung verloren gehen konnte. Der Jurist Rudolf Lange, Gemeindedirektor von Senne I, schied auf eigenen Antrag aus dem Beamtenverhältnis aus und wurde Syndikus der Stadtwerke Bielefeld GmbH. Der bisherige Bielefelder Beigeordnete für Soziales, Sigismund Koch, wurde in den einstweiligen Ruhestand versetzt.[201]

War die Überleitung des hauptamtlichen Verwaltungspersonals der zusammengeschlossenen Kommunen in den Dienst der Stadt aus beamtenrechtlichen Gründen geboten, so trug die Ausweitung des Kreises der städtischen Spitzenbeamten auch gleichzeitig den gestiegenen Aufgaben der stark vergrößerten Stadt Rechnung. Die in der neuen Großstadtverwaltung Beschäftigten profitierten zum Teil von einer Beförderung in eine höhere Besoldungsstufe. Enthielt der Haushaltsplan der Stadt Bielefeld 1972 auf der Ebene der Verwaltungsleitung noch eine Stelle der Besoldungsstufe B7 (ku B6), zwei B4-Stellen, drei B3-Stellen und eine B2-Stelle, so wies der nachfolgende Haushaltsplan 1973 nicht nur mehr, sondern auch höher dotierte Leitungsstellen aus. Die Besoldung des Oberstadtdirektors erfolgte nun nach B9 (ku B8). Daneben gab es nun zehn Beigeordnetenstellen, wovon zwei in B6, eine in B5 und sieben in B4 eingestuft worden waren. Acht der zehn Beigeordneten standen rasch fest, die restlichen zwei Beigeordnetenstellen wurden ausgeschrieben:[202]

[199] Aufstellung über die im Rahmen der kommunalen Neugliederung übernommenen bzw. übergetretenen Wahlbeamten, in: Landesarchiv NRW/Abteilung Ostwestfalen-Lippe, Detmold (LA NRW OWL), D1, Nr. 11342.

[200] Entscheidung des Innenministers nach § 2 des Vorschaltgesetzes vom 16. 7. 1969 zur Hinausschiebung der Versetzung in den Ruhestand über das 65. Lebensjahr hinaus im Fall Wilhelm Generotzky, Düsseldorf, 28. 7. 1972; Personalblatt Kurt Schleef, Großdornberg, 15. 6. 1970, in: LA NRW OWL, D1, Nr. 11342; Neue Westfälische vom 29. 6. 1971: Amtsdirektor Kurt Schleef bleibt im Amt.

[201] Aufstellung über die im Rahmen der kommunalen Neugliederung übernommenen bzw. übergetretenen Wahlbeamten; Personalblatt Rudolf Lange, Brackwede, 13. 11. 1962, in: LA NRW OWL, D1, Nr. 11342.

[202] Haushaltsplan der Stadt Bielefeld für das Jahr 1972, S. 260, in: StdABi; Protokolle der Sitzung des Personalausschusses vom 25. 5. 1973 und vom 3. 8. 1973, in: StdABi, Protokolle Personalausschuss, Nr. 710; Aufstellung über die im Rahmen der kommunalen Neugliederung übernommenen bzw. übergetretenen Wahlbeamten, in: LA NRW OWL, D1, Nr. 11342; schriftliche Mitteilung des Stadtarchivs Bielefeld (Bernd J. Wagner), Bielefeld, 2. und 4. 10. 2006.

Tab. 5: Leitende Verwaltungsbeamte der Stadt Bielefeld

Name	Amt bis Ende 1972	Besoldung bis 1972	Amt ab 1973	Besoldung ab 1973
Heinz Robert Kuhn	Oberstadtdirektor Stadt BI	B 7 (ku B6)	Oberstadtdirektor	B 9 (ku B8)
Herbert Krämer	Stadtdirektor u. Kämmerer Stadt BI	B 4	Stadtdirektor und Kämmerer	B 6
Hans-Martin Kahler	Oberkreisdirektor Landkreis BI	B 4	Beigeordneter (Haupt-, Personalverwaltung, Bezirksverwaltungsstellen etc.)	B 6
Jürgen Hotzan	Beigeordneter Stadt BI	B 4	Beigeordneter (Bau- und Planungsverwaltung)	B 5
Dr. Eberhard Munzert	Beigeordneter Stadt BI	B 3	Beigeordneter (Rechtswesen)	B 4
Dr. Helmut Aufderheide	Beigeordneter Stadt BI	B 3	Beigeordneter (Kultur)	B 4
Klaus Meyer	Stadtdirektor Sennestadt	B 2	Beigeordneter (Ordnungsverwaltung)	B 4
Wilhelm Bökenkamp	Amtsdirektor Heepen	A 16	Beigeordneter (Soziales)	B 4
Günther Peperkorn	Gemeindedirektor Gadderbaum	A 16	Beigeordneter (Sport)	B 4

Die mit der Pensionierung leitender Beamter notwendig gewordenen Neubesetzungen bargen besoldungstechnisch dann keine Überraschungen mehr: Der neue Oberstadtdirektor Krämer wurde nun nach der Besoldungsstufe B8 besoldet. Der Beigeordnete Munzert, der zum Kämmerer avancierte, stieg zwei Besoldungsstufen höher und erhielt Bezüge nach B6. Der neu ins Beigeordnetenkollegium eintretende Rudolf Möllenbrock wurde nach B4 bezahlt.[203] In den Genuss der Besoldungsverbesserung kamen sowohl die neu aufgenommenen als auch die bisherigen leitenden Beamten der Kernstadt. Für den neuen Bielefelder Beigeordneten Klaus Meyer, der als Stadtdirektor von Sennestadt Bezüge nach B2 erhalten hatte und dann in B4 eingestuft wurde, hielt die Stadtverwaltung sogar zeitweilig eine Besoldung nach B5 für denkbar.[204] Die Eingruppierung einzelner leitender Beamter war allerdings zwischen der Stadt Bielefeld und der Landesregierung umstritten: Im Fall des Oberstadtdirektors Kuhn ging es darum, dass die Landesregierung die Höhergruppierung von B7 auf B9 missbilligte; B8 sollte ausreichen. Die Stadt reagierte auf die Kritik, indem sie drohte, den Klageweg zu bestreiten, um ihrem Oberstadtdirektor die höhere Besoldung zu sichern. Anders verhielt es sich bei dem in die Kritik geratenen Sozialdezernenten Koch, der nur in B3 eingestuft war

[203] Protokoll der Ratssitzung der Stadt Bielefeld vom 17. 10. 1973, S. 23 f., in: StdABi, Protokolle Rat, Nr. 254, Bd. 2; hier und zum Folgenden schriftliche Mitteilung des Stadtarchivs Bielefeld (Bernd J. Wagner), Bielefeld, 2. und 4. 10. 2006.

[204] Vermerk vom 9. 4. 1973 zur Übernahme des Stadtdirektors von Sennestadt, Klaus Meyer, in den Dienst der Stadt Bielefeld, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 36.

und daher – so das Personalamt – „keinen Anspruch auf Übertragung eines dieser neugeschaffenen höherbewerteten Ämter" hatte, denn nach dem Bielefeld-Gesetz waren B4-Stellen die niedrigste Eingruppierung für Beigeordnete.[205] Im Fall des Beigeordneten Krahmüller intervenierte wiederum das Landesinnenministerium. Mit Bedauern stellte das Personalamt fest, dass weder die Bestellung zum Beigeordneten noch eine „Bestätigung als Beamter auf Zeit" zulässig sei.[206] Sowohl Koch als auch Krahmüller wurden in den Ruhestand versetzt.

Die politische Repräsentation der neuen Städte Leverkusen und Bochum blieb fest in den Händen der „alten" Kernstädte. Nach der Kommunalwahl im Mai 1975 wurde der bisherige Leverkusener Oberbürgermeister Dopatka in seinem Amt bestätigt. Die Stellvertretung ging an den Alt-Leverkusener Heinrich Lützenkirchen. Auf oberster Verwaltungsebene verhielt es sich weitgehend ähnlich. Der bisherige Stadtkämmerer Bruno Krupp, der als Landtagsabgeordneter Leverkusens Interessen in Düsseldorf vertreten hatte, stieg zum Oberstadtdirektor auf. Von den sechs Dezernaten wurden dann allerdings zwei mit bisherigen Funktionsträgern aus Opladen besetzt. Es handelte sich dabei um Albert Salewski, bis dato Stadtdirektor der Kreisstadt, und seinen bisherigen Ersten Beigeordneten Claus-Dieter Härchen.[207] Während Salewski nach seinem Wechsel in den Leverkusener Dienst weiterhin nach der Besoldungsstufe B3 bezahlt wurde, erhielt Härchen eine Beförderung von A16 nach B3. Bei den bisherigen Leverkusener Spitzenbeamten änderte sich lediglich die Besoldungsstufe Krupps von B4 nach B6 mit der Übernahme des Oberstadtdirektorenamtes. Alle anderen Stadträte verblieben in der Besoldungsstufe B4.[208] Die aus Opladen übernommenen Beamten hatten damit die beiden niedriger dotierten Dezernatsleitungen inne. Der frühere Technische Beigeordnete Friedrich Freundlieb blieb ganz ohne Dezernat und trat in den einstweiligen Ruhestand. Mit der Wahl Härchens zum Stadtdirektor von Eschweiler 1978 reduzierte sich die Anzahl der Beigeordneten auf fünf. Die Aufgaben wurden auf verschiedene Dezernate verteilt.[209]

[205] Vertrauliches Schreiben des Personalamtes vom 10.8.1873 zum Fall Koch, in: StdABi, Oberbürgermeister 318. Insbesondere von Seiten der FDP war die Ablösung Kochs (SPD) als Sozialdezernent gefordert worden. Als Gründe für sein Ausscheiden nannte die *Neue Westfälische* neben Kochs „mangelnder Qualifikation" ihm angelastete Auseinandersetzungen mit dem Bielefelder Polizeidirektor. Neue Westfälische vom 2.4.1973: Die Macht im Rathaus ist endgültig verteilt.

[206] Schreiben des Personalamtes vom 30.5.1873 zum Fall Krahmüller, in: StdABi, Oberbürgermeister 318.

[207] Verwaltungsbericht der Stadt Leverkusen 1975–1984, S.6f., 12f., 15, in: StdAL. Albert Salewski promovierte 1979 mit einer Studie zur Landesplanung an der Universität in Münster: Albert Salewski: Landesplanung. Geschichte der Landesplanung, ihr derzeitiger Standort und ihre Entwicklungschancen, Diss. jur., Münster 1979.

[208] Haushaltspläne und Stellenpläne 1974 und 1975 der Stadt Leverkusen, in: StdAL; hier und zum Folgenden schriftliche Mitteilung des Stadtarchivs Leverkusen (Gabriele John) zur Besoldung der leitenden Beamten der Stadt Leverkusen, Leverkusen, 31.10. und 8.11.2007.

[209] Leverkusener Anzeiger vom 7.6.1975: Freundlieb in den Ruhestand; Verwaltungsbericht der Stadt Leverkusen 1975–1984, S.12, in: StdAL; vgl. auch Bauschen: Die neue Stadt, S.517.

Tab. 6: Leitende Verwaltungsbeamte der Stadt Leverkusen

Name	Amt bis Ende 1974	Besoldung bis 1974	Amt ab 1975	Besoldung ab 1975
Bruno Krupp	Stadtkämmerer LEV	B4	Oberstadtdirektor	B6
Hans-Georg Mierzwiak	Sozialdezernent LEV	B4	Stadtdirektor und Sozialdezernent	B4
Karl-Heinz Regeniter	Organisations- und Personaldezernent LEV	B3	Stadtkämmerer	B4
Harald Ludmann	Baudezernent LEV	B4	Baudezernent	B4
Dr. Joachim Türke	Schul- und Kulturdezernent LEV	B4	Schul- und Kulturdezernent	B4
Dr. Albert Salewski	Stadtdirektor OP	B3	Dezernat: Standes-, Versicherungs- Straßenverkehrs-, Veterinär- und Chemisches Untersuchungsamt sowie Amt für Stadtreinigung und Müllverbrennung	B3
Claus-Dieter Härchen	Erster Beigeordneter OP	A16	Personaldezernent; Personal-, Sport- und Bäderamt, Amt für Statistik und Meldewesen	B3

In Bochum ging der bisherige Oberbürgermeister Fritz Claus als Siebzigjähriger in den Ruhestand. Neuer Oberbürgermeister der Gesamtstadt wurde Heinz Eikelbeck (SPD), der seit 1964 dem Rat der Stadt Bochum angehörte. Seine Stellvertreter waren die Alt-Bochumer Heinz Kuhnert (SPD) und Norbert Withoit (CDU). Alter und neuer Oberstadtdirektor Bochums war Gerhard Petschelt. Und als dieser aus Altersgründen ein Jahr später ausschied, übernahm mit dem bisherigen Organisations- und Personaldezernenten Herbert Jahofer – obgleich in Wattenscheid geboren – wiederum ein langjähriges Mitglied der Bochumer Stadtverwaltung die Behördenleitung.[210] Der Kreis der Beigeordneten wurde im Zuge des Städtezusammenschlusses von sieben auf zehn erweitert, so dass auch drei Männer der Stadtverwaltung Wattenscheids zum neuen Stadtratskollegium stießen. Es handelte sich bei den leitenden Beamten um Erwin Schlarbaum, Ernst Magdowski und Johannes Freimuth.[211] Die drei anderen Dezernenten der sechsköpfigen Wattenscheider Verwaltungsspitze wurden in den einstweiligen Ruhestand (mit anteiliger Pension) versetzt.[212]

[210] Vgl. Johannes Volker Wagner: Wandel einer Stadt. Bochum seit 1945. Daten – Fakten – Analysen, Bochum 1993, S. 393–411.

[211] Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1975, S. 17 f.; Verwaltungsbericht der Stadt Wattenscheid 1972, S. 4; beide in: StdABo. Vier Jahre nach der Reform weist der Dezernatsverteilungsplan der Stadt Bochum nur noch acht Stadträte aus.

[212] Dies waren Erhard Nindel (Bauwesen), Heinz Nöll (Ordnungsverwaltung) und Heinz-Georg Wolf (Soziales). WAZ vom 28. 12. 1974: Dem Ex-Kämmerer untersteht das Bezirksamt Wattenscheid.

Der frühere Oberstadtdirektor Schlarbaum stand nun dem Liegenschaftsamt, dem Vermessungs- und Katasteramt, dem Amt für Wohnungswesen sowie dem Garten- und Friedhofsamt leitend vor. Wattenscheids Kultur- und Rechtsdezernent Freimut blieb zwar nicht mehr im Kulturbereich, dafür aber weiterhin im Ordnungs- und Rechtsbereich tätig. Ihm oblag die Verantwortung für das Straßenverkehrsamt, das Chemische Untersuchungsamt, die Feuerwehr, das Amt für Zivilschutz, das Veterinäramt sowie das Sport- und Bäderamt. Stadtkämmerer Magdowski blieb Wattenscheid unmittelbar verbunden, da die Bezirksverwaltungsstelle Wattenscheid zu seinem Amtsbereich gehörte. Außerdem unterstand ihm die Leitung des Schlacht- und Viehhofs und der Städtischen Fuhrparkbetriebe.[213] Hatte sich damit auch der Aufgaben- und Verantwortungsbereich der Wattenscheider Repräsentanten geändert und war insbesondere im Fall Schlarbaum die neue Tätigkeit mit weniger Einfluss- und Prestige verbunden, so zog dies keine finanziellen Nachteile nach sich. Im Gegenteil, auch in Bochum fand mit der Erhöhung der Beigeordnetenstellen gleichzeitig eine Anhebung der Besoldung statt. Es erfolgte eine quantitative wie besoldungstechnische Anpassung der Verwaltungsleitung an die Verhältnisse einer Großstadt mit über 400 000 Einwohnern.[214]

Tab. 7: Leitende Verwaltungsbeamte der Stadt Bochum

Name	Amt bis Ende 1974	Besoldung bis 1974	Amt ab 1975	Besoldung ab 1975
Dr. Gerhard Petschelt	Oberstadtdirektor BO	B8	Oberstadtdirektor Dez. 0: Amt für Ratsangelegenheiten, Presse- und Informationsamt, Rechnungsprüfungsamt, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie, Arbeitsgruppe Stadtentwicklungsplanung, Arbeitsgruppe Umweltschutz	B9
Herbert Jahofer	Organisations- und Personaldezernat BO	B5	Stadtrat/Dez. I: Hauptamt, Personalamt etc.	B6
Walter Stich	Finanzdezernat BO	B6 (erhielt Bezüge nach B7)	Stadtdirektor/Dez. II: Kämmerei, Stadtkasse, Steueramt	B7
Dr. Helmuth Darmstadt	Rechtsdezernat BO	B5	Stadtrat/Dez. III: Rechtsverwaltung, Rechtsamt, Amt für öffentliche Ordnung, Einwohnermeldeamt, Amt für Personenstandswesen, Versicherungsamt	B6

[213] Dezernatsverteilungsplan der Stadt Bochum, Juli 1975, in: StdABo; WAZ vom 28. 12. 1974: Dem Ex-Kämmerer untersteht das Bezirksamt Wattenscheid.

[214] Stellenpläne der Städte Wattenscheid und Bochum 1974 und der Stadt Bochum 1975; Dezernatsverteilungsplan der Stadt Bochum, Juni 1974, Juli 1975, April 1976; alle in: StdABo.

Dr. Richard Erny	Schul- und Kulturdezernat BO	B5	Stadtrat/Dez. IV: Schulverwaltungsamt, Kulturamt, Stadtarchiv, Bochumer Symphoniker, Stadtbücherei, Musikschule, Museum, Volkshochschule, Sternwarte, Schauspielhaus	B6
Helmuth Blösinger	Sozialdezernat BO	B5	Stadtrat/Dez. V: Sozialamt, Jugendamt, Beratungsstelle für Eltern, Kinder und Jugendliche, Gesundheitsamt, Ausgleichsamt	B6
Dipl.-Ing. Rolf Wegener	Baudezernat BO	B5	Stadtbaurat/Dez. VI: Bauverwaltungsamt, Planungsamt, Bauordnungsamt, Hochbauamt, Tiefbauamt, Stadtbahnbauamt, Sanierungsstelle	B6
Simon Albert	Betriebs- und Wirtschaftsdezernat BO	B5	Stadtrat/Dez. VII: Amt für Statistik und Stadtforschung, Amt für Verkehrs- und Wirtschaftsförderung, Bezirksverwaltungsstelle Nord, Bezirksverwaltungsstelle Ost, Bezirke BO-Mitte, BO-Nord und BO-Ost	B6
Erwin Schlarbaum	Oberstadtdirektor WAT	B5	Stadtrat/Dez. VIII: Liegenschaftsamt, Vermessungs- und Katasteramt, Amt für Wohnungswesen, Garten- und Friedhofsamt	B6
Dr. Johannes Freimuth	Kultur- und Rechtsdezernat WAT	B3	Stadtrat/Dez. IX: Straßenverkehrsamt, Chemisches Untersuchungsamt, Feuerwehr, Amt für Zivilschutz, Veterinäramt, Sport- und Bäderamt	B6
Ernst Magdowski	Stadtkämmerer WAT	B3	Stadtrat/Dez. X: Städt. Fuhrparkbetriebe, Schlacht- und Viehhof, Bezirksverwaltungsstelle Wattenscheid, Bezirksverwaltungsstelle Süd, Bezirksverwaltungsstelle Südwest, Bezirke BO-Wattenscheid, BO-Süd und BO-Südwest	B6

Die für Bielefeld, Bochum und Leverkusen beschriebenen Verhältnisse spiegeln landesweite Entwicklungen wider, da ein Großteil der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nach der Neuordnung eine gleichwertige oder bessere Beschäftigung fand. Bernd Kieseler resümiert in seiner Studie zur Wiederverwendung von kommunalen Hauptverwaltungsbeamten, deren Ämter infolge der Gebietsreform weggefallen waren, dass es insgesamt keine größeren Probleme beim Wechsel in ein anderes Amt bzw. in eine neue Berufstätigkeit gab. So gingen mehr als die

Hälfte der Betroffenen nach der Reform einer entsprechenden oder höher dotierten Beschäftigung nach, ein weiteres Drittel nahm eine fast gleichwertige berufliche Tätigkeit wahr. Lediglich ein Fünftel der Betroffenen arbeitete in einem niedriger eingestuften Beschäftigungsverhältnis, wobei fast alle Betroffenen aus persönlichen Gründen auf eine andere Berufstätigkeit verzichtet hatten.[215]

Die Fallbeispiele haben gezeigt, dass nicht alle leitenden Beamten einer eingemeindeten Kommune in den Dienst der aufnehmenden Stadt traten. Auch die *Wirtschaftswoche* berichtete von Fällen, in denen leitende Verwaltungsbeamte vorzeitig pensioniert wurden, „weil sich kein passender Job" für sie fand.[216] Generell war allerdings nicht damit zu rechnen, dass durch die Fusion – mit Ausnahme der politischen Wahlbeamten – kurz- oder mittelfristig Verwaltungspersonal eingespart werden konnte, da keine Entlassungen erfolgen sollten. Dies sei bereits aufgrund der gestiegenen Anforderungen der Bürger an ihre Verwaltung nicht zu realisieren.[217] Der Anstieg der Beschäftigtenzahl bei Kommunen und Kreisen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg nach der Neuordnung wurde allerdings immer wieder kritisiert. Dennoch rechtfertigte nicht nur der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Bernd Vogel (CDU) diese Praxis damit, dass die mit der Reform angestrebte Effektivitätssteigerung weniger auf einen Stellenabbau als auf den Abbau des Service- und Leistungsgefälles in der öffentlichen Verwaltung zwischen Stadt und Land ziele.[218]

Es ist deutlich geworden, dass städtische Vertreter von eingemeindeten Kommunen mit ihrer Überführung in den Dienst einer Großstadt neben dem Statusgewinn als Spitzenbeamte einer größeren Kommune auch finanzielle Vorteile aus der Neuordnung ziehen konnten. Dieses Spannungsverhältnis zwischen den allgemeinen Interessen einer Stadt und den individuellen Interessen ihrer Repräsentanten blieb den Medien und der Bevölkerung nicht verborgen: Der Interessenkonflikt konnte die Glaubwürdigkeit eines Kommunalbeamten im Kampf um die Selbstständigkeit einer Gemeinde schmälern. Die zumeist eher allgemein formulierte Kritik an dem Verhalten prominenter städtischer Akteure und leitender Beamter, am persönlichen Vorteil orientierte Neuordnungsabsprachen mit der „Gegner"-Kommune getroffen zu haben, war weder der Form noch dem Inhalt nach neu. Bereits im Zuge früherer Eingemeindungen in der Weimarer Republik hatten Kritiker einzelnen Kommunalbeamten persönliches Profitdenken vorgehalten. Auch hier lautete der Vorwurf zumeist, dass städtische Repräsentanten aus Einkommens- oder Beförderungserwägungen Eingemeindungen zu Lasten ihrer

[215] Kieseler: Berufliche Weiterverwendung, S. 117.

[216] Genannt wurden z. B. der Amtsdirektor von Norf bei Neuss oder der Gemeindedirektor von Holzheim. Vgl. Wirtschaftswoche vom 11. 3. 1977: Die Folgen der Gebietsreform. Neue Heimat – teure Heimat. Holzheim wurde nach Neuss eingemeindet.

[217] Ruhr Nachrichten vom 23. 7. 1974: Erste Verhandlungsphase mit Bochum abgeschlossen; Achim Melchers: Das Revier-Steiflicht: Dem Norden soll sofort mehr zukommen, in: WAZ vom 26. 7. 1974.

[218] Bernhard Vogel im Gespräch mit der Wirtschaftswoche, in: Wirtschaftswoche vom 11. 3. 1977: Die Folgen der Gebietsreform. Neue Heimat – teure Heimat; siehe ferner die Untersuchungsergebnisse des Aachener Wirtschaftswissenschaftlers Hans Hirsch, in: ebd.

alten Kommune und zugunsten der aufnehmenden forciert hätten. Darüber hinaus kamen steuerliche Vorteile oder verwaltungsmäßige Annehmlichkeiten in Betracht. Substanzielle Beweise für diese Vorhaltungen blieben aber – so Hein Hoebink in seiner Studie zur Neuordnung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets – in der Regel aus, mochten auch gewichtige Anhaltspunkte für diese These sprechen.[219]

Doch trotz der sicherlich vorhandenen Spannungslinien zwischen individuellen Vergünstigungen und gesamtstädtischen Interessen konnte insbesondere im Fall Wattenscheid belegt werden, dass sich leitende städtische Beamte wie Stadtrat Freimuth und Oberstadtdirektor Schlarbaum entgegen dem persönlichen finanziellen Vorteil, der mit dem Wechsel in die Bochumer Großstadtverwaltung verbunden war, energisch gegen die Städtefusion ausgesprochen hatten. Sie schöpften alle sich ihnen bietenden Möglichkeiten zum Erhalt der Selbstständigkeit Wattenscheids aus, was ihre aktive Unterstützung der „Aktion Bürgerwille" und des Volksbegehrens unterstrich.[220]

Zwischen Rat und Bürger: Die Stadtbezirke

Für die Arbeit der neuen Großstadtverwaltungen lagen die Vorteile der Gebietsreform auf der Hand. In Bielefeld freute sich der neue und zugleich alte Oberstadtdirektor über die großzügige Zusammenführung, da die Entscheidungen über Planung und Stadtentwicklung nicht mehr 23 Gemeinderäten, sondern nur noch einem Rat oblagen.[221] Schon früh war allerdings von Seiten der Kommunalpolitik und einzelner Ratsherren auch die Befürchtung geäußert worden, dass durch den „Abbau von kommunalen Parlamenten […] die anonyme Verwaltung ein Übergewicht" erhalte.[222] Um den Ängsten vor einer Anonymisierung des Verwaltungshandelns und dem Abbau von örtlichen Informations- und Kommunikationsgelegenheiten entgegenzuwirken sowie das Verständnis für die Arbeit einer Großstadtverwaltung zu erhöhen, lud Oberstadtdirektor Kuhn am letzten Samstag im September 1973 alle interessierten Bürger und Bürgerinnen – insbesondere auch die Neu-Bielefelder – zu einem „Tag der offenen Tür" ins Rathaus ein. Am sogenannten Bielefeld-Tag waren die städtischen Ämter und Dienststellen geöffnet, um der Bevölkerung einen Blick hinter die Kulissen kommunaler Einrichtungen zu ermöglichen.[223]

Einen Ausgleich für die gebiets- und kommunalpolitischen Veränderungen sollte aber insbesondere die Einteilung der Großstädte in Stadtbezirke bringen, die als neue Mitwirkungs- und Identifikationsplattform dienten. Mit der Schaffung der Bezirke verband sich die Hoffnung, eine mögliche Desorientierung ehe-

[219] Hoebink: Mehr Raum, S. 91f.
[220] Vgl. Kap. III. 1. und 2.
[221] Vgl. Sunderbrink/Wagner: Das war das 20. Jahrhundert, S. 77.
[222] So Helmut Elges, der sich vor der Neuordnung als Vorsitzender der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Brackwede engagierte und anschließend in gleicher Funktion im Rat der Stadt Bielefeld tätig war. Vgl. Westfalen-Blatt vom 25. 9. 1971: Eigenständigkeit erhalten.
[223] Westfalen-Blatt vom 27. 9. 1973: Zum ersten Male in Bielefeld: Tag der Offenen Tür.

mals sozial geschlossener, politisch selbstständiger Einheiten abzuwenden. Das früh neugeordnete Bielefeld führte bereits vor der allgemeinen Pflicht für kreisfreie Städte eine Bezirksverfassung ein.[224] Mit dem Neugliederungsgesetz war erstmals konkret eine Bezirksverfassung gesetzlich fixiert worden. In Bielefeld war man sich des Novums durchaus bewusst, und Landrat Schwickert appellierte an alle Bielefelder: „Wir sollten uns als Avantgarde betrachten, der Gelegenheit gegeben ist, die Bezirksverfassung mit Leben zu erfüllen und ihr zum Durchbruch zu verhelfen."[225]

Das Bielefeld-Gesetz sah die Einrichtung von mindestens sieben Stadtbezirken vor. Umfassten die vorgegebenen Stadtbezirke größtenteils die bisherigen Kommunen, so sollten die genauen Bezirksgrenzen in der Hauptsatzung bestimmt werden, „wobei Siedlungs- und Verflechtungszusammenhänge den Vorrang vor früheren Gemeinde- oder Ortsteilgrenzen haben" sollten.[226] Tatsächlich wurden zunächst zwölf Stadtbezirke gebildet. Ein Teil der alten Struktur sollte erhalten bleiben, so dass Bezirke ganz unterschiedlicher Fläche und Einwohnerstärke entstanden. In sieben Stadtbezirken wurden Bezirksverwaltungsstellen eingerichtet. Die Bezirksausschüsse hatten zwischen 15 und 29 Mitglieder. Neben weitreichenden Anhörungsrechten verfügten die Bezirksausschüsse über ein allgemeines Vorschlags- und Beratungsrecht. Gleichzeitig wurde ihnen ein Katalog von Entscheidungsbefugnissen übertragen.[227] Die in Bielefeld vorgenommene Einteilung des Stadtgebietes richtete sich damit nach bestandsorientierten Kriterien und war größtenteils vertraglich im Rahmen der Reformplanungen ausgehandelt worden. In den zahlreichen Gebietsänderungsverträgen hatten sich die ehemals selbstständigen Kommunen den Status eines Stadtbezirkes mit Sonderrechten von der Kernstadt zusichern lassen.[228]

Zwei Jahre später legte das Land mit der Änderung der Gemeindeordnung im Oktober 1974 quantitative Grenzen zur Aufteilung eines Stadtgebietes fest.[229] Bielefeld hatte sein Stadtgebiet mit zwölf Bezirken, gemessen an den neuen Vorgaben von 1974/75, zu großzügig eingeteilt. Die Zahl der Bezirke samt der in den Bezirksvertretungen tätigen Personen war zu reduzieren. Die Stadt orientierte sich aber weiterhin an dem kommunalrechtlich vorgesehenen Maximum und richtete zehn Bezirke ein. Auch bei der Zahl der Bezirkspolitiker bewegte sich Bielefeld mit 190 Bezirksräten an der oberen Grenze. Im Vergleich hierzu schöpfte z. B. die Millio-

[224] Vgl. § 3 Hauptsatzung der Stadt Bielefeld vom 17. 4. 1973; vgl. auch Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 2, S. 241.

[225] Klaus Schwickert in seiner Abschiedsrede vor dem Bielefelder Kreistag am 19. 12. 1972, abgedruckt in: Neue Westfälische vom 20. 12. 1972: Bezirksverfassung mit Leben erfüllen.

[226] § 23 Abs. 2 Bielefeld-Gesetz vom 24. 10. 1972.

[227] §§ 3, 10 Abs. 2 Hauptsatzung der Stadt Bielefeld vom 17. 4. 1973; vgl. auch Schäfer: Stadtteilvertretung, Bd. 2, S. 242.

[228] Vgl. Michael Schläger: Wie viele Stadtbezirke braucht Bielefeld? Lösung nur im Konsens möglich, in: Westfalen-Blatt vom 6. 3. 2002.

[229] Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften NRW vom 29. 10. 1974, GV.NW. 1974, S. 1050–1055.

nenstadt Köln mit lediglich neun Bezirken das obere Limit nicht aus.[230] Und während in anderen kreisfreien Städten die Stadtbezirke häufig nach Himmelsrichtungen bezeichnet wurden, griff Bielefeld die Namen der bisherigen selbstständigen Kommunen auf. Neben dem zentralen Bezirk Mitte gab es die Stadtbezirke Schildesche, Gadderbaum, Brackwede, Dornberg, Jöllenbeck, Heepen, Stieghorst, Sennestadt und Senne. Mehrere frühere Bürgermeister übten dort das Amt des Bezirksausschussvorsitzenden bzw. Bezirksvorstehers aus, so etwa Hans Vogt in Sennestadt, Heinz Schmitt in Brackwede oder Norbert Schwabedissen in Senne.[231]

Das Stadtgebiet Leverkusens gliederte sich in drei Bezirke, die abstrakt mit römischen Ziffern versehen waren: Bezirk I, u.a. mit Wiesdorf und Hitdorf, Bezirk II, u.a. mit Opladen und Bergisch Neukirchen, und Bezirk III, u.a. mit Schlebusch.[232] Den drei Bezirksvertretungen gehörten jeweils 15 Vertreter an. In Opladen wurde eine Bezirksverwaltungsstelle, in Hitdorf und Bergisch Neukirchen wurden Bürgerberatungsstellen eingerichtet. Der ehemalige Opladener Bürgermeister Bruno Wiefel übernahm das Amt des Bezirksvorstehers im Bezirk II.[233] Gesamtstädtisch war das Amt für Rats- und Bezirksangelegenheiten für die Bezirksverwaltung zuständig.[234] Die Anzahl der Stadtbezirke entsprach dem gesetzlich vorgegebenen Minimum und spiegelte gleichzeitig bestandsorientierte Merkmale wider. Schon das alte Leverkusen hatte keine gewachsene Stadtmitte, und auch nach dem Zusammenschluss wurde der Mehrpoligkeit der Stadt durch eine Drei-Zentren-Politik Rechnung getragen. Nicht nur, dass sich die Kaufmannschaft in drei Zentren organisierte und für das jeweilige Stadt(teil)gefühl sorgte, auch die Stadtplanung trug diesem Konzept Rechnung.[235] Grundlage des gesamtstädtischen Konzepts war die historisch bedingte Teilung nach industrieller und gewerblicher Nutzung in Leverkusen und dem Sitz von Behörden in Opladen.

Das neue Stadtgebiet Bochums hatte sechs Bezirke, von denen die ehemalige Stadt Wattenscheid der zweitgrößte war. Mit dieser Einteilung befand sich Bochum im Mittelfeld der gesetzlich vorgegebenen Mindest- bzw. Höchstzahl von Stadtbezirken. Während neben dem größten Bezirk Bochum-Mitte vier Stadtbezirke mit den Himmelsrichtungen Nord, Ost, Süd und Südwest benannt wurden, behielt der westliche als Entgegenkommen gegenüber der ehemaligen selbstständigen Stadt den Namen Wattenscheid.[236] Die Stadtteilvertretungen umfassten dabei jeweils 19 Bezirksvertreter, so dass das Personenmaximum voll ausgeschöpft

[230] Vgl. Herbert Krämer: Mehr Bürgervertretung in den Stadtbezirken, in: Die Demokratische Gemeinde 26 (1974), S. 471–472; Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 2, S. 291–298.

[231] Westfalen-Blatt vom 2. 1. 1974: Gebührenerhöhung bescherte die Gebietsreform. Kein Bielefeld-Bewußtsein; Albertin/Wersebe: Erfahrungen, S. 47.

[232] Bezirk I: Wiesdorf, Manfort, Rheindorf, Hitdorf; Bezirk II: Opladen, Bergisch Neukirchen, Küppersteg, Bürrig, Quettingen; Bezirk III: Schlebusch, Steinbüchel, Lützenkirchen, Alenrath.

[233] Vgl. Bauschen: Die neue Stadt, S. 517.

[234] Verwaltungsbericht der Stadt Leverkusen 1975–1984, S. 8, in: StdAL.

[235] Vgl. Stadt Leverkusen (Hg.): Leverkusener Informationen 2004, Leverkusen 2004; Stadt Leverkusen: Amtliche Stadtkarte, Leverkusen September 2001, in: StdAL.

[236] Der größte Stadtteil („Mitte“) hatte Anfang 1979 123 000 Einwohner und eine Fläche von 28,8 qkm, der kleinste Stadtteil („Nord“) 42 000 Einwohner und eine Fläche von 9,8 qkm. Vgl. Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 2, S. 247.

wurde. Der frühere Oberbürgermeister Herbert Schwirtz fungierte nun – genau wie sein Amtskollege aus Opladen – als Bezirksvorsteher. Er setzte sich als Vorsteher der Bezirksvertretung 2 (Bochum-Wattenscheid) für die Interessen des Stadtteils Wattenscheid ein. Darüber hinaus war Schwirtz für den Wahlkreis Wattenscheid im Landtag tätig. Waren für den Bezirk Mitte die zentralen Fachämter der Stadtverwaltung zuständig, wurden in den fünf anderen Bezirken einschließlich Wattenscheid Bezirksverwaltungsstellen eingerichtet.[237]

Der Gebietszuschnitt der einzelnen Stadtteile hatte entscheidenden Einfluss auf die Anspruchshaltung und das Selbstverständnis in den Bezirken. Während ehemals selbstständige Städte wie Brackwede, Sennestadt oder Wattenscheid – die Liste ließe sich mit Rheinhausen (Duisburg), Porz (Köln) oder Hohenlimburg (Hagen) verlängern – ungeachtet einiger Gebietsabtrennungen oder -erweiterungen einen Stadtbezirk der neuen Großstadt bildeten bzw. ihn zumindest entscheidend prägten, gab es auch Stadtbezirke, die sich aus verschiedenen Gebietsteilen zusammensetzten. Neben Opladen und Bergisch Neukirchen in Leverkusen ist hier z. B. der Fall Kettwig erwähnenswert. Die frühere Stadt Kettwig war in dem weitaus größeren Essener Bezirk Werden-Kettwig-Bredeney aufgegangen, denn die Stadt Essen favorisierte die Aufteilung ihres Stadtgebietes in etwa gleich große Stadtbezirke. Ein kleiner Bezirk Kettwig hätte eine erhebliche Abweichung von diesem Bestreben bedeutet. In der Bezirksversammlung stellte Kettwig damit allerdings lediglich sechs der 19 Mitglieder.[238] An anderer Stelle, wie etwa bei der Fusion von Rheydt und Mönchengladbach, stellte sich die Problematik der Eingemeindung einer kleineren in eine größere Stadt nicht, da beide Kommunen etwa gleich groß waren.[239]

Vor Ort wurden die neu geschaffenen Stadtbezirke häufig nicht als Instrument der Dezentralisierung, sondern als zusätzliche bürokratische Einrichtung betrachtet.[240] Das Hauptproblem der Aufgliederung des Stadtgebietes bestand aus Sicht der aufnehmenden Städte vornehmlich darin, die Interessen der Bezirke mit den Gesamtinteressen der Stadt zu vereinbaren. Zwischen den Belangen der Gesamtstadt und der Wahrnehmung der örtlichen Interessen musste ein ausgewogenes Verhältnis geschaffen werden. Welche Funktion den Bezirksvertretungen etwa in Bochum zugedacht war, legt die vom Rat herausgegebene Broschüre zu den Organen und Vertretungen der Stadt aus dem Jahre 1990 (!) offen: Hierin hieß es: „Bezirksvertretungen sind, wenn sie ihre Arbeit nicht um der Nabelschau willen oder aus Kleinkariertheit heraus betreiben, höchst nützliche, dem Rat aus detaillierter Ortskenntnis heraus zuarbeitende Institutionen."[241] Deutlich ist den ge-

[237] Vgl. Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1975, S. 8–11, in: StdABo.

[238] Hatte Kettwig früher über einen 33-köpfigen Stadtrat verfügt, war der Stadtteil im Essener Rat mit lediglich zwei Ratspersonen vertreten. Vgl. Holger Möller: Die Eingemeindung der ehemals kreisangehörigen Stadt Kettwig in die Großstadt Essen und deren räumliche Auswirkungen, in: Schöller: Auswirkungen, S. 117–150, hier S. 130.

[239] Vgl. Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 2, S. 267, 274, 281, 293, 308; Holler: Bezirksverfassung (I), S. 206, 208.

[240] Schöller: Auswirkungen, S. 259.

[241] Rat der Stadt Bochum (Hg.): Bochum. Rat, Bezirksvertretung, Verwaltung, Bochum 1980, S. 40.

wählten Formulierungen die Kritik und Skepsis gegenüber den Stadtteilvertretungen zu entnehmen. Diese Vorbehalte dürften – ohne es explizit zu erwähnen – vornehmlich gegen die Arbeit und das Selbstverständnis der Wattenscheider Vertretung gerichtet gewesen sein. Mit ihrem Anspruch auf selbstständige Aufgabenerledigung und dem in Wattenscheid demonstrierten Selbstbestimmungswillen ließ sie sich nicht auf die den Bezirken vom Rat der Gesamtstadt zugedachte Hilfs- bzw. Zuarbeiterfunktion reduzieren.

Nachdem in der Broschüre der unmittelbare Kontakt der Bezirksvertretungen zur Bevölkerung positiv hervorgehoben worden war, der „die Verbundenheit der Bürger in ihrer örtlichen Gemeinschaft" befördere und Vorurteile in der Bevölkerung hinsichtlich einer vermeintlich anonymen Verwaltung abbaue, ließ der Rat aber keinen Zweifel daran, dass er sich als oberste Entscheidungsinstanz verstand: Er unterstrich, dass die Bezirksvertretungen Entscheidungen „im Rahmen der vom Rat bereitgestellten Haushaltsmittel" trafen. Die Stadtteilvertretungen waren „in allen wichtigen Angelegenheiten des Stadtbezirks, deren Entscheidung dem Rat oder dem Hauptausschuß" oblag, zu hören. Als die eigentlichen Domänen der Bezirke wurden „Anträge und Anfragen, Vorschläge und Anregungen" ausgemacht, in denen sich ihre „Eigeninitiative" artikuliere. All dies brächte zwar einen „erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand" für die Verwaltung, der jedoch mit der für den Bürger erzielten höheren Transparenz der Arbeit von Verwaltung und Mandatsträgern der Gesamtstadt gerechtfertigt wurde.[242]

Doch nicht nur in Bochum, sondern in zahlreichen kreisfreien Städten war von der Möglichkeit, den Bezirksvertretungen über den gesetzlich vorgegebenen Mindestkatalog hinausgehende Aufgaben zu übertragen, nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht worden.[243] Bereits in der zeitgenössischen Literatur wurde diese Zurückhaltung darauf zurückgeführt, dass die Gemeinderäte eine starke Bezirksvertretung eher als einen politischen Konkurrenten und nicht als Partner betrachteten. Indem die Stadtteilvertretungen sich der kleinräumigen Interessen annahmen, besetzten sie den traditionellen Initiativbereich des Rates. Mandatsträger und Räte versuchten nun ihrerseits, aufgrund ihres überlieferten Selbstverständnisses und trotz tendenzieller Arbeitsüberlastung weiterhin durch die Regelung vieler kleiner Angelegenheiten ihre Bürgerverbundenheit zu dokumentieren.[244]

Die von Lothar Albertin und Hilmar von Wersebe 1981 veröffentlichten Ergebnisse einer Befragung von Behördenleitern und politischen Repräsentanten über ihre Erfahrungen mit Bezirks- und Ortsvertretungen unterstreicht die dargelegte geringe Bereitschaft der Städte und Großgemeinden zur internen Dezentralisierung. Sehr viel stärker als die Räte sträubten sich nach dieser Befragung allerdings die (Stadt-)Verwaltungen gegen eine Zuständigkeits- und Kompetenzerweiterung auf Bezirksebene. Die ablehnende Haltung der Bürokratie resultierte dabei in der Regel aus ihrem Effizienzverständnis, das sich an administrativen Entscheidungs-

242 Ebd.
243 Kevenhörster/Windhoff-Héritier/Crone: Politik, S. 27.
244 Wolfgang Holler: Bezirksverfassung und Kommunalpolitik (III), in: Die Demokratische Gemeinde 29 (1977), S. 404–408, hier S. 405; Kevenhörster/Windhoff-Héritier/Crone/Dierkes: Die Bezirksverfassung, S. 352.

und Vollzugsabläufen in Großorganisationen orientierte. Das Verhältnis zwischen Rat und Bezirksvertretungen sei dagegen häufig als vergleichsweise „spannungslos" zu charakterisieren, und dies obwohl – oder vielleicht auch gerade weil – sich die Verwaltung sehr viel leichter über die Bezirksvertretungen hinwegsetzen konnte, als dies dem Rat der Gesamtstadt möglich war.[245]

Stützen die Verhältnisse in Bielefeld und Leverkusen noch diese allgemeine Feststellung zum vergleichsweise spannungsfreien Verhältnis zwischen den beiden kommunalen Vertretungsorganen, so stellte sich die Situation in Bochum anders dar. In Wattenscheid richtete sich der Unmut immer wieder sowohl gegen den Rat als auch gegen die Großstadtverwaltung. Die Wattenscheider betrachteten die Bezirksvertretung als Ersatz für ihren aufgelösten Rat. Insbesondere die Unabhängige Wählergemeinschaft konzentrierte ihr politisches Wirken auf den Stadtbezirk mit dem Ziel, „die Bezirksvertretung als ‚fortwirkenden Rat der alten Stadt Wattenscheid' zu etablieren".[246] Nach diesem Selbstverständnis reichte die vom Gesamtrat den Stadtteilvertretungen zugedachte Hilfsfunktion nicht aus. Die politischen Kräfte vor Ort forderten weitere Rechte und Zugeständnisse ein. Ein Jahr nach dem Städtezusammenschluss fand sich am 30. Dezember 1975 der frühere Rat der Stadt Wattenscheid noch einmal zusammen und trat in einer gemeinsamen Resolution an Landesregierung, Landtagsfraktionen und Verfassungsgerichtshof für die Selbstständigkeit Wattenscheids ein.[247] Auch neun Jahre später forderte die Bezirksvertretung am 3. Mai 1984 wiederum einstimmig die Rückgemeindung Wattenscheids.[248]

Die Verhältnisse in Bochum lassen sehr deutlich erkennen, wie heterogen die Erwartungen und Interessen sein konnten. Dabei ist nicht nur zwischen Gesamtstadt und Bezirk zu differenzieren, sondern auch auf der Bezirksebene zwischen den einzelnen Stadtteilen. Auch dort werden große Unterschiede deutlich, die von der bisherigen Entwicklung und Position der Stadtteile geprägt waren. Brachte die Bezirksverfassung den alten Stadtteilen der Kernstadt selbst mit der Gewährung eingeschränkter Zuständigkeiten und der Einräumung von Anhörungsrechten eine erhebliche Aufwertung, so stellte sich dies bei den früheren selbstständigen und nun zu Stadtteilen gewordenen Bezirken völlig anders dar. Im Vergleich zu ihrem bisherigen Status und den damit einhergehenden Rechten als autonome Kommune blieben die den Bezirken und ihren Stadtteilvertretungen eingeräumten Rechte, Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten erheblich hinter den Erwartungen zurück und mussten die Hoffnungen der Bürger der eingemeindeten Städte enttäuschen.

[245] Albertin/Wersebe: Erfahrungen, S. 43–46, 71. Siehe ferner zur schriftlichen Befragung der kommunalen Akteure durch das Innenministerium Andersen: Die kommunale Verfassungsrevolution, S. 56–58; Thränhardt: Die Bezirksverfassung, S. 195; Kodolitsch: Miteinander, S. 199, 203–209; Naßmacher: Möglichkeiten, S. 156.

[246] Klaus-Peter Hülder: Wattenscheids Stimme wird nun gehört!, in: WAT-Echo vom August 2001, S. 2.

[247] Entschließung des ehemaligen Rates der Stadt Wattenscheid vom 30. 12. 1975, in: HBV WAT, Petition, Prof. Hirsch; WAZ vom 31. 12. 1975: Rat demonstriert Einmütigkeit.

[248] Antrag der Fraktion Die Grünen vom 11. 11. 1991: Bürgervotum in neugegliederten Städten und Gemeinden (Neudruck), in: Archiv Landtag NRW, 11. WP, Drucksache 11/1996.

Ein Jahr nach dem Städtezusammenschluss waren sich die politischen Kräfte in Wattenscheid einig: Das „erste Jahr Groß-Bochum hat […] zum großen Teil all die Dinge gebracht, die bereits im Kampf für die kommunale Selbständigkeit von den Eingemeindungsgegnern aufgezeigt worden waren".[249] Insbesondere die belastenden finanziellen Angleichungen an eine Großstadt und der Verlust an Bürgernähe, der „Verlust des Stadtgefühles" mit dem drohenden Schwinden von demokratischem und bürgerschaftlichem Engagement, wurden negativ hervorgehoben.[250] Die Erwartungen, die mit der Bezirksvertretung verbunden waren, wie die Wahrung der Belange der früheren Stadt Wattenscheid, seien nicht eingetroffen. Die Praxis zeige – so unzufriedene Stimmen aus der Wattenscheider Bezirksvertretung –, dass in Bochum die Bezirksvertretung kein geeignetes Mittel zur Behebung negativer Eingemeindungsfolgen sei. Vielmehr sei in Bochum die Bezirksverfassung eine lästige Pflicht, die enge Auslegung des Rechtsrahmens reduziere die Kompetenzen der Bezirke auf ein Mindestmaß.[251] Zu groß sei „das Misstrauen gegen die Fähigkeiten der Mitglieder der Bezirksvertretung".[252] Mit dem auf Alt-Bochum bezogenen Zentralismus werde die „Integration des Stadtbezirks Wattenscheid in die Gesamtstadt […] gewaltsam vollzogen".[253] Die Bezirksverfassung werde von Bochumer Seite zu sehr in Abwehr gegen Wattenscheids Anspruch auf Mitsprache in der Kommunalpolitik ausgelegt, so lautete der Vorwurf.[254]

Während die politischen Kräfte in Wattenscheid von der „Ohnmacht des Bürgers",[255] „unerträglicher Reserviertheit"[256] und Enttäuschungen sprachen, gab sich Bochums Oberbürgermeister Heinz Eikelbeck ein Jahr nach dem Städtezusammenschluss zuversichtlich und bilanzierte: „Es ging besser, als man erwarten musste."[257] Er signalisierte dabei durchaus Verständnis für die Haltung der Wattenscheider, die der kommunalen Selbstständigkeit nachtrauerten. Eikelbeck räumte besondere Härten im ersten Jahr nach der Gebietsreform ein, da es den Neu-Bochumern aufgrund der Rechtsangleichung zahlreiche Gebühren- und Steuererhöhungen gebracht hatte. Für die Zukunft sah der Oberbürgermeister nun jedoch gute Chancen für ein Zusammenwachsen beider Städte und verband dies mit einer Zeitperspektive von fünf Jahren.[258]

[249] Vgl. die Vorwürfe des früheren Oberbürgermeisters und Bezirksvorstehers von Wattenscheid, Herbert Schwirtz (SPD), im Interview mit der WAZ, in: WAZ vom 31.12.1975: Bürgernähe verloren.
[250] So Franz-Werner Bröker, in: WAZ vom 31.12.1975: Stadtgefühl schwindet.
[251] So Dieter Fleskes (SPD, Mitglied der Bezirksvertretung Wattenscheid), in: WAZ vom 31.12.1975: Erwartungen der Bürger wurden nicht erfüllt.
[252] So Oskar Pieneck (CDU, Mitglied der Bezirksvertretung Wattenscheid), in: WAZ vom 31.12.1975: Bezirksverfassung – eine lästige Pflicht.
[253] So Margret Wölk (UWG), in: WAZ vom 31.12.1975: Spielregeln einhalten.
[254] So der frühere Oberbürgermeister und Bezirksvorsteher von Wattenscheid, Herbert Schwirtz (SPD), in: WAZ vom 31.12.1975: Bürgernähe verloren.
[255] So Karl Herweg (FDP), in: WAZ vom 31.12.1975: Ohnmacht des Bürgers.
[256] So Oskar Pieneck (CDU), in: WAZ vom 31.12.1975: Bezirksverfassung – eine lästige Pflicht.
[257] So Oberbürgermeister Eikelbeck (SPD), in: WAZ vom 31.12.1975: Angenehm überrascht.
[258] Ebd.

Die politischen Vertreter Wattenscheids hatten in ihren Statements allerdings nicht nur die zusätzlichen finanziellen Belastungen moniert, sondern in besonderem Maße die enge Auslegung des Zuständigkeitsbereichs der Bezirke kritisiert. Sie drängten auf die Ausweitung der Rechte der Bezirksvertretungen. Stärkte einerseits die Tätigkeit früherer Repräsentanten der selbstständigen Stadt Wattenscheid in der neuen Bezirksvertretung die Identifikation der Wattenscheider Bevölkerung mit ihrer Stadtteilvertretung, so konnte sie andererseits jedoch auch ein Hemmnis für eine Entkrampfung im Verhältnis zwischen Kernstadt und Stadtteil sein. Denn wenn der frühere Oberbürgermeister Schwirtz als Bezirksvorsteher und ehemalige Wattenscheider Ratsherren als Bezirksvertreter die Interessen des Stadtbezirks gegenüber dem Gesamtrat und der Stadtverwaltung vertraten, war es schwer, die vor 1975 im Streit um die Gebietsreform entworfenen, emotional aufgeladenen Feindbilder abzubauen. Die alten Kontrahenten aus dem Neuordnungskampf trafen erneut aufeinander.

Ein Ausweg aus dieser unbefriedigenden Situation hätte die Erweiterung der Bezirksverfassung durch die Schaffung einer qualifizierten Bezirksvertretung bieten können, die den unterschiedlichen Ausgangssituationen und den damit einhergehenden Erwartungen in den einzelnen Stadtbezirken besser Rechnung trug. Im Bedarfsfall wäre die gezielte Aufwertung einzelner Bezirke durch die großzügige Einräumung weiterer Rechte (Finanz- und Handlungskompetenzen) denkbar gewesen, ohne sie schematisch auf alle Bezirke übertragen zu müssen. Diese Sonderbehandlung war vor allem für solche Bezirke interessant, die aus alten, ehemals selbstständigen Städten mit langer eigenständiger Tradition im Zuge der Neugliederung 1975 entstanden waren.[259] Der Weg einer bedarfsorientierten, differenzierten Behandlung von Stadtbezirken wurde jedoch nicht beschritten. Die Kommunen orientierten sich in der Regel an einer formalen juristischen Gleichbehandlung aller Stadtbezirke. Dabei blieb jedoch häufig unberücksichtigt, dass eine Sonderbehandlung auch die gerechtfertigte Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten und spezifischen Schwierigkeiten beinhalten konnte.

In Bielefeld waren die Spannungslinien zwischen Bezirk und Gesamtstadt zum großen Teil bereits durch die vertraglichen Vereinbarungen bei den Neuordnungsverhandlungen abgefedert worden. In den Gebietsänderungsverträgen hatten die früheren Umlandgemeinden auf die neuen Stadtbezirke zugeschnittene Sonderbehandlungen ausgehandelt. Mittels finanzieller und politischer Zugeständnisse war der Verlust der Autonomie versüßt worden. Die Erfüllung der sich aus diesen Vereinbarungen ergebenden Aufgaben lasse – so Oberbürgermeister Hinnendahl in die Zukunft blickend – „in der Bevölkerung sehr bald das Bewusstsein der Einheit, das ‚Stadtbewußtsein' entstehen".[260] Die Gebietsänderungsverträge und sonstigen Neuordnungsvereinbarungen zur zukünftigen örtlichen Infrastruktur etc. waren ein wesentlicher Bestandteil der Bielefelder Kommunalpolitik. Die Ausgestaltung der konkreten Neuordnungsmodalitäten basierte hier also sehr viel mehr auf ver-

[259] Vgl. hierzu ferner Kap. VI. 2.

[260] So Oberbürgermeister Herbert Hinnendahl zum Jahreswechsel 1972/73, in: Neue Westfälische vom 30. 12. 1972: Oberbürgermeister Herbert Hinnendahl: „Stadtbewußtsein" bei Bürgern wecken.

traglicher Verhandlung als auf einschüchternder Expansionspolitik. So wurde Bielefeld „über Nacht eine der bäderreichsten Städte der Bundesrepublik".[261] Vor dem Hintergrund auch anderer großzügiger Zugeständnisse, wie etwa der Bezirkseinteilung, kann man sich kaum des Eindrucks erwehren, dass in Bielefeld der Konsens über die Gebietsreform zu einem Teil erkauft wurde.

Gleichzeitig ließen sich über Doppelmandate bezirksbezogene und gesamtstädtisch orientierte Interessen und Blickwinkel verbinden. Diese Verzahnung von Rat und Bezirksvertretung konnte zum einen die Durchsetzbarkeit von Vorschlägen und Anregungen aus den Bezirken im Rat oder in den Ratsausschüssen befördern, zum anderen trug der Rat über seine Mitglieder seinen Wunsch nach einer einheitlichen Kommunalpolitik in die Bezirksvertretungen.[262] So gewährleistete die in Bielefeld anzutreffende, starke personelle Verflechtung zwischen Rats- und Bezirksebene einen regen Informationsaustausch und erhöhte das Verständnis für die Arbeit der verschiedenen Gremien. Gab es in Bochum nach den Kommunalwahlen von 1979 keine Personalüberschneidungen zwischen Stadtrat und Bezirksvertretungen, so war dies in Bielefeld völlig anders. Dort waren mit einer Ausnahme (Dornberg) alle Bezirksvorsteher auch im Rat der Gesamtstadt vertreten. Vierzig Prozent der Bielefelder Ratsmitglieder gehörten zugleich einer Bezirksvertretung an bzw. 14 Prozent der Bezirksvertreter waren Mitglieder des Rates. Spiegelte sich in der hohen Anzahl von Doppelmitgliedschaften in der ostwestfälischen Großstadt gewiss auch die entgegenkommende Integrationspolitik der Stadt wider, so war die strikte personelle Trennung zwischen Bezirks- und Ratsebene in Bochum ein ebenso extremer Fall, da sie unter den kreisfreien Städten sonst nur noch in Dortmund, Gelsenkirchen und Mülheim/Ruhr vorkam.[263]

Das kommunale Wahlrecht war ungünstig für die auf Selbstständigkeit beharrenden Stadtteile, da es keine Wahlkreise kannte. Zu den Ratswahlen stellten die Parteien ihre Listen für die gesamte Stadt auf. Zwar bemühten sie sich in der Regel, Personen aus allen Stadtbezirken zu berücksichtigen, doch bedarf es nicht allzu großer Fantasie, um festzustellen, dass Befürworter einer Rückgemeindung im Hinblick auf die gesamtstädtischen Interessenlagen geringere Chancen hatten, für den Stadtrat aufgestellt zu werden.[264] Ist die Kandidatenaufstellung auch ein potenzieller Filter für die Herausbildung von kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnissen, stehen allerdings häufig lokale Besonderheiten einer Monopolisierung der Kandidatenliste durch die Kerngemeinde entgegen. Somit musste die Benachteiligung nicht zwangsläufig eintreten. Allein aus der Tatsache, dass die einwohnerstärkste Kerngemeinde häufig auch über die mitgliederstärkste Parteigliederung verfügte, lässt sich – so die Verwaltungswissenschaftler Hans-Ulrich Derlien und Dyprand von Queis – nicht automatisch folgern, dass die Kerngemeinde auch

[261] Verwaltungsbericht der Stadt Bielefeld 1973–1976, S. 294, in: StdABi.

[262] Vgl. Kevenhörster/Windhoff-Héritier/Crone/Dierkes: Die Bezirksverfassung, S. 346; Koch: Bildung, S. 395.

[263] Vgl. Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 2, S. 260, 280, 313.

[264] Vgl. Friedrich Landwehrmann: Zur bürgerschaftlichen und politischen Akzeptanz der kommunalen Neugliederung im Ruhrgebiet, in: Arno Semmel (Hg.): 47. Deutscher Geographentag Saarbrücken 2. bis 7. Oktober 1989. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen, Stuttgart 1990, S. 175–177, hier S. 177.

den Prozess der Kandidatenaufstellung dominierte. Aus ihrer Sicht konnte das Bestreben, nach der Neuordnung eine möglichst große Stimmenzahl in der Gesamtgemeinde zu erreichen, eine „wirksame Bremse gegen lokalen Egoismus" darstellen.[265]

In Leverkusen war die Anzahl der Doppelmandate zwar auch nicht sonderlich hoch, jedoch waren in jeder der drei Bezirksvertretungen mindestens zwei bis drei Personen tätig, die auch über ein Mandat im Rat der Gesamtstadt verfügten.[266] Landesweit hatten 10,1 Prozent der Bezirksvertreter und 16,8 Prozent der Ratsmitglieder ein Doppelmandat inne. Mit dieser Quote bewegte sich Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu den anderen Bundesländern im Mittelfeld. In Bremen, Hamburg und Berlin waren Doppelmandate gesetzlich ausgeschlossen. Im Saarland oder in Bayern gab es – obwohl dies rechtlich möglich war – ebenfalls keine bzw. nur sehr geringe Personalüberschneidungen. Ein hoher Grad an Doppelmitgliedschaften lag in Schleswig-Holstein mit einem Anteil von 27,5 Prozent bei den Stadtteilvertretern und 22,5 Prozent bei den Ratsmitgliedern vor. In Niedersachsen verfügten knapp dreißig Prozent der Ratsmitglieder auch über einen Sitz in einer Stadtteilvertretung.

Tab. 8: Ratsmitglieder und Stadtteilvertreter[267]

Land	Stadtteil-vertreter	Rats-mitglieder	Anteil der Doppelmandate an den Stadtteilvertretungen in %	Räten in %
Baden-Württemberg	898	386	3,4	8,3
Bayern	922	200	0,3	0,8
Berlin	540	132	–	–
Bremen	326	100	–	–
Hamburg	280	120	–	–
Hessen	800	316	5,4	13,6
Niedersachsen	1 138	410	10,7	29,8
Nordrhein-Westfalen	2 886	1 726	10,1	16,8
Rheinland-Pfalz	728	275	2,6	6,9
Saarland	84	63	–	–
Schleswig-Holstein	40	49	27,5	22,5
Insgesamt	8 642	3 777	5,8	13,2

Die Unabhängige Wählergemeinschaft Wattenscheid

Die politischen Verhältnisse in der Gesamtheit der Bezirksvertretungen entsprachen häufig weitgehend denen im Rat der Gesamtstadt. Dass es dennoch kommunalpolitische Kräfte gab, die ihre Arbeit explizit auf einzelne Stadtteile ausrichteten, um sich zu positionieren, zeigt das Beispiel der Unabhängigen Wählergemeinschaft (UWG) Wattenscheid. Die Wählergemeinschaft sei, wie ihr Gründungsmitglied, der im Dezember 1974 zum Vorsitzenden gewählte Klaus-Peter Hülder, retroperspektiv sagte, „als umfassende Bürgerbewegung gegen die selbst-

[265] Derlien/Queis: Kommunalpolitik, S. 173–178.
[266] Schäfer: Stadtteilvertretungen, Bd. 2, S. 245f., 249, 306.
[267] Ebd., Bd. 1, S. 77.

herrliche Arroganz der damaligen Parteien" gebildet worden.[268] Ihre Gründung am 23. September 1969 ging nicht, wie bei späteren Wählergemeinschaften häufig, aus den Aktivitäten einer Bürgerinitiative hervor, sondern war maßgeblich von unzufriedenen Mitgliedern der Jungen Union betrieben worden.[269] So wollte die Wählergemeinschaft die kommunale Politik stärker an den Bedürfnissen der Gemeinde ausrichten. Die herkömmlichen politischen Parteien könnten dies nur unzureichend, da sie bei ihrer Arbeit vor Ort zu sehr durch die Landes- oder Bundespolitik beeinflusst würden.

Die UWG, die zum bürgerlichen Lager zählte, war gleich bei ihrer ersten Kandidatur 1969 mit elf Vertretern in den Wattenscheider Stadtrat gewählt worden und verfügte damit über die gleiche Anzahl von Sitzen wie die CDU. Nachdem das Ehepaar Joseph und Hildegard Böcher im September 1970 aus der UWG ausgetreten war und fraktionslos dem Rat angehörte, agierte die Wählergemeinschaft fortan als drittstärkste kommunalpolitische Kraft. Im letzten Rat der Stadt Wattenscheid vor der Neuordnung waren die UWG mit neun, die CDU mit elf und die SPD mit 25 Personen vertreten.[270]

Bei den ersten Kommunalwahlen nach der Gebietsreform dehnte die Wählergemeinschaft ihre politische Arbeit auf die neue Stadt Bochum aus und kandidierte in der gesamten Stadt. Mit Plakaten und Flugblättern stellte sie sich den (Alt-)Bochumern vor. Die später die Arbeit der UWG dominierende Forderung nach kommunaler Selbstständigkeit für Wattenscheid trat bei dieser Präsentation zunächst noch in den Hintergrund. Vielmehr hieß es im ersten Programmpunkt allgemein: „Die UWG fordert nachdrücklich die Einrichtung eines Beschwerdeausschusses zum Schutz der Bürger vor Willkürmaßnahmen und Fehlhandlungen der Verwaltung."[271] Neben konkreten Forderungen, wie der Kontrolle der Stadtverwaltung und Mitsprache im Bereich der Verkehrsplanung, der Bodennutzungen und des Wohnungsbaus, zielte ihre Politik auf eine Erhöhung der Zahl der Stadtbezirke und eine Stärkung der Bezirksparlamente ab. In ihren kommunalpolitischen Leitlinien und Zielen prangerte die UWG das vermeintliche Versagen der etablierten Parteien an; bei ihnen trete der „Gegensatz zwischen ihrem programmatischen Anspruch und ihrer wirklichen Politik klar und eindeutig zutage". Die UWG könne dagegen frei von wahl- und parteitaktischen Loyalitäten gegenüber übergeordneten Parteiinteressen auf Bundes- oder Länderebene „gleichsam als eine umfassende ‚kommunalpolitische Bürgerinitiative' im Interesse der Bürger Einfluß […] nehmen auf die Kommunalpolitik".[272]

[268] WAT-Echo vom August 2001, S. 2.

[269] Gespräch mit Klaus-Peter Hülder, Bochum-Wattenscheid, 3.5.2002, vgl. auch Klaus-Peter Hülder: Wattenscheids Stimme wird nun gehört!, in: WAT-Echo vom August 2001, S. 2. Hülder trat 1969 aus der Jungen Union/CDU aus und ist seit 1969 im Stadtrat und seit 1975 in der Bezirksvertretung für die UWG Wattenscheid tätig.

[270] Von den 47 Ratspersonen waren zwei fraktionslos (Stand 1.1.1972). Vgl. Jahresbericht des Oberstadtdirektors der Stadt Wattenscheid 1972, Wattenscheid 1973, S. 1f., in: StdABo.

[271] Plakat der UWG „Klarheit, Wahrheit, Offenheit" zur Kommunalwahl 1975, in: Geschäftsstelle der UWG Wattenscheid, Bochum-Wattenscheid.

[272] Kommunalpolitische Leitlinien und Ziele der UWG zur Kommunalwahl 1975, in: Geschäftsstelle der UWG Wattenscheid, Bochum-Wattenscheid.

Doch die Wählergemeinschaft scheiterte, wie bereits erwähnt, an der Fünf-Prozent-Hürde und konnte nicht in den Rat der Gesamtstadt einziehen. Noch härter musste sie treffen, dass sie damit auch bei der Sitzverteilung in der Wattenscheider Bezirksvertretung unberücksichtigt blieb.[273] Hier zeigte sich deutlich, wie sehr die doppelte Sperrklausel den Ausschluss von Reformgegnern beförderte. In den folgenden Jahren konzentrierte die UWG ihre politische Arbeit räumlich und inhaltlich auf den Bezirk der alten Stadt Wattenscheid. Sie kandidierte in realistischer Einschätzung der gesamtstädtischen politischen Kräfteverhältnisse nur noch in Wattenscheid, also in einem der sechs Bochumer Stadtbezirke.

Hatte die erste Bezirksvertretung noch ihre Arbeit ohne UWG-Beteiligung aufgenommen, so war die Wählergemeinschaft im Zuge der geänderten Rechtsgrundlagen mit der Abschaffung der doppelten Fünf-Prozent-Hürde und der Direktwahl der Bezirksvertreter nach 1979 stets in ihr vertreten. Die für den Einzug in den Stadtrat notwendigen gesamtstädtischen fünf Prozent der gültigen Wahlstimmen erreichte die UWG allerdings auch in den folgenden Jahren nicht.

Rasch und nachhaltig profilierte sich die UWG für Wattenscheids Selbstständigkeit und wurde mit ihrem programmatischen Einsatz hierfür gewissermaßen das Sprachrohr der Eingemeindungskritiker. Obgleich nicht nur sie, sondern auch die anderen kommunalpolitischen Kräfte in Wattenscheid vor und nach der kommunalen Neugliederung immer wieder für die Selbstständigkeit bzw. Rückgemeindung Wattenscheids eintraten, hielt die Wählergemeinschaft besonders energisch und hartnäckig hieran fest. Sie erhob die Wiedererlangung der kommunalen Selbstständigkeit für Wattenscheid zu ihrer zentralen politischen Forderung.[274]

Die UWG setzte sich für mehr städtische Investitionen in Wattenscheid und insbesondere für die Rückgemeindung der Stadt ein. Die Wählergemeinschaft verstand sich als parteiübergreifende Bürgerinitiative für alle Wattenscheider Bürger und Bürgerinnen. Sie warb für ihre Politik mit dem Slogan „Politik in und für Wattenscheid: UWG".[275] Selbst nach fast zwanzig Jahren vollzogener Städtefusion nannte sie 1994 als ihr erstes Ziel die Aus- bzw. Rückgemeindung Wattenscheids. Hieran schloss sich die Forderung nach Stärkung der Rechte der Bezirksvertretung an. Ihre Politik zielte auf die „Erhaltung der Eigenständigkeit und politischen Einheit Wattenscheids in kultureller, politischer und administrativer Hinsicht". Um diese Eigenständigkeit zu gewährleisten, strebte sie nach „mehr Möglichkeiten für bürgerschaftliches Mitwirken an der Planung und an den Entscheidungen der Stadt".[276]

[273] Verwaltungsbericht der Stadt Bochum 1975, S. 9; Verwaltungsbericht der Stadt Wattenscheid 1967–1971, S. 3f.; Verwaltungsbericht der Stadt Wattenscheid 1972, S. 1f.; alle in: StdABo.

[274] Stadt Bochum: Bericht über die Entwicklung aller wesentlichen Bereiche nach der kommunalen Neugliederung des Jahres 1975 – getrennt für die ehemaligen Städte Bochum und Wattenscheid, Bd. 1, [Bochum 1986], S. 10, auch in: HBV WAT.

[275] Klaus-Peter Hülder: Manifest zum 25jährigen Bestehen der UWG Wattenscheid: Seit 1969: Politik in und für Wattenscheid: UWG, Wattenscheid, September 1994, in: Geschäftsstelle der UWG Wattenscheid, Bochum-Wattenscheid.

[276] Ebd.

Die starke Identifikation der Wattenscheider mit ihrer alten Stadt und die damit einhergehende lang anhaltende Ablehnung der Eingemeindung fand in den Wahlergebnissen der Unabhängigen Wählergemeinschaft ihren politischen Ausdruck. Zwischen 1975 und 1994 erreichte die UWG in Wattenscheid zwischen 11,4 und 16,2 Prozent und verfügte damit immer über zwei bzw. drei Sitze in der 19-köpfigen Bezirksvertretung. Mit den Kommunalwahlen von 1999 konnte sie ihren Stimmanteil auf 25 Prozent ausbauen, so dass sich die Anzahl ihrer Bezirksvertreter auf fünf erhöhte. Mit dem Wegfall der Fünf-Prozent-Klausel bei Ratswahlen zog die Wählergemeinschaft nun erstmals mit drei Vertretern auch in den Bochumer Stadtrat ein.[277]

Wie ist nun die Relevanz der Bezirke vor Ort insgesamt aus rechtlicher, politischer und gesellschaftlicher Sicht zu beurteilen? Die Einführung der Bezirksverfassung samt Bezirksparlamenten stellte eine Reaktion auf die erweiterten politischen Teilhabe- und Mitbestimmungsansprüche der Bevölkerung an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen dar. Die Betrachtung der rechtlichen Ausgangssituation und der praktischen Bezirkspolitik hat gezeigt, dass sich die Bezirke erst langsam von einer eher bürokratischen zu einer politischen Institution wandelten. So brachten die Bezirke häufig zunächst nur einen geringen Zugewinn an bürgerschaftlicher Selbstverwaltung. Stattdessen waren sie eher geeignet, die kommunale Verwaltung zu stärken, indem ihr eine weitere lokale Aktionsebene zur Verfügung stand.

Vor dem Hintergrund des lange Zeit vorherrschenden elitären Verständnisses von Politik, wie es sich in der Skepsis gegenüber direktdemokratischen Entscheidungsfindungen äußerte, handelte es sich um eine vorsichtige – um nicht zu sagen zögerliche – Öffnung gegenüber den wachsenden Partizipationsansprüchen der Bürger und Bürgerinnen. Die Öffnung blieb anfangs auf repräsentativdemokratische Strukturen beschränkt. Über die Bezirksverfassung sollte das zunehmende politische Engagement aus der Bevölkerung institutionalisiert werden. Gleichwohl bestand Skepsis gegenüber der neuen kommunalen Ebene. Die Handlungs- und Entscheidungsräume der Bezirke waren bei ihrer Einführung noch klein. Die Bezirke wurden häufig nicht nur als Störung der Integration der Stadtteile, sondern auch als kontraproduktiv für eine Verwaltungsvereinfachung und -rationalisierung sowie Stelleneinsparung gewertet.

Erst im Laufe der Zeit verbesserte sich die Rechtsstellung der Bezirke und fanden plebiszitäre Elemente Aufnahme in die Gemeindeordnung. Diese Zugeständnisse waren Ausdruck eines Einstellungswandels der Politiker und eines sich wandelnden Demokratieverständnisses innerhalb der etablierten Politik. Die Stärkung der Bezirke und die Erweiterung der Informations- und Mitwirkungsrechte spiegelten letztlich auch allgemeine gesellschaftliche Veränderungen (z. B. Generationswechsel, allgemeine Forderung nach mehr direktdemokratischer Mitbestimmung) wider. Die Effekte der neuen sozialen Bewegungen und die Arbeit von Bürgerinitiativen im Bereich Stadtsanierung, Stadt- und Verkehrsplanung, Umweltschutz

[277] Bei den Ratswahlen 1999 erreichte die UWG 4,6 Prozent (6871 Stimmen) der gültigen Stimmen. Im Rahmen der Bezirkswahl erhielt sie mit 7593 Stimmen in Wattenscheid ein Viertel der gültigen Stimmen. Vgl. WAT-Echo vom August 2001, S. 2.

etc. waren aus dem kommunalen Aktionsfeld nicht mehr wegzudenken. Die Bezirke hatten nun den Freiraum, sich als Ort bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zu bewähren. Da außerdem mit zunehmendem Abstand zur Gebietsreform die gesamtstädtischen Strukturen in der Regel als gefestigt galten, konnte in den neuen Städten gelassener auf die Arbeit in den Stadtteilen geblickt werden. Die Sprengkraft von Forderungen der Bezirke nach mehr Selbstbestimmung und Berücksichtigung ihrer Eigenheiten hatte in der Regel stark nachgelassen.

V. Symbolische Integration und Abgrenzung – Integration und Abgrenzung in Symbolen

Die Bürger und Bürgerinnen Sennestadts, Brackwedes, Wattenscheids, Opladens oder Bergisch Neukirchens wurden mit der Gebietsreform Großstädter und Vorortbewohner zugleich. Nicht zuletzt über sprachliche wie juristische Ausdifferenzierungen hofften Reformer wie Reformprofiteure, der konkreten Neuordnungspolitik Schärfe zu nehmen. Dabei konnten aber genau diese semantischen Verfeinerungen dazu beitragen, nicht die Härten der Maßnahmen zu mindern, sondern sie lediglich formal zu bagatellisieren. Bereits Anfang der 1970er Jahre wurde seitens des Deutschen Städtetages zu bedenken gegeben, „den Terminus ‚Eingemeindung' durch einen anderen, mit weniger emotional begründeter Abneigung beladenen zu ersetzen, der das ausdrücke, worum es in Wahrheit gehe: um den Zusammenschluss von Gemeinden".[1] Verbanden sich mit dieser rechtlichen Unterscheidung zwischen „Eingliederung" als Vergrößerung einer Stadt durch das Hinzufügen von Gebietskörperschaften aus ihrem Umland und „Zusammenschluss" als Fusion zweier oder mehrerer selbstständiger Gebietskörperschaften zu einer neuen Kommune auch sehr unterschiedliche Rechtsfolgen, so hielten sich deren Unterschiede in der praktischen Konsequenz in Grenzen. Zwar handelte es sich nach juristischer Terminologie in den Neuordnungsfällen Bielefeld, Bochum und Leverkusen um einen „Zusammenschluss" von verschiedenen Kommunen und nicht um eine „Eingliederung", faktisch aber kann aufgrund der unterschiedlichen Größenordnung und der exponierten Stellung der namensgebenden Kernstädte als „Oberzentrum" zumeist doch von einer Eingemeindung und damit Vergrößerung eines Stadtgebietes durch Gebietserweiterung gesprochen werden.[2] Dabei hatten insbesondere in der zweiten Neuordnungsphase Reformbefürworter immer wieder darauf abgestellt, dass es sich bei den Neugliederungsmaßnahmen gerade nicht um Eingemeindungen herkömmlicher Art, sondern um kommunale Zusammenschlüsse handele. Die neu geschaffenen Gebietskörperschaften waren demnach aus juristischer Perspektive etwas Neues, das sich weder als Vergrößerung der namensgebenden Kernstadt noch als Addition verschiedener Stadtteile ausreichend beschreiben ließ.

Waren mit der Gebietsreform auch formalrechtlich auf einen Schlag zahlreiche neue Einheitsgemeinden entstanden, erwies sich die „innere" Stadtwerdung, d. h. das Zusammenwachsen der verschiedenen Stadtteile, aus politischer, sozialer und wirtschaftlicher Sicht in der Regel als ein sehr viel langwierigerer und komplexerer

[1] Niederschrift über die 7. Sitzung des Arbeitskreises Verwaltungs- und Gebietsreform [des Deutschen Städtetages], Düsseldorf, 13. 2. 1970, in: Landesarchiv Berlin (LA Berlin), B Rep. 142-09, Nr. 7362.

[2] Vgl. Friedrich Landwehrmann/Joachim Rottmann: 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, Mainz/Gießen Oktober 1987, S. 150.

Prozess. Es handelte sich um einen Prozess der Annäherung, der Auseinandersetzung miteinander mit dem Entdecken von Gemeinsamkeiten und dem Herausstellen von Unterschieden.

Für die neuen Groß- bzw. Gesamtkommunen war die Herstellung einer städtischen Einheit unabdingbar. Über den Weg, wie diese Einheit erreicht werden konnte, bestanden allerdings unterschiedliche Vorstellungen, wie bereits die Betrachtung der politischen Integration über die Bezirksverfassung gezeigt hat. Neben allgemeinen Folgen der Gebietsreform sind im Weiteren insbesondere das alte wie neue Selbstverständnis der Kommunen und der Integrationsaspekt von Interesse. Anhand ausgewählter Beispiele soll die Integration der Neubürger in die Gesamtstadt, das Zusammenwachsen der neuen Städte oder auch die Autonomiebestrebungen einzelner Bevölkerungs- bzw. Stadtteile beleuchtet werden. Hierfür werden neue und alte städtische Wahrzeichen, Symbole und Institutionen in den Blick genommen. Ihre Bedeutung und der Umgang mit ihnen geben Aufschluss über das Selbstverständnis der Kommunen. Mittels städtischer und politischer Symbole wurde symbolische Politik betrieben.

Eine Politik der Integration, Vereinnahmung oder Abgrenzung drückte sich in vielfältiger Weise aus. Kommunale Hoheitszeichen, die von städtischen Behörden und Einrichtungen verwendet wurden, waren nicht nur sichtbarer Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung, sondern repräsentierten darüber hinaus auch die lokale Geschichte und ein Stück lokaler und regionaler Identität. Die neuen Städte mussten für die Menschen, die in ihnen lebten und sich mit ihnen identifizieren sollten, auch symbolisch Akzeptanz gewinnen. Waren Hoheitszeichen seit jeher Ausdruck von Macht und Größe, konnte über eine Neugestaltung städtischer Symbole der Versuch unternommen werden, insbesondere den Neubürgern ein sinnlich attraktives Identifikationsangebot zu machen.[3] Die Art und Weise des Umgangs mit Stadtnamen, Hoheitszeichen oder Bildern kann als Spiegel der Ernsthaftigkeit der vielfach beschworenen Städtepartnerschaft betrachtet werden. Sie war ihre symbolträchtige politische Bewährungsprobe.

Die gezielte Verwendung oder Ausblendung von alten oder neuen Stadtnamen und kommunalen Wahrzeichen sowie die Ausrichtung von Stadt- oder Stadtteilfesten konnten jenseits von politischen Sonntagsreden und Absichtserklärungen Kooperationsbereitschaft oder Ignoranz unterstreichen.[4] Symbole wie z. B. die Stadtfarben und -fahnen waren leicht verständlich, gut sichtbar und hoch emotionalisierbar. Sie konnten als Zeichen des Protestes, des Triumphes, der Trauer

[3] Vgl. Peter Veddeler: Wappen, Siegel, Flaggen. Die kommunalen Hoheitszeichen des Landschaftsverbandes, der Kreise, Städte und Gemeinden in Westfalen-Lippe, Münster 2003, S. 11–44; Rolf Nagel: Rheinisches Wappenbuch. Die Wappen der Gemeinden, Städte und Kreise im Gebiet des Landschaftsverbandes Rheinland, Köln 1986, S. 9–11; siehe ferner Birgit Laitenberger/Maria Bassier (Bearb.): Wappen und Flaggen der Bundesrepublik und ihrer Länder. Allgemeine Einführung in die Staatssymbolik einschließlich Hymnen, Feier- und Gedenktage, Köln u. a. ^{5}1999.

[4] Vgl. Jochen Guckes: Stadtbilder und Stadtrepräsentation im 20. Jahrhundert, in: Informationen zur modernen Stadtgeschichte 2005, Heft 1, S. 75–86.

oder Ehrung vielseitig eingesetzt werden.[5] Feste und Feiern boten Handlungs- und Kommunikationsplattformen, die sich sowohl von Seiten der Bürgerschaft als auch von Seiten der Stadtleitung nutzen ließen.

1. Mehr als Schall und Rauch: Der Name einer Stadt

Mit dem Zusammenschluss mehrerer Kommunen stellte sich die Frage nach dem Namen der daraus neu entstandenen Stadt. An ihr konnten sich machtpolitische Auseinandersetzungen entzünden, die Einigung und Festlegung des Namens war ein hochsymbolischer Akt. Ein Name war eben nicht, wie Johann Wolfgang von Goethe seinen Faust sagen ließ, nur Schall und Rauch,[6] sondern er war ein Ausdruck für die Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt. Hinter dem Namen einer Stadt verbargen sich Tradition und Selbstverständnis, er stellte als emotionale Klammer einen wichtigen Identifikationsfaktor dar. Darüber hinaus stand der Name für die wirtschaftliche, historische oder gesellschaftliche Bedeutung einer Stadt in der Region. Im Sinne der Corporate Identity repräsentierte er die Gesamtheit der Charakteristika einer Kommune. Er hatte damit sowohl unter dem Gesichtspunkt eines geschichtlich begründeten Ortsbewusstseins als auch im Rahmen wirtschaftlicher Interessen (Name als Werbefaktor im Fremdenverkehr, Umstellungskosten etc.) eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Allein die Entscheidung für einen Stadtnamen zugunsten der einen oder anderen an einer Fusion beteiligten Kommune deutete bereits auf ein Über- und Unterordnungsverhältnis innerhalb des Zusammenschlusses hin. Die Frage des Namens erhielt über den Aspekt der Identität, der emotionalen Bindungen sowie der politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen im Neuordnungsprozess hinaus weiterreichende Signifikanz, indem die neu gebildete Stadt mit der Identität und dem Image der den Namen gebenden Stadt weiterlebte.[7]

Die Diskussion um die Namen der rechtlich neu entstehenden Gebietskörperschaften gibt einen interessanten Einblick in das Selbstverständnis der am Zusammenschluss beteiligten Kommunen und vor allem auch in das der neuen Großstadt. Man denke hier nur an die zahlreichen Möglichkeiten bei der Namensfindung. Neben der Einigung auf einen bereits bestehenden Namen, was bei Eingemeindungen und Eingliederungen in der Regel der Name der aufnehmenden Stadt war, waren auch Bindestrichkombinationen aus den Namen der zusammengeführten Gebietskörperschaften sowie neutrale Neuschöpfungen denkbar.

Hatte die Namensfrage z. B. bei den napoleonischen Reformen Anfang des 19. Jahrhunderts noch überhaupt keine Relevanz besessen, da die Einzelgemein-

[5] Vgl. auch Peter Reichel: Schwarz-Rot-Gold. Kleine Geschichte deutscher Nationalsymbole, München 2005, S. 15–31.

[6] Johann Wolfgang von Goethe: Faust. Der Tragödie erster Teil 1, Ausgabe Philipp Reclam Jun., Stuttgart 1986, S. 101.

[7] Image ist hier zu verstehen als „Gesamtheit der Vorstellungen, Einstellungen und Gefühle, die eine Person im Hinblick auf ein Objekt […] besitzt". So Werner Fuchs u. a., zit. nach Klaus Merten, Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Münster 1999, S. 244. Siehe ferner Saldern: Symbolische Stadtpolitik, S. 30–37.

den in den Verwaltungsgemeinschaften in der Regel eigene Rechtskörper blieben und ihren Namen weitertragen konnten, so änderte sich dies im 20. Jahrhundert.[8] Die umfangreichen Neuordnungen in den 1920er Jahren hatten zahlreiche Doppel- oder mehrpolige Gemeinden entstehen lassen, die diesen Charakter bereits nach außen durch einen Doppelnamen auswiesen. Im Jahre 1926 waren die beiden Ämter Wanne und Eickel zur kreisfreien Stadt Wanne-Eickel zusammengeführt worden.[9] Gleiches galt für die Stadt Castrop-Rauxel sowie die Gemeinden Oer-Erkenschwick und Neukirchen-Vluyn, die aus Zusammenschlüssen verschiedener Kommunen und Gemeindeteile hervorgingen.[10] Die Vereinigung von Duisburg und Hamborn erfolgte 1929 zunächst unter dem Doppelnamen Duisburg-Hamborn. Nach sechs Jahren fiel dann der zweite Namensteil weg. Auch im Fall der Fusion der kreisfreien Städte Elberfeld und Barmen mit weiteren Städten und Gemeinden blieb es nicht bei der Bindestrichbezeichnung. Bereits ein Jahr nach der Fusion erfolgte 1930 auf mehrheitlichen Wunsch der betroffenen Bevölkerung eine Umbenennung der Stadt Barmen-Elberfeld in Wuppertal. Der neue Name trug der geographischen Lage der Stadt an der Wupper Rechnung.[11]

Ein weiteres Beispiel für die Neukreation eines Stadtnamens ist Leverkusen. Der Stadtname geht auf den Unternehmer Carl Leverkus zurück. Carl Leverkus legte mit seiner Ultramarinfabrik in Wiesdorf den Grundstein für den Aufstieg der Gemeinde. Die wachsende Werkssiedlung wurde in Anlehnung an ihren Gründer Leverkusen genannt. Als die Gemeinden Steinbüchel, Rheindorf und Schlebusch dann 1930 mit Wiesdorf vereinigt wurden, griff die neu entstandene Stadt auf die gebräuchliche Bezeichnung der Werkssiedlung zurück, die die zusammengeführten Gemeinden verband. Der Vorschlag „Wuppermünde“ oder die Idee, die Stadt nach dem Bayerprodukt „Aspirin“ zu benennen, wurden schnell verworfen. Die neue Stadt gab sich einvernehmlich den Namen Leverkusen.[12]

In den frühen Neuordnungen der 1960er Jahre gab es ebenfalls Fusionen, die zu einem neuen Stadtnamen führten. So entstand 1966 im Kreis Siegen aus zehn Gemeinden und Städten die fast 40 000 Einwohner zählende Stadt Hüttental. Im dünn besiedelten südlichen Sauerland wurden mit der Auflösung des Amtes Bilstein im Jahre 1969 über vierzig alte Ortschaften und Dörfer, die zu acht verschiedenen Altgemeinden gehörten, zur Einheitsgemeinde Lennestadt zusammengeführt. Im Städtedreieck Düsseldorf, Krefeld und Neuss entstand ein Jahr später die neue Stadt Meerbusch. Neben der Kreation neuer Namen einigten sich

[8] Vgl. Burg: Kommunalreformen, S. 273.

[9] Vgl. Wolfgang Berke: Wanne-Eickel. Das Buch zur Stadt, Essen 2002, S. 12f.

[10] Vgl. Peter Caumanns: Neukirchen-Vluyn. Seine Geschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart, Rheinberg 1968; Dietmar Scholz, Von der „Freyheit“ zur „Europastadt“. Eine Geschichte der Stadt Castrop-Rauxel, Stuttgart 1996, S. 123–156; Peter Eisele/Halina Nitropisch (Red.): „Ein starkes Stück in Nordrhein-Westfalen“. Chronik der Stadt Oer-Erkenschwick, Oer-Erkenschwick 1989.

[11] Vgl. Kommunale Neugliederung Duisburg 1928, in: LA NRW R, RW 15-K1; Ludger Heid u. a.: Kleine Geschichte der Stadt Duisburg. Von den Anfängen bis zu den 80er Jahren, Duisburg [4]1996; Volkmar Wittmütz: Die Entstehung der Stadt Wuppertal 1929, in: Romerike Berge. Zeitschrift für das Bergische Land 54 (2004), S. 2–17.

[12] Vgl. John: Der Raum, S. 280f.; Scholtyseck: Der Raum, S. 375–378.

andere Kommunen bei ihrer Vereinigung auf einen Doppelnamen, um ihrer Bipolarität Ausdruck zu verleihen. Beispielhaft können hier das niederrheinische Bedburg-Hau oder in Ostwestfalen Schloß Holte-Stukenbrock oder Rheda-Wiedenbrück angeführt werden.[13]

Nach den Erfahrungen des ersten Neugliederungsprogramms ließ die Landesregierung allerdings verlautbaren, dass solche „unrationellen" Doppelnamen generell unerwünscht seien. Kurze Gemeindebezeichnungen brächten für Wirtschaft und Verwaltung „nicht zu übersehende Kostenersparnisse", wie Innenminister Willi Weyer in seinem Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise im Raum Bielefeld erklärte. Neben Bindestrichnamen sollten auch nichtssagende Kunst- und Fantasienamen unterbleiben. Vielmehr empfahl der Innenminister, bei einem Zusammenschluss den Namen der bisher dominierenden Gemeinde zu wählen. So könne die breite Öffentlichkeit mit einem historisch gewachsenen Namen einer solchen Gemeinde am ehesten konkrete Vorstellungen über die Bedeutung und insbesondere auch über die geographische Lage der neuen Gemeinde assoziieren.[14] Weyer stützte seine Präferenzen für kurze und eindeutige Gemeindenamen auf die zunehmende Technisierung der Verwaltungsarbeit: „Soweit bereits mit EDV-Anlagen gearbeitet wird, erfordert auch die Automation klare und eindeutige Gemeindenamen, wenn der erstrebte Rationalisierungseffekt nicht gemindert werden soll." Auch aus postalischer Sicht sei „kurzen, automationsgerechten Anschriften" Vorzug zu geben, und dies nicht nur aus Sicht des Postkunden, sondern auch im Hinblick auf die zukünftige Verwendung von mechanischen Verteilanlagen und automatischen Lesegeräten bei der Bundespost.[15] Namen mit mehr als 16 Buchstaben, was bei Bindestrichkonstruktionen häufig der Fall war, verboten sich aus diesem Grund von selbst.[16]

Doppelnamen wurden zudem einem Gemeindezusammenschluss von mehr als zwei Kommunen nicht gerecht. Bei der Vereinigung von mehreren kleinen Gemeinden, die zumindest teilweise über ein Amt verbunden waren, erschien die Übernahme der alten Amtsbezeichnung zweckmäßig. Falls ein Rückgriff auf den bisherigen Namen einer Kommune überhaupt nicht sinnvoll oder durchsetzbar sei, sollte in Ausnahmefällen ein neuer Name für die Großgemeinde kreiert werden. Hierbei gab der Innenminister allerdings zu bedenken, dass Namen wie

[13] Vgl. Ramsforth: Die kommunale Neugliederung, S. 278–280; Paul Reuber: Gemeindegebietsreform und Zentralität: Lokale Entscheidungskonflikte und ihre räumlichen Folgen. Das Beispiel Lennestadt, in: Berichte zur deutschen Landeskunde 70 (1996), S. 503–519; ders.: Raumbezogene politische Konflikte, S. 81–124; Dohms: Kampf, S. 97–113; Josef Jörissen: Chronik der Gemeinde Bedburg-Hau, Kleve 1990, S. 295–302; Gesetz zur Neugliederung des Kreises Wiedenbrück und von Teilen des Kreises Bielefeld vom 4. 12. 1969, GV.NW. 1969, S. 772–796.

[14] Der Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Bielefeld, S. 21f., Zitate S. 21; ders.: Neugliederungsvorschlag Ruhrgebiet, S. 35f.

[15] Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden und Kreise in NW (Zur Information 3), Düsseldorf 1971, S. 30–32, Zitate S. 30f.

[16] Kurt Gscheidle: Deutsche Bundespost und kommunale Neuordnung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1971, Heft 116, S. 1265–1268, hier S. 1266.

„Dreistadt“ oder „Neustadt“ wenig aussagekräftig seien und auf jeden Fall vermieden werden müssten. Diesen Kunstnamen fehlten Hinweise auf die Individualität einer Gebietskörperschaft, da sie keine Konkretisierung zum örtlichen Bezug einer Gemeinde oder einen Hinweis auf ihre Größe und Bedeutung lieferten. Sie beförderten zudem die Verwechslungsgefahr mit anderen Kommunen. Denkbar waren stattdessen ein Rückgriff auf frühere historische Bezeichnungen im Gemeindebereich oder ein Aufgreifen der jeweiligen geographischen Lage wie z. B. ein Fluss, Tal, Berg etc.[17] War es auch nicht zwingend vorgeschrieben, so gab de facto immer die größte der zusammengehenden Gebietskörperschaften der neuen Stadt den Namen. Dabei suggerierte die Übernahme des Namens der größten Kommune eine quasi ununterbrochene Geschichte dieser (Kern-)Stadt.

Bei Zusammenschlüssen und rechtlichen Neugründungen von Kommunen musste ein Name gefunden werden. Nach der Gemeindeordnung war die Landesregierung für die Namensgebung im Rahmen der Neugliederung zuständig. Sie konnte nach Anhörung der Gemeinden deren Namen ändern und den Namen einer neu gebildeten Gemeinde bestimmen.[18] In den Neugliederungsgesetzen wurden neben den neuen Grenzziehungen auch stets die Namen der neuen Gemeinden festgelegt. Eine angedachte Vorschrift, dass der Name einer neu gebildeten Gemeinde in den ersten zehn Jahren nach der Gebietsreform nicht geändert werden dürfe, schien entbehrlich.[19] Vor der rechtlichen Festlegung wurde der neue Name verschiedenen Stellen zur Begutachtung vorgelegt, so etwa der Oberpostdirektion, dem Betriebsamt der Bundesbahn (sofern die Kommune über einen Bahnanschluss verfügte), dem Landesvermessungsamt, der Archivdirektion, der zuständigen Landesstelle für Volkskunde und dem Statistischen Landesamt.[20] Mit diesen Prüfungen sollten Mehrfachnennungen oder aus geographischen, historischen oder sprachlichen Erwägungen unzweckmäßige oder sinnlose Bezeichnungen verhindert werden. „Sprachliche Mißbildungen“, z. B. durch die Aneinanderreihung von Namensteilen oder Anfangssilben der zusammengeführten Kommunen, Modenamen und nichtssagende Namen wie Schönblick oder Neustadt, waren auch hier auf jeden Fall zu vermeiden. Vorsicht sei nach „allgemeiner langer Erfahrung“, so war im Rundschreiben des Westfälischen Heimatbundes zu lesen, bei „Vorschläge[n] für Neubenennung von Wohnplätzen aus dem Kreis der Bevölkerung“ geboten, die über Leserbriefe oder Bürgerversammlungen druckvoll präsentiert würden. Um Namen-Wildwuchs in der kommunalen Landschaft zu verhindern, sollte es Aufgabe der Heimatbünde sein, den betroffenen Kommu-

[17] Der Innenminister NRW: Grundsätze, S. 31; Ausführungen der Landesregierung vom 9. 12. 1981 zur Verwendung alter Ortsnamen, in: Archiv Landtag NRW, 9. WP, Drucksache 9/1221.

[18] § 10 Abs. 1 Satz 2 GO NRW.

[19] Vgl. Schreiben der FDP-Landtagsfraktion (Rabeneck) an den Vorsitzenden des Bezirksverbandes Ostwestfalen Lippe der FDP (Hinrichs) zur Namensgebung für die neuen Gemeinden und Kreise, [Düsseldorf], 6. 5. 1971, in: LA NRW R, RW 357–1441.

[20] Vgl. Westfälischer Heimatbund, Rundschreiben 2/1972: Ortsnamen und Verwaltungsneugliederung, unpag.

nen bei der Namensgebung beratend zur Seite zu stehen, und dies sofort bei Beginn der Verhandlungen und nicht erst bei der amtlichen Prüfung der Namen.[21]

Der Westfälische Heimatbund schaltete sich mehrmals in die Diskussion ein, da die „Namensgebung bei der Neugliederung der Gemeinden […] in Westfalen an vielen Stellen zu Kontroversen" führte.[22] In seinem Rundschreiben vom Februar 1972 lieferte er Erläuterungen zum „völlig unübersichtlich gewordenen Wirrwarr von Ortsnamen". Der Heimatbund legte dar, dass eingemeindete Ortschaften ihren bisherigen Namen mit dem Zusatz Orts- oder Stadtteil auf Ortstafeln weiterführen konnten. Auch im innergemeindlichen Verwaltungsgebrauch, im Alltagsleben und im nachbarschaftlichen Miteinander sollte es selbstverständlich sein, dass solche althergebrachten Namen weiter verwendet würden. Anders stellte es sich allerdings aus überörtlicher Perspektive dar. Hier gebe es das an rationeller Zustellung orientierte Interesse der Postverwaltung an kurzen Ortsbezeichnungen.[23]

In der zweiten Neuordnungsphase traten bereits im Zuge des ersten der acht großen Neuordnungsgesetze, dem Aachen-Gesetz von 1972, die Schwierigkeiten bezüglich der Namensfindung wiederum offen zutage. Beim umstrittenen Zusammenschluss der Eifelgemeinden Heimbach und Nideggen stellte sich die Namensfrage als brisanter Neuordnungsaspekt dar und entwickelte sich zu einem eigenen Problem. Im Entwicklungsplan I aus dem Jahre 1966 hatte die Stadt Nideggen zunächst gegenüber Heimbach den Vorzug erhalten, da ihr eine höhere zentralörtliche Bedeutung zugeschrieben wurde. Im Jahre 1970 änderte sich dies, Nideggen wurde zurückgestuft und wurde genau wie Heimbach als Gemeinde mit einem Versorgungsbereich von 5000 bis 10 000 Einwohnern charakterisiert.[24] Dennoch sprach sich der Innenminister für einen Zusammenschluss beider Fremdenverkehrsgemeinden unter dem Namen Nideggen aus. Beide Städte lebten jedoch vom Tourismus und sahen in ihrem Namen ein Gütezeichen, dem eine werbekräftige Anziehungskraft oblag. Sie legten daher aus Imagegründen größten Wert auf den Erhalt ihres Gemeindenamens. Erschwerend kam hinzu, dass beide Kommunen als Ferienorte gegeneinander konkurrierten und über die Namenssetzung zugunsten der einen oder anderen Stadt keine Wertigkeit zwischen beiden Städten als Urlaubsorte ausgedrückt werden sollte. Zudem stand Heimbach kurz vor der Anerkennung als Luftkurort. Mit diesem Prestigegewinn waren städtische Investitionen geplant, die den Tourismus in der Stadt befördern sollten. Eine neue, neutrale Bezeichnung, wie etwa die diskutierten Namen „Rurseestadt", „Stadt Rurburgen", „Rurstadt", „Burgenstadt", „Stadt Schwammenauel" oder „Waldeifel", bot sich aus werbetechnischen Gründen kaum an. Und Stadtnamen, die die zu-

[21] Ebd. Siehe auch Kreisdirektor a. D. Theo Hundt aus Olpe, in: Westfälischer Heimatbund, Rundschreiben 7/1971: Ortsnamen – aber wie?, unpag.

[22] Westfälischer Heimatbund, Rundschreiben 2/1972: Ortsnamen und Verwaltungsneugliederung, unpag.

[23] Stellungnahme von Prof. Dr. Helmut Dölker (Stuttgart-Eßlingen) zu Ortsnamen und Verwaltungsneugliederung, abgedruckt in: Westfälischer Heimatbund, Rundschreiben 2/1972, unpag.

[24] Vgl. VerfGH NW: Urteil vom 4. 8. 1972, VerfGH 13/71, S. 3, auch in: HBV WAT.

sammengeführten Teile jeweils kennzeichneten, waren in der zweiten Reformphase nicht mehr gewünscht.[25]

Während Nideggen sich zwischenzeitlich sogar schweren Herzens eine Fusion mit mehreren Kommunen zur Stadt „Rurseetal" vorstellen konnte, setzte Heimbach alles daran, den eigenen Namen zu wahren und eine Vereinigung mit Nideggen zu verhindern. Die Verabschiedung des Aachen-Gesetzes besiegelte allerdings den Gemeindezusammenschluss unter dem Namen Nideggen. Erst im Rahmen der Klage vor dem Verfassungsgerichtshof wurde ein Verstoß gegen das Übermaßverbot festgestellt und Heimbach wieder in die Selbstständigkeit entlassen. Vor dem Hintergrund der widerstreitenden Interessen der beiden Städte als miteinander konkurrierende Urlaubsorte entschieden die Verfassungsrichter, dass gegenüber „den geringfügigen Vorteilen [des Zusammenschlusses] die Beeinträchtigung der Gemeinde Heimbach und ihrer Einwohner unverhältnismäßig schwer" wog.[26]

Bei der nachfolgenden Neuordnung des Raumes Bielefeld lieferte der Name der neuen Stadt Porta Westfalica Diskussionsstoff. Die Stadt wurde im Zuge der Gebietsreform im Neugliederungsraum Bielefeld durch den Zusammenschluss von 15 Gemeinden am 1. Januar 1973 gegründet. Zum Sitz von Rat und Verwaltung wurde der alte Amtssitz Hausberge bestimmt, Hausberge wurde zugleich Stadtkern. Die neue Stadt erhielt einen Namen, der bis dahin nur als Landschaftsbezeichnung für das Durchbruchtal der Weser zwischen Weser- und Wiehengebirge verwendet worden war.[27] Hatten sich die fusionierten Kommunen hier auch bald auf den Namen Porta Westfalica geeinigt, so versuchten die Düsseldorfer Reformer in der Landesregierung und im Landtag zunächst die Bezeichnung „Hausberge an der Porta" durchzusetzen.

Frühere Neugliederungspläne des Innenministeriums hatten für die im Raum der Amtsgemeinden Hausberge vorgesehene Großgemeinde ebenfalls den Namen Porta Westfalica aufgegriffen.[28] Entsprechend den Leitlinien der Regierung orientierte sich die Bezeichnung der neuen Stadt dann allerdings an der im Raum dominierenden Gemeinde. Da Hausberge das Zentrum darstellte, sollte es der neuen Gemeinde auch den Namen geben. Zudem gehörten die fusionierten Gemeinden fast alle dem Amt Hausberge an. So legte die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf den Namen „Hausberge an der Porta" fest: „Im Hinblick darauf, dass die Stadt Hausberge a. d. Porta seit altersher die Stadtrechte besitzt, soll auch die neue Gemeinde das Recht haben, die Bezeichnung Stadt zu führen."[29]

Doch die kommunalen Vertretungen des Amtes Hausberge sowie die meisten Gemeinden des Amtsbezirks sahen dies anders und setzten sich für die Bezeichnung Stadt Porta Westfalica ein. Sie beriefen sich dabei auf neu gebildete Gemeinden in der ersten Neuordnungsphase, die den Namen von Landschaftsbezeich-

[25] Vgl. Wunsch: Einmal „Rurseetalstadt", S. 256, 267–270.
[26] VerfGH NW: Urteil vom 4. 8. 1972, VerfGH 13/71, S. 10–16, Zitat S. 13, auch in: HBV WAT.
[27] Vgl. Hans-Martin Polte/Hans Münstermann: Hausberge – heute und damals. Eine Stadt ändert ihr Gesicht, Bilder und Hintergründe aus 4 Jahrzehnten, Porta Westfalica 2008.
[28] Der Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Bielefeld, S. 127.
[29] Gesetzentwurf der Landesregierung zum Bielefeld-Gesetz vom 22. 3. 1972, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/1580, S. 462–474, Zitat S. 472.

nungen trugen.[30] Weiter wurden der bereits existierende Schulverband Porta Westfalica und die Vielzahl der bereits unter Einigung auf den Namen abgeschlossenen Gebietsänderungsverträge als Argumente genannt. Selbst politische Repräsentanten von Hausberge, das durch den Gesetzentwurf den anderen betroffenen Kommunen seinen Namen hätte aufdiktieren können, sprachen sich für Porta Westfalica aus.

Fragt man nach den Motiven für dieses Votum, wird die wirtschaftliche Bedeutung deutlich, die die Akteure vor Ort dem Namen der Stadt beimaßen. Der Amtsbürgermeister des Amtes Hausberge bündelte die Argumente wie folgt: „Neben einer unverkennbaren größeren Werbe- und Ausstrahlungskraft des Namens ‚Porta Westfalica' sei seine Bedeutung für den wirtschaftlichen, kulturellen und verkehrlichen Bereich nicht zu übersehen."[31] Der Bürgermeister der Stadt Hausberge an der Porta unterstrich insbesondere die Relevanz des Namens für den Fremdenverkehr. Als weiteren Faktor fügte er allerdings auch den Aspekt der Integration an. So würde das Zusammenwachsen der vielen Kommunen zu einer Stadt durch den neuen, landschaftsbezogenen Namen Porta Westfalica befördert und erleichtert.[32]

Im Fall der neuen Stadt Bielefeld ließ die Namensfrage keine Kontroversen erwarten. Nicht nur, dass die eindeutige Dominanz der Kernstadt aufgrund ihrer Größe, Zentralität und Bedeutung außer Frage stand, sondern auch die Vielzahl der vereinten Kommunen hätte eine Bindestrichvariante nicht zweckmäßig erscheinen lassen. Zudem führten die kreisfreie Stadt und der Landkreis, dem so gut wie alle der mehr als zwanzig Umlandgemeinden angehört hatten, bereits den gleichen Namen. Die Fusion von Bochum und Wattenscheid hingegen hätte aufgrund der Zweierkonstellation, der Geschichte, Größe und Stellung beider Städte sicherlich die Möglichkeit eines Doppelnamens geboten, wie er bis zur ersten Neuordnungsphase der 1960er Jahre vorzufinden war. Doch eine Bindestrichkonstruktion kam, wie bereits erläutert, nicht mehr in Betracht. Vielmehr sollte die größte Stadt den Namen vorgeben. Die Stadt Bochum hatte im Vergleich zu Wattenscheid mehr als viermal so viele Einwohner und das Stadtgebiet war fünfmal größer, so dass die Dominanz gegenüber Wattenscheid hervortrat. Vor diesem Hintergrund war die Übernahme des Namens Bochum für die neue Gesamtstadt konsequent. Da die Stadt Wattenscheid bis zuletzt die Zusammenführung mit Bochum ablehnte und sie keine Vorkehrungen für den Fall des Zusammenschlusses traf, indem sie Neuordnungszugeständnisse aushandelte, wurde die alte kreisfreie Stadt in voller Härte von den ministeriellen Vorgaben zur Namensregelung getroffen. Ob einlenkende Gespräche überhaupt Erfolg versprechend gewesen wären, ist dabei allerdings fraglich.

Die Bezeichnung Leverkusen für die neue kreisfreie Stadt am Rhein stand ebenfalls nicht zur Diskussion, obwohl es sich, wie bereits erläutert, um eine vergleichsweise junge Stadtbezeichnung handelte. Waren die Namen der anderen Fusions-

[30] Z.B. die 1968 entstandenen lippeschen Gemeinden Extertal und Kelletal.
[31] Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform zur 3. Lesung des Bielefeld-Gesetzes vom 12.9.1972, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/2012, S.7.
[32] Ebd.

teilnehmer Opladen und Bergisch Neukirchen auch älter – sie hatten bereits auf mittelalterlichen Urkunden Erwähnung gefunden[33] – so blieben sie bei der Namensgebung völlig unberücksichtigt. Das junge, schnell gewachsene und wirtschaftlich bedeutende Leverkusen war die dominierende Kraft im Städtezusammenschluss. Der Gesetzentwurf der Landesregierung vom Mai 1974 sah Leverkusen als Namen der neuen Stadt vor, „da die bisherige Stadt Leverkusen bereits kreisfrei war und neben dem größten Flächenanteil auch den größten Bevölkerungsanteil in der neuen Gemeinde" stellte.[34]

In der Diskussion strittiger Städtefusionen fielen immer wieder Fantasienamen, die die Willkürlichkeit der Maßnahmen und Künstlichkeit der neuen Städte symbolisieren sollten. Kunstnamen wie „Glabotki" für den Zusammenschluss von Gladbeck, Bottrop und Kirchhellen oder „Herrewan" für die Vereinigung von Herne, Recklinghausen Süd und Wanne-Eickel, die aus den Anfangsbuchstaben der zusammenzuführenden Kommunen gebildet wurden, sind vornehmlich in geringschätzender und verächtlicher Weise und damit zur Diffamierung der Gebietsreform benutzt worden. Fusionsprofiteure wie Bottrop lehnten die despektierlichen Silbenaneinanderreihungen entschieden ab, da diese Wortkonstruktionen den Ruf einer neuen Stadt bereits vor ihrer Gründung beschädigen würden. Im Landtag war die abwertende Bezeichnung „Glabotki" ebenfalls unerwünscht, ihre Erwähnung während der parlamentarischen Beratungen wurde mit fünf DM bestraft.[35]

In den lokalen Tageszeitungen der betroffenen Kommunen war die Namensdiskussion jedoch schon vollends entbrannt. Die Medien griffen den Unmut vor Ort sofort auf und verliehen ihm weitere Öffentlichkeit. Für die Vereinigung von Bottrop, Gladbeck und Kirchhellen wurden die Bezeichnungen „Glückaufstadt", „Emscherstadt", „Emschertal", aber auch „Wittringen" und „Grafenwald" gehandelt.[36] Doch vor allem die abqualifizierende Aneinanderreihung von Namensteilen der zusammenzuschließenden Kommunen und das Festhalten an den alten, traditionellen Ortsbezeichnungen bildete die emotionale Plattform, auf der alle Vorbehalte gegenüber den Neuordnungsmaßnahmen öffentlichkeits- und medienwirksam und somit auch politisch kraftvoll gebündelt werden konnten. Gegenüber den mit den alten Namen assoziierten historischen und kulturellen Werten konnte der Verweis auf die Vorzüge eines neuen, modernen „Oberzentrums" in der Bevölkerung zumeist wenig überzeugen.

Als der Zusammenschluss der drei Städte unter dem Namen Bottrop bereits so gut wie beschlossene Sache war, stellten Abgeordnete der CDU-Fraktion zur dritten Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes den Antrag, die neue Stadt nach Kirchhellen,

[33] Vgl. Gmilkowsky: Bergisch Neukirchen, S. 69f.; Albrecht Brendler: Der Raum Leverkusen im Mittelalter, in: John/Ehrenpreis: Leverkusen, S. 59–100, hier S. 60f.

[34] Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln vom 24. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3870, Bd. 1, S. 82.

[35] Vgl. 3. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 8. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4058; Gespräch der Autorin mit Klaus Schwickert, Bielefeld-Brackwede, 20. 8. 2002.

[36] Rolf Düdder: Wer künftig „Glabotki" sagt, soll Buße zahlen, in: Westfälische Rundschau vom 29. 8. 1973.

dem einwohnerschwächsten, aber flächengrößten Fusionsbeteiligten, zu benennen.[37] Dies habe nichts mit Querulantentum oder Kleinkariertheit zu tun, meinte der CDU-Landtagsabgeordnete aus Recklinghausen, Cornelius Riewerts, im Einvernehmen mit seinem Parteikollegen aus Gladbeck, Eberhard Ullrich, und weiteren dreißig Abgeordneten der CDU-Fraktion, sondern sei einem psychologischen Faktor geschuldet. Aufgrund der heftigen Auseinandersetzung im Vorfeld der Fusion sei es um die künftige Zusammenarbeit der drei bisher selbstständigen Kommunen innerhalb der neuen Stadt nicht sonderlich gut bestellt, wie Riewerts betonte. Um die Startchancen der neuen Stadt zu erhöhen, könnte Bottrop, das sich in fast allen Punkten durchgesetzt habe, in einem „generösen Akt gegenüber den Bürgern in Gladbeck und Kirchhellen" Zugeständnisse in der Namensfrage machen. Riewerts wies nachdrücklich darauf hin, dass der Änderungsantrag auf einem eindeutigen Votum aus der Bevölkerung und einem einstimmigen Ratsbeschluss der Gemeinde Kirchhellen sowie auf einem mehrheitlich gefassten Ratsbeschluss der Stadt Gladbeck basiere.[38] Um dem betroffenen „Raum eine echte Lebenschance zu geben, [spiele] der Name eine entscheidende, wenn auch nicht die primäre Rolle", ergänzte Eberhard Ullrich.[39]

Selbst Innenminister Weyer fand, dass es „Bottrop gut zu Gesicht [stünde], einen Schritt auf die beiden anderen Partner zu zu tun". Den Namensvorschlag „Kirchhellen" lehnte er allerdings ab, da für ihn der Name der flächengrößten Gemeinde nicht Vorrang vor dem der größten Stadt habe.[40] Er wies am Beispiel Rheda-Wiedenbrücks auf die Problematik von Doppelnamen hin. So beinhalteten diese Namen einen latenten Zweifel, ob etwa „Rheda-Wiedenbrück oder Wiedenbrück-Rheda oder nur Wiedenbrück oder nur Rheda" gemeint sei. Weyer nahm damit Bezug auf die willkürlich im Landtagsausschuss umgedrehte und sich dann durchsetzende Stadtbezeichnung Rheda-Wiedenbrück, obwohl die Fusion zunächst unter dem Namen Wiedenbrück-Rheda geplant war.[41] Im Fall Bottrop-Gladbeck-Kirchhellen sah der Innenminister jedoch die Möglichkeit, der Stadt einen völlig neuen Namen zu geben.

Diesem Vorschlag erteilten sowohl der sozialdemokratische Neuordnungsexperte Franz-Josef Antwerpes als auch Bottrops Oberbürgermeister Ernst Wilczok[42] (SPD) eine strikte Absage. Antwerpes argumentierte dabei allgemein mit der bisherigen Praxis im zweiten Neuordnungsprogramm, nach der überwiegend der Name der größten Gemeinde gewählt worden war.[43] Der zur Diskussion ste-

[37] Änderungsantrag zur 3. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 8.5.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Drucksache 7/3830.
[38] Cornelius Riewerts in der 3. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 8.5.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4057f.
[39] Eberhard Ulrich, in: ebd., S. 4059.
[40] Willi Weyer, in: ebd., S. 4058f., Zitat S. 4059.
[41] Wiedenbrücker Zeitung, undat.: Der Stadtname hielt stand vor dem Bundesverfassungsgericht, in: HBV WAT, Aktion Bürgerwille, Bd. 1.
[42] Ernst Wilczok gehörte von 1970 bis 1985 dem Landtag an. Er agierte von 1972 bis 1974 als Vorsitzender des Städtetages NRW und von 1974 bis 1975 als Präsidiumsmitglied des Deutschen Städtetages.
[43] Franz-Josef Antwerpes in der 3. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 8.5.1974, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4059.

hende Fall dürfe nicht isoliert betrachtet werden. Ein Abweichen von der bisherigen Vorgehensweise zöge weitere Umbenennungen an anderer Stelle nach sich. Mit gleichem Recht könnte etwa Wickrath, das als kleinster Partner mit Rheydt und Mönchengladbach zur Stadt Mönchengladbach zusammengeführt werde, eine entsprechende Namensänderung fordern. Bottrops Oberbürgermeister Wilczok verwies dann auch sehr konkret auf einen abgeschlossenen Gebietsänderungsvertrag zwischen Bottrop und Kirchhellen, der durchgängig den Namen „Bottrop" für die neue Stadt enthielt.[44] Der Änderungsantrag wurde abgelehnt. Damit setzte sich die Auffassung durch, dass vom Prinzip nicht abgewichen werden sollte. Die größte oder bedeutendste Gemeinde im Zusammenschluss sollte den Namen vorgeben: „Wir können, nachdem wir in zahlreichen anderen Fällen den Namen der größten Gemeinde gewählt haben, nicht jetzt versuchen, eine sogenannte Konkordienformel anzubringen. Das können wir den anderen Gemeinden einfach nicht antun."[45]

Doch welcher Gestaltungsspielraum blieb den Städten bei einem Zusammenschluss? Zur Beantwortung dieser Frage ist ein Blick auf die Fusion von Herne und Wanne-Eickel erhellend. Auch hier gab es verschiedene Überlegungen zum Namen der neuen Stadt, bevor sich die Vertreter beider Emscherstädte auf den Namen Herne einigten. Die CDU in Wanne-Eickel favorisierte zuvor den einem historischen Ortsteil von Eickel entliehenen Namen „Crange". Eine Befragung der Bürgergemeinschaft hatte wiederum den Wunsch nach einer Namensanlehnung an den beide Städte verbindenden Fluss erkennen lassen, was für die Bezeichnung „Emschermark" sprach.[46] In Anbetracht der drohenden Eingemeindung nach Bochum wollten beide Städte den Gebietsänderungsvertrag zur Städtefusion allerdings nicht an der Namensfrage scheitern lassen. Der Kompromiss wurde vielmehr im Rahmen von Zugeständnissen bei anderen Symbolen, wie beim Stadtwappen samt Stadtfarben gesucht. Herne gab der neuen Doppelstadt den Namen, Wanne-Eickel das Stadtwappen und die Stadtfarben.[47]

Bundesweit erregten Städtezusammenschlüsse wie der von Villingen und Schwenningen sowie von Gießen und Wetzlar besondere Aufmerksamkeit. Das badische Villingen wurde mit dem württembergischen Schwenningen 1972 per Bindestrich zum „Oberzentrum" Villingen-Schwenningen zusammengeführt.[48] In Hessen entstand fünf Jahre später aus Gießen und Wetzlar die neue Stadt Lahn. Gegen diese Stadt „aus der Retorte",[49] die nur zwei Jahre existierte, gab es zahlreiche Einwände. Neben der fehlenden Bürgernähe und den wirtschaftsbezogenen Nachteilen wurde auch der Verlust der etablierten Städtenamen Gießen und Wetzlar angeführt.[50] Neuordnungskritiker werteten die Verdrängung der traditionellen Ortsangaben als erheblichen Eingriff in die Lebenswelt der Bürger. Zum einen

[44] Ernst Wilczok, in: ebd., S. 4060.
[45] Franz-Josef Antwerpes, in: ebd., S. 4059.
[46] WAZ vom 13. 10. 1973: Leitgruppe schlägt vor: Neue Stadt soll „Herne" heißen, in: StdA-Bo, ZA I D 2.
[47] Vgl. Kap. V. 2.
[48] Vgl. Reuber: Raumbezogene politische Konflikte, S. 129–166.
[49] Otto Köhler: Der Wahn mit der Stadt Lahn, in: Stern vom 1. 9. 1977, S. 94–100, hier S. 96.
[50] Koenig: Verwaltungsreform, S. 351.

stellten die traditionellen Ortsangaben insbesondere im ländlichen Raum wichtige Orientierungshilfen dar. Für den Aachener Ökonomen Hans Hirsch war noch entscheidender, dass mit dem Wegfall traditioneller Ortsnamen ein Stück „Gemeinsinn" verloren ging. So schrieb er dem Ortsnamen erhebliche Bedeutung für das politische und gesellschaftliche Bewusstsein der Bürger zu. Mit dem Namen verband sich „der Stolz auf die Geschichte des eigenen Ortes[,] die Bürger bereit mach[e], für diese gemeinsame Sache eher Opfer zu bringen".[51] Diese Quelle des Gemeinsinns werde nun zum Vertrocknen gebracht.

Die Interessen am Erhalt der alten Gemeindenamen gestalteten sich damit vielschichtig, sie waren politisch, wirtschaftlich und kulturell geprägt. Der Innenminister wies im Wissen um die Bedeutung und Funktion traditioneller Gemeindenamen bereits in seinen Erläuterungen zu den Grundsätzen der Gebietsreform darauf hin, dass mit der Neuordnung nicht zwangsläufig die Namen der eingegliederten und zusammengeschlossenen Gemeinde untergehen mussten. Die alten Namen konnten als Ortschafts- oder Ortsteilname in Verbindung mit dem neuen Gemeindenamen erhalten bleiben.[52]

Nach Abschluss der Gebietsreform blieben die Stadt- und Ortsbezeichnungen ein Thema, das nicht nur Emotionen hervorrief, sondern mit konkreten wirtschaftlichen Interessen verbunden war. So stellte etwa die Bezeichnung „Bielefelder Leinen" oder „Bielefelder Wäsche" einen traditionellen Qualitätsnachweis für Textil- und Stoffprodukte dar.[53] Eine Firma aus Schloß Holte-Stukenbrock wollte für ihre Stoffe den Zusatz „Bielefeld" verwenden, was ihr allerdings von der Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld verwehrt wurde. Die Gemeinde war, nachdem sie in der ersten Neuordnungsphase in den Landkreis Bielefeld eingegliedert worden war, in der zweiten Reformphase nicht in die kreisfreie Stadt Bielefeld eingemeindet worden. Sie gehörte als selbstständige Kommune dem neuen Kreis Gütersloh an. Die Herkunftsbezeichnung Bielefeld konnte jedoch laut Auskunft der Industrie- und Handelskammer nur von Firmen genutzt werden, die ihren Sitz in der Stadt Bielefeld hatten.[54]

Innerhalb der neuen Großgemeinden konnte sich vor allem in den ersten Jahren nach der Neuordnung eine rigorose und kompromisslos betriebene Vereinheitlichungspolitik kontraproduktiv auf den Prozess des Zusammenwachsens auswirken. Dies war vor allem dann der Fall, wenn alte Stadtnamen und -zeichen im Sinn einer „damnatio memoriae" aus dem Stadtbild entfernt wurden. So wurden in zahlreichen Städten die neuen Stadtteile – selbst wenn es sich um ehemals

[51] Hans Hirsch im Gespräch mit der Aachener Volkszeitung, in: Aachener Volkszeitung vom 19.3.1974: Neuordnungs-Karren verlor die Bremse, auch in: HBV WAT, St. 10; vgl. auch Hirsch: Ökonomische Maßstäbe.

[52] Der Innenminister NRW: Grundsätze, S. 30–32.

[53] Westfälische Zeitung vom 20.7.1962: „Bielefelder Leinen" ein Begriff.

[54] Schreiben der Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld (Bredenbeck) an Schloß-Holte-Druck Epping & Söhne KG (Brechmann) zur Verwendung der Herkunftsbezeichnung „Bielefeld", Bielefeld, 6.12.1976, in: WWA Dortmund, K 3, Nr. 2303. Siehe auch Schreiben der Industrie- und Handelskammer zu Bielefeld (Bredenbeck) an das Landgericht Wuppertal zum Rechtsstreit Walbusch GmbH & Co. KG ./. wibi-Textil-Markt GmbH, Bielefeld, 19.2.1985, in: WWA Dortmund, K 3, Nr. 2303.

selbstständige Städte handelte – mit Ziffern benannt. War die Durchnummerierung von Stadtteilen und die Verwendung kurzer, vermeintlich neutraler Bezeichnungen auch dem technokratisch-rationalen Modernisierungsverständnis der Zeit geschuldet, wurde mit dem Verzicht auf die alten Stadtnamen gleichzeitig ein Zeichen gegen Separationsbestrebungen gesetzt. Die Bezifferung oder die Bezeichnung nach einer Himmelsrichtung war immer auf den Stadtkern bezogen und konnte nicht selbstständig existieren.[55]

Die Neubeschriftung der Ortseingangsschilder unter Streichung der alten Stadtnamen führte für jedermann plastisch die Degradierung ehemals selbstständiger Städte zu Stadtteilen vor Augen und wurde zu einem Kristallisationspunkt der Auseinandersetzung. Die Frage der Ortseingangsbeschilderung und der innerörtlichen Wegweisung blieben insbesondere im Verhältnis von Bochum und Wattenscheid stets strittig.[56]

Die räumliche, geschlossene Einheit Wattenscheids drohte aus Sicht des Heimat- und Bürgervereins verloren zu gehen. Die Identität der historisch gewachsenen Stadt sollte wenigstens in der Namensgebung berücksichtigt und gewahrt werden: Ein Ärgernis stellte die Reduzierung Wattenscheids innerhalb Bochums auf seine alte Innenstadt („Wattenscheid-Stadtmitte") dar.[57] Die anderen Wattenscheider Ortsteile wurden offiziell nur noch im Zusammenhang mit Bochum genannt. Bei ihrer Ausweisung auf den Ortseingangsschildern oder den innerörtlichen Wegweisungen wurde mit Ausnahme vom Stadtteil „Wattenscheid-Mitte" auf den Namen Wattenscheid gänzlich verzichtet.[58]

Eine Benennung der Wattenscheider Vororte wie z. B. Leithe als „Bochum-Wattenscheid-Leithe" wurde aufgrund der Länge als nicht praktikabel erachtet. Den vermeintlich nostalgischen Wattenscheider Bedenken wurde außerdem entgegengehalten, dass der Zusammenschluss von Wattenscheid und seinen Vororten keineswegs so fest wie behauptet sei, da er erst in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vollzogen worden sei. Vor den Eingemeindungen der 1920er Jahre und damit über Jahrhunderte gehörten Wattenscheid und alle seine Vororte zum Landkreis Bochum. Die lange, Wattenscheid einbeziehende Bezeichnung war damit aus historischer Perspektive nicht zwingend, da auch die kürzere Bezeichnung „Bochum-Leithe" an Traditionslinien anknüpfen konnte.[59] Als weitere Beispiele für die

[55] Vgl. auch Matthias Kordes: Von „Bruch" nach „Recklinghausen-Süd". Skizze einer Stadtteilsgeschichte von 1880 bis zur Umbenennung im Jahre 1904, in: Vestischer Kalender 76 (2005), S. 102–117.

[56] Stellungnahme des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid (Hülder) zur aktuellen Diskussion um die Wiederherstellung der Stadt Wattenscheid, Wattenscheid, 18. 3. 1997, abgedruckt in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2, S. 10–14.

[57] Zur Stadt Wattenscheid gehörte neben der Stadtmitte auch die Stadtteile Günnigfeld, Südfeldmark, Leithe, Westenfeld, Vogelspoth, Sevinghausen, Höntrop, Eppendorf, Munscheid und Heide.

[58] Vgl. Bärbel Neudert: Umstrittene Eingemeindung einer Mittelstadt im Ruhrgebiet: Auswirkungen der kommunalen Neugliederung 1975 für Wattenscheid, in: Schöller: Auswirkungen, S. 151–180, hier S. 160f.

[59] Vgl. die neuordnungsbestätigende Argumentation der Wattenscheider Firma Schulte Kemna, in: Ruhr Nachrichten vom 19. 10. 1974: In der Anschrift kann „Wattenscheid" fehlen.

Benennung von Stadtteilen eingemeindeter Kommunen nach dem Namen der Gesamtstadt können die Autobahnausfahrten „Herne-Eickel“ an der A43 oder „Bochum-Westenfeld“[60] an der A40 genannt werden.

Angesichts dieser Namensgebungen tröstete es gewiss kaum, dass die Landesregierung darauf hinwies, dass die Verwendung alter Ortsnamen auf amtlichen Landkarten vorgeschrieben sei. So mussten neben dem Gemeindenamen auch die Ortsteile ausgewiesen werden. Das Liegenschaftskataster behielt die historischen Ortsnamen als Gemarkungsbezeichnung ebenfalls bei. Die Bezeichnung von Ortsteilen und die amtliche Verwendung ihrer Namen war nun Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung.[61] Die Landesregierung hatte allerdings durch einen Runderlass 1978 die Hervorhebung von Ortsteilen auf Ortstafeln geregelt. Der Ortsteilname sollte, soweit er für die Orientierung im Straßenverkehr Relevanz besaß, auch in der wegweisenden Beschilderung aufgegriffen werden. Der Name einer eingemeindeten Kommune musste damit in der städtischen Beschilderungspraxis nicht verschwinden, sondern konnte neben dem der aufnehmenden Kommune genannt werden. Im Rahmen der Untersuchung von Reformfolgen in den strittigen Neuordnungsfällen Mönchengladbach/Rheydt/Wickrath, Hagen/Hohenlimburg/Berchum, Köln/Porz, Essen/Kettwig, Bochum/Wattenscheid und Duisburg/Rheinhausen regten die beiden Gutachter Friedrich Landwehrmann und Joachim Rottmann 1986/87 sogar an, den Namen der eingemeindeten Kommune an die erste Stelle zu stellen und ihn mit dem Zusatz der Gesamtstadt zu versehen. Das Ziel der Integration der Neubürger sei höher zu bewerten als etwa Rationalisierungsgesichtspunkte.[62] Die Gutachter appellierten an die Großstädte, alle Provokationen und Reizmaßnahmen gegenüber den neuen Stadtteilen zu unterlassen und stattdessen durch entsprechende Zugeständnisse Entgegenkommen zu signalisieren.

Nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch in den anderen Bundesländern regte sich Unmut über die sichtbare Verdrängung der alten Ortsnamen nach der kommunalen Gebietsreform. Im Saarland und in Hessen gab es Anfang der 1980er Jahre Initiativen zur Erhaltung und stärkeren Verwendung der historisch gewachsenen Ortsnamen. Im Saarland beriet der Landtag über eine Neugestaltung der Ortstafeln, um frühere Gemeindenamen wieder stärker hervorzuheben. Auch im Schriftverkehr zwischen Gemeinden, Gemeindeverbänden und Landesressorts sollten die früheren Gemeindenamen in Verbindung mit den neuen Namen verwendet werden. Insbesondere in die Postanschrift sollte der frühere Gemeindename wieder aufgenommen werden.[63] In Hessen kündigte die Landes-

[60] Heute heißt die Ausfahrt „Bochum-Wattenscheid-Westenfeld“.

[61] Antwort der Landesregierung vom 9.12.1981 auf die Kleine Anfrage Nr. 437 der Abgeordneten Herbert Schwirtz (Bochum-Wattenscheid) und Theo Heimes (Lennestadt), in: Archiv Landtag NRW, 9. WP, Drucksache 9/1221; dort auch Verweis auf den Runderlass vom 4.4.1978, SMBl. NW 9220.

[62] Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 79f.

[63] Antwort der Landesregierung vom 9.12.1981 auf die Kleine Anfrage Nr. 437 der Abgeordneten Herbert Schwirtz (Bochum-Wattenscheid) und Theo Heimes (Lennestadt), in: Archiv Landtag NRW, 9. WP, Drucksache 9/1221.



Abb. 18: Im Fußball: Bochum trifft auf Wattenscheid, Lohrheide Stadion Wattenscheid, 17. April 2005

CDU sogar an, alten Gemeinden wieder ihren Namen und damit ihre Identität zurückzugeben. Keiner führe gerne „von Mücke 4 nach Mücke 7".[64]

Letztlich blieben die traditionellen Orts- und Stadtnamen im innergemeindlichen und nachbarschaftlichen Leben, im Alltagsverkehr sowie im örtlichen Verwaltungsgebrauch bestehen. Namen wie „Wattenscheid" oder „Opladen" sollten nicht hinter Postordnungszahlen wie „Bochum 6" oder „Leverkusen 3" verschwinden. Als etwa der Fußballclub SG Wattenscheid 09 im Jahr 1990 in die Erste Bundesliga aufstieg, war die Freude schier grenzenlos, und der Heimat- und Bürgerverein titelte in seiner Vereinsschrift: „Der Fußball rollt […] und trägt den Namen Wattenscheids durch alle Lande."[65] So spielte sich das Aufeinandertreffen der SG Wattenscheid und des Nachbarclubs VfL Bochum nicht nur bei den Fußballfans in einer emotional stark aufgeladenen Atmosphäre ab.[66] Einzelne Privatpersonen

[64] Alfred Behr: Wer fährt schon gerne von Mücke 4 nach Mücke 7? Dörfern wieder alte Namen geben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 9. 1983; Frankfurts Oberbürgermeister Walter Wallmann (Ministerpräsidentenkandidat der CDU) in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 8. 1983: Den alten Dörfern ihre alten Namen. Hessens CDU: Unverzeihliche Sünde wider die Geschichte.

[65] Der Wattenscheider 15 (1990), Heft 2: Titelseite; siehe auch Aufkleber des Heimat- und Bürgervereins zur Postordnungszahl „Bochum 6", in: Privatarchiv Bröker, Bochum-Wattenscheid.

[66] Vgl. Zeitleiste (Janosch Steuwer), in: Mittag/Wölk: Bochum, S. 433–443; Aufstellung der Protestaktionen in Wattenscheid in: Ruhr Nachrichten vom 31. 5. 1973, auch in: LA NRW W, Sammlung Steilmann, Nr. 1; Leserbrief von Uwe Beick: OB verliert „Auswärtsspiel" in

und Vereine verzichten bis heute darauf, bei Publikationen und im Schriftverkehr den Namen der Gesamtstadt anzugeben und beziehen sich bei der Ortsangabe allein auf die alte, eingemeindete Kommune.[67] So nannte auch der in Leverkusen-Opladen ansässige Westdeutsche Verlag bis 2004 nur Opladen als Erscheinungsort seiner Verlagspublikationen.

2. Städtische Hoheitszeichen: Wappen und Flaggen

Das Wappen einer Stadt ist ihre prägnante Selbstdarstellung nach außen. Über dieses Symbol präsentiert eine Stadt ihr Selbstverständnis. Neben der Frage nach dem Namen war damit in der Neuordnungsdebatte auch die Frage nach den kommunalen Hoheitszeichen häufig emotional aufgeladen. Wurde das Stadtwappen mancherorts auch als ein Relikt aus vergangenen Zeiten wahrgenommen, entzündeten sich in einigen Städten daran lebhafte politische Kontroversen, die nicht zuletzt über die lokale Tagespresse große Teile der Bevölkerung erreichten. Gab es zweifelsohne wichtigere und dringlicher zu klärende Fragen, die sich den betroffenen Bürgern mit dem Zusammenschluss von Städten stellten, so erhielt das Thema Stadtwappen mit der Stilisierung von Figuren und Gegenständen samt Stadtfarben öffentliche Relevanz als Gradmesser für die Kooperationsbereitschaft der aufnehmenden Kommune. Die Gestaltung eines neuen Stadtwappens, das Elemente aus den Wappen der verschiedenen zusammengeführten Kommunen enthielt, fungierte dabei als äußeres Zeichen des guten Willens und der Ernsthaftigkeit der neuen Städtepartnerschaft.

Versuchten Städte noch kurz vor oder während des Neuordnungsprozesses eine Änderung ihrer Hoheitszeichen oder z. B. nur eine Siegeländerung zu erwirken, so wurden diese Änderungsanträge in der Regel mit Verweis auf die kommenden Gebietsänderungen vom Regierungspräsidenten nicht mehr genehmigt. Vielmehr sollten zunächst die Neuordnungsmaßnahmen abgewartet werden, wie der Regierungspräsident in Münster der Stadt Bocholt antwortete, als diese eine Änderung der Umschrift ihres Siegels von lateinischer in deutsche Sprache wünschte.[68]

Mit der Auflösung und Eingemeindung von Gebietskörperschaften waren zahlreiche Kreis-, Stadt- und Gemeindewappen gegenstandslos geworden. Für die rechtlich neu entstandenen Flächengemeinden und Städte mussten Wappen,

WAT, in: WAZ vom 2. 6. 1990; vgl. auch Abb. 18 zum Aufeinandertreffen der SG Wattenscheid 09 und des VfL Bochum II in der Oberliga Westfalen; Hanjo Schumacher/Harald Wilde: Im Schatten des Monte Schlacko. Das wahre Ruhrgebiet in Wort und Bild, Bottrop 2006, S. 43.

[67] Vgl. z. B. Jost Benfers Buch „Der Kampf der Wattenscheider gegen die Eingemeindung (1972–1974)“ aus dem Jahre 2007 mit dem Erscheinungsort Wattenscheid.

[68] Veddeler: Wappen, S. 101. Durch die Verordnung zur Genehmigungspflicht kommunaler Wappen, Siegel und Flaggen vom 12. 9. 1969, GV.NW. 1969, S. 685, hatte der Innenminister in NRW den Regierungspräsidenten die Zuständigkeit für die Genehmigung von Dienstsiegeln, Wappen und Flaggen der Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen. Die fachliche Beratung und die Begutachtung aus historischer und heraldischer Sicht oblagen den Staatsarchiven in Düsseldorf und Münster.

Siegel, Flaggen oder Banner bestimmt werden. Siegel und Wappen wurden in der Hauptsatzung einer Gemeinde festgelegt. Häufig waren mit dem Namen der größten Stadt zunächst die Hoheitszeichen der Kernstadt auf die neue Kommune übergegangen. Solange der neu gewählte Rat der Gesamtstadt sich keine neue Hauptsatzung gab und die Hoheitszeichen änderte, galten in der Regel die Symbole der Kernstadt fort.[69] Dies war in Bielefeld, Bochum und Leverkusen der Fall. Während allerdings in Bielefeld dauerhaft das Wappen der Kernstadt beibehalten wurde, gaben sich die beiden anderen genannten Städte schließlich neue Hoheitszeichen.

Die Übertragung der kommunalen Symbole und Hoheitszeichen der Kernstadt auf die neue Großstadt verstärkte den bereits mit der Namensgleichheit suggerierten Eindruck einer ungebrochenen Geschichte der (Kern-)Stadt. Als Symbol der Symbiose von Stadt und Kreis bzw. seinen Kommunen im Fall Bielefeld wäre auch eine Neukreation des Stadtwappens, z. B. aus dem Wappen der alten kreisfreien Stadt und dem des Landkreises, denkbar gewesen – ein Weg, den zahlreiche Kommunen nach der Neuordnung wählten. Da jedoch der Landkreis anders als die ihm angehörenden Gemeinden im Zuge der Neuordnung aufgelöst wurde, sahen die Verantwortlichen hierfür keine Notwendigkeit.[70] Mit Genehmigung der Landesregierung vom 20. Dezember 1972 wurde das Wappen der alten Stadt Bielefeld auf die erweiterte Großstadt übertragen. Damit die alten Zeichen dennoch nicht in Vergessenheit gerieten, regte das Ratsmitglied Wolfgang Brinkmann (SPD) an, die Wappen der eingemeindeten Kommunen am neuen Rathaus anzubringen.[71]

In Leverkusen und Bochum gingen zwar zunächst auch die Wahrzeichen der jeweiligen Kernstädte auf die Gesamtstadt über, doch setzten dort rasch Überlegungen für ein neues Stadtwappen ein, um die Städtefusionen auch symbolisch zu dokumentieren. Initiativen gingen sowohl von den städtischen Repräsentanten als auch von der Bevölkerung aus. Der in Leverkusen mit der Suche nach einem neuen Wappen beauftragten Kommission gehörten die Stadtarchivare von Alt-Leverkusen, Opladen und Bergisch Neukirchen an. Über das städtische Presseamt, das mit seinem Amtsleiter ebenfalls in der Kommission vertreten war, wurde die Bevölkerung in die Suche miteinbezogen, so dass auch Bürger Vorschläge unterbreiten konnten.[72] Bei dem neuen Stadtwappen mit Löwen und Wechselzinnenbalken handelte es sich schließlich um eine heraldische Kombination des bisheri-

[69] Vgl. Pressespiegel der Stadt Bochum vom 22. 1. 1975: Symbol guter Zusammenarbeit, in: StdABo, ZA.

[70] Der Landkreis Bielefeld hatte bis 1961 über kein Wappen verfügt. Vgl. Schreiben des Landkreises Bielefeld an den Regierungspräsidenten in Detmold zur Einführung eines Wappens, Bielefeld, 27. 3. 1961; Landkreis Bielefeld, Wappen des Landkreises Bielefeld, Bielefeld, undat., in: LA NRW OWL, D1, Nr. 11179.

[71] Vgl. Veddeler: Wappen, S. 97f., 347; Neue Westfälische vom 18. 10. 1979: Ratsmitglied Wolfgang Brinkmann: Die Wappen der alten Gemeinden sollen das neue Rathaus schmücken.

[72] Kölnische Rundschau vom 19. 12. 1974: Stadt auf der Suche nach einem Emblem. Siehe ferner zu Namens- und Wappenvorschlägen aus der Bevölkerung in anderen Städten z. B. Thomas Brüggemann (Red.): 25 Jahre neue Stadt Mönchengladbach. Symposion anlässlich der Kommunalen Neugliederung 1975, Mönchengladbach 1999, S. 71–76.

gen Leverkusener und Opladener Wappens. Das alte Wappen Leverkusens zeigte den Löwen und einen Fährkahn, das der Stadt Opladen einen Wechselzinnenbalken und eine dreitürmige Mauerkrone. Der Löwe, der sich auch im Wappen Bergisch Neukirchens oder des Rhein-Wupper-Kreises befunden hatte, ging auf die Herzöge von Berg zurück und war damit ein in den größeren historischen Raum greifendes, allgemein akzeptiertes und letztlich integrierendes Symbol. Er zierte bereits das Wappen der früheren Stadt Wiesdorf, das von der 1930 gegründeten Stadt Leverkusen unverändert übernommen worden war. Das neue Wappen wurde zum 1. Januar 1977 rechtskräftig.[73]

Fast zwei Jahre später gab sich die Stadt Bochum ein neues Wappen. Nach einer Organisationsverfügung der fusionierten Städte Bochum und Wattenscheid waren zunächst auch dort die bisherigen Hoheitszeichen Alt-Bochums auf die neue Großstadt übergegangen.[74] In Bochum ging der Einigung auf ein neues Stadtwappen eine lebhafte politische Debatte voraus. Die Stadt hatte in diesem Findungs- und Aushandlungsprozess sowohl sachliche als auch politische Hindernisse zu überwinden. Dabei hatte es bereits 1974 erste Überlegungen für ein neues Stadtwappen gegeben, nachdem der Landtag den Zusammenschluss der Städte entschieden hatte. Der Bochumer Stadtarchivar, Dr. Johannes Volker Wagner, empfahl, „allein schon aus psychologischen Gründen" der neuen Stadt Bochum ein neues Stadtwappen zu geben. Hierfür müsse eine „sinnvolle, beide Teile integrierende Wappen- und Fahnengestaltung gefunden werden".[75] Nur kurz zuvor hatten die *Ruhr Nachrichten* zur Gestaltung eines neuen Wappens aufgerufen, worauf mehrere Vorschläge aus der Bevölkerung bei der Tageszeitung eingingen. Bei den eingereichten, öffentlich abgedruckten Entwürfen handelte es sich um Kombinationen von Wattenscheider und Bochumer Wappenelementen.

Es wurde auch Wert auf die Berücksichtigung der Farben beider Städte gelegt.[76] Die Vorschläge aus der Bevölkerung qualifizierte Wagner allerdings aufgrund ihres Verstoßes gegen „wissenschaftlich abgesicherte Kriterien" als „indiskutabel" ab. Stattdessen machte er drei Vorschläge. In seinen Modellen waren beide Städte bzw. Stadtteile mit ihren wesentlichen Elementen vertreten, die Farbgestaltung wich jedoch bewusst von den alten Wappen ab. Auf diese Weise würden, wie Wagner meinte, „beide Seiten zu einem Kompromiß und zugleich zu dem Denkprozeß genötigt, daß das Bisherige beider Städte weiterlebe, zugleich aber ein neuer, gemeinsamer Anfang gesetzt" werde. Damit könne das neue Stadtwappen „zu einem wichtigen Integrationsfaktor für das neue Gemeinwesen werden", so die Hoffnung Wagners.[77]

Im Januar 1975 schlugen auch der Wattenscheider Heimat- und Bürgerverein und der Kreisheimatpfleger eine Neukreation aus Bochumer und Wattenscheider

[73] Vgl. Nagel: Rheinisches Wappenbuch, S. 120.
[74] WAZ vom 30. 12. 1974: Bochums Siegel.
[75] Johannes Volker Wagner: Gutachten über Wappen, Siegel und Flagge der neuen Stadt Bochum vom 11. 7. 1974, S. 1, in: StdABo, BO 41A/5.
[76] Ruhr Nachrichten vom 12. 6. 1974: Wattenscheids Bürger entwarfen Wappen für die neue Stadt Bochum.
[77] Johannes Volker Wagner: Gutachten über Wappen, Siegel und Flagge der neuen Stadt Bochum vom 11. 7. 1974, S. 10, in: StdABo, BO 41A/5.

Stadtwappen vor. Nach einem Entwurf aus mehreren skizzierten Möglichkeiten sollte z. B. das Buch aus dem Bochumer Wappen in die Mitte des Wattenscheider Wappens gesetzt werden. Mit Wattenscheider Haspel und Schachbalken samt Bochumer Buch weise das Wappen auf die Wurzeln der neuen Stadt hin. Im Februar 1975 veranstaltete der Verein in Zusammenarbeit mit der Ortspresse ein Preisausschreiben zum neuen Stadtwappen. Als Anreize wurden Preisgelder in Höhe von 50 und 100 DM sowie ein Buchgeschenk in Aussicht gestellt. Der Auswahljury gehörten Vertreter des öffentlichen Lebens, der Kommunalpolitik, des Heimatvereins und der örtlichen Presse an. Anschließend wurden die offiziellen Bochumer Stellen über das Ergebnis und die Anregungen aus der Bevölkerung informiert.[78]

Das Rundschreiben des Heimatvereins vom 31. Juli 1975 an den Oberstadtdirektor, die Ratsmitglieder und an andere ausgewählte Personen wie z. B. den Stadtarchivdirektor stellte eine grundsätzliche Mahnung dar, sich der Wappenfrage anzunehmen. Die Vorsitzenden des Vereins, Carl-Friedrich Beckmann und Franz-Werner Bröker, unterstrichen, dass sowohl Wattenscheid als auch Bochum zur Grafschaft Mark gehört hatten, so dass der dreifache märkische Schachbalken des Wattenscheider Wappens aufgrund seiner traditionellen Bedeutung für beide Städte unbedingt Aufnahme ins neue Wappen finden müsse. Sie hielten die Einarbeitung des Wattenscheider Wappens auf dem Buch im Bochumer Wappen für die beste Lösung.[79] Die Unabhängige Wählergemeinschaft machte wiederum den Vorschlag, beide Stadtwappen einfach nur schräg zueinander aufzustellen, so dass sie sich am Wappenfuß berührten. Die Bezirksvertretung Wattenscheid wollte gar prüfen lassen, ob Wattenscheider Wappen und Farben im ihrem Bezirk neben dem offiziellen Stadtwappen Gültigkeit haben konnten.[80]

Obwohl es anfänglich durchaus sehr wohlwollende Stimmen im Bochumer Rathaus gab, wie die Stellungnahme des Stadtarchivars Wagner gezeigt hatte, wurde eine rasche Klärung der Wappenfrage von der Wattenscheider Klage vor dem Verfassungsgerichtshof überlagert. Vor dem Hintergrund dieses grundlegenden Rechtsstreits zur Neuordnung ruhte der Diskussionsprozess. Erst die Verleihung des Ehrenrings der Stadt Bochum 1977, der das alte – in jener Zeit gültige – Wappen der Stadt Bochum trug, belebte wieder die Wappenkontroverse. Der Heimat- und Bürgerverein warf der Stadt Bochum vor, durch intensiven Gebrauch des alten Bochumer Wappens eine Festschreibung dieses Symbols für die Gesamtstadt zu forcieren. Im politischen Raum griff die Bochumer FDP diesen Vorwurf auf

[78] Pressespiegel der Stadt Bochum vom 22. 1. 1975: Symbol guter Zusammenarbeit, in: StdABo, ZA; Schreiben des Heimatvereins Wattenscheid (Beckmann/Bröker) an Stadtarchivdirektor Wagner zum neuen Stadtwappen, Wattenscheid, 31. 7. 1975, in: StdABo, BO 41A/5; Ruhr Nachrichten vom 25. 1. 1975: Entwürfe für Wappen werden jetzt belohnt; WAZ vom 25. 1. 1975: 100 Mark für das schönste Stadtwappen. Muster verschiedener Wappenvorschläge sind enthalten in: HBV WAT, WDR Penner.

[79] Schreiben des Heimatvereins Wattenscheid (Beckmann/Bröker) an Stadtarchivdirektor Wagner zum neuen Stadtwappen, Wattenscheid, 31. 7. 1975, in: StdABo, BO 41A/5; Duplikate der anderen Briefe, in: HBV WAT, WDR Penner.

[80] Ruhr Nachrichten vom 15. 5. 1976: Das Wattenscheider Wappen erhalten; Ruhr Nachrichten vom 20. 1. 1978: Wappengutachten mißfiel und wurde stark getadelt.

und kritisierte ebenfalls die Verwendung des alten Wappens nach fast drei Jahren der Städtefusion.[81]

Die Stadt Bochum wandte sich nun an das Staatsarchiv in Münster als gutachtende Institution. Dort hielt man eine Kombination des Bochumer und Wattenscheider Wappens „weder aus historischen Gründen [für] möglich noch formalheraldisch [für] lösbar". Der mit der Prüfung des Wappens beauftragte promovierte Oberstaatsarchivrat Helmut Müller bedauerte es vielmehr, wenn das Bochumer Wappen „ein jahrhundertealtes, recht gutes Wappen einer mehr oder minder gelungenen Neuschöpfung zum Opfer fallen" würde.[82] Der Heimat- und Bürgerverein war empört über dieses aus seiner Sicht „pseudowissenschaftliche Gefälligkeitsgutachten" aus Münster, das der Stadt Bochum dazu diene, „auf kaltem Wege ihr Wappen fest[zu]schreiben".[83] Die Vereinsvorsitzenden Beckmann und Bröker widerlegten in einem öffentlichen Brief die Behauptung der Unmöglichkeit von Wappenkombinationen aus formal-heraldischen Gründen mit Beispielen aus Nachbarstädten. Dabei verwiesen sie auf das Doppelwappen in Essen und ein geviertelte Wappenschild in Gelsenkirchen. Dass die genannten Städte allerdings ihre Wappen aus dem 19. bzw. aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts trotz erheblicher Gebietszugewinne unverändert weiterführten, erwähnten Beckmann und Bröker nicht. Sie hoben vielmehr hervor, dass es sich bei der Wappenfrage nicht nur um eine fachliche, sondern auch um eine politische Entscheidung handelte. Politische Rückendeckung erhielt der Heimat- und Bürgerverein von der Wattenscheider Bezirksvertretung, die die Stellungnahme aus Münster mit denselben Argumenten ablehnte.[84]

Das Staatsarchiv wies den Vorwurf der Erstellung eines Gefälligkeitsgutachtens scharf von sich. Es sei „einfach nicht mehr gewillt, wie etwa in früheren Fällen, heraldische mißlungene Wappenschöpfungen […] zu genehmigen".[85] Da die Wappenkontroverse in der Zwischenzeit intensiv über die Tagespresse in der Öffentlichkeit ausgetragen wurde, sollten entsprechende Fachinformationen zu den Prinzipien einer modernen Wappengestaltung an die interessierte Öffentlichkeit weitergegeben werden. Hierfür schlug Bochums Verwaltungsdirektor Dieter

[81] Ruhr Nachrichten vom 3.11.1977: Über Wappen bald entschieden.

[82] Schreiben des Staatsarchivs Münster (Müller) an die Stadt Bochum zum Stadtwappen, Münster, 2.12.1977, in: StdABo, BO 41A/5.

[83] Schreiben des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V. an Herbert Schwirtz mit einer Stellungnahme des Vereins zur Wappenfrage, Wattenscheid, 12.1.1978, in: StdABo, BO 41A/5. Kopien der Stellungnahme des Heimat- und Bürgervereins gingen auch an den Oberbürgermeister, den Leiter des Stadtarchivs, die Zeitungen und an die Fraktionsvorsitzenden.

[84] Schreiben des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V. an Herbert Schwirtz mit einer Stellungnahme des Vereins zur Wappenfrage, Wattenscheid, 12.1.1978, in: StdABo, BO 41A/5; Ruhr Nachrichten vom 20.1.1978: Wappengutachten mißfiel und wurde stark getadelt. In Essen existierte trotz der Eingemeindung Kettwigs das aus dem 19. Jahrhundert stammende Wappen unverändert fort. Gelsenkirchen blieb bei dem Wappen, das sich die Stadt nach dem Zusammenschluss von Gelsenkirchen, Buer und Horst-Emscher 1928 gegeben hatte. Vgl. Nagel: Rheinisches Wappenbuch S. 46; Veddeler: Wappen, S. 128.

[85] Vermerk des Verwaltungsdirektors Bongert zur Gestaltung des Bochumer Wappens, Bochum, 19.1.1978, in: StdABo, BO 41A/5.

Bongert einen allgemeinen Informationsabend im Stadtarchiv Bochum vor. Da sich bereits eine Wappen-Ausstellung in Planung befand, war diese Veranstaltung als Teil des Rahmenprogramms denkbar.[86]

An weiteren Wappenvorschlägen sollte es nicht mangeln. Die Wattenscheider Bezirksvertretung präsentierte nun einen Entwurf, der das Bochumer Buch unter dem dreifachen märkischen Schachbalken zeigte.[87] Dieser Vorschlag fand sogar positives Echo in der Wattenscheider und Bochumer Presse. Am 3. Februar 1978 trafen sich Bochumer Vertreter im Staatsarchiv Münster zu einem Gespräch. Verwaltungsdirektor Bongert und Archivdirektor Wagner erläuterten dem Leiter des Staatsarchivs Wilhelm Kohl und dessen Mitarbeitern die Dringlichkeit eines Übereinkommens. So liege es „im kommunalpolitischen Interesse der Stadt Bochum […] einen Kompromiß in der Wappenfrage für die neue Stadt Bochum zu finden, auch wenn dieser Kompromiß aus heraldischen oder formal gestalterischen Gründen Kritik finden würde". Es wurde nach einem Weg gesucht, den märkischen Schachbalken „in vertretbarer Weise dem derzeitigen Bochumer Stadtwappen hinzuzufügen".[88]

Obwohl die Vertreter des Staatsarchivs nach wie vor erhebliche Bedenken gegen die von der Stadt gewünschte Veränderung des Bochumer Stadtwappens hatten, sagten sie zu, diese in ihrer gutachterlichen Stellungnahme gegenüber dem Regierungspräsidenten als Aufsichtsbehörde zu billigen. Sie verwiesen die Bochumer an einen in der Wappenkunde versierten Grafiker, der entsprechende Entwürfe erarbeiten sollte. Bei der Erörterung der Stadtfarben erklärten die Münsteraner allerdings ausdrücklich nur die Wahl von zwei Farben für zulässig und zwar blau und weiß.[89]

Der Münsteraner Grafiker Waldemar Mallek, der zahlreiche neue westfälische Wappen gestaltet hatte, lieferte auftragsgemäß drei Wappenentwürfe. Diese Entwürfe wurden wiederum mit dem Staatsarchiv in Münster diskutiert. Die Archivare empfahlen zwei Wappenentwürfe für die engere Auswahl, wenngleich sie den Entwurf „weißes Buch mit roten Verzierungen und rotem Schnitt auf blauem Schildgrund" eindeutig präferierten. Den märkischen Schachbalken enthielt dieser Entwurf jedoch nicht. Nun holte die Stadt Bochum Fachexpertise bei dem an der Ruhr-Universität tätigen Lehrstuhlinhaber für Historische Hilfswissenschaften, Prof. Dr. Helmut Plechl, ein. Der Hochschullehrer sprach sich – genau wie zuvor die Heraldiker aus Münster – zunächst unter fachlichen Gesichtspunkten für eine Beibehaltung des bisherigen Stadtwappens aus. Doch auch er hielt das vom Staatsarchiv präferierte Wappen für einen gelungenen heraldischen Kompromiss.[90]

Danach war der Rat der Stadt Bochum bzw. sein Ältestenausschuss am Zuge. Bevor jedoch dieser eine Entscheidung traf, wollte er noch einmal Meinungen aus

[86] Ebd.
[87] Ruhr Nachrichten vom 21.1.1978: Neue Stadt sollte gemeinsame Historie ihrer Teile achten.
[88] Protokoll des Gesprächs im Nordrhein-Westfälischen Staatsarchiv Münster über das Bochumer Stadtwappen, [Bochum], 3.2.1978, in: StdABo, BO 41A/5.
[89] Ebd.
[90] Vermerk zu den Entwürfen für ein Bochumer Stadtwappen, Bochum 17.2.1978, in: StdABo, BO 41A/5.

der Bevölkerung in der Wappenfrage hören. Dabei ging es ihm weniger um die bereits bekannten Stimmen aus Wattenscheid, sondern um die Meinung der Alt-Bochumer, die bisher wenig über Leserbriefe in der Tageszeitung oder Schreiben an die Stadt Anteil an der Diskussion genommen hatten. Die *Ruhr Nachrichten* konstatierten diesbezüglich „Funkstille".[91] Vereinzelt wandten sich nun Bochumer Bürger an den Oberbürgermeister, um sich für den Erhalt des alten Bochumer Stadtwappens auszusprechen.[92]

Der Großteil der Alt-Bochumer Bevölkerung schien jedoch im Gegensatz zur Wattenscheider Bevölkerung wenig Interesse am Ausgang der Wappenkontroverse zu haben. Dies öffnete politische Handlungsspielräume: Trotz der eindeutigen fachlichen Präferenz anerkannter Heraldiker zugunsten des Bochumer Wappens zeigte sich der Ältestenrat nun aufgeschlossen gegenüber Wattenscheids Anliegen. Er signalisierte Kompromissbereitschaft, indem er die Entscheidung über das neue Stadtwappen weniger als fachliche, sondern vornehmlich als politische Herausforderung wertete. Schließlich empfahl auch die sozialdemokratische Mehrheitsfraktion im Rat die Berücksichtigung des Schachbalkens im Bochumer Wappen.[93]

Damit fand der Schachbalken als Zeichen Wattenscheids Aufnahme ins neue Wappen der Stadt Bochum. Nach langen Diskussionen und obgleich das neue Wappen gegen heraldische Regeln verstieß, was allerdings bereits das alte Bochumer Wappen mit schwarzem Buch auf blauem Grund getan hatte, genehmigte der Regierungspräsident in Arnsberg am 5. Oktober 1978 das nun beide Städte repräsentierende Hoheitszeichen.[94] Das Bochumer Buch, das im Mittelalter als falsch verstandenes Symbol für den Ortsnamen in das Bochumer Wappen aufgenommen worden war, hatte aus Sicht des Stadtarchivars Wagner mit der Gründung der Ruhr-Universität sogar seine Sinngebung erhalten, „eine Sinngebung, der sich beide Stadt-Teile in besonderem Maße verpflichtet fühlen dürften".[95] Letztlich handelte es sich bei der Genehmigung des Wappens um eine politische Entscheidung. Die Einigung zwischen Bochum und Wattenscheid auf ein gemeinsames Wappen war in diesem Fall höher bewertet worden als die heraldische Korrektheit.

Die alten Bochumer Stadtfarben Blau und Weiß blieben dagegen unverändert gültig. Da für eine Stadtfahne in der Regel nur zwei Farben vorgesehen waren, kamen die Wattenscheider Farben Rot und Weiß nicht zum Zuge, obwohl Wagner neben der Beibehaltung der Farben Bochums auch eine blau-rote Farbgebung für möglich gehalten hatte. Das Staatsarchiv hatte eine Änderung der Stadtfarben jedoch abgelehnt. Bereits vor der Eingemeindung war in der Bochumer Tagespresse

[91] Ruhr Nachrichten vom 28. 2. 1978: Stadtväter irritiert: Wo ist Bochums Stimme zur Wappenfrage?
[92] Vgl. Brief Eberhard Brands an Oberbürgermeister Heinz Eikelbeck, Bochum, 28. 2. 1978, in: StdABo, BO 41A/5.
[93] WAZ vom 8. 3. 1978: SPD-Ratsfraktion stellt Weichen für Entscheidung. Stadtwappen mit Balken.
[94] Vgl. Veddeler: Wappen, S. 101 f., 351.
[95] Johannes Volker Wagner: Gutachten über Wappen, Siegel und Flagge der neuen Stadt Bochum vom 11. 7. 1974, S. 10, in: StdABo, BO 41A/5.

diesbezüglich gewitzelt worden: „Bochumer verzichten auf das Weiß, Wattenscheider auf das Rot“.[96]

Wie wichtig und symbolisch aufgeladen die Wappenfrage auch anderenorts behandelt wurde, zeigt der Städtezusammenschluss von Herne und Wanne-Eickel. Hatte Herne als größere Stadt den Namen der neuen Gesamtstadt vorgegeben, kam Wanne-Eickel in der Wappenfrage zum Zuge. Im Sinne einer symbolischen Kompensation galt das Wappen der Stadt Wanne-Eickel in leicht veränderter Form nun für die neue Gesamtstadt. Gleiches galt für die Wanne-Eickeler Stadtfarben gelb und schwarz.[97] Dieses Beispiel zeigt, wie weit fusionierte Kommunen aufeinander eingehen bzw. zugehen konnten.

Stellte die Verwendung der neuen und alten städtischen Hoheitszeichen und Symbole häufig überhaupt kein Problem dar,[98] blieb dies in Bochum in den kommenden Jahren stets ein Politikum. Fragen der Stadtbeflaggung an Festtagen, der Ortseingangsbeschilderung und der innerstädtischen Wegweisung waren dort permanente Konfliktthemen.[99] Von Wattenscheider Seite wurde getadelt, dass bei offiziellen Anlässen die alte Wattenscheider Stadtfahne nicht mehr zu sehen sei. Dieses aus gesamtstädtischer Sicht vielleicht noch nachvollziehbare, praktisch-rationale Handeln Bochums wurde jedoch als großstädtische Ignoranz gegenüber lokalen Besonderheiten und historischen Bindungen und somit als „Integration mit dem Holzhammer“[100] gewertet, es musste die stolzen, traditionsbewussten Wattenscheider in ihrem Heimat- und Identitätsgefühl verletzen und weitere Abwehrmechanismen provozieren.

Die Wattenscheider nutzten den Karneval als Ventil für ihren Unmut. Beim Straßenumzug stellten sie die Wahrzeichen ihrer alten Stadt, wie Wappen, Flagge oder die Stadtpatronin St. Gertrud, sowie die Stadtfarben Rot und Weiß demonstrativ zur Schau. Auch bei anderen Anlässen wie Privat- und Vereinsfeiern oder Stadt(teil)festen wurde auf diese Zeichen zurückgegriffen. Mit solchen Symbolen und Zeichen Wattenscheider Identität wurde ungebrochener Selbstständigkeitswille demonstriert.[101]

[96] Ruhr Nachrichten vom 17. 5. 1974: Mit der alten Stadt endet ihre Tradition blau-weißer Symbole; Johannes Volker Wagner: Gutachten über Wappen, Siegel und Flagge der neuen Stadt Bochum vom 11. 7. 1974, S. 10, in: StdABo, BO 41A/5.

[97] Vgl. Veddeler: Wappen, S. 144f.; WAZ vom 13. 10. 1973: Leitgruppe schlägt vor: Neue Stadt soll „Herne“ heißen, in: StdABo, ZA.

[98] Vgl. Bauschen: Opladen, Bergisch Neukirchen und Hittdorf, S. 456.

[99] Stellungnahme des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid (Hülder) zur aktuellen Diskussion um die Wiederherstellung der Stadt Wattenscheid, Wattenscheid, 18. 3. 1997, abgedruckt in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2, S. 10–14.

[100] Der Wattenscheider 15 (1990), Heft 3: Kommentar: Nun doch „Bochum 6“?, S. 17f.; siehe auch Stellungnahme des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid (Hülder) in der Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik zur Selbständigkeit von Kettwig und Wattenscheid, Sitzung vom 6. 11. 1996, in: Archiv Landtag NRW, Ausschuss für Kommunalpolitik, 12. WP, Ausschussprotokoll 12/389, S. 1–3, hier S. 3.

[101] Zum Protestpotenzial des Karnevals vgl. Michail M. Bachtin: Rabelais und seine Welt. Volkskultur als Gegenkultur, übersetzt von Gabriele Leupold, hg. und Vorwort von Renate Lachmann, Frankfurt a. M. ^{2}1998; Jürgen Meyer: De Nazis nit op d’r Schlips getrodde, in: taz.de vom 7. 2. 2005, <www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2005/02/07/a0012

Anfang der 1990er Jahre stellte die Unabhängige Wählergemeinschaft dann auch den Antrag, bei offiziellen Anlässen die alte Wattenscheider Fahne und die alten Farben zeigen zu können. Die Begründung lautete: Die Stadt Bochum habe ihre Symbole stets eingesetzt, um den Wattenscheidern „zwangsweise die Integration in die Gesamtstadt nahezulegen", dabei müsse den Wattenscheidern ein Recht auf eine eigene Identität eingeräumt werden.[102] Die Wählergemeinschaft stützte sich bei ihrem Antrag auf die nordrhein-westfälische Flaggenordnung. Nach dieser Bestimmung war es erlaubt, die alten Fahnen neben der offiziellen Fahne zu zeigen. Diese Möglichkeit setzte allerdings eine Zustimmung des Stadtrates voraus. In seiner Antwort zog sich der Rat der Stadt Bochum jedoch zunächst auf die rechtliche Position zurück, dass er zur Zustimmung nicht verpflichtet sei. Er konnte die alten Hoheitszeichen zulassen, musste dies aber nicht tun.[103] Für die Wattenscheider war diese Antwort wiederum ein Beweis für die vermeintliche Taktik der Stadt, politische Fragen mit den Mitteln rechtlicher Argumentation zu lösen.

Auch in dieser Auseinandersetzung zeigte sich die enge Kooperation zwischen Wählergemeinschaft und Heimat- und Bürgerverein. Der Heimat- und Bürgerverein argumentierte in gleicher Weise für das Flaggenbegehren. So sei die alte Fahne ein Zeichen für Kontinuität und Identität. Wer den Wattenscheidern ihre Nutzung verwehre, der wolle – so der Arbeitskreis für Öffentlichkeitsarbeit des Vereins – „die politische Zerstörung Wattenscheids".[104] Schließlich lenkte der Rat ein. Ein Jahr nach der Antragstellung ließ der Ältestenrat das Hissen der alten Wattenscheider Stadtfahne bei offiziellen Anlässen zu. Die Wattenscheider Flagge durfte nun entsprechend der Flaggenverordnung neben der von Bund, Land und Stadt gezeigt werden. Konkret bedeutete dies, dass vier Fahnenstangen zur Verfügung stehen mussten. Die Erlaubnis war jedoch mit Auflagen verbunden. Sie galt nur für den Fall, dass die Bezirksvertretung Wattenscheid Veranstalter war, sie eine entsprechende Beflaggung per Beschluss wünschte und der Antrag von der Stadtverwaltung genehmigt worden war.[105]

3. Praktische Herausforderungen und Wunsch zur Demonstration von Einheit und Größe

Die Neuordnung reichte unmittelbar in den Lebensbereich der Bürger und Bürgerinnen hinein. Die mannigfaltigen Folgen können kaum abschließend aufgezählt werden. Exemplarisch werden konkrete Herausforderungen bei der prak-

(10.10.2010)>; siehe auch Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 2: Wattenscheid bekannte Farbe (Klaus-Peter Hülder), S. 18f.

[102] So Klaus-Peter Hülder (UWG), zit. nach WAZ vom 26.7.1991: „Wattenscheid hat ein Recht auf seine eigene Identität". UWG: Hissen der Fahne steht rechtlich nichts entgegen.

[103] WAZ vom 16.6.1992: UWG: Fahne zugelassen.

[104] WAZ vom 17.8.1991: Fahne muß gehißt werden.

[105] Mitteilungen des Arbeitskreises für Öffentlichkeitsarbeit, in: Der Wattenscheider 16 (1991), Heft 3, S. 10f.; WAZ vom 16.6.1992: UWG: Fahne zugelassen; WAT-Echo vom August 2001, S. 8.

tischen Zusammenführung verschiedener Kommunen zu einer neuen Gesamtstadt in den Blick genommen. Dabei zeigt sich, dass dem städtischen Handeln neben Sach- und Zweckmäßigkeitserwägungen auch der Wunsch zur Demonstration von Einheit und Größe zugrunde liegen konnte.

Kreis- und Rathäuser

Kurz vor und während der Gebietsreform wurden zahlreiche städtische Neubauten geplant und verwirklicht. Für diese Entscheidungen schienen neben leistungs-, verwaltungs- und bürgerbezogenen Gründen gleichfalls pragmatische wie strategische Motive ausschlaggebend gewesen zu sein.[106] Ambitionierte Neubauten und Stadtsanierungen, wie der Bau großer Rat- und Kreishäuser, Krankenhäuser oder Stadthallen, die Schaffung von Kultureinrichtungen und öffentlichen Badeanstalten sowie die Planung von Fußgängerzonen und Einkaufszentren etc. waren Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses der Städte.[107] Entsprach der Ausbau städtischer Infrastruktur auch zeitgenössischen Modernisierungs- und Leistungsvorstellungen und trug den gestiegenen Leistungserwartungen und dem veränderten Konsumverhalten der Bevölkerung Rechnung, so hofften Entscheidungsträger vor Ort wie Gemeinderäte, Kreistage und Verwaltungsspitzen mit dem zügigen Bau von städtischen Verwaltungsgebäuden und Einrichtungen Fakten im Streit um die Gebietsreform zu schaffen. Als zum Jahreswechsel 1973/74 die städtischen Repräsentanten von Bergisch Neukirchen, Bürgermeister Erwin Jansen und Stadtdirektor Herbert Mombauer, wehmütig das Ende der Selbstständigkeit der Stadt kommen sahen, hoben sie gleichzeitig stolz die Mitte des Jahres erfolgte Auftragsvergabe für den Bau eines städtischen Hallenbades hervor.[108]

Nicht nur um städtische Gelder und finanzielle Pfründe für die eigene Kommune zu sichern und dem Zugriff einer größeren Gemeinde zu entziehen, sondern auch zur Demonstration kommunaler Leistungskraft und Lebendigkeit wurde städtische Infrastruktur ausgebaut. Der bis zur Neuordnung als Amtsdirektor im Amt Nievenheim tätige Reformkritiker Johannes Sticker sprach von einer „Torschlußpanik“ in den Gemeinden, wo unter Ausschöpfung sämtlicher Investitionsreserven die kommunale Ausstattung noch vor der Neuordnung verbessert werden sollte.[109] Gleichzeitig konnten finanzielle Zugeständnisse einer aufnehmenden Stadt die Eingemeindung für eine kleinere Stadt attraktiver werden lassen. So hatte die Stadt Opladen ihrem Nachbarn Bergisch Neukirchen die Gewährung eines zinslosen Darlehns für den Bau eines Stadtbades in Aussicht gestellt.[110]

Dienstleistungseinrichtungen sowie öffentliche Repräsentativ- und Nutzbauten galten als sichtbares Zeichen für die Leistungskraft einer Kommune. Sie erhöhten die Chancen für den Erhalt der kommunalen Selbstständigkeit oder für die Prä-

[106] Quick vom 14.11.1974: Opladen: 60 Millionen für ein neues Rathaus, das niemand mehr braucht.
[107] Vgl. Grunow/Pamme: Kommunale Verwaltung, S. 512f.
[108] Bauschen: Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf, S. 451.
[109] Wirtschaftswoche vom 11.3.1977: Die Folgen der Gebietsreform. Neue Heimat – teure Heimat. Nievenheim wurde nach Dormagen eingemeindet.
[110] Bauschen: Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf, S. 456.

sentation als zukünftiges Verwaltungszentrum. Dies zeigte sich z. B. bei der Zusammenlegung der Kreise Soest und Lippstadt und der Suche nach dem neuen Kreissitz. Für die Wahl des Standortes Lippstadt sprach zunächst das dort neu erbaute Kreishaus, letztlich setzte sich jedoch Soest aufgrund seiner zentraleren Lage durch.[111] Nicht nur vor Ort, sondern auch in der überregionalen Berichterstattung regte sich großer Unmut über die mit der öffentlichen Bautätigkeit einhergehende vermeintliche Verschwendung von Steuergeldern, die in mehreren Artikeln angeprangert wurde. Der Bund der Steuerzahler kritisierte die Vorgehensweise der Kommunen und monierte die Verschwendung von „mehrere[n] hundert millionen mark steuergeldern".[112] Als Negativbeispiel galt auch die Errichtung eines Verwaltungsgebäudes in Dinslaken Anfang der 1970er Jahre gegenüber dem alten Rathaus, obwohl sich bereits deutlich abzeichnete, dass die Stadt ihre Kreisfunktion verlor und Verwaltungsräumlichkeiten frei wurden.[113]

Die *Wirtschaftswoche* sprach von „amtlich begangenen Bausünden", die in zahlreichen Städten festzustellen seien. Sie verwies dabei u. a. auf den Bau der Kreishäuser in Lüdinghausen und Lippstadt, wo der Kreissitz verloren ging. Neben den funktionslos gewordenen Kreisgebäuden gerieten Rathausneubauten in Städten wie Hüttental, Sennestadt oder Opladen kurz vor der Neuordnung in die Kritik.[114] Als in Sennestadt 1971 der Grundstein für das neue Rathaus gelegt wurde, nutzten jedoch sowohl Landrat Schwickert als auch Bürgermeister Vogt diese Gelegenheit, sich nachdrücklich öffentlich für den Fortbestand des Landkreises und für die Selbstständigkeit Sennestadts auszusprechen. Der noch vor der Neugliederung geplante und begonnene Bau, ein „bewusst als Wahrzeichen entworfenes Hochhaus in Insellage", wurde allerdings erst nach der Zusammenführung mit Bielefeld fertiggestellt.[115] Für die Ende 1972 vom Opladener Stadtrat gefasste Entscheidung zum Bau eines neuen Rathauses[116] hagelte es ebenfalls Kritik.[117] Die verantwortlichen Entscheidungsträger vor Ort wiesen jedoch jeden Zusammenhang mit der anstehenden Gebietsreform von sich und begründeten die Bauakti-

[111] Vgl. Pusch: Die kommunale Neugliederung, S. 152; siehe ferner Rolf Heyer: Zentralörtliche Auswirkungen der Verlagerung eines Kreissitzes: Das Beispiel Kempen am Niederrhein, in: Schöller: Auswirkungen, S. 181–213. Auch im alten Kreis Steinfurt wurde 1972 und damit vor der Neuordnung ein neues Kreishaus eingeweiht. Vgl. Hans Schleuning/Gabriele Süsskind/Josef Wessels (Red.): Der Kreis Steinfurt, hg. vom Kreis Steinfurt, Stuttgart/Aalen 1989.

[112] Telegramm des Bundes der Steuerzahler zur Neuordnung in NRW, undat., in: LA NRW R, RW 360–760. Schreibweise vom Original übernommen.

[113] Im Jahre 1968 hatte der Rat bereits den Bau einer Stadthalle beschlossen. Vgl. Quick vom 15. 3. 1973: Unfähige Beamte verschleudern Milliarden Steuergelder, S. 40–44. Der Kreis Dinslaken wurde 1975 mit Teilen der Kreise Moers und Rees zum neuen Kreis Wesel vereinigt.

[114] Wirtschaftswoche vom 11. 3. 1977: Die Folgen der Gebietsreform. Neue Heimat – teure Heimat. Der Kreis Lippstadt ging in dem neuen Kreis Soest auf. Die 1966 neu gebildete Stadt Hüttental wurde 1975 nach Siegen eingemeindet.

[115] Vogelsang: Geschichte, Bd. 3, S. 535, 647. Siehe auch Westfalen Blatt vom 17. 5. 1971.

[116] Zur Rathausfrage in Opladen siehe Bauschen: Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf, S. 444.

[117] Quick vom 14. 11. 1974: Opladen: 60 Millionen für ein neues Rathaus, das niemand mehr braucht.

vitäten mit der allgemeinen Notwendigkeit und den gestiegenen Anforderungen an die Verwaltung.

Städtische Bautätigkeit war in besonderer Weise geeignet, öffentlichkeitswirksam und nachhaltig Zeichen für das zukünftige Stadtbild zu setzen, und dies sowohl innerstädtisch als auch nach außen für andere Kommunen und das Land. Dies betraf neben dem optischen Eindruck vor allem das Image einer Stadt als Verwaltungs-, Wirtschafts-, Schul- und Kulturstandort. Hatte es sich bereits Anfang der 1950er Jahre in Leverkusen beim Bau des Stadthauses um einen bewusst gesetzten städtischen Akzent im Rahmen der Auskreisungsbemühungen gehandelt, so hoffte Leverkusen auch im Weiteren, über eine rege Bautätigkeit seiner Stellung als Großstadt gerecht zu werden. Leverkusen hatte seinen Anspruch als „Oberzentrum" mit funktionalen und städtebaulichen Gesichtspunkten begründet. Die seit Ende der 1950er bzw. Anfang der 1960er Jahre vorgenommenen Stadtplanungen und Bautätigkeiten zum Ausbau einer neuen Stadtmitte (Altstadt, City, „Lindwurm" etc.) unterstrichen diesen Anspruch.[118] Ende der 1960er Jahre setzte eine intensive, knapp zehn Jahre andauernde Bauphase ein, während der mehrere große Gebäudekomplexe zur kommerziellen, kulturellen und administrativen Nutzung errichtet wurden. Der Abbruch des alten Opladener Rathauses Anfang 1975 und das nur wenige Wochen später gefeierte Richtfest für das neue Leverkusener Rathaus schienen nicht nur symbolisch die neuen Verhältnisse in der Stadt widerzuspiegeln. Das neue Leverkusener Rathaus wurde am 1. April 1977 bezogen.[119]

Straßennamen

Neben der kommunalpolitischen und verwaltungstechnischen Dimension gab es zahlreiche weitere praktische Herausforderungen der Neuordnung. Während in ländlichen Gebieten Gemeinden und Ortschaften zusammengeschlossen wurden, die bisher ohne Straßenbenennungen ausgekommen waren und einfach die Häuser durchnummeriert hatten, ergab sich im städtischen Raum das Problem von mehrfach vorkommenden Straßennamen innerhalb des neuen Stadtgebiets. Beide Fälle erschwerten oder behinderten die Orientierung innerhalb der neuen Kommune. Inwieweit Straßennamen nun geeignet waren, ein konkretes Heimatgefühl zu vermitteln, kann hier nicht analysiert werden. Außer Frage steht allerdings, dass die Benennung von Straßen immer wieder im Rahmen einer symbolischen Zeichensetzung als ein Mittel zur Identitätsstiftung genutzt wurde. Dies lässt sich sowohl auf nationaler, regionaler als auch auf kommunaler Ebene nachweisen.[120] In Straßennamen ist das „Verhältnis der Bürgerschaft zur Stadt als Raum hinter-

[118] Vgl. Nicolini: Leverkusen, S. 499, 504. Zu der ambitionierten Planungs- und Bautätigkeit innerhalb der Stadt vgl. ebd., S. 487–495.

[119] Vgl. Bauschen: Die neue Stadt, S. 532.

[120] Vgl. Rainer Pöppinghege: Wege des Erinnerns. Was Straßennamen über das deutsche Geschichtsbewusstsein aussagen, Münster 2007, S. 11–17; Elisabeth Fuchshuber: Der Mann von der Straße und die Straßennamen. Regionalismus, Namenforschung und Deutschunterricht, in: Der Deutschunterricht 35 (1983), Heft 2, S. 22–36, hier S. 23 f.

legt und zu einem Symbolsystem verdichtet".[121] Mit der Einführung oder Änderung von Straßennamen wurde in diesen Raum, in dieses Symbolsystem eingegriffen. Die Änderung führte der Bevölkerung und insbesondere den betroffenen Anwohnern konkret wahrnehmbare Folgen der Neugliederung vor Augen.

Da die Deutsche Bundespost erhebliche Probleme für die Zustellung im Briefverkehr sah, setzte sie sich bei den neu geschaffenen Gemeinden für die Ergänzung fehlender bzw. für die Abänderung gleichlautender Straßennamen ein.[122] Aus Gründen der innerstädtischen Orientierung und der Gewährleistung einer störungsfreien Postzustellung war eine schnelle Beseitigung dieser Mehrfachnennungen geboten. Auch aus Sicht der Polizei, der Feuerwehr, des Katastrophenschutzes oder allgemein der Finanz- und Stadtverwaltung handelte es sich hierbei um eine dringende Maßnahme nach der Neuordnung. Sofort setzten überall entsprechende Planungen ein. Obgleich den von eingemeindeten Kommunen eingereichten Verfassungsbeschwerden in der Regel keine aufschiebende Wirkung zukam, hielt es das Innenministerium für zweckmäßig, in diesen Gemeinden mit Straßenumbenennungen bis zur Urteilsverkündung zu warten. Entsprechend bat der Innenminister die Präsidenten der Oberpostdirektionen, die sich im Klageverfahren befindlichen Kommunen nicht zu einer Änderung der Straßennamen zu drängen, sondern die Postzustellung auch bei Benutzung der bisherigen postalischen Bezeichnungen zu sichern.[123]

Über Straßenumbenennungen entschied der Stadtrat, konkret war der städtische Hauptausschuss zuständig. Ein formaljuristisches Mitwirkungsrecht der Bevölkerung und insbesondere der betroffenen Anwohner existierte nicht.[124] Die Neuregelung der Straßenbezeichnung sollte im Einvernehmen zwischen den an der Fusion beteiligten Kommunen geregelt werden. Kriterien für eine Neubenennung oder den Namenserhalt waren die Bedeutung der Straße, die Relevanz des Namens für die Straße, die Straßenlänge und die Anzahl der Betroffenen, so dass sowohl alte wie neue Stadtteile von Namensänderungen betroffen waren.

In Bielefeld waren die Namensgleichheiten im Straßen- und Wegenetz aufgrund der Fusion von mehr als zwanzig Kommunen ein besonders großes Thema. Die Tagespresse titelte: „900 Bielefelder Straßen müssen umbenannt werden".[125] Über ein Drittel der Straßen und Wege im neuen Stadtgebiet waren von Mehrfachnennungen betroffen. Allein die Gartenstraße und die Waldstraße waren 13-mal vertreten. Zahlreiche der bisher selbstständigen Kommunen kannten eine Schulstraße (7) oder Bahnhofstraße (6). Ebenso waren Ortsnamen wie Bielefelder

[121] Peter Glasner: Die Lesbarkeit der Stadt. Kulturgeschichte der mittelalterlichen Straßennamen Kölns, Bd. 1, Köln 2002, S. 81.

[122] Vgl. Karl Bischoff/Rolf Langhammer: Auswirkungen der Gebietsreform auf die Deutsche Bundespost, Baden-Baden 1979, S. 25.

[123] Schreiben des Innenministers (Köstering) an die Präsidenten der Oberpostdirektionen Dortmund, Düsseldorf, Köln und Münster zur Änderung postalischer Bezeichnungen von Ortsteilen im Zuge der kommunalen Neugliederung, Düsseldorf, 23.1.1975, in: StdABo, BO 10/465.

[124] Vgl. Pöppinghege: Wege, S. 116.

[125] Neue Westfälische vom 20.6.1973: Statt Namen künftig Zahlen für Straßen? 900 Bielefelder Straßen müssen umbenannt werden.

Straße (8) oder Herforder Straße (6) beliebt. Im Neuordnungsrausch wurde spekuliert, ob Bielefeld dem Beispiel nordamerikanischer Städte folgen werde und die Straßen künftig durch Zahlen kennzeichne. Sicher schien nur, dass die neuen Straßennamen nicht mehr als 15 Buchstaben haben würden, weil sonst die EDV-Anlagen streikten.[126]

Im neuen Leverkusen stellte sich aufgrund der kleineren Anzahl der Fusionsbeteiligten dieses Problem zwar nicht so drastisch dar, doch auch dort gab es Straßenbezeichnungen, die zwei- oder dreimal vergeben waren.[127] In Bochum und Wattenscheid waren es 123 Straßennamen, die in beiden Städten vorzufinden waren. So waren die Hans-Böckler-Straße, die Albert-Schweitzer-Straße, der Hellweg, der Waldring oder der Berliner Platz doppelt vertreten. Gleiches galt insbesondere auch für Straßennamen, die sich von einzelnen Ortsbezeichnungen ableiteten, wie die Günnigfelder, Eppendorfer, Höntroper oder Engelsburger Straße. Darüber hinaus gab es 181 Straßenbezeichnungen, die sich sehr ähnelten. Allein in Wattenscheid waren mehr als 2500 Einwohner unmittelbar betroffen.[128] Die städtischen Repräsentanten Wattenscheids und Alt-Bochums verständigten sich darauf, die jeweils kürzere Straße des gleichen Namens umzubenennen, sofern nicht gewichtige lokalhistorische Gründe dagegen sprachen.[129] Die Kosten für die Straßenumbenennungen wurden auf rund 300 000 DM beziffert. Die praktische Umsetzung von rund 150 durchgeführten Umbenennungen zog sich noch über mehrere Monate hin.[130]

Es stellte sich jedoch die Frage, ob die Straßenumbenennungen wirklich erforderlich waren. In Städten wie Berlin oder Bonn wurde der Verwechslungsgefahr durch den Zusatz des Ortsteiles begegnet.[131] Entsprach die Umbenennung auch dem allgemeinen Wunsch nach Eindeutigkeit und wurde die sachliche Notwendigkeit nur selten grundsätzlich bezweifelt, konnte die Maßnahme dennoch auf Widerstände seitens der Bevölkerung und insbesondere der betroffenen Anwohner stoßen. Über die symbolische Bedeutung hinaus waren Briefköpfe zu ändern und die neuen Adressen kundzutun, was mit erheblichen Kosten und Mühen verbunden sein konnte. So sah die Unabhängige Wählergemeinschaft Wattenscheid nach der postalischen Umstellung, die die Aufteilung des Stadtgebietes berücksichtigte, keinen Bedarf mehr für diese aufwändige Aktion.[132] In Bielefeld, wo die

[126] Ebd.; vgl. auch Neue Westfälische vom 30.11.1972: Von 13 Gartenstraßen kann nur eine die Gebietsreform überleben. Etwa 700 Umbenennungen stehen an/Auch Hausnummernbereinigung nötig; Westfalen-Blatt vom 1.3.1973: Dreizehn Gartenstraßen. In Bielefeld 882 Straßennamen doppelt und mehrfach – Änderung erst 1975?; Gespräch der Autorin mit Postoberamtsrat a.D. Günter Stickdorn (Postamt Bielefeld), Bielefeld, 9.9.2003.

[127] Rheinische Post vom 6.11.1974: Opladen „stirbt" bei der Post.

[128] Ruhr Nachrichten vom 16.8.1974: 123 Straßennamen gleich in Bochum und Wattenscheid. Eine Auflistung der doppelten Straßennamen befindet sich in: Westfälische Rundschau vom 12.7.1974: Über hundert Straßen müssen umgetauft werden. Vgl. auch Neudert: Umstrittene Eingemeindung, S.161.

[129] WAZ vom 31.12.1974: Wattenscheid heißt jetzt 464 Bochum.

[130] Vgl. Neudert: Umstrittene Eingemeindung, S.161f.

[131] Ebd.

[132] Ruhr Nachrichten vom 15.5.1976: Das Wattenscheider Wappen erhalten.

Schätzung der Umbenennungskosten schließlich zwischen 650 000 und 750 000 DM schwankten, regte sich ebenfalls Unmut über diese Maßnahme. Obwohl auch die Bezirksvertretung Sennestadt die Notwendigkeit eindeutiger Adressen sah, lehnte sie massenhafte Straßenumbenennungen ab. Die Bezirksvertretung suchte nach einer anderen, für die Bevölkerung weniger belastenden Möglichkeit, die Eindeutigkeit der Straßen und Adressen zu gewährleisten. Insbesondere das Argument, dass der Computer in Bielefelds Stadtverwaltung nicht in der Lage sei, gleiche Straßennamen in unterschiedlichen Ortsteilen zu unterscheiden, wollten die Bezirksvertreter nicht gelten lassen. Schließlich „müsse nicht immer an erster Stelle die Behörde [stehen], an erster Stelle käme der Bürger, dem diese Ämter ja dienten, und der identifiziere sich mit seinem Stadtteil".[133] Überhaupt bestand wenig Neigung, „zugunsten eines Computers oder einiger Behörden in der Anonymität des großen Stadtgebiets zu versinken". Pläne zur Beibehaltung der Straßennamen unter Kennzeichnung der Ortsteile durch Nummern hinter der Stadtbezeichnung wurden schnell verworfen. Diese Maßnahme schien kein geeignetes Instrument zu sein, Missverständnisse auszuräumen. Letztlich mangelte es allerdings an geeigneten Alternativkonzepten, so dass die Straßenumbenennungen vorgenommen wurden.

Mit Blick auch auf andere Kommunen wird deutlich, dass es bei der Umbenennung keine einheitliche Praxis gab. Neben der Größe einer Straße konnte die Zahl der Anwohner und die Dichte der Bebauung als Kriterium herangezogen werden, wie dies etwa in Herne oder Krefeld geschehen ist. Andere Städte wiederum berücksichtigten stärker das Viertelprinzip. Trier behielt immer die älteste Straßenbenennung bei. Karlsruhe oder Regensburg nannten vor allem die Straßen in den neuen Stadtteilen um. Köln verfuhr nach dem Kosten- und Belastungsprinzip. Bei Doppelungen sollte die Straße einen neuen Namen erhalten, deren Umbenennung die wenigsten Kosten für die Stadt verursachte und den kleinsten Eingriff für die Anwohner darstellte.[134]

Postanschrift

Postalisch sollten die aufgelösten oder eingegliederten Kommunen nach der Gebietsreform zunächst ihren Namen einbüßen und nicht mehr in Erscheinung treten. Die Post verzichtete auf die Namen eingemeindeter Kommunen bzw. ersetzte sie durch arabische Ziffern, sofern dort ein Zustellpostamt vorhanden war. Für die Zustellung war nur der neue Gemeindename samt einheitlicher Postleitzahl verbindlich. Etwaige zusätzlich spezifizierende, historisch gewachsene Ortsteilnamen gehörten nicht zur Postanschrift. In dieser Auffassung war die Deutsche Bundespost im Rahmen eines Musterprozesses in drei Instanzen vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden. Die 1969 neu entstandene Stadt Bedburg-Hau hatte gegen die neuen Zustellanschriften, die auf die alten Ortsbezeichnungen ver-

[133] So Bezirksvertreter Schilling (CDU), zit. nach: Neue Westfälische vom 5. 3. 1974: Straßenumbenennung soll jetzt doch „nur" 750 000 Mark kosten. Nachfolgendes Zitat ebd. Vgl. ferner Neue Westfälische vom 6. 3. 1974: Kosten der Straßenumbenennung.

[134] Vgl. Pöppinghege: Wege, S. 102 f.

zichteten und lediglich arabische Ziffern hinter dem neuen Stadtnamen kannten, erfolglos geklagt. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte die postbetrieblichen Änderungen im Rahmen der Organisationsgewalt der Bundespost auch in ihren Auswirkungen auf die Gemeinde und Bürger.[135]

Die Versorgungseinheiten der Post orientierten sich an den neuen kommunalen Grenzen. Die sogenannten Postorte waren im Regelfall deckungsgleich mit einer Stadt oder Gemeinde. Verschiedene Zustellämter innerhalb einer Kommune wurden bundeseinheitlich aus innerbetrieblichen Gründen nüchtern ausschließlich durch hinzugefügte Ziffern unterschieden.[136] Als Referenzgrößen wurde auf Erfahrungen in Großstädten wie Berlin, Hamburg und München verwiesen, wo ein entsprechendes Vorgehen bereits seit Längerem praktiziert wurde. Für die Kennzeichnung verschiedener Zustellpostämter innerhalb einer Stadt stellten die Stadtteile kein zentrales Kriterium dar, vielmehr richtete sich die Einteilung nach organisatorischen und technischen Vorgaben, wie innerstädtischen Verkehrsbedingungen für die Zusteller (Wege zwischen Postanstalt und Zustellbezirke) oder baulichen Möglichkeiten der Bundespost.[137]

Die Bundespost benötigte letztlich für die Umstellung ihrer Postbetriebsorganisation eine längere Vorbereitungszeit, so dass die neuen Regelungen zumeist erst mehrere Monate nach der Gebietsreform wirksam wurden. Ab Oktober 1975 führte die gesamte Stadt Leverkusen die postalische Bezeichnung „5090 Leverkusen". Die bisherigen Postleitzahlen 5670 für Opladen, 5674 für Bergisch Neukirchen und 4019 für Monheim-Hitdorf wurden aus dem amtlichen Postregister gestrichen. Die Namen Opladen oder Bergisch Neukirchen verschwanden aus dem Namensschatz der Bundespost: Angelehnt an die in der Stadt vorhandenen Postzustellämter wurde aus Alt-Leverkusen postalisch „Leverkusen 1", aus Opladen „Leverkusen 3" und aus Bergisch Neukirchen „Leverkusen 31".[138] Entsprechend war aus Sicht der Post Wattenscheid zu „Bochum 6" geworden.[139]

Die Streichung der alten Städtenamen aus dem öffentlichen Straßenbild und im Schriftverkehr musste die Gefühle der Neubürger verletzen. Eine Reduzierung von Wattenscheid auf „Bochum 6", Opladen auf „Leverkusen 3", Sennestadt und Brackwede auf „Bielefeld 11" bzw. „14", von Kettwig auf „Essen 18", von Rheinhausen auf „Duisburg 14" oder von Hohenlimburg auf „Hagen 5" wurde als Provokation empfunden. Verbargen sich hinter solchen Maßnahmen auch zeitgenös-

135 Vgl. Bischoff/Langhammer: Auswirkungen, S. 29–31.

136 Vgl. Der Innenminister NRW: Grundsätze, S. 30–32.

137 Vgl. Bischoff/Langhammer: Auswirkungen, S. 24f.; siehe auch Beantwortung der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Waffenschmidt (CDU) zu den organisatorischen Maßnahmen der Deutschen Bundespost in neugegliederten Gemeinden durch den Innenminister im Namen der Landesregierung vom 6.3.1970, in: Archiv Landtag NRW, 6. WP, Drucksache 1840, auch in: LA Berlin, B Rep. 142–09, Nr. 7356.

138 Hitdorf war postalisch „Leverkusen 17". Vgl. Bischoff/Langhammer: Auswirkungen, S. 35f.; Gert Nicolini: Zweistellig – dreistellig – vierstellig – fünfstellig: Die lokale Geschichte der Postleitzahlen, 6/2008, <www.stadtgeschichte-leverkusen.de/kurzberichte/2008.html (12.10.2010)>. Siehe auch Kölnische Rundschau vom 5.11.1974: Opladen verliert auch seine Postleitzahl; Rheinische Post vom 6.11.1974: Opladen „stirbt" bei der Post.

139 Zu den Zustellbereichen in Bochum siehe Bischoff/Langhammer: Auswirkungen, S. 24.

sische Rationalisierungsvorstellungen, so schürten sie vor Ort die Aversionen gegen den Zusammenschluss.

Die Post verteidigte ihr Vorgehen gegenüber der Bevölkerung und den an der Pflege von Tradition, Heimatdenken und Fremdenverkehr interessierten Verbänden und Einrichtungen, aber auch gegenüber Wirtschaftsunternehmen und Industriebetrieben, die auf die Nennung der alten Namen beharrten. Um den Postverkehr aufrechtzuerhalten und auf Dauer zu verbessern, sollte sich die Bezeichnung der Bestimmungsorte von Postsendungen allein durch postbetriebliche, verkehrstechnische und wirtschaftliche Gesichtspunkte ergeben. Dies schloss auch Zentralisierungen im Posteingang und in der Zustellung ein. Grundsätzlich waren für die neuen Städte und Gemeinden in Übereinstimmung mit dem von der zuständigen Landesregierung bestimmten politischen Gemeindenamen einheitliche postamtliche Ortsbezeichnungen festzusetzen.[140] Aus Sicht der Bundespost gab es für Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen, Verbände und Privatpersonen dennoch weiterhin vielfältige Möglichkeiten, alte Ortsnamen auf Werbemitteln, Briefbogen und im Schriftverkehr neben der postamtlichen Ortsbezeichnung zu verwenden. Ebenso bestand die Möglichkeit, unterhalb der neuen Ortsbezeichnung – obgleich für die Zustellung bedeutungslos – die alte Ortsangabe zu setzen.[141]

Das betriebsbedingte Festhalten der Post an den kurzen Anschriften blieb in der Kritik. Gemeinden und Bürger, die sich mit dem Wegfall alter Ortsbezeichnungen nicht abfinden wollten, drängten auf die Aufnahme früherer Ortsbezeichnungen in die Postanschrift. Der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid ermunterte die Bevölkerung immer wieder ausdrücklich, die alten Ortsnamen zu verwenden und sich nicht in administrativ-technokratische Strukturen zwängen zu lassen. Er verglich die Stadt-Teile mit Mitgliedern einer Stadt-Familie und fragte ironisch: „Würden Sie Ihren Familienmitgliedern die Vornamen nehmen und Ihre Angehörigen mit Müller 1, Müller 2 usw. anreden?“ Im April 1976 lenkte der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen dahingehend ein, dass die für die Zustellung irrelevanten alten Ortsnamen in die Postanschrift aufgenommen werden konnten. Der traditionsbewusste Bürger konnte nun seiner Postadresse wieder die frühere Ortsangabe in alter Reihenfolge hinzufügen. Der neue Stadtname (Bestimmungsort) samt Postleitzahl musste allerdings durch eine Leerzeile abgesetzt werden. Dieser Kompromiss trug aus Sicht der Oberpostdirektionen zu „einer weitgehenden Entspannung und Beruhigung“ der Bevölkerung und Gemeinden bei.[142]

Telefonnetz

Das Telefonnetz zahlreicher Städte verweist mit den verschiedenen Ortsnetzen bis in die Gegenwart auf die Eingliederung und den Zusammenschluss von verschie-

[140] Vgl. Gscheidle: Deutsche Bundespost, S. 1265f.
[141] Schreiben des Oberkreisdirektors Olpe an den Landkreistag NRW zu den Maßnahmen von Bundespost und Bundesbahn im Anschluss an die kommunale Neugliederung, Olpe, 21.9.1970, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr. 7356.
[142] Bischoff/Langhammer: Auswirkungen, S. 60–66, Zitat S. 62.

denen Kommunen. Dies ist auch in Bielefeld der Fall. Bereits bei der Behördenanhörung hatte die Deutsche Bundespost (Oberpostdirektion Münster) darauf hingewiesen, dass Groß-Bielefeld verschiedene Fernsprechbereiche haben werde.[143] Die konkrete Ausgestaltung des Telefonnetzes oblag allein der Deutschen Bundespost. Diese sah sich aus technischen und finanziellen Gründen nicht in der Lage, ihre Fernsprechbereiche den neuen kommunalen Grenzen anzupassen. Eine Zusammenführung der Ortsnetze sei ohne größere Investitionen nicht zu bewerkstelligen.[144]

Nach der Gebietsreform wurde von der Bundespost die Anpassung der Ortsnetzgrenzen an die neuen Gemeindegrenzen, die Neuabgrenzung der amtlichen Fernsprechbereiche sowie die Eintragung der Fernsprechteilnehmer in ein einheitliches, amtliches Telefonbuch erwartet. Die Städte und Kreise wünschten ein einheitliches Ortsnetz für jede Stadt. Es könne nicht sein, dass ein Teil der Bevölkerung ihre Verwaltung nur über Ferngespräche erreiche.[145] Auch seien Schwierigkeiten im Notruf aufgetreten, wie die Stadt Hattingen berichtete. Gebietsteile der benachbarten Städte Essen, Sprockhövel und Herbede gehörten zum Ortsnetz Hattingen, so dass Notrufe aus diesem Gebiet bei der Feuerwache in Hattingen und nicht bei den Feuerwachen der zuständigen Städte eingingen.[146] Die kommunalen Spitzenverbände bündelten die Beschwerden und Klagen ihrer Mitgliedskörperschaften und kritisierten beim Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen diese „Mißhelligkeiten",[147] die die Integration in den Gemeinden erschwerten:[148] Nicht nur, dass nicht alle Bürger einer Stadt demselben Ortsnetz angehörten, auch das Fehlen eines umfassenden Telefonbuches mit allen Anschlüssen der Stadt wurde bemängelt. Dies habe „sowohl für den von der Verwaltung zu führenden wie für den privaten Telefonverkehr äußerst nachteilig[e] und zeitaufwendig[e]" Folgen.[149] Wurden auch nach der Gebietsreform alle An-

[143] Vermerk (Köstering/Innenministerium) anlässlich des Behördentermins in Bielefeld am 25.3.1971, in: LA NRW R, NW 486–87.

[144] Vgl. z.B. Schreiben des Oberkreisdirektors von Wiedenbrück an den Landkreistag NRW zu den Maßnahmen von Bundespost und Bundesbahn im Anschluss an die kommunale Neugliederung, Wiedenbrück, 7.10.1970, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr.7356; Schreiben des Kreises Herford an den Landkreistag NRW zu den Maßnahmen der Bundespost und der Bundesbahn im Anschluss an die kommunale Neugliederung, Herford, 24.9.1970, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr.7356.

[145] Schreiben des Oberkreisdirektors von Soest an den Landkreistag NRW zu den Maßnahmen von Bundespost und Bundesbahn im Anschluss an die kommunale Neugliederung, Soest, 24.9.1970, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr.7356; Bischoff/Langhammer: Auswirkungen, S.76f.

[146] Schreiben des Deutschen Städtebundes an die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu den Maßnahmen von Bundespost und Bundesbahn im Anschluss an die kommunale Neugliederung, Düsseldorf, 2.10.1970, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr.7356.

[147] Schreiben des Deutschen Städtetages an den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen zu den Telefonbuchbezirken, [Köln], 2.12.1976, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr.7360.

[148] Eildienst LKT NW, Nr.18/76/160, auch in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr.7360.

[149] Schreiben des Deutschen Städtetages an den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen zu den Telefonbuchbezirken, [Köln], 2.12.1976, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr.7360.

schlüsse der Stadt Bielefeld in einem Telefonbuch vereint, so weist das derzeitige Telefonbuch neben dem Ortsnetz Bielefeld noch immer die Ortsnetze Sennestadt und Jöllenbeck aus.

Das Telefonnetz in Leverkusen kennt heute ebenfalls noch die Ortsnetze Leverkusen, Opladen und Hitdorf. Auch in Bochum vollzog die Deutsche Bundespost in ihrem Telefonnetz den Zusammenschluss mit Wattenscheid nicht. Es gab weiterhin zwei Ortsnetze, und zwar Bochum und Bochum-Wattenscheid. Im Fernsprechverkehr behielt Wattenscheid seine Vorwahlnummer 02327. Da allerdings zahlreiche Rufnummern innerhalb der Gesamtstadt doppelt vorkamen, wurden größere Verwirrungen im Fernsprechverkehr befürchtet. Um in Bochum die Nummernkapazität zu erhöhen, wurde die Bochumer Vorwahl bereits zum 1. November 1974 verkürzt. Statt wie bisher 02321 lautete die neue Vorwahl nur noch 0234.[150] Die kürzere Vorwahl samt sechsstelliger Rufnummern bot nun genügend Reserve, bei Bedarf die Wattenscheider Telefonnummern in das Bochumer Netz zu integrieren.

Letztlich waren vor allem finanzielle Gründe ausschlaggebend für die Beibehaltung der alten Ortsnetze. Der Post war es untersagt, neuordnungsbedingte Anpassungskosten an die Telefonkunden weiterzugeben, so dass sie es beim alten Telefonnetz beließ. So blieb es in Bochum genau wie in den anderen Städten bei mehreren Vorwahlen innerhalb eines Stadtgebietes.[151] Drängten auch die Kommunen auf ein einheitliches Telefonnetz, so scheint zumindest die Bevölkerung die Beibehaltung verschiedener Ortsnetze innerhalb eines Stadtgebietes gelassen hingenommen zu haben. Zumindest ließ sich in den Beispielstädten diesbezüglich kein größeres Engagement konstatieren.

Bahnhöfe und Haltepunkte

Die Stadtverwaltungen strebten zumeist unmittelbar nach der Neuordnung die Anpassung der Bahnhofsbezeichnungen an die geänderten kommunalen Verhältnisse an. Hatte die Kernstadt Bielefeld zwei Bahnhöfe besessen, so verfügte das neue Bielefeld über sieben Bahnhöfe und drei Haltepunkte. Die Stadt wünschte, die Namen der hinzugewonnenen Bahnhöfe um ein vorgesetztes „Bielefeld“ zu erweitern. Die Deutsche Bundesbahn aber hatte unter Verweis auf ihre Organisationshoheit kein Interesse an dieser Änderung, genügten die bisherigen Bahnhofsbezeichnungen doch ihren Ansprüchen an eine kurze, unverwechselbare Kennzeichnung.

Da sich neben Bielefeld auch zahlreiche andere Städte mit entsprechendem Anliegen an die Bundesbahn wandten, fanden mehrere Besprechungen zwischen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Deutschen Bundesbahn-Hauptverwaltung und dem Bundesverband Deutscher Eisenbahnen statt, in denen die Bahn auf die finanzielle Dimension einer flächendeckenden Namensänderung hinwies. Die Kosten für einen kleinen Bahnhof beliefen sich auf 14 000 DM und für einen größeren auf 220 000 DM. Bundesweit wurden die Kosten auf rund

[150] WAZ vom 27. 7. 1974: Für das Fernmeldeamt bleibt Wattenscheid selbständig.
[151] Ebd.; WAZ vom 18. 4. 1974: WAT behält seinen guten Ruf.

40 Mio. DM beziffert. Diesen Kosten stand aus Sicht der Bahn kein organisatorischer oder wirtschaftlicher Mehrwert gegenüber. Nun bezweifelten die kommunalen Spitzenverbände auch gar nicht die Organisationshoheit der Bahn hinsichtlich der Wahl ihrer Bahnhofsbezeichnungen. Falls sich die Bundesbahn dabei jedoch eines Gemeindenamens bediente, was die Regel war, hatte sie das öffentlich-rechtliche Namensrecht der Gemeinden zu beachten. Danach musste sie den amtlichen Gemeindenamen verwenden, in deren Gebiet der Bahnhof lag. Die Beibehaltung alter Gemeindenamen verletze – so die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände – das Namensrecht der Gesamtkommune: „Es wird damit der Eindruck erweckt, als ob der alte Gemeindename nach wie vor weiterbestehe."[152]

Für die Bahn stellten die Bahnhofsbezeichnungen „kein Namensschutzproblem, sondern vielmehr ein bahnfachliches Problem" dar, um „eine reibungslose und bestmögliche Verkehrsbedienung" zu gewährleisten.[153] Da der Bahnhofsname eine Dienststelle der Bahn und nicht die Gemeinde bezeichnete, auf deren Gebiet diese Dienststelle lag, war die Bahn grundsätzlich frei in der Wahl der Bahnhofsnamen. Die Beibehaltung der bisherigen Bezeichnungen verletzte weder das Namensrecht der Städte, noch wurden bahnfachliche Interessen beeinträchtigt. Eine Pflicht zur Namensänderung bestand lediglich im Fall irreführender Bahnhofsnamen, die Verwechslungen zuließen, oder wenn sich die Schreibweise eines Ortsnamens änderte. Daher räumte die Bahn zwar ein, dass durch die kommunale Neuordnung vielerorts die bestehene Kongruenz zwischen den Bahnhofsbezeichnungen und den Gemeindenamen verloren gegangen sei. Einen Handlungsbedarf leitete sie daraus aber nicht ab, da die untergegangenen Gemeinden in der Regel als Ortsteile in die neuen Städte eingingen, so dass die alten Gemeindenamen als Ortsteilnamen bestehen blieben.[154]

Nachdem die Bundesbahn-Zentrale die Änderungsanfrage der Stadt Bielefeld zunächst abgelehnt hatte, erklärte sich schließlich die örtliche Generalvertretung mit einer Umbenennung einverstanden, sofern die Stadt die anfallenden Kosten in Höhe von 50 000 DM pro Bahnhof trug.[155] Für den Bahnhof in Brackwede hielt die Bahn jedoch die Umbenennung in Bielefeld-Süd statt in Bielefeld-Brackwede für zweckmäßiger. Neben Bielefeld bemühten sich auch Städte wie Aachen, Mönchengladbach, Neuss, Essen, Münster, Telgte, Bad Salzuflen, Erkrath, Siegen, Lüdenscheid oder Iserlohn um eine Angleichung der Bahnhofsbezeichnungen in

[152] Ergebnisniederschrift über die Besprechung am 17. 12. 1974 zwischen der Deutschen Bundesbahn-Hauptverwaltung, dem Bundesverband Deutscher Eisenbahnen und den kommunalen Spitzenverbänden, Köln, 8. 4. 1975, in: StdABo, BO 10/465.

[153] Ebd.

[154] Schreiben des Bundesministers für Verkehr an den Deutschen Städtetag zur Umbenennung von Bahnhöfen der Deutschen Bahn im Zuge der kommunalen Neuordnung, Bonn, 24. 9. 1969; Antwortschreiben der Deutschen Bundesbahn/Bundesbahndirektion Essen an den Oberstadtdirektor Münsters hinsichtlich dessen Bitte um Änderung von Bahnhofsnamen im Bereich der neuen Stadt Münster, Essen, 22. 1. 1975, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr. 7356.

[155] Schreiben des Oberstadtdirektors Bielefeld an den Städtetag NRW zur Bahnhofsbezeichnung nach der Gebietsreform, Bielefeld, 28. 5. 1976, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr. 7356.

ihrem neuen Stadtgebiet. Außerhalb Nordrhein-Westfalens sind mit gleichem Anliegen z. B. die Städte Kiel, Mainz, Koblenz, Karlsruhe, Tübingen, Lörrach, Neumünster und Neuwied an die Bundesbahn herangetreten.[156] Es ging fast ausnahmslos um die Benennung von Stadtteil-Bahnhöfen und um den Wunsch, der bisherigen Bahnhofsbezeichnung den Namen der Gesamtstadt voranzustellen.[157] Die Bahn stellte auch hier Umbenennungen in Aussicht, falls die Städte die entsprechenden Kosten übernahmen. Im Fall Münster sollten die Kosten z. B. 100 000 DM zuzüglich Mehrwertsteuer (11 Prozent) betragen.[158]

Wurde seitens der Kommunen auch der Wunsch nach der Einheitlichkeit der Bahnhofsbezeichnungen in einem Stadtgebiet mit der Verbesserung der Orientierung gerechtfertigt, war das Insistieren auf diese Namensänderungen vor dem Hintergrund der neuen Größen- und Machtverhältnisse nicht zuletzt auch Ausdruck des gewachsenen kommunalen Selbstbewusstseins. Einzelne Städte wie z. B. Mainz zahlten die Änderungskosten,[159] andere Städte gaben sich zögerlich, und letztlich scheiterten die Anpassungsbestrebungen häufig an Kosten- und Sparsamkeitserwägungen. So auch in Bielefeld, wo es heute noch die alten Bahnhofsbezeichnungen Brackwede und Sennestadt gibt.[160] Im Streckennetz der Bahn existierten auch Wattenscheid, Opladen oder Wanne-Eickel fort. Es waren vornehmlich Finanzargumente und weniger Identitätserwägungen, die das Überdauern alter Bahnhofsnamen möglich machten.

Die Diskussionen und Auseinandersetzungen um Bahnhofsnamen und alte Ortsbezeichnungen haben gezeigt, wie viel Einfluss die Bundesbahn und auch die Bundespost hatten. Werden beide Unternehmen auch heute stärker als Dienstleistungsunternehmen wahrgenommen, oblag ihnen als Bundesbehörden hinsichtlich der Bewältigung von Neuordnungsfolgen in ihrem Bereich Entscheidungskompetenz. Die Argumentation in Sachen Ortsnamen oder Postleitzahlen ließ dabei die Übermacht des Planungsgedankens der Zeit erkennen, dem andere Interessen untergeordnet wurden. Hier zeigt sich deutlich, wie zur Erhöhung von Rationalität der Verlust von Identität in Kauf genommen wurde. Lediglich das Kostenargument schien dem Planungs- und Rationalitätsdenken Schranken setzen zu können.

[156] Liste: Gemeinden, die eine Änderung von Bahnhofsnamen nach der kommunalen Neugliederung verlangen, Köln, 8. 10. 1975; Liste: Zusammenstellung von Fällen, in denen Gemeinden die Änderung von Bahnhofsbezeichnungen von der Deutschen Bundesbahn verlangen, undat., beide Auflistungen in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr. 7356; Liste: Gemeinden, die eine Änderung von Bahnhofsnamen nach der kommunalen Gebietsreform wünschen, Köln, 21. 6. 1976, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr. 7355.

[157] Schreiben des Städtetags NRW (Schleberger) an die Mitgliedsstädte zu Bahnhofsbezeichnungen nach der kommunalen Gebietsreform, Köln, 4. 3. 1976, in: StdABo, BO 10/465.

[158] Schreiben der Deutschen Bundesbahn/Bundesbahndirektion Essen an den Oberstadtdirektor Münsters hinsichtlich dessen Bitte um Änderung von Bahnhofsnamen im Bereich der neuen Stadt Münster, Essen, 22. 1. 1975, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr. 7356.

[159] Liste: Gemeinden, die eine Änderung von Bahnhofsnamen nach der kommunalen Neugliederung verlangen, Köln, 8. 10. 1975, in: LA Berlin, B Rep. 142-09, Nr. 7356.

[160] Schriftliche Mitteilung der DB Stationen & Service AG/Bahnhofsmanagement Bielefeld (Frank Heim), Bielefeld, 5. 4. 2006.

Mehr als dreißig Jahre nach der Gebietsreform gibt es nun seit geraumer Zeit auf Initiative des Verkehrsministeriums die Bestrebung, die Namen der Bahnhöfe in Nordrhein-Westfalen zu vereinheitlichen. Der neue NRW-Tarif, ein vereinfachter Tarif für Nordrhein-Westfalen, unterscheidet nicht mehr nach einzelnen Bahnhöfen, sondern nach Städten. Künftig soll bei der Bahnhofsbezeichnung immer zuerst die Stadt, dann der jeweilige Ortsteil folgen.[161] Im niederrheinischen Rees, wo der Umbenennung der drei Bahnhöfe entsprechend den neuen Vorgaben von städtischer Seite bereits zugestimmt wurde, hieß es in den betroffenen Stadtteilen missmutig: „Jetzt geht wieder ein Stück altes Haldern verloren."[162] Aus den drei alten Bahnhöfen „Empel-Rees", „Haldern (Rheinland)" und „Millingen bei Rees" wird künftig „Rees" mit den per Bindestrich angehängten Ortsteilen Empel, Haldern und Millingen.

Kraftfahrzeugkennzeichen

Waren auch aus politischer und administrativer Perspektive die Gebiets- und Verwaltungsreformen als Erfolg gewertet worden,[163] so erwies sich trotz der prognostizierten Steigerung der Leistungsfähigkeit die Integrationskraft der neuen Gemeinden häufig als sehr viel schwächer als die der eingegliederten Ortsteile. Häufig fühlte sich die eingemeindete Bevölkerung vernachlässigt. In Wattenscheid wurde als Beleg für diese Vernachlässigung u. a. der Verfall des denkmalgeschützten Wattenscheider Rathauses, „ein Symbol für den Bürgersinn",[164] angeführt. Selbst das darin untergebrachte Stadtarchiv, das Gedächtnis der Stadt, wurde wegen Feuchtigkeit und Pilzbefall geschlossen.

Der anhaltende Autonomiewille einzelner Orts- und Stadtteile spiegelte sich in vielfältiger, nicht selten in sehr unkonventioneller Weise wider: Beispielhaft können Lieder, Hörspiele[165] oder das möglichst lange Festhalten an alten Gemeindenamen und Kraftfahrzeugkennzeichen wie z. B. WAT (Wattenscheid), WAN (Wanne-Eickel), BOH (Bocholt), AH (Kreis Ahaus), OP (Rhein-Wupper-Kreis mit Kreisstadt Opladen) etc. genannt werden. Neuordnungskritiker griffen immer wieder das eingängige Kürzel ihrer kreisfreien Stadt bzw. Kreisstadt auf.

Der mit der Eingemeindung verbundene Wegfall alter Stadtnamen hatte zwangsläufig auch Folgen für die Autokennzeichnung. Zukünftig sollten alle Kraftfahrzeuge die Buchstabenkennung der neuen kreisfreien Städte und Kreise

[161] Schriftliche Mitteilung des Ministeriums für Bauen und Verkehr NRW (Stiephaudt), Düsseldorf, 23. 4. 2008, darin: Informationspapier von Diplom-Ingenieur Dirk Meinhard zur Umbenennung von Bahnhöfen in NRW – Hintergründe und Umfänge zur Sitzung des LAK Tarif/Vertrieb NRW am 22. 11. 2007 in Düsseldorf.

[162] Rheinische Post vom 17. 3. 2008: Neue Namen für die Bahnhöfe.

[163] Ellwein: Das Dilemma, S. 73.

[164] Stellungnahme des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid (Hülder) in der Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik zur Selbstständigkeit von Kettwig und Wattenscheid, Sitzung vom 6. 11. 1996, in: Archiv Landtag NRW, Ausschuss für Kommunalpolitik, 12. WP, Ausschussprotokoll 12/389, S. 2.

[165] Siehe z. B. WAZ vom 5. 12. 1991: Wattenscheid unabhängig – und was danach passierte. Satirisches Hörspiel aus der Distanz der Unbeteiligten.

führen. Um ihren Protest gegen ein „BO-Kennzeichen" zu unterstreichen und den anhaltenden Wattenscheider Autonomiewillen zu demonstrieren, verteilte die Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" kurz nach dem Inkrafttreten der Neuordnung 15000 WAT-Kfz-Aufkleber.[166] Die Umstellung des Kraftfahrzeugbestandes erfolgt allerdings nicht schlagartig, sondern sukzessive bei jeder Neuanmeldung. Die alten Autokennzeichen blieben so lange gültig, bis das Kraftfahrzeug abgemeldet, verkauft oder verschrottet wurde. Auf nostalgischen Autotreffen, z. B. dem sogenannten WAT-Treffen in Wattenscheid, wurden die Fahrzeuge mit entsprechendem Kennzeichen bald stolz und wehmütig zugleich zur Schau gestellt.[167]

Galt auch das alte Kfz-Kennzeichen in der Regel als Symbol für die Wertschätzung der Stadt und den Selbstständigkeitswillen der dort lebenden Bürger und Bürgerinnen, so ist die alleinige Existenz solcher Kennzeichen sowie ihre quantitative Abnahme nach der Gebietsreform wenig aussagekräftig für die Einschätzung der Integrationsbereitschaft der Bevölkerung. Stärker als das Interesse am Erhalt des noch auf die Selbstständigkeit der alten Kommune verweisenden Kennzeichens erwiesen sich im Zeitablauf die bereits benannten Sachzwänge wie Verkauf oder Verschrottung der Autos, die zur Aufgabe des alten Kennzeichens führten. Auf der anderen Seite musste eine hohe Anzahl von angemeldeten alten Kfz-Kennzeichen auch lange nach der Neuordnung nicht zwangsläufig Ausdruck einer großen Wertschätzung für die alte Kommune innerhalb der Bevölkerung sein. Vielmehr konnte eine entsprechend große Zahl alter Kennzeichen auch der Langlebigkeit landwirtschaftlicher Nutzfahrzeuge und Anhänger in ländlich strukturierten Regionen geschuldet sein.[168]

Der Wattenscheider Unternehmer Klaus Steilmann wie auch der Getränkehandel Aquella meldeten allerdings aus Ablehnung der Eingemeindung nach der Neuordnung ihre Privat- und Firmenfahrzeuge nicht in Bochum, sondern in der Nachbarstadt Essen an.[169] Dieses Verhalten spiegelt den bereits konstatierten Befund wider, dass die Neuordnung nicht grundsätzlich abgelehnt wurde, sondern nur die konkrete Maßnahme vor Ort. So gehörte die Stadt Essen genau wie Bochum zu den Neuordnungsprofiteuren, was Steilmann nun nicht zu stören schien. Die Stadt Kettwig war gegen den erklärten Willen der betroffenen Bevölkerung mit Essen zusammengeschlossen worden. Kettwig hatte sich genau wie Wattenscheid bis zuletzt gegen diese Maßnahme gesträubt und erfolglos geklagt. Nach

166 Ruhr Nachrichten vom 14. 3. 1975: 15000 WAT-Aufkleber sollen Eigenständigkeit demonstrieren.

167 Vgl. Andrea Nowak: Der Weg der Stadt Bochum zur kommunalen Gebietsreform vom 1. Januar 1975 im Spiegel der Presse, unveröffentl. Staatsexamensarbeit, Bochum 1990, S. 55 f., 115–125, in: StdABo.

168 Dies trifft z. B. auf den ländlich strukturierten Kreis Borken zu, wo das alte Kennzeichen der ehemals kreisfreien Stadt Bocholt BOH immer noch vergleichsweise stark verbreitet ist. Vgl. telefonische Mitteilung des Kreises Borken (Norbert Nießing), Borken, 2. 11. 2005.

169 Der Sportfunktionär Paul Hoffmann aus Rheinhausen bezeugte in gleicher Weise seinen Protest gegen die Eingemeindung Rheinhausens nach Duisburg, indem er seinen Pkw nicht in Duisburg, sondern in Essen anmeldete. Vgl. Gespräche der Autorin mit Klaus Steilmann, Bochum-Wattenscheid, 13. 10. 2003, mit Jost Benfer, Bochum-Wattenscheid, 27. 9. 2007, und mit Paul Hoffmann, Duisburg-Rheinhausen, 18. 6. 2008.

der Neuordnung stritten Kettwiger Bürger zusammen mit Wattenscheidern, Porzern, Rheydtern und Hohenlimburgern für die Rückgemeindung ihrer früheren Stadt.[170]

In seiner Befragung der Brackweder Bevölkerung vier Jahre nach Abschluss der Neuordnung stellte Hans-Hermann Zahn fest, dass die „Gebietsreform als ‚Verwaltungs'reform […] aus Sicht der Bürger durchaus erfolgreich" sei, sahen sie doch die technischen Ziele der Neugliederung mit der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Wesentlichen erfüllt. Dies galt allerdings nicht für die politischen Ziele der Reform, wie etwa die Erhaltung und Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls innerhalb einer Gemeinde im soziologischen und politischen Sinne. Dort zeigten sich Integrationsschwierigkeiten und Beharrungstendenzen. Sozial und emotional waren die Neubürger Bielefelds noch immer überwiegend in ihren Altgemeinden verwurzelt. Nach der Neuordnung hatte „im Bewußtsein der einzelnen Bürger der Stellenwert der Stadtkommune […] abgenommen" und damit einhergehend auch das kommunalpolitische Bürgerengagement.[171] Einig waren sich Bürger und Kommunalpolitiker darin, dass mit der Reform trotz der Kompensationsbemühungen Bürgernähe eingebüßt worden war.[172]

Vor dem Hintergrund, dass die Gebietsreform in Bielefeld vergleichsweise ruhig und unproblematisch verlaufen war, konnte es in den Städten, in denen die Neuordnung für anhaltenden Streit gesorgt hatte, zu ganz anderen Einschätzungen kommen. In Bochum-Wattenscheid führte der Diplom-Soziologe Franz-Josef Land im Auftrag des Heimat- und Bürgervereins im März/April 1979 eine Bürgerbefragung durch, die die stark ablehnende Haltung der Wattenscheider Bevölkerung gegenüber dem Zusammenschluss belegte.[173] Die Mehrheit der Befragungsteilnehmer bezeichnete sich als entschiedenen Gegner der Eingemeindung. Interessant an dieser Befragung war, dass sich die ablehnende Haltung der Wattenscheider Bevölkerung im Vergleich zur Zeit vor Inkrafttreten der Reform prozentual betrachtet sogar noch leicht erhöht hatte.

Tab. 9: Akzeptanz der Neuordnung in Wattenscheid vor und nach der Eingemeindung 1979[174]

In%	vor der Eingemeindung	vier Jahre nach der Eingemeindung
Dafür	1,8	1,6
Dagegen	94,6	95,6
Gleichgültig	1,9	1,5
Keine Meinung	1,8	1,3

[170] Vgl. ferner Kap. VI.

[171] Zahn: Die Einstellung, S. 213–215, die beiden Zitate S. 213 f.; vgl. ders.: Bürgernähe, S. 179–189.

[172] Vgl. Vogelsang: Geschichte, Bd. 3, S. 549 f., mit Verweis auf StdABi, Westermannsammlung, G 800, Bd. 6.

[173] Franz-Josef Land: Wattenscheid. 4 Jahre nach der Eingemeindung. Ergebnis und Analyse einer Befragungsaktion vom April 1979, Bochum-Wattenscheid 1980.

[174] Land: Wattenscheid, S. 37 f. (2912 befragte Personen). Zur Befragung vgl. Kap. VI. 1.

Im Verhältnis von Bochum und Wattenscheid hatte sich gezeigt, dass eine Erfolg versprechende Integrationspolitik schwerlich gegen den erklärten Willen der eingemeindeten Stadtteile und Bevölkerung betrieben werden konnte. Kurz- bis mittelfristig betrachtet war vor allem den oktroyierten Vereinheitlichungsmaßnahmen kein Erfolg beschieden. Die vielleicht aus Rationalisierungserwägungen und aus gesamtstädtischer Perspektive nachvollziehbaren Streichungen der Namen und Symbole der eingemeindeten Kommunen aus dem öffentlichen Raum mussten von der eingemeindeten Bevölkerung als Reizmaßnahmen empfunden werden, die weitere Aversionen gegen die Zusammenlegung und vor allem gegen die Kernstadt hervorriefen.

Eine Alternative war ein besonderes Entgegenkommen der Repräsentanten der aufnehmenden Städte gegenüber den neuen Stadtteilen. Ein solches Entgegenkommen konnte z. B. neben der Übertragung umfangreicher Rechte und Entscheidungsbefugnisse auf die Bezirksvertretungen in großzügigen Zugeständnissen im Umgang mit den alten Namen und Hoheitszeichen bestehen. Über symbolische und politische Gesten konnten die Vertreter der Gesamtstadt öffentlich Verständnis für die Neubürger signalisieren und ihren Respekt vor den Leistungen und der Tradition der ehemals selbstständigen Kommune und dem Leistungsvermögen und Selbstverständnis der neuen Stadtteile bekunden. Langfristig betrachtet konnte der auf diese Weise zum Ausdruck gebrachte sichtbare Wille der Gesamtstadt zur Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der neuen Stadtteile dazu beitragen, die Identifikation der Neubürger mit der Gesamtstadt samt ihren Werten und Zielen zu steigern.[175]

4. Stadt- und Stadtteilfeste

Städtische Feste und Feiern sind mehr als Ausschmückung des Alltags und der Politik.[176] Vor dem Hintergrund der Gebietsreform waren Stadt- und Stadtteilfeste Teil einer symbolischen Kommunikation im Hinblick auf städtische Integrations- und Abgrenzungsbestrebungen. Feste und Feiern fungierten sowohl auf Stadtteil- als auch auf gesamtstädtischer Ebene als kulturelle und symbolische Praxis zur Erzeugung oder zum Erhalt einer Gemeinschaft. Als „Akte der Selbstvergewisserung" und identitätsstiftende Inszenierungen, die Emotionen hervorriefen und Erinnerungen gestalteten, waren sie „Konstituenten sozialer Realität".[177]

In Bielefeld wurde kurz nach dem Zusammenschluss 1975 erstmals der seitdem jährlich stattfindende „Leineweber-Markt", ein großes Stadtfest mit Musik-, Tanz- und Folkloreprogramm, Theater und Innenstadtkirmes, veranstaltet. Der Name des Festes verwies auf die lange Tradition des bedeutenden Leinengewerbes in der

175 Vgl. Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 181.

176 Vgl. Katrin Minner: Erinnerung und Modernität – Westfälische Ortsjubiläen im Dritten Reich, Münster 1999, S. 9–12, 15f., 21–23; siehe auch Saldern: Herrschaft, S. 30–36.

177 Saldern: Symbolische Stadtpolitik, S. 50; vgl. auch Everhard Holtmann: Kommunale Identität als gemeinschaftliche Inszenierung. Stadtjubiläen in der frühen Nachkriegszeit: 700 Jahr-Feier in Kamen 1948 und Unna 1950, in: Westfälische Forschungen 41 (1991), S. 89–105.

Region und war unter Beteiligung der Bevölkerung ausgesucht worden. Der „Leineweber-Markt" sollte, so Rat und Verwaltung, „das Zusammengehörigkeitsgefühl der durch die kommunale Neuordnung zusammengeschlossenen Bürger der Großstadt Bielefeld stärken und gleichzeitig die Attraktivität der Ostwestfalen-Metropole für das ganze Umland erhöhen".[178] Vier Jahre später institutionalisierte die Stadt zudem das Sparrenburgfest. Mit mittelalterlichem Marktgeschehen vor historischer Burgkulisse warb die Stadt für sich und bot ihren Bürgern ein unterhaltsames Vergnügungsprogramm.[179]

Neben diesen gesamtstädtischen Veranstaltungen etablierte sich schnell eine Reihe von Stadtteilfesten wie der „Milser Treff" (1974),[180] die „Glückstalertage" in Brackwede (1975), der „Stiftsmarkt" in Schildesche (1975), der „Heeper Ting" (1978), das „Sennefest" in Senne (1978) oder der „Jürmker Klön" in Jöllenbeck (1979). Ergriffen zunächst auch häufig die Bezirksvorsteher und zahlreiche Vereinsvorsitzende (Heimatvereine, Reiter- und Sportvereine, Kirchengemeinden, Freiwillige Feuerwehren und Kaufmannschaften) die Initiative für das Fest, um das Vereinsleben sowie die Freizeitangebote, die Kaufkraft und die Stadtteilverbundenheit zu stärken, so übernahmen in der Regel bald die jeweiligen Werbe- und Interessengemeinschaften und damit der Einzelhandel vor Ort die Hauptträgerschaft dieser Veranstaltungen.[181]

Anders als in Bielefeld lassen in Bochum-Wattenscheid einzelne Feste die Spannungen im ungeliebten Zusammenschluss sichtbar werden. Hatte bereits die 555-Jahr-Feier der Stadt Wattenscheid 1972 zu Beginn der heißen Neugliederungsphase einer Zurschaustellung der Leistungsfähigkeit der Mittelstadt im Kampf um den Erhalt der kommunalen Selbstständigkeit gedient,[182] so war auch die Ausrichtung späterer Feste in Wattenscheid, wie das Stadtfest 1976, stets eine Demonstration ungebeugten Selbstbewusstseins nach der Eingemeindung. Der alte Rat der Stadt Wattenscheid hatte in einem letzten Anlauf gegen die Neuordnung vor dem Verfassungsgerichtshof in Münster die Wiederaufnahme der Verfassungsbeschwerde der Stadt Wattenscheid gegen das Ruhrgebiet-Gesetz beantragt. Zur Unterstreichung des Willens und der Fähigkeit der Wattenscheider zur kommunalen Selbstständigkeit veranstaltete der Heimat- und Bürgerverein am 24. und 25. September 1976 ein großes Fest in der Stadthalle. In dem um Spenden werbenden Schreiben des Vereins hieß es: „Um noch vor den Bundestagswahlen unübersehbare Signale zu setzen und die auf dem Rechtsweg eingeleiteten Maßnahmen zur Wiedererlangung der Selbständigkeit Wattenscheids wirksam zu un-

[178] Zit. nach Sunderbrink/Wagner: Das war das 20. Jahrhundert, S. 79.
[179] Vgl. Vogelsang: Geschichte, Bd. 3, S. 549.
[180] Der Milser Treff ging aus dem ein Jahr zuvor gefeierten Fest der Kirchengemeinde hervor. Vgl. telefonische Mitteilung vom Milser Treff – Dachorganisation der Vereine/Verbände/Einrichtungen (Rüdiger Schmidt), Bielefeld, 7. 2. 2008.
[181] Schriftliche Mitteilung des Heimatvereins Jöllenbeck von 1947 e.V. (Hans Klöne), Bielefeld, 22. 1. 2008; telefonische Mitteilung des Kreisheimatpflegers und 1. Vorsitzenden des Heimatvereins Jöllenbeck von 1947 e.V., Hans Klöne, Bielefeld, 15. 1. 2008, schriftliche Mitteilung des Heimat- und Geschichtsvereins Milse e.V. (Rüdiger Schmidt), Bielefeld, 25. 8. 2003.
[182] Vgl. Stadt Wattenscheid: Dokumentation.

terstreichen, ruft der Bürger- und Heimatverein am Freitag, dem 24.9.1976, zu einem Stadtfest in der Stadthalle auf. Ein buntes Programm will das starke und positive Eigenleben der Menschen dieser Stadt dokumentieren."[183] Obwohl dem Wiederaufnahmeantrag letztlich nicht stattgegeben wurde, verzichtete der Heimat- und Bürgerverein auch in späteren Jahren nicht auf diese Signalsetzung. Aus dem „Stadtfest" wurde ein „Bürgerfest".[184]

Im Jahre 1979 richtete der Stadtbezirk Wattenscheid erstmals die „Bürgerwoche" aus. Alle Verbände, Vereine, Gruppen und Einrichtungen des Bezirks wurden von der Bezirksvertretung aufgefordert, sich mit Aktivitäten und Veranstaltungen an diesem Bürgerfest zu beteiligen. Zahlreiche Vereine und Gruppen folgten dieser Einladung und boten ein breit gefächertes Unterhaltungsprogramm. Neben Pfadfindern, Laienspiel- und Folkloregruppen, Sport- und Musikvereinen oder dem Gänsereiter- und Karnevalsclub präsentierten sich auch die Suchtkrankenhilfe oder der Katastrophenschutz mit einer Ausstellung. Unter dem Motto „Alle sind dabei bei uns in Wattenscheid"[185] standen Sport-, Musik- und Tanzveranstaltungen, Konzerte, Frühschoppen und Kinderbelustigungen auf dem Programm. Der Heimatverein brachte sich u.a. mit einer Ausstellung „Wattenscheid gestern und heute" sowie einem Dia-Vortrag über Wattenscheid ein. Daneben sorgte er mit Spießbraten und Getränken für das leibliche Wohl der Festbesucher.[186] In der Tagespresse hieß es: „Wattenscheid feierte, bewies seine Lebendigkeit, seine Vielfalt."[187]

Neben der öffentlichen Präsentation eines vitalen und vielfältigen Bürgerengagements, wie es sich über das rege Vereinsleben dokumentierte, boten auch Veranstaltungen, die die lange Geschichte und Tradition der Stadt in den Mittelpunkt stellten, eine Möglichkeit zur Profilierung und damit zur Abgrenzung von der Gesamtstadt. So wurde im Jahre 1990 das 1100-jährige Bestehen der „Gemeinde" Wattenscheid gefeiert.[188]

[183] Spendenaufruf des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid für das Stadtfest am 24.9.1976, Wattenscheid, 10.8.1976, in: HBV WAT, Stadtfest 1976.

[184] Programm des Stadtfestes am 24.9.1976; Vertrag zwischen der Stadt Bochum und dem Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid zur Überlassung der Stadthalle am 24./25.9.1976, Bochum, 10.8.1976; Schreiben des Heimat- und Bürgervereins (Beckmann) an das Ordnungsamt der Stadt Bochum zur Anmeldung eines Bürgerfestes, Bochum-Wattenscheid, 26.5.1977; alle in: HBV WAT, Stadtfest 1976.

[185] Plakat der Bürgerwoche: Alle sind dabei bei uns in Wattenscheid. Bürgerwoche Wattenscheid vom 2. bis 6. Mai 1979, in: HBV WAT, Bürgerfest.

[186] Schreiben der Bezirksverwaltungsstelle Wattenscheid (Müller) an den Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid (Beckmann) zu den Veranstaltungen des Heimatvereins in der Bürgerwoche, Bochum-Wattenscheid, 6.3.1979, in: HBV WAT, Bürgerfest.

[187] Schreiben des Bezirksvorstehers Dieter Fleskes (Wattenscheid) an die Vereine, Verbände und Institutionen im Stadtbezirk Wattenscheid zur Bürgerwoche im Stadtbezirk Wattenscheid, Bochum-Wattenscheid, 30.5.1979; Schreiben Fleskes (Wattenscheid) an alle Vereine, Verbände und Institutionen im Stadtbezirk Wattenscheid zur Bürgerwoche im Stadtbezirk vom 2. bis 6.5.1979, Bochum-Wattenscheid, 24.4.1979; beide in: HBV WAT, Bürgerfest; Ruhr Nachrichten vom 7.5.1979: Bürgerwoche in Wattenscheid war ein tausendfaches Erlebnis. Zu den späteren Bürgerfesten 1983, 1985 und 1987 siehe Unterlagen in: HBV WAT, Bürgerfest.

[188] Der Wattenscheider 15 (1990), Heft 3: 1100 Jahre alt: Wattenscheid feiert, S.5.

Am Beispiel Leverkusen lässt sich wiederum zeigen, wie sich die Mehrpoligkeit einer Stadt in der Veranstaltung von dezentralen städtischen Feierlichkeiten niederschlagen konnte, ohne dabei die Gesamtstadt in Frage zu stellen.[189] Als sich 1980, also fünf Jahre nach dem Zusammenschluss, die Stadtgründung des „alten" Leverkusen zum fünfzigsten Mal jährte, feierte die gesamte Stadt, obgleich zahlreiche Stadtteile erst wenige Jahre zur Stadt Leverkusen gehörten. Die „föderalistische Geburtstagsfeier" trug der besonderen Struktur der Stadt Rechnung. Neben einem zentralen Festakt im Kulturzentrum „Forum" feierte im laufenden Jahr jeder Ortsteil den Geburtstag in seiner ihm eigenen Weise: Genannt seien hier das Altstadtfest in Wiesdorf, das Dorffest in Schlebusch, das Seefest in Steinbüchel und das Burgfest in Rheindorf. Die Feierlichkeiten blieben dabei nicht auf das alte Stadtgebiet beschränkt, denn auch in den neuen Teilen wurde gefeiert: in Bergisch Neukirchen das Blütenfest, in Hitdorf das Hafenfest und in Opladen das Festival der Freundschaft.[190]

Leverkusen trug mit dieser Veranstaltung bzw. Veranstaltungsreihung aktiv der mehrpoligen Stadtstruktur Rechnung und nutzte die Aktivitäten aus den einzelnen Stadtteilen zur Demonstration einer Einheit. Dass die Stadt von Anfang an ein Konglomerat aus vielen einzelnen Orts- und Stadtteilen darstellte, hatte bereits ein zwei Jahre nach Abschluss der Gebietsreform erschienener Sammelband gezeigt, in dem Journalisten und Zeitungsredakteure die Geschichte und den Charakter der einzelnen Ortsteile beschrieben. Betitelt war der Sammelband jedoch mit „Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen".[191]

5. Identitäts- und Traditionspflege: Heimat-, Bürger und Geschichtsvereine

Wichtige Agenturen der lokalen Identifikation waren die Heimat- und Geschichtsvereine, die mit Vortragsveranstaltungen, Ausstellungen, Exkursionen und Publikationen die Besonderheiten und Traditionen eines Ortes oder einer Region pflegten, bewahrten und förderten.[192] Das Hauptgewicht der Aktivitäten lag in der Regel auf der Pflege des lokalen Brauchtums und Dialekts sowie auf der Erforschung und Publizierung der Geschichte vor Ort. Neben Traditionspflege und Heimatkunde lassen sich weitere Vereinszwecke benennen, die zum einen

[189] Vgl. auch Peter Schöller: Problematische mehrpolige Gemeindebildung: Das Beispiel Sprockhövel und seine Entwicklung seit der kommunalen Neugliederung, in: ders.: Auswirkungen, S. 90–116.

[190] Darüber hinaus gab es noch das Sommerfest in Lützenkirchen und Quettingen sowie die Bauernhochzeit in Bürrig und Küppersteg. Vgl. Verwaltungsbericht der Stadt Leverkusen 1975–1984, S. 26, in: StdAL.

[191] Siegfried Hergt/Werner A. Rudolph (Red.): Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen, Leverkusen 1977.

[192] Vgl. Hans Georg Kirchhoff: Kommunale Neugliederung und Geschichtsbewußtsein, in: Geschichte, Politik und ihre Didaktik 24 (1996), Heft 3/4, S. 235–239; Klaus Pabst: Geschichtsvereine, in: Faust/Andernach/Lück: Nordrhein-Westfalen, S. 152–154.

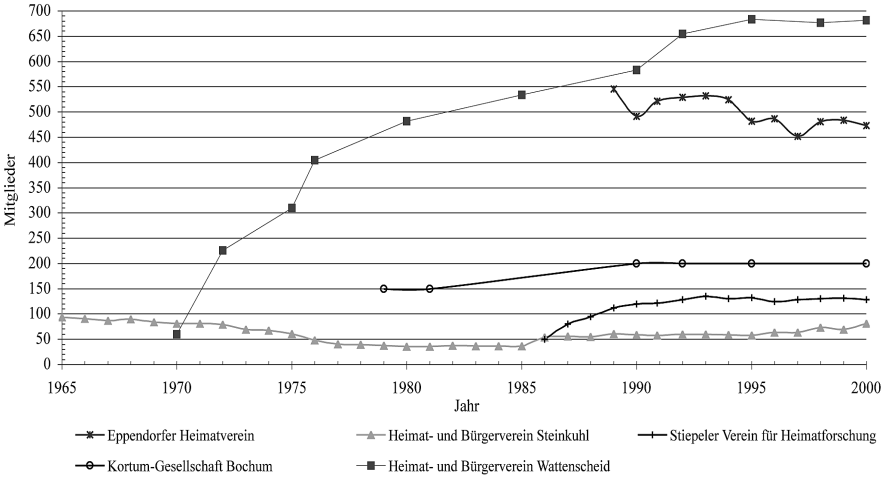


Abb. 19: Brauchtums- und Heimatvereine in Bochum, 1965–2000

den Bereich Ortsverschönerung, Natur- und Umweltschutz betrafen und zum anderen den Aspekten Geselligkeit und Bildung Rechnung trugen.[193]

Mit der Heimatbewegung des späten 19. Jahrhunderts waren die ersten Heimatvereine gegründet worden. Im 20. Jahrhundert sind weitere Gründungswellen im Zuge der Kriege oder der Gebietsreformen auszumachen.[194] Beim Heimatverein Wattenscheid handelte es sich um eine vergleichsweise späte Vereinsgründung, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der kommunalen Neuordnung stand. Seit seiner Gründung 1970 setzte sich der Heimatverein Wattenscheid e.V. für die Selbstständigkeit Wattenscheids ein, zunächst für ihren Erhalt und nach der Gebietsreform für ihre Wiederherstellung. Der Verein wurde dabei zu einer festen gesellschaftlichen und politischen Größe innerhalb Wattenscheids. Die Mitgliederzahl hatte sich von 60 Mitgliedern Ende 1970 auf 684 Mitglieder 1995 mehr als verzehnfacht. Die Aktivitäten des Vereins im Kampf um kommunale Selbstständigkeit 1974/75 und später im Zuge der noch darzustellenden Zuspitzung der

193 Vgl. Gehne: Vereine, S. 210–216.

194 Vgl. Karl Ditt: Die westfälische Heimatbewegung 1871–1945. Eine kulturelle Bewegung zwischen Zivilisationskritik und politischer Instrumentalisierung, in: Katharina Weigand (Hg.): Heimat. Konstanten und Wandel im 19./20. Jahrhundert. Vorstellungen und Wirklichkeit, München 1997, S. 263–284; ders.: Die westfälische Heimatbewegung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zwischen Nationalismus und Regionalismus, in: Heimatpflege in Westfalen 14 (2001), Heft 2, S. 2–11; Edeltraud Klueting (Hg.): Antimodernismus und Reform. Zur Geschichte der deutschen Heimatbewegung, Darmstadt 1991; Willi Oberkrome: „Deutsche Heimat", Nationale Konzeption und regionale Praxis von Naturschutz, Landschaftsgestaltung und Kulturpolitik in Westfalen-Lippe und Thüringen (1900–1960), Paderborn 2004; Karl Peter Wiemer: Ein Verein im Wandel der Zeit. Der Rheinische Verein für Denkmalpflege und Heimatschutz 1906 bis 1970, Köln 2000.

Rückgemeindungsbestrebungen Anfang der 1990er Jahre hatten über ein stetiges Wachstum hinaus zu größeren Eintrittsschüben geführt.[195]

Der Verein sah es als seine Aufgabe an, auch nach dem Zusammenschluss die kulturhistorischen Interessen Wattenscheids aufrechtzuerhalten. Mit der Bitte um Unterstützung dieser Bestrebungen wandten sich die Vorsitzenden Carl-Friedrich Beckmann und Franz-Werner Bröker immer wieder u. a. auch über die Tageszeitungen an die Bevölkerung.[196] Unmittelbar nach der Neuordnung löste ein Artikel im Wattenscheider *Stadt-Panorama* eine Diskussion um einen neuen Bürgerverein aus. In dem Artikel „Kommt unsere Stadt unter die Räder? – Bürgerverein dringend nötig" wurde den Wattenscheider Politikern die Fähigkeit abgesprochen, die Interessen der eingemeindeten Stadt in der Gesamtstadt zu vertreten, da sie sich letztlich mit ihren Parteifreunden in Bochum arrangierten. Auch die Unabhängige Wählergemeinschaft biete keine Alternative, da sie ebenfalls auf Bochumer Wählerstimmen angewiesen sei, um politisch überleben zu können. Vonnöten sei eine überparteiliche Gruppierung, ein Bürgerverein, der „die Interessen der neuen Vorstadt" formuliere, damit diese nicht von Bochum verschluckt werde.[197]

Von ihrem Selbstverständnis her sah sich die UWG allerdings durchaus fähig, die geforderte Funktion als „ehrlicher Sachwalter" Wattenscheids wahrzunehmen. Und bereit war sie hierzu auch, wie ihr Vorsitzender Klaus-Peter Hülder in einem Leserbrief auf den Artikel im *Stadt-Panorama* unterstrich.[198] Im politischen Raum bündelten die neuen Bezirksvertretungen die Wattenscheider Interessen und vertraten sie nach außen. Auch Franz-Werner Bröker als zweiter Vorsitzender des Heimatvereins meldete sich in der Sache zur Wort. In seinem Leserbrief betonte er wiederum, dass der geforderte Bürgerverein mit dem Heimatverein bereits existiere. Er erinnerte dabei an die Vereinsaktivitäten im Rahmen der Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" und der „Aktion Bürgerwille".[199]

Der Heimatverein setzte auf eine verstärkte Mitgliederwerbung, die auch rasch Früchte trug. Eine hohe Mitgliederzahl sollte die Arbeit des Vereins auf eine breite Grundlage stellen und seinen Anspruch legitimieren, für die Wattenscheider Bevölkerung zu sprechen. Um den Repräsentationsanspruch auch nach außen zu dokumentieren, erweiterte der Heimatverein per Satzungsänderung 1975 seinen Namen und hieß fortan Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid e. V. Der Verein sah sich als Interessenvertreter Wattenscheids bzw. der Wattenscheider Bevölkerung. Er wollte allerdings keine „Quasi-Partei" oder Wählergemeinschaft sein.[200]

[195] Schriftliche Mitteilung des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e. V. (Wilhelm Spieker) zur Mitgliederentwicklung, Bochum-Wattenscheid, 30. 9. 2002.

[196] Ruhr Nachrichten vom 7. 6. 1974: Helfs Hof wird nach Eingemeindung von Bochum weitergeführt.

[197] Beide Zitate in: Frank Berauer: Kommt unsere Stadt unter die Räder? Bürgerverein dringend nötig, in: Stadt-Panorama vom 25. 1. 1975, auch in: StdABo, ZA, Pressespiegel der Stadt Bochum vom 4. 2. 1975.

[198] Leserbrief des 1. Vorsitzenden der UWG, Klaus-Peter Hülder, in: Stadt-Panorama vom 30. 1. 1975: Breite Grundlage. Stadt-Panorama Artikel wirbelt Staub auf.

[199] Leserbrief des 2. Vorsitzenden des Heimatvereins, Franz-Werner Bröker, in: ebd.

[200] Klaus Peter Hülder: Thesen zum Selbstverständnis des Heimatvereins (1. Versuch), Wattenscheid, 28. 11. 1976, in: HBV WAT, Niederschriften, Pressemitteilungen; Stadt-Panorama vom 30. 1. 1975: Breite Grundlage. Stadt-Panorama Artikel wirbelt Staub auf.

Die enge personelle Verknüpfung von Heimatverein und Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid" wurde der Bevölkerung nach den gemeinsamen Sitzungen im März 1975 noch einmal offenkundig vor Augen geführt, als die Heimatvereinsmitglieder Bröker und Steilmann, die zugleich dem Vorstand der Bürgerinitiative angehörten, eine neue Aufkleberaktion ankündigten. Die 15 000 WAT-Kfz-Aufkleber, die mit dem Wattenscheider Stadtwappen und dicken schwarzen Buchstaben „WAT" bedruckt waren, sollten allen Verantwortlichen als Mahnung dienen, die Belange Wattenscheids in Groß-Bochum nicht zu vergessen.[201] Die Aufkleber wurden kostenlos beim Wattenscheider Verkehrsverein sowie bei den Geschäftsstellen der Wattenscheider Zeitungen und Tankstellen abgegeben. Sie waren innerhalb von drei Tagen vergriffen.[202]

Der Heimat- und Bürgerverein stellte in den kommenden Monaten ein umfangreiches Aktionsprogramm auf. Es enthielt heimatkundliche Vortrags- und Veranstaltungsreihen sowie Studienfahrten, gleichzeitig war der Einsatz für ein neues Stadtwappen und bei der Straßenumbenennung vorgesehen, damit Wattenscheid nicht im neuen Bochum sang- und klanglos untergehe, wie der Verein hervorhob. Mit gleicher Zielrichtung wurde 1976 das bereits erwähnte Stadtfest veranstaltet. Darüber hinaus setzte sich der Verein für die Stärkung der Kompetenzen der Bezirksvertretung ein und führte „Rundumgespräche" mit Stadtvertretern.[203]

Im September 1976 berichtete *Der Wattenscheider*, das Mitteilungsblatt des Vereins, erstmalig und seitdem kontinuierlich über die Arbeit des Vereins und über den Stand der Rückgemeindungsbestrebungen. Die Zeitschrift sollte dabei nach dem Willen der Vereinsvorsitzenden Carl-Friedrich Beckmann und Franz-Werner Bröker „Sprachrohr aller Wattenscheider" sein, „damit in ihnen das Stadtgefühl erhalten bleibe".[204] Zu den Tätigkeitsfeldern des Vereins gehörte die Heimat- und Brauchtumspflege, die Tradierung von Stadtgeschichte sowie die Sicherung bzw. der Erhalt historischer Bausubstanz samt Denkmalschutz. Er organisierte Studienreisen, Ausstellungs- und Museumsbesuche und richtete gesellige Veranstaltungen wie Feste und regelmäßige Vereinstreffen aus.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit des Vereins, der eine Anlaufstelle für bürgerschaftliche Fragen bieten wollte, widmete sich der politischen und kulturellen Einheit Wattenscheids und gipfelte in dem Streben nach Wiedererlangung der kommunalen Selbstständigkeit.[205] Im Heimat- und Bürgerverein bündelte sich der Widerstand gegen die Neuordnung. Dort wurde er organisiert und koordiniert. Mit seinem lokalen und überregionalen Engagement bildete der Verein die

[201] So Franz-Werner Bröker, in: Pressespiegel der Stadt Bochum vom 1.2.1975: WAT am Auto soll Bochumer mahnen, in: StdABo, ZA I D 2.

[202] WAZ vom 18.3.1975: Bochums Neubürger hängen am Vergangenen; WAZ vom 14.3.1975: Durchs „BO" geht „WAT" nicht unter; Ruhr Nachrichten vom 14.3.1975: 15 000 WAT-Aufkleber sollen Eigenständigkeit demonstrieren.

[203] Rundschreiben des Heimat- und Bürgervereins mit dem Aktionsprogramm, undat. [1976], in: HBV WAT, Petition, Aktionsprogramm.

[204] Vgl. Der Wattenscheider 12 (1987), Heft 1/Sonderausgabe: Abdruck des Vorwortes (Beckmann/Bröker) der ersten Ausgabe vom September 1976, S. 4.

[205] Vgl. Der Wattenscheider 20 (1995), Heft 2: Die Ziele des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid, S. 23; vgl. auch Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 159.

Keimzelle der Wattenscheider Aktivitäten gegen die Fusion mit Bochum und stellte einen zentralen Stützpfeiler des „Kettwiger Kreises" dar.[206]

Schließlich wurde vom Heimat- und Bürgerverein auch der Gertrudispreis wiederbelebt. Der Preis, der von der Stadt Wattenscheid bis Ende der 1960er Jahre an verdiente Einwohner überreicht worden war, sollte künftig alle drei Jahre an eine Person verliehen werden, „die sich in besonderer Weise für die Belange Wattenscheids eingesetzt […] und durch ihr Wirken das Ansehen Wattenscheids gefördert" hatte. Zur Begründung der Wiederaufnahme der Preisverleihung hieß es: „Wattenscheid darf nicht nach seiner politischen Selbständigkeit auch noch seinen guten Namen verlieren."[207]

Anlässlich seines 25-jährigen Bestehens wurde neben der kontinuierlichen Tätigkeit in der Heimatpflege auch das Engagement des Vereins in der Kommunalpolitik herausgestellt. Ihm sei stets die „Pflege der Identifikation der Bürgerschaft mit Wattenscheid" ein Anliegen gewesen und ebenso das „Bestreben, eine eigene Identität auch nach der Eingemeindung zu Bochum zu bewahren". Mit seiner stetigen und effektiven Arbeit hebe er sich von anderen und häufig sehr viel älteren Vereinen ab, wie im Rundbrief des Westfälischen Heimatbundes zu lesen war.[208] Auf dem Festakt am 22. Juni 1995 würdigte der Präsident der Nordrhein-Westfalen-Stiftung und Ehrenvorsitzende des Westfälischen Heimatbundes, Herbert Neseker, die Arbeit des Heimat- und Bürgervereins. Vor dem Hintergrund, dass in Westfalen nach der kommunalen Neugliederung zahlreiche Heimatvereine gegründet wurden, die Heimatpflege in den eingemeindeten Orten betrieben, lobte Neseker die Arbeit in Wattenscheid. Insbesondere die Arbeit der jüngeren Heimatvereine lasse einen Wandel hinsichtlich Form und Inhalt der Heimatpflege erkennen: „Heimatvereine können auch Antwort sein auf kommunale Reformen mit großräumigeren kommunalen Gebilden. Oder sagt man besser: Sie können eine ortsorientierte, selbstbewußte Begleitung notwendiger, großräumiger Lösungen sein."[209]

Stellte Neseker auch die Neuordnung nicht in Frage, so plädierte er dennoch vorsichtig gegen zu viel Zentralismus, Gigantomanie und Metropoldenken und für kleinere, überschaubare Einheiten. Galten Heimatvereine gemeinhin als Zusammenschlüsse älterer Menschen, so sei dieser optische Eindruck, der sich z. B. auf Heimatabenden aufdrängen konnte, falsch. Laut Neseker waren Jugendliche in der Heimatpflege und im Naturschutz sehr aktiv, wenngleich sie sich weniger formal banden. Neseker wies dabei allgemein auf das Gewicht und den Einfluss der Heimatvereine als „politische Macht" hin: „In vielen, nicht in allen politischen Entscheidungsgremien wird unsere Stimme gehört. 80 000 Mitglieder in West-

[206] Vgl. Kap. VI. 1.

[207] Der Wattenscheider 15 (1990), Heft 3: 1100 Jahre alt: Wattenscheid feiert, S. 5; sowie ebd.: Warum ein St.-Gertrudis-Preis?, S. 6.

[208] Westfälischer Heimatbund, Rundschreiben 1/1996: Heimatvereine von A – Z, S. 8 f., Zitat S. 9.

[209] Rede Herbert Nesekers zum Jubiläumsfestakt des HBV am 22. 6. 1995, in: Der Wattenscheider 20 (1995), Heft 2, S. 6–11, hier S. 7; vgl. auch Der Wattenscheider 20 (1995), Heft 2: 25 Jahre HBV – Ermutigung für die Zukunft, S. 2–5. Im Westfälischen Heimatbund waren seinerzeit 530 Heimatvereine organisiert.

falen – 3 Millionen Mitglieder im Deutschen Heimatbund – sind eine politische Macht."[210] Dass jedoch zu diesem Zeitpunkt auch in Wattenscheid unter den Vereinsmitgliedern die Altersgruppe der zwischen 50 und 70 Jahre alten Personen überrepräsentiert war, ergibt sich aus einer Vereinsstatistik aus dem Jahre 1992. Allerdings waren fast 55 Prozent der Vereinsmitglieder bereits in den 1970er Jahren eingetreten, so dass im Rahmen eines gemeinsamen Alterns im Verein das Durchschnittsalter der Mitglieder kontinuierlich gestiegen war.[211]

Ein weiteres Beispiel für eine Vereinsgründung im Zuge der Gebietsreform lässt sich in Opladen nachweisen. Aus Sorge, die Geschichte der zum Stadtteil degradierten alten Kreisstadt könne im neuen Leverkusen in Vergessenheit geraten, gründete 1979 eine geschichtsinteressierte Schülergruppe des Landrat-Lucas-Gymnasiums und der Theodor-Heuss-Realschule den Opladener Geschichts-Club.[212] Als Motiv für die Vereinsgründung wurde neben der Leidenschaft für Geschichte die Ablehnung der Eingemeindung Opladens nach Leverkusen genannt.[213] Unterstützung erfuhren die Schüler durch Eltern, Großeltern und Freunde, die rasch in die Vereinsarbeit involviert wurden. Nur zwei Jahre später bezog der Club, der sich bald „Opladener Geschichtsverein von 1979 e.V." (OGV) nannte, seine Geschäftsstelle in der Landrat-Lucas Schule. Als der Verein sich und seine Arbeit öffentlich mit einer Ausstellung präsentierte, war auch Golo Mann anwesend, der aufgrund von familiären Bindungen mit den Verhältnissen im Raum Leverkusen vertraut war und den umfangreichen Neuordnungen kritisch gegenüberstand.[214] In den folgenden Jahren stieg die Anzahl der Mitglieder stetig an, so dass der Verein seit 1991 mehr als hundert Mitglieder zählte.[215]

Das seit 1981 erscheinende Publikationsorgan des Vereins, der *OGV-Kurier*, informierte die Mitglieder über die Geschichte Opladens und über die laufenden historisch-kulturellen Vereinsaktivitäten. Stand auch die Ausstellungsarbeit zu stadthistorischen Themen im Mittelpunkt der Vereinstätigkeit, so beinhaltete das weitere Programm eine Fragen-Rallye zur historischen Spurensuche in Opladen, Stadtrundgänge, Geschichtsgespräche und Exkursionen sowie den Aufbau eines Vereinsarchivs. Ziel der Vereinsarbeit war die Förderung und Pflege des Heimat-

[210] Rede Herbert Nesekers zum Jubiläumsfestakt des HBV am 22.6.1995, in: Der Wattenscheider 20 (1995), Heft 2, S.10. Siehe auch den Bericht zur Mitgliederversammlung des Westfälischen Heimatbundes im sauerländischen Schmallenberg am 7.9.1996, in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 3: WHB: Heimatpflege ist im Aufwind, S.18f.

[211] Aufstellung zur Altersstruktur der Mitglieder im Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid, in: Der Wattenscheider 17 (1992), Heft 2, S.14; schriftliche Mitteilung des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V. (Wilhelm Spieker), Bochum-Wattenscheid, 30.9.2002.

[212] Grußwort des 1. Vorsitzenden des Opladener Geschichtsvereins, Michael D. Gutbiert, in: OGV-Kurier 19 (1999), Themenheft: 20 Jahre Opladener Geschichtsverein, S.12f., in: Archiv des Opladener Geschichtsvereins 1979 e.V. (OGV), Leverkusen-Opladen; siehe auch OGV-Kurier 19 (1999): Die kurzbehosten Knilche, S.16f.

[213] Rheinische Post vom 3.5.1980: Stadtgeschichte als großes Hobby. „Damit Opladen nicht in Vergessenheit gerät."

[214] Vgl. Gertrud Liedtke: Die „Minis" von heute sind die „Großen" von morgen, in: OGV-Kurier 19 (1999), S.21–23.

[215] Vgl. Abb.21; Anhang, Tab.26.



Abb. 20: Vereinsmitbegründer und Vorsitzender Michael Gutbier (links) mit Golo Mann (rechts) beim Ausstellungsbesuch, Leverkusen-Opladen, 7. 11. 1981

und Geschichtsbewusstseins in Opladen, Lützenkirchen und Quettingen.[216] Anders als in Wattenscheid hatte der Verein in Opladen entsprechend seinem Selbstverständnis als Historischer Verein keine kommunalpolitischen Ambitionen.

Stand zunächst die Geschichte und das Geschehen in Opladen in Vergangenheit und Gegenwart im Vordergrund, so weitete der Verein in den 1990er Jahren seine Aktivitäten stärker auf die Gesamtstadt Leverkusen aus. Seit 1994 arbeitete er mit den anderen beiden historischen Vereinen in Leverkusen, dem Bergischen Geschichtsverein Abteilung Leverkusen-Niederwupper e.V. und der Stadtgeschichtlichen Vereinigung e.V. Leverkusen, in einem Arbeitskreis Villa Römer (Haus der Stadtgeschichte) zusammen, um die Arbeit über die Historie der Stadt zu fördern. Der Verein verstand sich seitdem als ein gesamtstädtischer Geschichtsverein mit einem historisch-politischen Bildungsangebot sowie lokal- und regionalgeschichtlichen Forschungs-, Sammlungs- und Dokumentationstätigkeiten.[217] Die Vitalität und Resonanz der Vereinsarbeit, gemessen an der wachsenden Mitgliederstärke, zeigt sich auch im Vergleich zu anderen in der Stadt tätigen Vereinen.

[216] Vgl. OGV-Kurier 19 (1999): Auszug aus der Vereinssatzung, S. 29; zur Vereinstätigkeit vgl. Berichte und Chronik, in: ebd., S. 21–32; Flyer des Arbeitskreises Villa Römer, Haus der Geschichte, Leverkusen [1996], in: StdAL.

[217] Satzung des Opladener Geschichtsvereins von 1979 – Historischer Verein in Leverkusen vom 14. 9. 1994, in: OVG, Leverkusen-Opladen; OGV-Kurier 20 (Sommer 2000): Vereinsmitteilungen, S. 22.

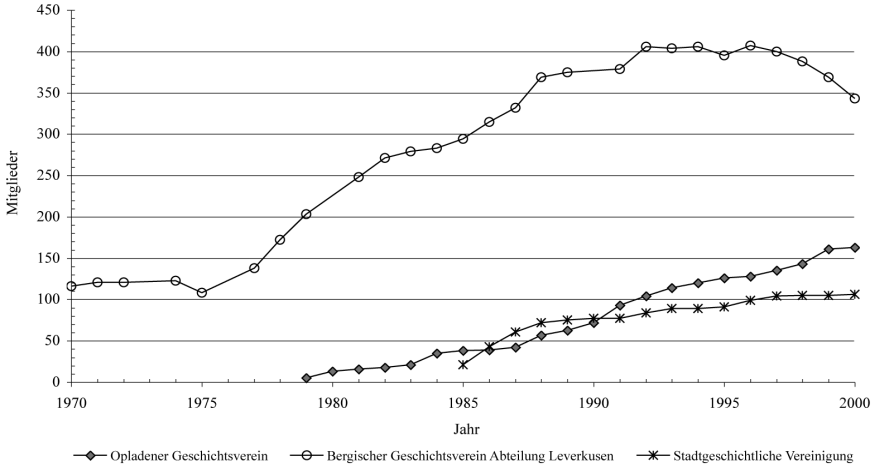


Abb. 21: Geschichtsvereine in Leverkusen, 1970–2000

Mit dem Zusammenschluss der zahlreichen ostwestfälischen Kommunen zur neuen Stadt Bielefeld verfügte die Großstadt über eine Vielzahl von Vereinen. So wurde das sportliche Leben in der neuen Stadt von 116 Vereinen getragen, und der Turn- und Sportverband Bielefeld lud alle Bielefelder zur Teilnahme an dem breitgefächerten sportlichen Angebot ein.[218] Rein quantitativ betrachtet gab es in Groß-Bielefeld zwar im Vergleich zum Sportbereich eine viel geringere Zahl an Heimat- und Geschichtsvereinen, im Vergleich zu anderen Städten war deren Anzahl in Bielefeld allerdings sehr groß. Neben dem sehr viel älteren, in Bielefeld ansässigen, überregional agierenden Historischen Verein für die Grafschaft Ravensberg existierten seit Ende der 1940er Jahre Heimatvereine in Brackwede, Dornberg, Heepen, Jöllenbeck und Gadderbaum. Dieser Gründungswelle in der Nachkriegszeit folgte in den 1980er Jahren ein weiterer Boom von Vereinsgründungen. Zu den späteren Gründungen gehörte u. a. die Gemeinschaft Quelle, der Heimatverein Senne I, der Sennestadtverein, der Heimatverein Schildesche und der Heimatverein Brake. Einen sich auf das Gebiet der Kernstadt Bielefeld konzentrierenden Heimatverein gibt es bis heute nicht.

Satzungsgemäßer Zweck dieser Vereine war in der Regel Heimatkunde und Heimatpflege. Die Kenntnis und Verbundenheit mit der auf die alte Kommune bezogenen Heimat sollte geweckt, erhalten und gefördert werden.[219] Bezogen sich die Vereine der zweiten Gründungswelle auch mehrheitlich nicht ausdrücklich auf die Gebietsreform, so sah dies im Fall der 1981 gegründeten Queller Gemein-

[218] Neue Westfälische vom 29. 12. 1972: 116 Vereine im Großraum Bielefeld.

[219] Vgl. Satzung des Heimatvereins Senne I e. V. in Bielefeld vom 6. 1. 1983 (Schriftliche Mitteilung des Heimatvereins Senne I e. V., Bielefeld, 4. 9. 2003); Satzung des Heimatvereins Brake e. V. in Bielefeld vom 19. 8. 1988 (Schriftliche Mitteilung des Heimatvereins Brake e. V., Bielefeld, 2. 3. 2006); Satzung des Heimatvereins Schildesche e. V. in Bielefeld vom 26. 1. 1999 (Schriftliche Mitteilung des Heimatvereins Schildesche e. V., Bielefeld, 10. 11. 2003).

schaft e.V. anders aus. Bereits im Aufruf zur konstituierenden Veranstaltung hieß es, die ehemalige Gemeinde Quelle drohe in Vergessenheit zu geraten. Sie war 1970 zunächst nach Brackwede und dann 1973 zusammen mit Brackwede nach Bielefeld eingemeindet worden. Um kein „vergessener Ortsteil" zu werden, bezweckte die von Bürgern, Kaufleuten, und Vereinen getragene Vereinigung „den Aufbau und die weitere Förderung eines örtlich auf Quelle begrenzten Gemeindewesens".[220]

Tab. 10: Heimat- und Geschichtsvereine in Bielefeld[221]

Name des Vereins	Gründungsjahr
Historischer Verein für die Grafschaft Ravensberg e.V.	1877
Heimat- und Geschichtsverein Heepen	1947
Heimatverein Brackwede e.V.	1947
Heimatverein Dornberg e.V.	1947
Heimatverein Jöllenbeck von 1947 e.V.	1947
Heimatverein Gadderbaum e.V.	1954
Teutoburger-Wald-Verein e.V., Ortsgruppe Bielefeld	1958
Queller Gemeinschaft e.V.	1981
Heimatverein Senne I e.V.	1983
Sennestadtverein e.V.	1983
Heimatverein Schildesche e.V.	1985
Heimatverein Brake e.V.	1988
Verein für Dorfgeschichte Ubbedissen-Lämershagen e.V.	1995
Heimat- und Geschichtsverein Milse e.V.	1998
Heimat- und Geschichtsverein Altenhagen	1998

In Sennestadt wurde zwei Jahre später, am 7. November 1983, der Sennestadtverein ins Leben gerufen. Er machte sich die Heimatgeschichte und Heimatpflege in Senne II bzw. Sennestadt zur Aufgabe. Nach seiner Satzung wollte der Verein „unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung und Gestaltung Sennestadts und der Pflege des Sennestadtbewußtseins Bindeglied für das öffentliche Leben im Stadtbezirk sein".[222] Auch dieser Verein wandte sich mit seinem Anliegen gegen negative Folgen der Eingemeindung. So seien „viele Sennestädter über die Entwicklung unseres Stadtbezirks nach der Eingemeindung sehr enttäuscht", da die Politik des Bielefelder Rates als zentralistisch empfunden werde und sie sich nur wenig um eine differenzierte Entwicklung der Randbezirke bemühe.[223] Sennestadt nahm indes bereits aufgrund seiner räumlichen Entfernung zur Bielefelder Innenstadt eine Sonderstellung unter den Stadtbezirken ein.

Der Verein wählte als Logo das Wappen der früheren selbstständigen Stadt Sennestadt. Die Vereinsmitglieder rekrutierten sich weitgehend aus der Einwohner-

[220] Satzung der Queller Gemeinschaft e.V. in Bielefeld (Entwurf) vom 26.5.1981 (schriftliche Mitteilung der Queller Gemeinschaft (Bernd Hellweg), Bielefeld-Quelle, 22.8. 2003).

[221] Vgl. Anhang, Tab. 25 und die dort angeführten Nachweise.

[222] Satzung des Sennestadtvereins e.V. in Bielefeld vom 7.11.1983 (Schriftliche Mitteilung des Sennestadtvereins e.V., Bielefeld, 30.8.3003).

[223] Schriftliche Mitteilung des Sennestadtvereins (Ulrich Klemens), Bielefeld, 30.8.2003.

schaft der alten Gemeinde Senne II und den in der Aufbau- und Ausbauphase der neuen Stadt hinzugezogenen Familien. Nach Auskunft des Vereins gelang es nicht, die später nach der Eingemeindung neu nach Sennestadt zugezogenen Personen in die Vereins- und Veranstaltungsarbeit zu integrieren.[224]

Im Jahre 1990 feierte der Verein den 25. Geburtstag von Sennestadt und präsentierte eine stadtgeschichtliche Fotoausstellung. Von den 25 Jahren waren die Sennestädter allerdings schon 18 Jahre Bielefelder und dies hatte seinen Preis, wie das Vereinsmitglied und der frühere Bürgermeister Hans Vogt am Beispiel eines ausgewiesenen Gewerbegebietes, der Streichung einer Erschließungsstraße und der Verkehrsberuhigung nachzuweisen versuchte.[225] Der im Sennestadtverein eingerichtete Kulturkreis verstand sich mit seinem Kulturangebot dann auch als ein weiteres Gegengewicht zum „Oberzentrum Bielefeld", das „allein durch die Bielefelder Innenstadt definiert" sei.[226]

Neben den Vereinsneugründungen mit direktem oder nur indirektem Bezug zur Gebietsreform lassen sich auch Auswirkungen bei den bereits vor der Neuordnung existierenden Vereinen feststellen. Kurz nach der Bildung Groß-Bielefelds wuchs bei den 1947 bzw. 1954 in Brackwede, Heepen und Gadderbaum gegründeten Heimatvereinen die Mitgliederzahl stark an.[227] Da diese Vereine in der Regel nicht öffentlichkeitswirksam gegen die Gebietsreform in Erscheinung getreten waren, kann das gewachsene Interesse und der rege Zulauf jedoch kaum als Ausdruck eines aktiven Widerstandes gegen die Neuordnung gewertet werden, wie dies etwa beim Heimat- und Bürgerverein in Wattenscheid oder dem Heimat- und Verkehrsverein in Kettwig der Fall war.[228] Vielmehr dürfte ähnlich wie im Opladener Geschichtsverein neben dem grundsätzlichen Interesse an Heimatgeschichte und dem geselligen Moment die identitätsstiftende bzw. -erhaltende Funktion dieser lokalen, auf die einzelne Ortschaft bzw. den einzelnen Stadtteil bezogenen Vereine ausschlaggebend für das Engagement der Bürger gewesen sein. Sie trugen dazu bei, dass sich in einzelnen Stadtteilen ein ausgeprägtes Lokalbewusstsein erhielt.

Aus Sicht der Bielefelder Stadtleitung durfte und wollte die Stadt keine Anstrengungen scheuen, „allen Bewohnern der neuen Stadt das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit zu vermitteln", da neben der Größe, den Bauwerken und den kulturellen und wirtschaftlichen Möglichkeiten die Atmosphäre einer Stadt vor allem durch ihre Bürger und deren Teilnahme an der Gestaltung ihres Lebensraumes geprägt werde.[229] War die Stadtleitung auch sichtlich darum bemüht, die mit

[224] Ebd.; vgl. ferner Satzung des Sennestadtvereins e.V. in Bielefeld vom 7.11.1983 (schriftliche Mitteilung des Sennestadtvereins e.V., Bielefeld, 30.8.2003); zum Vereinswappen siehe z.B. auch Satzung des Heimatvereins Gadderbaum e.V. in Bielefeld vom 31.3.1984 (schriftliche Mitteilung des Heimatvereins Gadderbaum e.V, Bielefeld, 9.11.2003).

[225] Der Sennestadtverein, Mitteilungsblatt für Mitglieder des Sennestadtvereins e.V., vom 7.9.1990, S.1f.

[226] Schriftliche Mitteilung des Sennestadtvereins (Ulrich Klemens), Bielefeld, 30.8.2003.

[227] Vgl. Abb.22; Anhang, Tab.25.

[228] Vgl. Kap.VI. 1.

[229] So Oberbürgermeister Herbert Hinnendahl zum Jahreswechsel 1972/1973, in: Neue Westfälische (Bielefeld) vom 30.12.1972: „Stadtbewußtsein" bei Bürgern wecken.

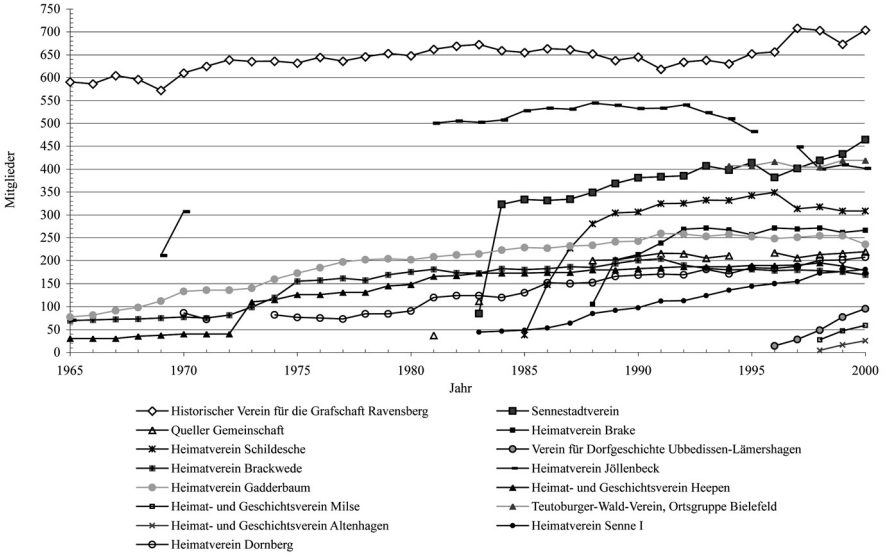


Abb. 22: Heimat- und Geschichtsvereine in Bielefeld, 1965–2000

der Gebietsreform neu entstandene städtische Einheit über die Verwaltungs- und Planungsebene hinaus auf die Bevölkerung auszuweiten und ein neues einheitliches Stadtbewusstsein entstehen zu lassen, so stießen diese Bemühungen immer wieder an ihre Grenzen, die u. a. in den Bezirken gesetzt wurden. Innerhalb der Bevölkerung bestand ein Bedürfnis, sich nachhaltig mit dem jeweiligen Bezirk bzw. der früheren selbstständigen Gemeinde zu identifizieren. Neben den Bezirksvertretungen boten die lokal agierenden Vereine hierfür ein geeignetes Mittel und Forum.[230] Dies war von den Politikern und Verwaltungsbeamten weder geplant noch vorhergesehen worden. In ihrem Überblick zur Geschichte Bielefelds konstatieren auch die städtischen Archivmitarbeiter Bärbel Sunderbrink und Bernd J. Wagner, dass sich nach der Gebietsreform etwas entwickelte, „womit wohl kaum jemand gerechnet hatte: eine neue Identifikation mit dem eigenen Bezirk, mit der ehemals selbständigen Gemeinde". Die Bürger setzten sich „für die Belange ihres Stadtteils ein, kämpf[t]en für Bewahrenswertes und beteilig[t]en sich aktiv an Diskussionen um Veränderungen".[231]

Während im Zuge der Gebietsreform früher oder später zahlreiche öffentliche und private Einrichtungen und Organisationen zentralisiert wurden und Partei-, Wirtschafts-, Berufs- und Sozialverbände fusionierten,[232] lässt sich im Bereich der

[230] Vgl. Annette Zimmer: Vereine und lokale Politik, in: Wollmann/Roth: Kommunalpolitik, S. 247–262.

[231] Sunderbrink/Wagner: Das war das 20. Jahrhundert, S. 77.

[232] Vgl. Neue Westfälische vom 30. 12. 1972: Welche Folgen die Neugliederung noch hat. Zahlreiche Organisationen und Körperschaften rücken künftig noch enger zusammen; Bauschen: Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf, S. 451; siehe auch Barbara Rost-

Brauchtums-, Heimat- und Geschichtspflege mit dem Festhalten an alten kommunalen Einheiten und Strukturen eine gegensätzliche Tendenz feststellen. Dieses in der Literatur als „strukturelles Defizit integrativer Vereine" bezeichnete Phänomen auf der Ebene der Gesamtgemeinde betraf neben den Heimatvereinen auch die Freiwilligen Feuerwehren, Schützen-, Karnevals- und Sportvereine.[233] Für Wattenscheid hieß es 1997: „Es gibt auch heute noch keinen Verein in Wattenscheid, der sich in erste Linie als ein Bochumer Verein sehen würde, mit ideeller Verpflichtung gegenüber der Gesamtstadt."[234] Gelegentlich stattfindende sportliche oder gesellschaftliche Aktivitäten innerhalb der Gesamtstadt trugen in erster Linie politischen oder geografischen Gegebenheiten Rechnung.

Auf dem Feld der Heimat- und Geschichtspflege wird nach der Neuordnung eine Auffächerung und Vielfalt der Vereinslandschaft sichtbar. Selbst die in diesem Bereich nach der Neuordnung vorzufindenden Vereinsneugründungen waren nicht gesamtstädtisch, sondern weitgehend am Stadtteil orientiert. Ist dies naturgemäß auch der Sache bzw. dem Vereinsgenre geschuldet, so kann dies zugleich als Zeichen für die Sehnsucht zahlreicher Bürger und Bürgerinnen nach nachbarschaftlich geprägten Lebens- und Wirkungsfeldern und überschaubaren Orientierungsgrößen gewertet werden. Vor dem Hintergrund eines allgemein erwachten lokal- und regionalgeschichtlichen Interesses, das seit den 1980er Jahren besonders Fragen der Sozial- und Alltagsgeschichte in den Vordergrund rücken ließ, fand eine Wiederbelebung der alten Vereine statt und wurden Vereinsneugründungen befördert. In ihrer Eigenschaft als lokale Traditionsvereine ermöglichten Heimat-, Geschichts- und Bürgervereine ihren Mitgliedern, sich im Sinne eines neuen Heimatbewusstseins mit ihrem Lebensraum zu identifizieren. Gleichzeitig konnten sie als Bürger-Interessenvertretung fungieren, indem sie ein Sprachrohr für die Interessen vor Ort darstellten.

Haigis/Frank-Peter Hohmann: Auswirkungen der Gebietsreform auf das Sparkassenwesen, Baden-Baden 1981, S. 137f.; Bischoff/Langhammer: Auswirkungen, S. 54–57.

233 Vgl. Derlien/Queis: Kommunalpolitik, S. 211.

234 Begrüßungsansprache von Klaus-Peter Hülder zur offiziellen Bereisung Wattenscheids durch den kommunalpolitischen Ausschuss des Landtags, in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2, S. 2–4; vgl. auch Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 1: Versprochen und gehalten: Landtag besucht Wattenscheid, S. 2f.

VI. Nach der Reform: Bürgerengagement für eine Revision der Neuordnung

Der Protest gegen die Neuordnung verstummte nach Abschluss der Gebietsreform nicht. Obwohl vielerorts die Anpassung an die neuen kommunalen Verhältnisse vergleichsweise geräuschlos erfolgte, hielt sich in einigen Kommunen der Widerstand gegen die Neugliederung hartnäckig. Dort mehrten sich rasch die Beschwerden über negative Folgen der Gebietsreform. Eingemeindungskritiker sahen die bereits im Vorfeld der Reform artikulierten Befürchtungen von der Realität eingelöst. Neben einer ökonomischen Vernachlässigung bis Auszehrung der Außen- und Randgebiete der neuen, vergrößerten Stadt wurde die Anonymisierung des Verwaltungshandelns, eine Desorientierung ehemals sozial geschlossener, politisch selbstständiger Einheiten, die Einschränkung politischer Beteiligungschancen und der Abbau örtlicher Kommunikations- und Informationsgelegenheiten kritisiert.[1] Doch wer artikulierte wo nach der Reform diese Beschwerden und gegen wen waren sie konkret gerichtet? Inwieweit standen dabei Landespolitik, Landesregierung und die aufnehmenden Städte im Mittelpunkt der Kritik und wie reagierten sie auf die Forderung nach Rück- bzw. Ausgemeindungen? Im Folgenden wird darzulegen sein, wie beharrlich Neuordnungskritiker auch mehr als zwei Jahrzehnte nach Abschluss der Neugliederung an der Forderung nach kommunaler Selbstständigkeit festhielten und welche Wege sie gingen, um ihrem Protest gegen die Eingemeindung weiterhin Gehör zu verschaffen.

Allgemeinen politischen Rückenwind erfuhren die Neuordnungskritiker und Bürgervereinigungen u. a. durch die Rede von Bundeskanzler Helmut Schmidt auf der Mitgliederversammlung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 27. Oktober 1977 in Bonn-Bad Godesberg. Leitthema der Veranstaltung war die „Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung". „Kommunale Selbstverwaltung [könne] nicht lediglich administrative Dezentralisation"[2] bedeuten, referierte der Bundeskanzler, dem das Ausbalancieren von kommunalen und Landes-Interessen aufgrund seiner Tätigkeit als Hamburger Innensenator noch plastisch vor Augen stand. Schmidt hob in seinem Vortrag vielmehr die Mitbestimmung des Bürgers als Garant freiheitlicher Ordnung hervor. In diesem Zusammenhang bewertete er die Umsetzung und das Ergebnis der Gebietsreformen kritisch. So sei „in vielen Fällen in unvorstellbarer Weise gegenüber dem Bürger gesündigt" worden. Ohne zwingende Not seien über Generationen gewachsene Bindungen und historisch gewachsene Gebilde zerstört worden, was zur „Befremdung und Entfremdung von Hunderttausenden, ja vielleicht von Millionen Menschen" geführt habe. Der Bundeskanzler lehnte die Gebietsreform nicht grundsätzlich ab, sondern nur die Überstrapazierung „vernünftiger Überlegungen und Prinzipien". Sie seien vielfach derart überspitzt worden, dass am Ende das Gegenteil von dem herauskommen

[1] Vgl. Albertin/Wersebe: Erfahrungen, S. 2.
[2] Helmut Schmidt: Mitbestimmung des Bürgers als Garant freiheitlicher Ordnung, in: Städte- und Gemeindebund 32 (1977), Heft 1, S. 348–355, hier S. 349.

konnte, was ursprünglich gewünscht worden sei.[3] Schmidt monierte die egoistischen Motive hinter dem eigentlichen Ziel der Errichtung einer rationelleren und produktiveren Verwaltung, weswegen manche Maßnahme wieder zurückzudrehen sei. Insbesondere sorgte er sich um „die Geschichtslosigkeit […], die sich über gewachsene Meinungen, über gewachsene Bewußtseinsinhalte des Bürgers" hinwegsetze und ein Gemeindeparlament zu einer Ortsvertretung, einen Bürgermeister zu einem Ortsvorsteher degradiere, ohne zu berücksichtigen, inwieweit dies ein „Verlust an demokratischer Substanz" bedeute.[4]

Ausführlich nahm Schmidt auch zur Rolle der Bürgerinitiativen Stellung. Er bewertete es als Missstand, dass staatliche Stellen das Gespräch und die Auseinandersetzung mit diesen Bürgergruppen mieden. Um sich Gehör zu verschaffen, seien Bürgerinitiativen zu häufig auf den Klageweg angewiesen. Mit diesem Abschieben an die Gerichte werde die Exekutive der Stellung der Bürgerinitiativen als Gesprächspartner nicht gerecht. Doch obwohl Schmidt die Gruppen und Initiativen auch „im Grunde [als] etwas Positives" bewertete, so konnte in seinem Statement die große Skepsis ihnen gegenüber nicht überhört werden: „Da regen sich Menschen, sind in Bewegung und wollen etwas, und das ist ein Punkt, wo man mit ihnen reden kann. Sie haben ja auch manchmal recht. Manchmal sind ja die amtlichen Pläne verfehlt." Bürgerinitiativen böten einen guten „Ansatzpunkt" für den Austausch mit den Menschen und zur Abwägung der „Güter, der privaten Interessen auf der einen und der öffentlichen Interessen, des öffentlichen Wohls auf der anderen Seite".[5] Hob der Bundeskanzler dabei noch die Bedeutung von Bürgerinitiativen als eine von mehreren Hilfen im Prozess der Entscheidungsfindung, als Korrektiv für staatliches Handeln hervor, so lassen Wörter wie „im Grunde", „manchmal" oder „Ansatzpunkt" doch auf Unsicherheit und Vorbehalte bzw. sogar Ablehnung gegenüber diesen Gruppen und Initiativen schließen.

Deutlich zu erkennen ist, dass das in den freien Initiativen gezeigte bürgerschaftliche Engagement im Vergleich zu den verfahrensgeregelten Partizipationsmöglichkeiten keinesfalls als gleichwertige oder gar präferierte Form der Entscheidungsfindung betrachtet wurde. Dass letztlich doch der gewählte Politiker am besten die Interessen der Bevölkerung vertreten könne, da dieser im Gegensatz zu den Bürgerinitiativen mit ihren speziellen Interessen und Anliegen das Gesamte im Blick habe, wird aus den weiteren, bisweilen paternalistisch anmutenden Erläuterungen Schmidts deutlich: „Es ist auch ganz gut, wenn bei dieser Gelegenheit von uns, den Politikern, auch den Kommunalpolitikern, den Bürgern gezeigt wird, was an ihrer Initiative wirklicher Bürgersinn ist und was […] nur Berufsprotestlertum ist". So sei in den Initiativen auch immer wieder „verkappte parteiliche

[3] Ebd., S. 350; Protokoll zur 3. Mitgliederversammlung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 27. 10. 1977 in Bonn-Bad Godesberg, in: Städte- und Gemeindebund 32 (1977), Heft 1, S. 365–372, hier S. 365.

[4] Schmidt: Mitbestimmung, S. 350; vgl. auch Presseecho zur 3. Mitgliederversammlung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 27. 10. 1977 in Bonn-Bad Godesberg, zusammengestellt von Walther Keim, in: Städte- und Gemeindebund 32 (1977), Heft 1, S. 372–374, hier S. 373: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. 10. 1977.

[5] Schmidt: Mitbestimmung, S. 352.

Tätigkeit“ anzutreffen, die sich lediglich als Initiative der Bürger ausgebe, da sie „unter ihrem wirklichen Namen […] keine Resonanz finden würde“.[6]

Dass dieses Misstrauen bzw. die Ablehnung der Bürgerinitiativen keine isoliert stehende Meinungsäußerung war, sondern ein allgemein verbreitetes Stimmungsbild innerhalb der etablierten Politik und Verwaltung widerspiegelte, belegen auch die Ausführungen von Politikern und Funktionsträgern anderer Couleur. Wie sehr diese neue unmittelbare Form der bürgerlichen Willensartikulation von den Berufspolitikern als Konkurrenz empfunden wurde, kam in der Rede Helmut Kohls zum Ausdruck, der als Oppositionsführer und Bundesvorsitzender der CDU ebenfalls auf der Mitgliederversammlung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes 1977 sprach. Mahnte bereits Helmut Schmidt an, stets Gemeinwohl vor Eigeninteressen zu stellen, gestand Helmut Kohl den Bürgerinitiativen von vornherein nur eine sehr „eingeschränkte Verantwortung“ zu, da sie – so seine Erfahrung[7] – persönliche Interessen mit allgemeinen Interessen gleichsetzten oder diesen sogar überordneten. Kohl attestierte einem unmittelbar artikulierten Bürgerwillen auch keine besondere Legitimität oder Bindekraft. Der Anspruch, als Initiative direkten Bürgerwillen zu repräsentieren, bedeute „nicht automatisch, die Moral für alle Anliegen auf seiner Seite zu haben“. Bei der Suche nach den Ursachen für die zunehmende Attraktivität von Bürgerinitiativen (gemessen an ihrer wachsenden Zahl) schien jedoch auch er Verständnis für diese aufzubringen, indem er fragte, ob es sich um eine Reaktion der Bevölkerung auf eine zunehmende Bürokratisierung und Zentralisierung handele. Diese „Entwicklung des nicht Durchschaubaren, die im Computerzeitalter gar nicht vermeidbar“ sei, lasse „die Bürger immer reservierter werden […] gegenüber ihrem Staat, auch oft genug gegenüber der eigenen Gemeinde“.[8]

Aufgrund der zunehmenden Komplexität gesellschaftlicher und politischer Entscheidungen setzte jedoch auch Kohl auf die Kompetenz und Entscheidungskraft offizieller Gremien und Amtsträger. Er wandte sich entschieden gegen „jenen Ruf der Demokratisierung, der alles Allgemeinabstimmungen“ unterwarf. Wie sehr er dabei von amtsautoritären Vorstellungen geprägt war, lassen seine weiteren Ausführungen erkennen. Am Beispiel des Bürgermeisters machte er deutlich, dass ein Funktionsträger aus Politik und Verwaltung im Rahmen seiner Vollmachten tatkräftig agieren müsse, selbst wenn die allgemeine Meinung gegen ihn sei. Würdigte er dabei auch die Bedeutung des „kritischen Bürgers“ für das Funktionieren einer Demokratie, so forderte er gleichzeitig den „loyalen Bürger“. Eine Demokratie könne „nicht leben ohne die Loyalität ihrer Bürger“. Trotz einer gewünschten kritischen Distanz seiner Bürger könne auch ein demokratischer Staat nicht auf die „Autorität seiner Institutionen und seiner Funktionsträger“ verzichten. Hatte auch „manche beobachtbare Praxisferne der Politik“ die Entwicklung von Bürgerinitia-

[6] Ebd.

[7] Helmut Kohl gehörte von 1959 bis 1976 dem Landtag von Rheinland-Pfalz an und war Mitglied des Ausschusses für Verwaltungsreform. Von 1969 bis 1976 nahm er das Amt des Ministerpräsidenten wahr. Während seiner Amtszeit wurde in Rheinland-Pfalz die Gebiets- und Verwaltungsreform umgesetzt.

[8] Helmut Kohl: Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Städte- und Gemeindebund 32 (1977), Heft 1, S. 355–362, dieses und die folgenden Zitate S. 361.

tiven begünstigt, so könne es nicht zugelassen werden, dass „die repräsentative Demokratie auf diesem Wege außer Kraft gesetzt“ werde.[9] Obwohl Helmut Kohl, der als Ministerpräsident die kommunale Neugliederung in Rheinland-Pfalz durchgesetzt hatte, sich bei seinen Ausführungen nicht explizit hierauf bezog, verfügte er über hinlängliche Erfahrungen in Bezug auf den Bürgerwillen gegen die Gebietsreform. Zwar hatte die Neugliederung in Rheinland-Pfalz zu wesentlich weniger Eingemeindungen geführt als in Nordrhein-Westfalen, aber auch dort wurden Neuordnungsmaßnahmen gegen Widerstände aus der Bevölkerung umgesetzt.[10]

Neben den auf Bundesebene zu vernehmenden skeptischen Stimmen gegenüber der Umsetzung und den Erfolgen der Gebietsreform äußerten auch die Medien in einer noch viel heftigeren Form Kritik an einzelnen Neuordnungsergebnissen. Das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* stellte unter der Überschrift „Gebietsreform: Alle Macht den Bürokraten“ negative Auswüchse der Neuordnung heraus.[11] Im März 1977 titelte die Zeitschrift *Wirtschaftswoche*: „Übermut der Behörden: Betrug am Bürger. Die fatalen Folgen der Gebietsreform“.[12] Als negative Folgen der Reform wurden höhere Steuern und Gebühren für Müllabfuhr, Wasser, Straßenreinigung etc., der Personalanstieg in den Behörden, leerstehende Verwaltungsgebäude und weitere Wege zur Gemeindeverwaltung moniert. Die *Wirtschaftswoche* präsentierte Ergebnisse einer Umfrage, wonach 49 Prozent der befragten Bundesbürger von Nachteilen und lediglich 15 Prozent von Vorteilen durch die Neuordnung zu berichten wussten. Zu den erwähnten Vorteilen gehörten z. B. die bessere Planung in der Gemeinde, die schnellere Bearbeitung von Anträgen durch Behörden oder – dies überraschte – die bürgernähere Verwaltung.

Tab. 11: Gebietsreformen in der Einschätzung der Bürger der Bundesrepublik Deutschland in Prozent, 1977[13]

In Prozent	Vorteile	Nachteile	teils/teils	weder/noch
Total	15	49	21	15
Männer	13	54	23	10
Frauen	17	44	19	20
bis 29 Jahre	15	51	21	13
bis 49 Jahre	17	55	13	15
bis 69 Jahre	14	42	29	15
Arbeiter	24	53	8	15
Angestellte/Beamte	14	47	27	12
Selbstständige	14	62	14	10
Rentner u. a.	4	40	37	19

[9] Ebd., S. 362.
[10] Vgl. Steinbicker: Zwischen Postkutschenzeit, S. 212–265.
[11] Der Spiegel vom 30. 5. 1977: Spiegelreport über fatale Folgen der Korrektur westdeutscher Kommunal- und Kreisgrenzen, Gebietsreform: Alle Macht den Bürokraten, S. 74–86; ebd., Spiegel-Redakteur Wolfgang Becker über die Gebietsreform in Friesland: „So was völliges von Paradox“, S. 89–91.
[12] Wirtschaftswoche vom 11. 3. 1977: Die Folgen der Gebietsreform. Neue Heimat – teure Heimat, S. 16–22.
[13] Ebd., S. 17. Dabei bezog sich die Zeitschrift auf die Wickert-Institute, eine Markt- und Meinungsforschungseinrichtung in Tübingen.

Hat die Erhebung der *Wirtschaftswoche* aufgrund ihrer mangelnden Differenzierung nach Teilräumen sowie unterschiedlichen Bedingungen der Reform in den einzelnen Bundesländern lediglich einen eingeschränkten Aussagewert, so spiegelt sie doch Stimmungsbilder und Tendenzen in der Bevölkerung wider. Diese öffentlichkeitswirksame Kritik konnte nicht einfach übergangen werden. Die Düsseldorfer Regierung, die in einer kleinen Anfrage mit diesem Bericht konfrontiert wurde, wertete ihn jedoch als polemische Darstellung. Im unumstößlichen Glauben an den Erfolg des „Jahrhundertreformwerks", welches dem Bürger mehr Vorteile als Nachteile bringen sollte, setzte sie auf die Zeit: Die erkennbaren Vorteile einer auf Leistungssteigerung und Maßstabsvergrößerung angelegten Gebietsreform würden allerdings für den einzelnen Bürger oft erst langfristig spürbar werden, während gewisse Erschwernisse, die sich vor allem in der Übergangszeit nicht vermeiden ließen, von den Bürgern sofort negativ registriert würden.[14]

Auch die vom Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten der Gebietsreform und der Bezirksverfassung im Herbst 1977 durchgeführte repräsentative Umfrage zur Beurteilung der kommunalen Neugliederung in verschiedenen Bundesländern legte die vorhandene Skepsis und Ablehnung innerhalb der Bevölkerung offen.[15] So sahen die befragten Bürger und Bürgerinnen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachen und Nordrhein-Westfalen in ihrem Urteil über die Neuordnung überwiegend eher Nachteile als konkrete Vorteile.

Tab. 12: Bewertung der Gebietsreform durch die Bevölkerung, 1977[16]

Frage: „Einmal alles zusammengenommen, was überwiegt Ihrer Meinung nach: Die Vorteile oder die Nachteile?"	Vorteile/ Prozent	Nachteile/ Prozent
Nordrhein-Westfalen	29,5	47,6
Niedersachsen	22,4	54,4
Hessen	15,1	63,0[17]
Baden-Württemberg	29,8	40,0

Die Ausgangssituation für eine Revision der Neugliederung schien vergleichsweise günstig. Spätestens mit der Ölkrise 1973 waren die Grenzen des Fortschrittsoptimismus offenkundig geworden, was ein Nachlassen des allgemeinen Glaubens an die Steuerungsfähigkeit gesamtgesellschaftlicher Prozesse zur Folge hatte. Insbesondere die daraufhin von prominenter Seite artikulierte öffentliche Kritik am Ausmaß der Gebietsreform wertete die Forderungen der Reformkritiker als legitimes Anliegen auf. Sowohl innerhalb der Politik als auch innerhalb der breiten

[14] Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Antwerpes (Drucksache 8/1885) vom 13.4.1977, in: Archiv Landtag NRW, 8. WP, Drucksache 8/1962, S. 1–3, hier S. 1f.

[15] Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung (SFK), Repräsentativbefragung in den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen zur kommunalen Neugliederung; Ergebnisse abgedruckt in: Kevenhörster/Windhoff-Héritier/Crone: Politik, S. 188–192.

[16] Ebd.

[17] Wert gerundet ausgewiesen.

Öffentlichkeit waren Planungs- und Reformeuphorie dem Zweifel am Erfolg der kommunalen Neuordnung gewichen. Es mehrten sich Stimmen, die einzelne Neuordnungsmaßnahmen für überzogen hielten und offen für Korrekturen eintraten.

In mehreren Bundesländern wurden entsprechende öffentliche Diskussionen geführt. Insbesondere gab es bald ein prominentes Beispiel für die Korrektur einer Neugliederungsentscheidung. Der 1977 im Zuge der Gebietsreform in Hessen vorgenommene umstrittene Zusammenschluss von Gießen und Wetzlar zur Stadt Lahn existierte nur zweieinhalb Jahre. Die künstliche Großstadt wurde vom hessischen Landtag per Gesetz 1979 wieder aufgelöst.[18] In Bayern, Niedersachsen oder dem Saarland wurden ebenfalls Neuordnungsentscheidungen revidiert. Der bayerische Landtag verabschiedete 1979 das erste Korrekturgesetz, wonach neben einer Ausgemeindung auch einige Verwaltungsgemeinschaften wieder aufgelöst wurden und mehrere Einheitsgemeinden entstanden. In den kommenden Legislaturperioden sollten noch mehrere Gesetze folgen.[19] Im Saarland hatte der Gesetzgeber 1981 eine Überprüfung der Reform vornehmen lassen. Obgleich die Prüfungskommission grundsätzlich an den Reformzielen und -ergebnissen der Gebietsreform festhielt, sprach sie sich in Einzelfällen gegen die Gemeindeerweiterung und für eine Verkleinerung des Gebietszuschnittes aus. Diesem Expertenvotum trug auch der saarländische Landtag Rechnung. Im Fall der 1974 gebildeten Großgemeinde Schwalbach wurden die Gemeinden Bous und Ensdorf Anfang 1982 wieder in die kommunale Selbstständigkeit entlassen.[20] Aufgrund des anhaltenden Widerstandes und der Protestaktivitäten der Bevölkerung und der Parteien vor Ort gegen die Eingemeindung hatten sich Landesregierung und Landtag zu diesem Schritt entschlossen.[21]

Solche Korrekturen ließen sich allerdings nicht immer konfliktfrei durchsetzen, da die aufnehmende Kommune bzw. die Reformprofiteure ein Interesse am Erhalt des Status quo hatten und auf Besitzstandswahrung pochten. Entsprechend klagten niedersächsische Gesamtgemeinden gegen ein vom Landtag in Hannover verabschiedetes Gesetz zur Wiederausgliederung von Kommunen, die im Zuge der Gebietsreform sechs Jahre zuvor zusammengeschlossen worden waren. Im September 1981 folgte allerdings die höchstrichterliche Bestätigung entsprechender Neuordnungsrevisionen. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts stellte heraus, dass der anhaltende Widerstand der Bevölkerung gegen den Zusammenschluss einer Gemeinde höher zu bewerten sei als der Bestands- und Vertrauens-

[18] Vgl. Koenig: Verwaltungsreform, S. 448–475; vgl. auch Kap. IV. 3.

[19] Vgl. Verzeichnis der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften in Bayern nach dem Stand am 1. 5. 1978, in: Ministerialblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung (MABl.) 1978, S. 265–314; Verzeichnis der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften in Bayern nach dem Stand am 1. 1. 1980, in: MABl. 1979, S. 623–672; BI-Report [Informationsschrift der Bürgerinitiative „Selbständiges Dellmensingen e. V."] 1996, Ausgabe 4, Bayern – ein Vorbild für Baden-Württemberg, S. 2 f.; siehe auch Haus: Zur Entwicklung; Scholler: Die Bayerische Gemeindegebietsreform.

[20] Vgl. Burg: Kommunalreformen, S. 282 f.

[21] Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und zur Änderung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes vom 25. 11. 1981, Amtsblatt des Saarlandes 1981, S. 945–949.

schutz der Großgemeinde. In der Begründung zur Abweisung der Klage führten die Bundesverfassungsrichter aus: Der Gesetzgeber könne grundsätzlich nicht daran gehindert werden, Maßnahmen zur Neuordnung wieder aufzuheben oder zu ändern. Dies müsse möglich sein, wenn einzelne Maßnahmen sich als Fehlentscheidung erwiesen oder neue Regelungen aufgrund veränderter Verhältnisse oder neuer Erkenntnisse notwendig und zweckmäßig erschienen. Die vom niedersächsischen Landtag vorgenommene Korrektur der Gebietsreform basierte auf der Prognose, dass auch künftig eine Integration der Bevölkerung in die örtliche Gemeinschaft der Gesamtgemeinde nicht zu erwarten sei, da die eingemeindete Bevölkerung selbst mehrere Jahre nach Abschluss der Reform die Neugliederung immer noch mehrheitlich ablehne.[22] Wichtig war allerdings gleichzeitig die Feststellung, dass die Gesamtgemeinde auch nach den Ausgliederungen in jedem Fall weiterhin ihre Aufgaben erfüllen konnte. Unter dieser Voraussetzung war der anhaltend bekundete Wille der Bevölkerung gegen die Eingemeindung höher zu bewerten als die für die Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechenden administrativen und finanziellen Zweckmäßigkeiten.[23]

In Nordrhein-Westfalen waren zahlreiche Neuordnungsentscheidungen gegen den heftigen Widerstand aus den aufzulösenden Städten „kraft obrigkeitlicher Anordnung“[24] durchgesetzt worden. Die in anderen Bundesländern vollzogenen Ausgemeindungen hatten Signalcharakter für nordrhein-westfälische Rückgemeindungsinitiativen. Eingemeindungsgegner sahen sich in ihrem Anliegen bestätigt. Höchstrichterlich war anhaltender Bürgerwille gegen eine Neuordnungsmaßnahme ihrer administrativen und finanziellen Zweckmäßigkeit übergeordnet worden.

1. Eine „Notgemeinschaft“ formiert sich: Bürger fordern die Rückgemeindung

Neuordnungsfrust und Suche nach Rettungsankern

Nachdem der anfängliche Schock, die Resignation oder Hilflosigkeit nach Vollzug der Neugliederung überwunden waren, nahmen auch in Nordrhein-Westfalen ab Ende der 1970er Jahre die Aktivitäten der Eingemeindungsgegner wieder zu. Nicht nur im vergrößerten Bochum konnten und wollten sich viele Neubürger nicht mit den neuen kommunalen Verhältnissen anfreunden. Auch in anderen „Oberzentren“ wie Duisburg, Essen, Hagen, Köln und Mönchengladbach hielten einzelne Stadtteile vehement an ihren Autonomieforderungen fest. Die Initiativen, Bündnisse und Gruppen, die sich vor 1975 für den Erhalt der Selbstständigkeit

[22] Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.9.1981, 2 BvR 337/81, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[23] Vgl. Michael Deubert: Gebietsreform-Korrekturen? Voraussetzungen einer kommunalen „Ehescheidung“, Köln 1989.
[24] Vogelsang: Geschichte, S. 549f.

engagiert hatten, wurden bald reaktiviert, wenn sie nicht ohnehin fortbestanden hatten. Nun war die Aus- bzw. Rückgemeindung das erklärte Ziel.

Insbesondere jene Kommunen, die eine doppelte Zurücksetzung erfahren hatten, musste die Neuordnung schmerzen. Von den 14 Kommunen, die den Sonderstatus der Kreisfreiheit 1975 eingebüßt hatten, traf es Wattenscheid, Rheydt und Wanne-Eickel am schwersten. Diese drei Städte hatten nicht nur ihre Kreisfreiheit, sondern darüber hinaus auch noch ihre kommunale Selbstständigkeit verloren. Dort wurde die Gebietsreform zum Teil als „politische Vergewaltigung“[25] empfunden. Dass andernorts bereits der mit der Wiedereinkreisung verbundene Statusverlust bei einer Kommune und ihren Bürgern heftige Abwehrreaktionen gegen die Neugliederung auslöste, wenn sie auch gemessen am Kriterium des territorialen Zugewinns zu den Reformgewinnern gehörte, zeigt das Beispiel der Stadt Bocholt. In Bocholt ist der Verlust der Kreisfreiheit bis heute nicht vollends überwunden worden, obwohl das Bocholter Stadtgebiet 1975 mehr als verzehnfacht wurde und die Stadt Freiflächen für dringend benötigte Bau- und Industriegebiete hinzugewann.[26] Die Aufgabe der Kreisfreiheit bedeutete für eine Stadt in der Regel jedoch nicht nur eine Imageeinbuße, sondern hatte auch finanzielle und politische Auswirkungen. Die Wiedereinkreisung barg die Gefahr, dass zentrale Verwaltungs- und Versorgungseinrichtungen in die Kreisstadt abwanderten, die Unterordnung unter die Kreisverwaltung lokale Handlungsmöglichkeiten einschränkte und der unmittelbare Kontakt der Kommune zu staatlichen Behörden (z. B. Bezirksregierung) verloren ging. Wie hart dann erst der Imageverlust und die Einschränkung der Handlungs- und Einflussmöglichkeiten durch den Verlust der kommunalen Autonomie treffen konnten, lässt sich damit bereits erahnen.

In mehreren Mittelstädten (50 000-100 000 Einwohner), die aufgrund ihrer Nähe zu Großstädten bzw. zu „Oberzentren“ eingemeindet worden waren, suchten unzufriedene Bürger auch nach dem Inkrafttreten der Neugliederung nach Möglichkeiten, die Entscheidung des Landesgesetzgebers zu revidieren. Dabei galt es allerdings, neben dem rechtlichen Faktum einige Schwierigkeiten zu überwinden: Nach dem gescheiterten Volksbegehren 1974 und den zahlreichen erfolglosen Verfassungsbeschwerden hatten viele der unzufriedenen Bürger resigniert. Die Neuordnung schien unabänderbar. Aus Ohnmacht, Lethargie oder Hilflosigkeit heraus beugten sich letztlich nicht wenige der landespolitischen Maßnahme. Der Fechter für eine Autonomie Wattenscheids Jost Benfer spitzte die Enttäuschung in der Bevölkerung über die „Zwangseingemeindungen“ auf die Frage zu: „Was

[25] Jost Benfer: Wattenscheid kämpft um die Ausgemeindung. Chronologie des „Kettwiger Kreises“, in: Franz-Werner Bröker: Wattenscheid. Eine illustrierte Stadtgeschichte, Bochum [5]1998, S. 225–232, hier S. 225.

[26] Die Einwohnerzahl der Stadt Bocholt verdreifachte sich. Vgl. Jan Nikolas Dicke: Der Protest war doch vergebens. Im Zuge der kommunalen Neugliederung gewann Bocholt Land und Leute, verlor jedoch die Kreisfreiheit, in: Unser Bocholt 55 (2004), Heft 4, S. 38–43, hier S. 38; siehe auch Andreas Klöcker: Strukturen und Bedingungen politischer Partizipation und Mitbestimmung in der Kommunalpolitik. Eine politikwissenschaftliche Analyse relevanter Handlungsspielräume kommunaler Selbstverwaltung – dargestellt am Beispiel des nordrhein-westfälischen Mittelzentrums Bocholt/i. Westf., unveröffentl. Magisterarbeit, Münster 1987.

sollen Bürger von einer Demokratie halten, die einen mehrfach artikulierten Willen nach Erhalt der Selbständigkeit einfach beiseite schiebt und sich darauf beruft, daß schließlich das Parlament zu entscheiden habe, welches der beste politische Weg sei?“[27]

Im Juni 1976 trafen sich Vertreter aus Wattenscheid, Kettwig und Wanne-Eickel zu einem Meinungsaustausch und Sondierungsgespräch zur Reformrevision. Obgleich den Teilnehmern bewusst war, dass eine große Publizität im Rückgemeindungskampf am ehesten mit einem gemeinsamen Vorgehen erreicht werden konnte, sollten zunächst in jeder einzelnen Stadt die rechtlichen, politischen und sonstigen Möglichkeiten zur Wiederherstellung der kommunalen Selbstständigkeit eruiert und ausgeschöpft werden.[28] Im Gespräch waren weitere Klagen, Petitionen und Kontaktaufnahmen zu führenden Parteivertretern.[29]

Nach der abgewiesenen Verfassungsbeschwerde der Stadt Wattenscheid gegen das Ruhrgebiet-Gesetz wandte sich in Wattenscheid der Heimat- und Bürgerverein mit einer Petition an den Landtag, den Zusammenschluss mit Bochum noch einmal zu überprüfen. Der Petitionsausschuss gab diesem Begehren allerdings nicht statt.[30] Als sich der Landtag dann im Nachgang zum sogenannten Glabotki-Urteil für die Bildung einer kreisfreien, nur 117 000 Einwohner zählenden Stadt Bottrop aussprach, weckte diese Entscheidung bei den Reformgegnern noch einmal die Hoffnung auf ein allgemeines Abrücken von den starren Reformkriterien. Der Rat der ehemaligen Stadt Wattenscheid stellte am 13. Juli 1976 beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens über die Verfassungsbeschwerde gegen das Ruhrgebiet-Gesetz.[31] Neben Wattenscheid griffen auch Kettwig und Wanne-Eickel nach diesem letzten juristischen Strohhalm und wandten sich an den obersten Gerichtshof in Münster. War es für Wattenscheid und Kettwig das zweite Mal, betrat Wanne-Eickel mit diesem Vorstoß Neuland.[32] Doch auch diesem verzweifelten Versuch war erwartungsgemäß kein Erfolg mehr beschieden. Die Wattenscheider hatten damit wie die Leidensgenossen in anderen Kommunen im Kampf um den Erhalt der Selbstständigkeit ihrer Stadt jede recht-

[27] Benfer: Wattenscheid, S. 226.

[28] Bericht über die Besprechung der Vertreter aus Wattenscheid, Kettwig und Wanne-Eickel zur Revision der kommunalen Gebietsreform in Wattenscheid am 21.6.1976, in: HBV WAT, Wiederaufnahme des Verfahrens.

[29] Vgl. den Schriftwechsel des Wattenscheiders Erich Oel mit dem Generalsekretär der CDU, Kurt Biedenkopf, zur Gebietsreform im Juli und August 1976, in: HBV WAT, Wiederaufnahme des Verfahrens.

[30] Petition des Heimat- und Bürgervereins und namentlich aufgeführter Wattenscheider Bürger vom 17.3.1976; sowie Ablehnungsschreiben des Landtagspräsidenten an den Heimat- und Bürgerverein, Düsseldorf, 12.5.1976, in: HBV WAT, Petition, Aktionsprogramm.

[31] Vertrauliche Niederschrift über die außerordentliche Sitzung des Rates der ehemaligen Stadt Wattenscheid vom 6.7.1976, in: HBV WAT, Br. 12; Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens über die Verfassungsbeschwerde der Stadt Wattenscheid gegen das Ruhrgebiet-Gesetz vom 9.7.1974, Wattenscheid, 13.7.1976, in: HBV WAT, Wiederaufnahme des Verfahrens. Vgl. auch Kap. II. 4.

[32] WAZ vom 28.7.1976: Letzte Opfer kämpfen gemeinsam. Siehe auch Korrespondenz zwischen den Vertretern aus Wattenscheid, Kettwig und Wanne-Eickel, in: HBV WAT, Wiederaufnahme des Verfahrens.

liche und auch andere Möglichkeit genutzt, die sich ihnen geboten hatte. Sie konnten die Städtefusion nicht verhindern.

Wer konnte und sollte die Interessen der Kritiker und Unzufriedenen nach Vollzug und richterlicher Bestätigung der kommunalen Neuordnung nun noch bündeln und vertreten? Mit dem Abschluss der Reform existierte die Mehrzahl der Gemeinden, Städte und Kreise nicht mehr, die 1973/74 die „Aktion Bürgerwille" unterstützt hatten, so dass diese Kommunen als offizielle Träger weiterer Aktionen ausschieden. Die Zeit arbeitete gegen eine Revision der Neuordnung, da mit Etablierung und Konsolidierung der Eingemeindungen zunehmend härtere Fakten hinsichtlich einer finanziellen, wirtschaftlichen, organisatorischen und politischen Einheit der Großgemeinden geschaffen wurden. Was konnten die Neuordnungskritiker überhaupt noch tun, um die ungeliebte Reform doch noch zu kippen? Offensichtlich war zu diesem Zeitpunkt wohl nur, dass es sich als schwierig erweisen würde, die Gebietsreform landesweit wieder aufzurollen. Erfolgversprechender schien der Versuch, in besonders gelagerten Einzelfällen eine Neuordnungskorrektur zu bewirken. Diese Einsicht sollte das weitere Vorgehen und die zukünftigen Strategien der Eingemeindungsgegner wesentlich prägen.

Um die anhaltende Ablehnung des Städtezusammenschlusses innerhalb der Bevölkerung zu belegen und nicht durch Untätigkeit und Schweigen Zustimmung zu suggerieren, übernahm in Wattenscheid wieder der Heimat- und Bürgerverein die Initiative. Hatte Innenminister Weyer kurz vor der Verabschiedung des Ruhrgebiet-Gesetzes mit Verweis auf die erste Reformphase das Schweigen der Bevölkerung nach der Neuordnung als Akzeptanz und damit Legitimation und Erfolg der Maßnahmen gewertet, galt es nun zu demonstrieren, dass die Eingemeindung noch immer ein zentrales Thema innerhalb der Wattenscheider Öffentlichkeit war. Bereits Willi Weyer war während der parlamentarischen Verhandlung des Neugliederungsgesetzes von Kritikern entgegnet worden, dass es politisch trügerisch und zynisch sei, eine Gemeinde zu zerstören und sich dann zu wundern, warum sich die tote Kommune nicht beschwerte.[33]

Der Heimat- und Bürgerverein gab eine Befragung der Wattenscheider Bevölkerung über ihre Erfahrungen mit der Eingemeindung in Auftrag. Mit dieser Untersuchung sollte das Schweigen nach der Eingemeindung durchbrochen und nachdrücklich auf das Fehlen einer kritischen Neuordnungsbilanz durch die verantwortlichen Landes- und Kommunalpolitiker hingewiesen werden. Eine an den Reformabsichten gemessene umfassende Erfolgskontrolle der von der Landespolitik gewollten und von der Bürokratie umgesetzten Gebietsreform stand noch aus. Der Heimat- und Bürgerverein beauftragte den Diplom-Soziologen Franz-Josef Land vier Jahre nach Abschluss der Gebietsreform mit einer entsprechenden Bürgerbefragung. Zusätzlich zur Dokumentation und Analyse der nach wie vor hohen Betroffenheit über die Eingemeindung sollte die Notwendigkeit unterstrichen werden, die Auswirkungen der Gebietsreform politisch aufzuarbeiten und nachbessernde Konsequenzen zu ziehen. Die Neuordnung, „die so viele Bürgerinnen und Bürger in Bewegung brachte und die mit so vielen kontroversen Erwartun-

[33] Michael Hereth (SPD) in der 3. Lesung zum Ruhrgebiet-Gesetz vom 8. 5. 1974, in: Archiv Landtag NRW, Plenarprotokoll 7/100, S. 4056–4083, hier S. 4067.

gen verbunden war“, dürfe nicht einfach abgehakt und zu den Akten gelegt werden.[34]

Die vierwöchige Befragungsaktion fand vom 20. März bis zum 15. April 1979 statt und wurde mit Unterstützung der lokalen Tagespresse durchgeführt. „Ohne alte Wunden aufreißen zu wollen“, sollte ermittelt werden, „was die Eingemeindung gebracht hat, was Befürworter und Gegner“ nun über die Neuordnung dachten.[35] Hierfür wurden rund 20 000 Fragebogen als Beilage der Tageszeitungen an die Wattenscheider Haushalte verteilt. Insbesondere die *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, aber auch die *Ruhr Nachrichten* und das *Stadtpanorama* berichteten in ihrem Lokal- oder Anzeigenteil über die Bürgerbefragung oder forderten zur Teilnahme auf. Neben der Verbreitung über die Lokalpresse wurden die Mitglieder des Heimat- und Bürgervereins angeschrieben und gezielt zur Teilnahme animiert. Hierfür wurden weitere 1800 Fragebogen ausgegeben. An den zehn Rückgabestellen lagen zudem 1500 Fragebogen aus. Die Untersuchung beanspruchte keine Repräsentativität. Mit ihrer ausschließlichen Bewerbung im Lokalteil der Zeitungen konzentrierte sie sich von vornherein auf den kommunalpolitisch interessierten Teil der Bevölkerung und mit der gezielten Befragung der Mitglieder des Heimat- und Bürgervereins wurde eine Gruppe berücksichtigt, die sich im Kampf um die Selbstständigkeit Wattenscheids stark profiliert hatte. Die Rücklaufquote von 14 Prozent wurde von den Initiatoren der Befragung als Erfolg gewertet, da es allein mit dem Hinweis auf eine wissenschaftliche Studie und ohne persönliche Aufforderung zur Teilnahme gelungen war, rund fünf Prozent der Wattenscheider Bevölkerung über 16 Jahre zu mobilisieren. Absolut hatten sich 3342 Personen an der Aktion beteiligt. Das Ergebnis war eindeutig. Fast 96 Prozent der Befragten lehnten die Eingemeindung entschieden ab.[36]

Nachdem eine erste Auswertung vorlag, wurde sie dem Bochumer Oberbürgermeister und Oberstadtdirektor, den beiden Ratsparteien SPD und CDU, dem Wattenscheider Bezirksvorsteher, dem Bezirksverwaltungsstellenleiter sowie den drei politischen Kräften der Bezirksvertretung (SPD, CDU und UWG) zur Stellungnahme vorgelegt. Die politischen Repräsentanten zeigten allerdings nur bedingt Bereitschaft, Position zu den Umfrageergebnissen zu beziehen. Lediglich der Bezirksvorsteher (SPD), die Wattenscheider CDU und die UWG antworteten.[37] Der Versuch, nach der Eingemeindung mit den Repräsentanten Bochums aus Politik und Verwaltung ins Gespräch zu kommen und die Folgen der Neuordnung zu diskutieren, war damit gescheitert.

Der Heimat- und Bürgerverein in Wattenscheid suchte nun Verbündete im Kampf um die Korrektur der Neuordnung und nahm Kontakt zu anderen um ihre Autonomie ringenden Kommunen auf. Auch anderenorts war der Unmut aus der Bürgerschaft über die Neugliederung nicht verstummt. Neben Wattenscheid konnten Rheydt und Wickrath (beide Mönchengladbach), Rheinhausen und

[34] Carl-Friedrich Beckmann/Franz-Werner Bröker: Vorwort, in: Land: Wattenscheid, S. 4.
[35] Hinweis der Vorsitzenden des Heimat- und Bürgervereins Beckmann und Bröker auf dem Fragebogen, abgedruckt in: Land: Wattenscheid, S. 80f., hier S. 80.
[36] Vgl. Land: Wattenscheid, S. 26–39.
[37] Ebd., S. 63.

Homberg (beide Duisburg), Kettwig (Essen), Porz (Köln), Hohenlimburg und Berchum (beide Hagen), Wulfen (Dorsten) und Glehn (Korschenbroich) den Verlust der kommunalen Selbstständigkeit nicht überwinden.[38]

Tab. 13: Gemeinden mit Rückgliederungsbestrebungen Anfang der 1980er Jahre[39]

Ehem. Stadt/ Gemeinde	Einw. 31. 12. 1974	aufgegangen in Stadt	Einw. 31. 12. 1982	Verfassungs-beschwerde
Hohenlimburg	27 244	Hagen	214 069	abgewiesen
Berchum	1 761	Hagen		abgewiesen
Rheinhausen	67 610	Duisburg	546 566	abgewiesen
Homberg	36 140	Duisburg		abgewiesen
Kettwig	19 425	Essen	638 812	abgewiesen
Porz	83 831	Köln	961 777	abgewiesen
Wattenscheid	81 469	Bochum	393 799	abgewiesen
Wulfen	12 694	Dorsten	71 761	zurückgenommen
Rheydt	99 963	Mönchengladbach	258 552	keine erhoben
Wickrath	13 887	Mönchengladbach		keine erhoben
Glehn	4 509	Korschenbroich	26 527	keine erhoben

Auffällig ist, dass es sich bei den elf Beispielen ausschließlich um Kommunen aus den Gebietskategorien der sogenannten Ballungskerne und der Ballungsrandzonen handelte. Kein Problemfall entstammte einer ländlichen Zone. Die Neugliederungsentscheidungen im ländlich strukturierten Raum schienen zu dieser Zeit weitgehend akzeptiert zu sein. Zumindest führten sie dort nicht mehr zu größeren Protestmaßnahmen. Bei Wattenscheid (Bochum) und Rheydt (Mönchengladbach) handelte es sich um zwei ehemalige kreisfreie Städte, die zu Stadtteilen herabgestuft wurden. Porz (Köln), Rheinhausen, Homberg (beide Duisburg), Kettwig (Essen), und Wickrath (Mönchengladbach) waren dem engeren großstädtischen Verflechtungsbereich kreisfreier Städte zugeschlagen worden. Insbesondere Letztgenannte galten als zu klein für eine eigenständige Entwicklung in der „Ballungsrandzone". Diese Neuordnungsfälle einschließlich Hohenlimburg und Berchum (beide Hagen) warfen – wenn auch unterschiedlich intensiv – die Stadt-Umland-Problematik kreisfreier Städte auf.[40] Waren die bisher genannten Kommunen dabei alle in neuen kreisfreien Städten aufgegangen, so wurden Wulfen und Glehn jeweils Teil einer größeren kreisangehörigen Stadt innerhalb eines „Ballungsrandzonenkreises".[41]

Diese elf Neugliederungsentscheidungen waren bereits vor 1975 umstritten gewesen, so dass dort im überregional zu führenden Kampf um Rückgemeindung

[38] Vgl. Heinz Köstering: Reform der Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen?, in: Verwaltungsrundschau 30 (1984), S. 1–7, hier S. 2. Siehe auch Junge Union Deutschlands, Kreisverband Bochum (Hg.): Wattenscheid: früher Stadt – heute Vorort? Versuch einer Dokumentation, Bochum 1984, S. 17.

[39] Köstering: Reform, S. 2.

[40] Vgl. hierzu Friedel Erlenkämper: Die Stadt-Umland-Problematik der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und Versuch eines Beitrages zur Lösung, Stuttgart u. a. 1980.

[41] Köstering: Reform, S. 2.

auf ein erhebliches Aktionspotenzial samt erprobter Ressourcen aus der Streitphase vor 1975 zurückgegriffen werden konnte. In diesen Kommunen hatte auch ein Großteil der Bevölkerung das Volksbegehren gegen die Neuordnung unterstützt. Hiervon ausgenommen werden müssen allerdings die damalige Stadt Rheydt und die früheren Gemeinden Wulfen und Glehn. Dort war die „Aktion Bürgerwille“ mit ihrem Anliegen auf weit weniger Resonanz gestoßen.[42] Nun wollten Vertreter der verschiedenen Kommunen gemeinsam auf neuordnungsbedingte Problemlagen in den Städten und Gemeinden hinweisen und die Selbstständigkeit ihrer Kommune erstreiten. Im September 1979 gründeten sie den „Verband Gebietsreform geschädigter Gemeinden“, den Vorläufer des „Kettwiger Kreises“.

Gründung des „Kettwiger Kreises“

Die Gründung eines Diskussions- und Protestzirkels aus Vertretern verschiedener eingemeindeter Kommunen am 22. Juni 1983 erfolgte bewusst in Kettwig, das dem Kreis auch seinen Namen gab. Der Ort war mit Bedacht gewählt worden. In dem Essener Stadtteil gab es eine rege Rückgemeindungsinitiative, die eine günstige Basis für weiterführende Aktivitäten bot.[43] War dies auch in Wattenscheid der Fall, so sollte nach den Erfahrungen der „Aktion Bürgerwille“, die immer wieder als Wattenscheider Initiative abgewertet worden war, mit der Wahl eines anderen Ortes zur Koordinierung der Aktionen entsprechende Kritik von vornherein vermieden werden. Zudem sicherte die zentrale Lage Kettwigs für alle Teilnehmer auch bei den zukünftigen Treffen eine gute und schnelle Erreichbarkeit. Letztlich erfuhr Kettwig mit dieser Namensgebung als kleiner, aber aktiver Partner der im Kreis vertretenen Kommunen auch eine psychologische Stärkung im Kampf um die Rückgemeindung.[44]

In Kettwig hatten Bürger und Bürgerinnen nach der Entscheidung des Landtags gegen die Selbstständigkeit 1975 den „Verein Bürgerrecht Kettwig e. V.“ gegründet, der die Verfassungsbeschwerde gegen den Zusammenschluss mit Essen unterstützte. Nach der gescheiterten Klage übernahm der Heimat- und Verkehrsverein Kettwig e. V. (HVV Kettwig) die Initiative hinsichtlich der lokalen Rückgemeindungsbestrebungen.[45] Mit gleichem Ziel hatte sich im Mai 1982 die „Bürgervereinigung Hohenlimburg e. V.“ formiert. Nach Aussage der Bürgervereinigung

[42] Eintragungsquote in Rheydt: 10,8 Prozent; in den Ämtern Hervest-Dorsten (Wulfen) und Glehn: 2,1 bzw. 0,6 Prozent. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW: Volksbegehren.

[43] Die Stadt Kettwig hatte bei ihrem Zusammenschluss mit Essen rd. 19 800 Einwohner. Kettwig war im Zuge der Neuordnung nicht nur eingemeindet, sondern auch geteilt worden. Der westlichste Stadtteil Mintard war Mülheim/Ruhr zugeordnet worden.

[44] Gespräch der Autorin mit Jost Benfer, Bochum-Wattenscheid, 27. 9. 2007. Vgl. auch Jost Benfer: Rückgemeindung. Sechs Städte begehren auf. Dokumentation der Bemühungen des Kettwiger Kreises zwischen 1983 und 1990, Wattenscheid 2009.

[45] Vgl. Guntmar Kipphardt: Landtag lehnte Kettwigs Selbständigkeit ab, in: Städte- und Gemeinderat 53 (1999), Heft 9, S. 24–26; zum Fall Kettwig vgl. auch Möller: Die Eingemeindung, S. 117–143.

schlossen sich ihr 16 000 Personen an.[46] Bereits im März 1981 war die „Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath e.V." (WRW) gebildet worden, die im August 1982 mit einer Befragungsaktion (die mindestens bis zu den Landtagswahlen 1985 andauern sollte) auf die Wiederherstellung der durch die Eingemeindung verloren gegangenen Selbstständigkeit drängte.[47] Die „Aktionsgemeinschaft Selbständiges Rheinhausen/Rumeln-Kaldenhausen" machte sich für eine Loslösung von Duisburg stark.[48]

Die Kräfte dieser Bürgerinitiativen, Bürgervereine oder Wählergemeinschaften sollten nun im „Kettwiger Kreis" vereint werden. Unter Federführung der Vorsitzenden der Initiativen Carl-Friedrich Beckmann (Wattenscheid), Hans Loew[49] (Hohenlimburg), Günther Sohn[50] (Kettwig), Paul Hoffmann[51] (Rheinhausen), Peter Weiden[52] (Porz) und Wilhelm Fonk[53] (Rheydt) wollten die Sprecher der ehemals selbstständigen Städte die Ausgemeindung erreichen. Insbesondere regte sich mit der „Aktionsgemeinschaft Selbständiges Porz" (ASP) nun erneut aktiver Protest aus Porz, wo es nach der abgewiesenen Klage vor dem Landesverfassungsgericht 1976 zunächst eher still gewesen war. Mit ihrem früheren Bürgermeister

[46] Hohenlimburg besaß seit 1903 Stadtrechte. Im ersten Neuordnungsabschnitt wurde der Stadt 1969 die Gemeinde Berchum zugeordnet. Zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses mit der kreisfreien Stadt Hagen (rd. 195 000 Einwohner) hatte Hohenlimburg rd. 27 200 Einwohner und Berchum rd. 1800 Einwohner. Stellungnahme des Vorstandes der Bürgervereinigung Hohenlimburg e.V. (Hans Loew) zur Eingemeindung von Hohenlimburg nach Hagen, Hohenlimburg, 24.8.1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis; siehe auch Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 68.

[47] Im Zuge der Neugliederung waren die kreisfreien Städte Mönchengladbach (rd. 150 000 Einwohner), Rheydt (rd. 100 000 Einwohner) und die dem Kreis Grevenbroich angehörende Gemeinde Wickrath (rd. 13 900 Einwohner) zur neuen Stadt Mönchengladbach zusammengelegt worden. Rheinische Post (Mönchengladbach) vom 28.6.1984: Ziel der Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath: Aus eins mach' wieder drei.

[48] Rheinhausen hatte 1934 Stadtrechte erhalten und verfügte beim Zusammenschluss mit Duisburg über rd. 70 000 Einwohner.

[49] Hans Loew (* 11.8.1919 Bous, † 15.3.2008 Wetzlar), Inhaber eines Hutgeschäfts und Vorsitzender der Bürgervereinigung Hohenlimburg, war neben Carl-Friedrich Beckmann Sprecher des Kettwiger Kreises.

[50] Günther Sohn (* 22.1.1926 Kettwig, † 14.1.2006 Erkelenz), kaufmännischer Angestellter der Deutschen Messe AG Hannover, wurde nach der Auflösung des Vereins für Bürgerrecht e.V. im März 1981 Mitglied im Heimat- und Verkehrsverein Kettwig e.V., in dem er den Ausschuss Bürgerrechte leitete; von 1990 bis April 2001 war er stellv. Vereinsvorsitzender.

[51] Paul Hoffmann (* 3.10.1935 Düsseldorf), 1969–1974 SPD-Ratsherr in Rheinhausen, Sportdirektor der Stadt Essen und Vorstandsmitglied der deutschen olympischen Gesellschaft (DOG), war Sprecher der Aktionsgemeinschaft Selbständiges Rheinhausen/Rumeln-Kaldenhausen. Neben Hoffmann setzte sich vor allem auch Rolf Fortmann (Fraktionsvorsitzender der CDU im Rat der Stadt Rheinhausen) für die Selbstständigkeit Rheinhausens ein.

[52] Peter Weiden (* 10.9.1914 Porz), CDU-Mitglied, früherer Bürgermeister von Porz, Buchverleger und aktiver Karnevalist, war Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft Selbständiges Porz (ASP). Als Rückgemeindungsstreiter in Porz ist darüber hinaus auch Schulrektor Viktor Billstein zu nennen.

[53] Wilhelm (Willi) Fonk, ehem. CDU-Mitglied, war Mitbegründer und Ehrenvorsitzender der im März 1981 ins Leben gerufenen Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath (Vorsitzende Trude Jans, Geschäftsführer Dieter Geißer).



Abb. 23: Mitglieder des „Kettwiger Kreises“: Carl-Friedrich Beckmann, Wattenscheid (links), Peter Weiden, Porz (3. von links), Hans Loew, Hohenlimburg (3. von rechts), Paul Hoffmann, Rheinhausen (rechts), 1983

Peter Weiden im Vorstand des „Kettwiger Kreises“ war Porz prominent im Kampf um die Wiederherstellung der Selbstständigkeit vertreten.[54]

Lokale wie überregionale Aktivitäten gegen die Neuordnung waren zu koordinieren. Die Vertreter des „Kettwiger Kreises“ konnten allesamt auf ein umfangreiches Engagement im Kampf gegen die Gebietsreform zurückblicken. Dabei verfügten nicht nur der Wattenscheider Vertreter Carl-Friedrich Beckmann, sondern auch die anderen Vorsitzenden, wie z. B. der Sportdirektor der Stadt Essen Paul Hoffmann, die Geschäftsleute Hans Loew und Peter Weiden oder der Messevertreter Günther Sohn, aufgrund ihrer beruflichen, gesellschaftlichen und politischen Tätigkeit über gute Organisationsfähigkeiten und Kontakte, die sie nun für die gemeinsame Sache einsetzten. Im neuen Arbeitskreis wurden das Wissen, die Erfahrungen und Möglichkeiten der Mitglieder gebündelt und das weitere Vorgehen diskutiert.

Die Rückgemeindungsaktivitäten der Neuordnungsgegner gewannen an Fahrt. Bei Carl-Friedrich Beckmann als einem der Sprecher des „Kettwiger Kreises“ und als Vorsitzendem des Heimat- und Bürgervereins liefen die verschiedenen Aktionsstränge zusammen. Standen seinerzeit Klaus Steilmann als Vorsitzendem der „Aktion Bürgerwille“ Büroinfrastruktur samt Logistik in seinen Unternehmen zur Verfügung, so konnte auch Beckmann als Eigentümer einer großen Immobilienverwaltung auf entsprechende Möglichkeiten zurückgreifen und garantierte damit ebenfalls eine professionelle Arbeitsbasis. Die Reformkritiker suchten das Gespräch mit leitenden Parteivertretern. Neben den politischen Parteien sollte die breite Öffentlichkeit im ganzen Land für das Thema sensibilisiert und mobilisiert werden. Zur Durchsetzung dieses Anliegens konnte sich Beckmann auf eine be-

[54] Kölner Stadt-Anzeiger vom 26. 8. 1983: „Wir werden Mittel und Wege finden“; Der Wattenscheider 8 (1983), Heft 2: Ruf nach Selbstbestimmung und Eigenständigkeit, S. 14. Die rechtsrheinisch gelegene und nach 1945 schnell wachsende Stadt Porz hatte 1951 Stadtrechte erhalten. Porz (rd. 86 000 Einwohner) war 1975 mit der Stadt Köln zusammengeschlossen worden.

währte Mannschaft stützen. Innerhalb des Heimat- und Bürgervereins koordinierte der „Aktionskreis Rückgemeindung" das weitere Vorgehen. Ihm gehörten neben Beckmann die gleichfalls protesterfahrenen langjährigen Vereinsmitglieder Klaus Peter Hülder, Jost Benfer, Günther Ritter, Klaus Boschuk und Heinrich Rennert an.[55]

Bereits das zweite Treffen der Kettwiger Interessengemeinschaft am 24. August 1983 war auf Außenwirkung ausgerichtet. An dieser Sitzung nahmen Vertreter der Bürgerinitiativen aus Hohenlimburg, Kettwig, Porz, Rheinhausen, Rheydt/Wickrath, Wattenscheid, Homberg, Korschenbroich und Wulfen teil. Im Anschluss an die Arbeitssitzung fand eine Pressekonferenz statt, um die Ziele des „Kettwiger Kreises" und die Verhältnisse in den nach Selbstständigkeit strebenden Stadtteilen der Öffentlichkeit zu präsentieren.[56] Erklärtes Ziel war es, die Ausgemeindungen ohne Rechtsbrüche auf politischem Wege durchzusetzen. Die Forderungen nach der Neuordnungskorrektur bezogen sich dabei ausschließlich auf die in der „Notgemeinschaft"[57] vertretenen, ehemals selbstständigen Kommunen. Ein Wiederaufrollen der landesweiten Gebietsreform, ein sogenannter Flächenbrand, wurde ausdrücklich nicht angestrebt.

Waren es zunächst noch zehn Kommunen, die an den ersten Treffen teilnahmen, so kristallisierte sich schon bald ein harter Kern von sechs Ausgemeindungsinitiativen heraus, die die Arbeit des „Kettwiger Kreises" im Weiteren trugen.[58] Es handelte sich um die Aktivisten aus Hohenlimburg, Kettwig, Porz, Rheinhausen, Rheydt/Wickrath und Wattenscheid. Diese ehemals selbstständigen Kommunen hatten mit einer Ausnahme gegen das jeweilige Neuordnungsgesetz und den damit verbundenen Verlust der kommunalen Selbstständigkeit erfolglos geklagt. Während landesweit zahlreiche eingemeindete Städte zum Schutz gegen negative Folgen vor der Neuordnung einen Gebietsänderungsvertrag mit der aufnehmenden Stadt abgeschlossen hatten und sich einzelne Rechte zusichern ließen, war dies für die im „Kettwiger Kreis" vertretenen Kommunen mehrheitlich nicht in Betracht gekommen, um ihren Anspruch auf Selbstständigkeit nicht zu schwächen. Von den sechs umstrittenen Fällen hatten sich nur Rheydt, Wickrath und Mönchengladbach vor der Verabschiedung des Neugliederungsgesetzes über vertragliche Regelungen zur Zusammenführung geeinigt.[59]

[55] Der Wattenscheider 10 (1985), Heft 1: Jetzt wird es ernst!, unpag.; vgl. auch Kölner Stadt-Anzeiger vom 26. 8. 1983: „Wir werden Mittel und Wege finden".

[56] Protokoll der 2. Sitzung des Kettwiger Kreises am 24. 8. 1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis; Westfalenpost vom 25. 8. 1983: Zwölf NRW-Städte fordern Rückkehr zur Selbständigkeit.

[57] Einladungsschreiben der Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath e.V. an Carl-Friedrich Beckmann zur Podiumsdiskussion der Wählergemeinschaft, Rheydt, 8. 12. 1983; vgl. auch Kölner Stadt-Anzeiger: Acht eingemeindete Städte bilden Notgemeinschaft, undat.; beides in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[58] Rundschreiben des HBV Wattenscheids (Bröker/Lähndorf) an die lokalen Parteien und Wählergemeinschaften, an den Einzelhandelsverband und den Verkehrsverein Wattenscheids etc. zur Rückgemeindung, Wattenscheid, 12. 9. 1983, sowie Entwurf vom 6. 9. 1983 in: HBV WAT, Kettwiger Kreis; Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 226.

[59] Vgl. Tab. 13; Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 28.

Informelle Gespräche und öffentliche Diskussionen

Um das Ziel der Rückgemeindung verwirklichen zu können, galt es, einige Hindernisse zu überwinden. Noch im Juni 1983 hatten sowohl Innenminister Herbert Schnoor[60] (SPD) als auch der CDU-Landtagsfraktionsvorsitzende Bernhard Worms übereinstimmend eine Reform der Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen abgelehnt und sich stattdessen für eine bessere Ausschöpfung der Möglichkeiten der Bezirksverfassung ausgesprochen.[61]

Im September 1983 forderte der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid alle politischen Kräfte vor Ort auf, die Bemühungen des „Kettwiger Kreises“ tatkräftig zu unterstützen.[62] Dass die Unabhängige Wählergemeinschaft Wattenscheid und insbesondere auch ihr Vorsitzender Klaus-Peter Hülder, der zugleich dem engen Aktionszirkel im Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid und im „Kettwiger Kreis“ angehörte, die Selbstständigkeitsbestrebungen uneingeschränkt mittrug, war selbstverständlich. So antwortete Hülder als Fraktionsvorsitzender der UWG: „Wir stehen in der Forderung nach einer Rückgemeindung Wattenscheids an ihrer Seite. Nur die Wiedererlangung der Selbständigkeit kann den Niedergang der alten Stadt am Hellweg aufhalten. […] Die UWG hat die Rückgemeindung Wattenscheids als unverrückbare Forderung an die Spitze ihres Kommunalprogramms gestellt.“[63] Doch auch die Wattenscheider Sozialdemokraten und Christdemokraten sagten ihre Unterstützung zu. Über die Art und Weise, die etablierten Parteien in den Kampf um die Revision der Gebietsreform einzubeziehen, gab es innerhalb des „Kettwiger Kreises“ aber durchaus unterschiedliche Auffassungen. Während sich die Akteure in Wattenscheid oder Hohenlimburg explizit auf den großen Rückhalt in allen Parteien vor Ort und in den Kirchen beriefen, wollte die Wählergemeinschaft „Freies Rheydt und Wickrath“ keine Parteivertreter in ihre Reihen aufnehmen, da man ihnen „nach den bisherigen Erfahrungen nicht mehr traute“.[64]

Angesichts der bevorstehenden Kommunal- und Landtagswahlen 1984 und 1985 stellten sich die Voraussetzungen günstig dar, die Neuordnungsfrage als öffentliches bzw. Wahlkampfthema zu positionieren. Ein von der Basis herrührender Unmut sollte den Druck auf die zur Wahl stehenden Kommunal- und Landespolitiker erhöhen und diese zu eindeutigen Stellungnahmen hinsichtlich der gewünschten Rückgemeindungen bewegen. Um den Parteipolitikern die Grenzen ihrer Macht aufzuzeigen, wurde u. a. vorgeschlagen, am Wahltag die Wahlunterlagen vor dem Rathaus zu verbrennen oder nur weiße Stimmzettel abzugeben. Wieder andere wollten gezielt zur Wahl einer bestimmten Partei aufrufen. Diese

[60] Dr. Herbert Schnoor (* 1.6.1927 Aurich), Jurist, SPD-Mitglied, 1980–1995 Innenminister NRW.

[61] Vgl. Köstering: Reform, S. 2.

[62] Rundschreiben des HBV Wattenscheids (Bröker/Lähndorf) an die lokalen Parteien und Wählergemeinschaften, an den Einzelhandelsverband und den Verkehrsverein Wattenscheids etc. zur Rückgemeindung, Wattenscheid, 12.9.1983, sowie Entwurf vom 6.9.1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[63] Antwortschreiben der UWG an den Heimat- und Bürgerverein zur Rückgemeindung, Wattenscheid, 23.9.1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[64] Kölner Stadt-Anzeiger vom 26.8.1983: „Wir werden Mittel und Wege finden“.

Vorgehensweisen fanden allerdings nur wenig Anklang, vielmehr setzte sich innerhalb des „Kettwiger Kreises" die Auffassung durch, die Rückgemeindung nicht gegen, sondern nur mit den etablierten Parteien durchsetzen zu können.[65] Dies entsprach dem Selbstverständnis und der Zusammensetzung des „Kettwiger Kreises", dem als überparteilichem Arbeits- und Diskussionskreis genau wie seinerzeit in der „Aktion Bürgerwille" 1973/74 Personen mit unterschiedlichen Parteimitgliedschaften angehörten. Der „Kettwiger Kreis" suchte das persönliche Gespräch mit einzelnen Landtagsabgeordneten und prominenten Parteifunktionären.

Wie strategisch die Interessengemeinschaft auch auf der Ebene der Landespolitik agierte, ist vertraulichen Gesprächsnotizen zu entnehmen. Ab Oktober 1983 setzte ein intensiver Brief- und Telefonkontakt zu namhaften Vertretern der SPD und insbesondere der CDU und FDP ein. Da das Landeskabinett eine Korrektur der Gebietsreform kategorisch ablehnte, mussten die anderen Parteien für dieses Anliegen gewonnen werden. Das ignorante und arrogante Verhalten belege deutlich, so Hans Loew von der Bürgerinitiative Hohenlimburg, dass Innenminister Schnoor „Bürgernähe, Bürgerwille, Heimatbewußtsein, Heimattreue und historische Bindungen" nichts bedeuteten. Günther Sohn (Kettwig), Peter Weiden (Porz) und Carl-Friedrich Beckmann (Wattenscheid) fanden sich daher als Vertreter des „Kettwiger Kreises" zu informellen Gesprächen mit der Wattenscheider Landtagsabgeordneten und stellvertretenden Landesvorsitzenden der CDU, Christa Thoben,[66] im Landtag ein. Im Rahmen dieser Unterhaltung wurde übereinstimmend festgestellt, dass für eine Rückgemeindung ein Rechtsgutachten erforderlich sei, um vor allem den Vorbehalten der Landtagsabgeordneten, die die Neugliederungsgesetze seinerzeit mit verabschiedet hatten, entgegenwirken zu können.[67] Es folgten weitere informelle Sondierungsgespräche mit Vertretern der CDU-Landtagsfraktion. Oppositionsführer Bernhard Worms war den Reformkritikern nur zu gut als Neugliederungsexperte der CDU und als Mitglied des „Zehnerklubs" bekannt. Neben dem nun als Kölner Regierungspräsident tätigen, früheren Duisburger Planungsexperten der SPD, Franz-Josef Antwerpes, galt er als „Einpeitscher des Städtesterbens".[68] Während Vertreter aus Porz Worms keinen Sinneswandel zutrauten, sah man ihn jedoch in Hohenlimburg „auf dem Wege zur tätigen Reue".[69]

Bereits kurz nach Worms' Wahl zum neuen Spitzenkandidaten im Mai 1983 wies dessen Düsseldorfer Parteifreund August Mennen in Absprache mit Carl-

[65] Protokoll zur 2. Sitzung des Kettwiger Kreises am 24. 8. 1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[66] Die spätere Ministerin für Wirtschaft, Mittelstand und Energie in NRW, Christa Thoben (* 1. 8. 1941 Dortmund), war seit 1973 Kreisvorsitzende der CDU in Wattenscheid bzw. nach der Eingemeindung stellv. Kreisvorsitzende in Bochum, sie gehörte seit 1980 dem Landtag in NRW an.

[67] Vertrauliche Gesprächsnotiz zum Treffen von Kukat, Thoben, Sohn, Weiden und Beckmann im Landtag, 6. 10. 1983; siehe auch Aktennotiz zum Gespräch mit Bernhard Worms im Landtag am 28. 2. 1984, Wattenscheid, 2. 3. 1984; beide in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[68] So Rechtsanwalt Fortmann (Rheinhausen), in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 26. 8. 1983: „Wir werden Mittel und Wege finden".

[69] Ebd.

Friedrich Beckmann den neuen ersten Mann der Landes-CDU darauf hin, dass die Untersuchung und Beseitigung von Neuordnungshärten eine gute Ausgangslage für die Arbeit als Fraktionsvorsitzender biete. Da „hochkarätige Kommunalpolitiker“ im Rheinland und im Ruhrgebiet Worms vorwerfen würden, „die kommunale Neugliederung zu schnell und zu wenig organisch betrieben zu haben“, könne er mit der wahlprogrammatischen Ankündigung einer Überprüfung und möglichen Korrektur der Gebietsreform in der nächsten Legislaturperiode unzufriedene Politiker und Bürger beruhigen. Dass Worms selber maßgeblich an der Gebietsreform mitgewirkt hatte, wurde mit dem Adenauer-Ausspruch „Was schert mich mein dummes Geschwätz von gestern“ bagatellisiert.[70] Mennen wandte sich auch an Bundestagspräsident Rainer Barzel. Er bat seinen Duzfreund, entsprechend auf Worms einzuwirken und „durch eine geschickte Aussage vor der Landtagwahl einige Prozentpunkte [zu] holen“.[71]

Da absehbar war, dass die CDU einen Regierungswechsel nicht alleine einleiten konnte, suchte der „Kettwiger Kreis“ auch den Kontakt zur FDP. Man schrieb ihr eine Schlüsselrolle im Kampf um die Rückgemeindungen zu. Den Liberalen wurde ein erhebliches Eigeninteresse an einer Thematisierung der Neuordnung im kommenden Wahlkampf unterstellt. Sowohl für den Vorstand des Heimat- und Bürgervereins als auch für den Referenten der CDU-Landtagsfraktion Rolf Junker stand fest, dass die FDP nur über dieses Thema die Fünf-Prozent-Hürde nehmen könne.[72] Prominenter Befürworter einer Überprüfung der kommunalen Gebietsreform war dann auch der FDP-Landesvorsitzende und Staatsminister im Auswärtigen Amt, Jürgen Möllemann. Zunächst konstatierte dieser jedoch innerhalb der meisten Kommunen des Landes eine allgemeine Zufriedenheit über die Funktional- und Gebietsreform. Das Ziel der Effektivität und Bürgernähe der Verwaltung sei „im großen und ganzen erreicht“ worden.

Für Möllemann stand insbesondere der Erfolg der frühen Neuordnungen in Ostwestfalen und in der Eifel außer Frage. Dennoch dürften einige wenige strittige Fälle und der dort vorhandene Bürgerunmut über die Neuordnung nicht übersehen werden. Möllemann verwies auf Hohenlimburg, Rheinhausen, Homberg, Rheydt, Wickrath, Kettwig, Wattenscheid, Porz, Korschenbroich und Wulfen: „Viele Bürger dieser Gemeinden können sich aus teils sachlichen, teils emotionalen Motiven noch immer nicht mit der Gebietsreform abfinden.“[73] In den genannten Kommunen habe die Bevölkerung den Verlust der Selbstständigkeit und des Namens ihrer Gemeinde unter Hinweis auf historische Bindungen niemals akzeptiert. Es gelinge den neu gebildeten Kommunen nicht, diese großen Vorbehalte abzubauen und die Neubürger voll zu integrieren. Landtag und Landesregierung müssten auf diesen offen bekundeten, ablehnenden Bürgerwillen – so Möllemann – reagieren und könnten eine nachträgliche Korrektur der Gebiets-

[70] Schreiben August Mennens an Bernhard Worms zur Überprüfung und Korrektur der Neuordnung, Düsseldorf, 10.5.1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[71] Ebd.
[72] Vertrauliche Gesprächsnotiz zum Treffen mit Junker, 6.10.1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[73] Jürgen Möllemann: Überprüfung der kommunalen Gebietsreform notwendig. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Das Rathaus 36 (1983), S.466.

reform nicht länger kategorisch ausschließen.[74] An anderer Stelle erinnerte man von Seiten der FDP auch daran, dass Willi Weyer als damals zuständiger Ressortminister für das Ruhrgebiet nicht Eingemeindungen, sondern die Bildung von Städteverbänden unter Beibehaltung der kommunalen Souveränität favorisiert habe.[75]

Im Dezember 1983 wiederholte Innenminister Schnoor im Namen der Landesregierung noch einmal unbeeindruckt von dem sich formierenden Bürgerunwillen in aller Deutlichkeit, es werde keine partielle oder allgemeine Revision der Gebietsreform geben.[76] Der zur Rechtfertigung dieser Position angeführte Hinweis, die große Mehrheit der Verfassungsklagen seien vom Land gewonnen worden, belegte allerdings lediglich, dass der Gesetzgeber rechtmäßig agiert hatte. Der Innenminister verteidigte die Reformergebnisse damit nicht politisch, sondern allein rechtlich. Ein Nachweis, inwieweit die Neuordnungsentscheidungen auch mittel- und langfristig sinnvoll waren, stand weiterhin aus.[77]

Die Liberalen nahmen sich nun intensiv der Neuordnungsfrage an. Sie forderten eine Neufassung der Bezirksverfassung nach dem Hamburger oder Berliner Vorbild mit einer allgemeinen Stärkung der Rechte der Bezirksvertretungen. Aus ihrer Sicht standen die neu geschaffenen Foren der Stadtbezirke aufgrund ihrer mangelnden Kompetenz- und Finanzausstattung häufig im Schatten der Räte und vermochten in der Regel „nicht, die in den früheren Kommunen bestehende Bindung zwischen Bürger und Gemeinderat aufrechtzuerhalten". Aus gleichem Grund wurde auch der Zuschnitt einzelner Stadtteile in Frage gestellt. Zur Bewertung der praktischen Neuordnungsfolgen hinsichtlich Verwaltungseffektivität, -effizienz und Bürgernähe wurde die Einrichtung einer regierungsunabhängigen Expertenkommission gefordert. Da die FDP ebenso wenig wie die SPD oder die CDU den grundsätzlichen Erfolg der kommunalen Neuordnung bezweifelte, standen lediglich Einzelkorrekturen zur Diskussion, die die Gesamtreform nicht gefährden durften. Es müsse bei Revisionsmaßnahmen sichergestellt sein, dass die Restgemeinde ohne den ausgegliederten Teil existieren könne: „Eine Selbständigkeit im Ausgleichstock kann nicht das Ziel einer Reform der Reform sein."[78]

Auf dem Landesparteitag Ende März 1984 in Hagen appellierte Möllemann an seine Parteikollegen, einer Einzelfallprüfung zuzustimmen. Die FDP müsse selbstkritisch genug sein, eine Reform, die von ihr mitgetragen wurde, nach knapp zehn Jahren vorurteilsfrei bewerten zu lassen.[79] In den auf dem Parteitag beschlossenen „Liberalen Standpunkten zur Kommunalpolitik" hieß es dann auch: „Die F.D.P.

[74] Ebd.; siehe auch entsprechenden Artikel in F.D.P. aktuell, Nr. 41 vom 30. 8. 1983; WZ-Interview mit Jürgen Möllemann: Gebietsreform überprüfen vom 3. 9. 1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[75] Schreiben des Kreisvorsitzenden der FDP, Rechtsanwalt Richard Rausch, an den Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid, Bochum, 19. 9. 1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[76] Schreiben des Innenministers Schnoor an den Oberstadtdirektor von Hagen, Düsseldorf, 16. 3. 1984, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[77] Möllemann: Überprüfung, S. 466; siehe auch F.D.P. aktuell, Nr. 41 vom 30. 8. 1983; in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[78] Alle Zitate in: Möllemann: Überprüfung, S. 466.

[79] Auszug aus dem Wortprotokoll des ordentlichen Landesparteitages der FDP in NRW am 31. 3./1. 4. 1984 in Hagen, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

setzt sich für eine Überprüfung der Gemeindereform in den Fällen ein, in denen die Bürger der von der Reform betroffenen Gemeinden bis heute ihren Willen gegen die Gebietsreform nachhaltig bekundet haben.“[80] Auch die FDP verlangte die Überprüfung der Neuordnung durch eine unabhängige Kommission, damit Fehlentscheidungen korrigiert werden konnten. Gleichzeitig wurde die Erweiterung der Entscheidungsbefugnis für die Bezirksvertretungen in Angelegenheiten ihres Stadtbezirks gefordert. Im Interesse einer starken Demokratie seien die kommunale Selbstverwaltung und die Bürgermitwirkungsmöglichkeiten auszuschöpfen und auszubauen. Die 1979 in die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung aufgenommenen Rechte und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung müssten mit mehr Leben gefüllt werden.[81]

Die seit Ende der 1970er Jahre zunehmend auf kommunaler Ebene in Erscheinung tretenden Grünen gingen auf ihrer Delegiertenversammlung noch einen Schritt weiter und sprachen sich unmittelbar für Rückgemeindungen aus.[82] Nicht allein Kostenargumente dürften die Entscheidungsgrundlage bilden. Die sozialen Komponenten einer Gemeinde sollten stärkeres Gewicht erhalten: „Eine intakte, überschaubare Kommune, mit Einflußmöglichkeiten der Bürger auf die Entscheidungen, die den eigenen Alltag und die eigene Umwelt bestimmen, kann allen Bürgern eine gestärkte Identität vermitteln.“[83] Selbst Oppositionsführer Worms stellte nun öffentlich für die nächste Legislaturperiode die Einsetzung einer neutralen Kommission durch den Landtag in Aussicht, falls die CDU den Ministerpräsidenten stelle. Der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid wertete diese Aussagen von Parteivertretern als einen allgemeinen Stimmungswandel in der Behandlung der Neuordnungsfolgen. Er sah in dieser Entwicklung ein erfolgreiches „Auftauen festgefahrener Standpunkte und eine Bewegung hin zu mehr Einsicht in die Fehlentscheidungen von 1975“.[84] Trotz derartiger Zugeständnisse gab es innerhalb des „Kettwiger Kreises“ weiterhin skeptische Stimmen, die vor allzu großen Hoffnungen auf eine allgemeine Trendwende warnten, da die Landespolitik noch von denselben Personen dominiert werde „wie damals, nur sitzen sie inzwischen in gut gepolsterten Sesseln“.[85] So blieben die Reformkritiker misstrauisch gegenüber den Wahlkampfaussagen und kündigten an, genau zu beobachten, „was Wahlkampf und was Ernst“ war.[86]

Um über den parteipolitischen Rahmen hinaus weite Kreise der Bevölkerung zu erreichen, das allgemeine gesellschaftliche Bewusstsein zu sensibilisieren und

[80] Liberale Standpunkte zur Kommunalpolitik. Beschluß des ordentlichen Landesparteitages der FDP in NRW am 31.3./1.4.1984 in Hagen, HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[81] Ebd.
[82] Notizen des Heimat- und Bürgervereins, undat., in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[83] Presseerklärung der Grünen (OV Wattenscheid) „Bürgerbefragung zur kommunalen Neuordnung!“, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[84] Notizen des Heimat- und Bürgervereins, undat., in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[85] Kölner Stadt-Anzeiger vom 26.8.1983: „Wir werden Mittel und Wege finden“. Neuordnungsbefürworter wie z.B. Bernhard Worms fungierten nun als CDU-Fraktionsvorsitzender und John van Nes Ziegler weiterhin als Landtagspräsident, Heinz Köstering war immer noch im Innenministerium tätig und Josef Antwerpes hatte das Amt des Regierungspräsidenten in Köln übernommen.
[86] Notizen des Heimat- und Bürgervereins, undat., in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

letztlich den Druck auf die Landes- und Kommunalpolitik aufrechtzuerhalten, plante der „Kettwiger Kreis" eine öffentlichkeitswirksame Informationsreihe.[87] In Hohenlimburg, Kettwig, Porz, Rheinhausen, Rheydt/Wickrath und Wattenscheid sollte innerhalb von zwei Wochen jeweils eine Podiumsdiskussion stattfinden, zu der Parteivertreter, juristische Sachverständige und Vertreter der Bürgerinitiativen eingeladen wurden. Den Anfang machte Rheydt/Wickrath (Mönchengladbach). Hier lud die Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath e.V. am 24. Januar 1984 unter der Frage „Wo geht die Reise hin? Rheydt und Wickrath wieder selbständig?" zur Diskussion ein. Obgleich jeweils die Aktivisten vor Ort die Veranstaltung eigenverantwortlich organisierten, bestand doch innerhalb des „Kettwiger Kreises" Einigkeit darüber, dass „die 6 Städte in ihrer Gesamtheit zu sehen" seien.[88] An den einzelnen Diskussionsabenden in den verschiedenen Städten waren durchgängig Vertreter aus allen sechs nach kommunaler Autonomie strebenden Kommunen beteiligt. Alleingänge waren nach Absprache im „Kettwiger Kreis" zu vermeiden. Um vor Ort die überörtliche Kooperation zu unterstreichen, hieß es im Begleitheft der Veranstaltung: „WRW Bürgervereinigung e.V. Wir stehen nicht allein [in der] Ablehnung der Gebietsreform von 1975 bis 1983".[89] Parallel zu dieser Gesprächsreihe wurden Unterschriftenlisten ausgelegt. Bürger und Bürgerinnen sollten mit ihrer Unterschrift den Landtag auffordern, die „katastrophalen Folgen der Eingemeindung" rückgängig zu machen und den Städten des „Kettwiger Kreises" die Selbstständigkeit zurückzugeben.[90]

Nach Rheydt/Wickrath und Hohenlimburg am 24. bzw. 27. Januar 1984 folgte Wattenscheid. Der Heimat- und Bürgerverein lud am 31. Januar 1984 unter dem Motto „WAT kommt wieder" in die Aula der vom zweiten Vorsitzenden des Heimat- und Bürgervereins, Franz-Werner Bröker, geleiteten Pestalozzi-Realschule ein. Neben der Ankündigung in der lokalen Tagespresse gingen Einladungsschreiben an Oberbürgermeister Eikelbeck, die Ratsmitglieder und Wattenscheider Bezirksfraktionen, Parteien, Kirchen, Verbände und Vereine. Die Mitglieder des Heimat- und Bürgervereins sowie Klaus Steilmann und Fried Scharpenack (Kettwig) als Vertreter der „Aktion Bürgerwille" wurden ebenfalls mit einer Einladung bedacht. Um einen möglichst großen Kreis der Wattenscheider Bevölkerung, Honoratioren und Institutionen zu erreichen und zu mobilisieren, wurden darüber hinaus Repräsentanten zahlreicher berufsständischer Organisationen (Bäckerinnung, Ärzteverein, Vertreter der Apotheker, Rechtsanwälte, des Bauhandwerks etc.), die Sportvereine, der Karnevalsfestausschuss sowie der Haus-, Grundbesit-

[87] Vertrauliche Gesprächsnotiz zum Treffen von Kukat, Thoben, Sohn, Weiden und Beckmann im Landtag, 6.10.1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[88] Protokoll der Sitzung des Kettwiger Kreises am 23.11.1983 in Kettwig; Einladungsschreiben der Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath e.V., Rheydt, Dezember 1983; beides in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[89] WRW Bürgerverein e.V.: Wir stehen nicht allein. Ablehnung der Gebietsreform 1975–1983. Ein Begleitheft zu den Podiumsdiskussionen der gebietsreformgeschädigten Städte in Nordrhein-Westfalen, [Mönchengladbach-Rheydt 1983], in: HBV WAT, Kettwiger Kreis. Siehe auch Westdeutsche Zeitung vom 1.12.1984: WRW will nicht zahlen. Broschüren-Streit.

[90] Muster der Unterschriftenliste und Protokoll der Sitzung des Kettwiger Kreises am 23.11.1983 in Kettwig, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

zer- und Mietverein, die Aktion Lebenshilfe, Pro Grün, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG), die Mittelstandsvereinigung, das Deutsche Rote Kreuz (DRK) etc. angeschrieben.[91]

Die Rechnung ging auf und rund 400 Besucher verfolgten die Diskussion. Auf dem Podium diskutierten die Landtagsabgeordneten Herbert Faust (CDU) und Horst-Ludwig Riemer (FDP). Von der Landes-SPD war niemand anwesend. Als Neuordnungsexperte nahm Friedrich Landwehrmann, Professor für Soziologie an der Universität in Mainz, teil.[92] Landwehrmann war während der Neugliederung an der Ruhr-Universität in Bochum tätig gewesen und war seit dieser Zeit gut mit der Neuordnungsproblematik vertraut. Die Veranstaltung löste, obwohl die Regierungspartei nicht vertreten war, der Vorschlag der CDU von den Anwesenden für indiskutabel gehalten wurde und die FDP vage in ihren Versprechungen blieb, nach Einschätzung des „Kettwiger Kreises“ „eine kaum für möglich gehaltene Aufbruchstimmung“[93] aus.

Die lokale Presse griff die aufgeworfenen Neuordnungsfragen ausführlich in ihrer Berichterstattung auf. Tage später entzündete sich auch eine Leserbriefdebatte über die Rolle der SPD und ihre Abwesenheit bei der Diskussionsveranstaltung. Während Befürworter der Rückgemeindung der Regierungspartei bzw. der Landesregierung vorwarfen, mit Scheinentschuldigungen wie überfüllten Terminkalendern der Konfrontation vor Ort auszuweichen, kritisierten andere den Missbrauch der Informationsveranstaltung als Stimmungsmache gegen die Landesregierung und verwiesen auf deren verspätete bzw. gänzlich ausgebliebene Einladung.[94] So verwahrte sich beispielsweise der Landtagsabgeordnete und ehemalige Oberbürgermeister Wattenscheids Herbert Schwirtz (SPD) gegen die seiner Meinung nach betriebene „Geschichtsfälschung“ und die verleumderische Unterstellung, leitende Sozialdemokraten wichen der Diskussion aus. Selbst er sei als ehemaliger politischer Repräsentant Wattenscheids nicht aufs Podium geladen worden, sondern habe lediglich als Mitglied des Heimatvereins eine Einladung für das Auditorium erhalten. Er bedauerte, dass durch falsche Behauptungen „das Verhältnis zwischen Heimatverein und SPD getrübt würde“.[95]

Neben dem freien, vom Heimat- und Bürgerverein und dem „Kettwiger Kreis“ koordinierten bürgerschaftlichen Engagement nutzten die Eingemeindungsgegner parallel die institutionellen und rechtlichen Möglichkeiten, ihre Forderungen nachdrücklich zu artikulieren, zumal es sich zum Teil um die gleichen Akteure handelte. Auf Antrag der Unabhängigen Wählergemeinschaft unterstrich auch

[91] Vgl. Protokoll zur Sitzung des HBV zur Rückgemeindung Wattenscheids am 23.11.1983, Wattenscheid, 14.12.1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[92] Stadt-Panorama vom 9.2.1984: Atmosphäre wie Dynamit, einzusehen in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[93] Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 227; vgl. ders.: Rückgemeindung, S. 33–36.

[94] Leserbrief „Rückgemeindungen“: Phrasen helfen nicht, in: WAT aktuell, 18.3.1984; Leserbrief Jost Benfers für das Stadt-Panorama vom 21.3.1984; Schreiben Herbert Wirtz’ an Jost Benfer zum Leserbrief im Stadt-Panorama, Bochum, 19.4.1984, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[95] Beide Zitate in: Schreiben Herbert Wirtz’ an Jost Benfer zum Leserbrief im Stadt-Panorama, Bochum 19.4.1984, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

Wattenscheids Stadtteilparlament noch einmal den überparteilichen Rückgemeindungswunsch und fasste am 3. Mai 1984 den einstimmigen Beschluss, über den Rat der Stadt die Landesregierung zu beauftragen, eine unabhängige Kommission einzurichten. Diese sollte die Folgen der Neugliederung untersuchen.[96]

Bochums Oberstadtdirektor Herbert Jahofer hielt allerdings eine Trennung von Wattenscheid und Bochum für undenkbar, da der Zusammenschluss sich bewährt habe. Erklärtes Ziel der Landesplanung sei die Schaffung eines starken „Oberzentrums" Bochum, und wenn es Bochum gut gehe – so der Verwaltungschef –, habe dies auch positive Auswirkungen auf Wattenscheid. Es müssten lediglich noch Formen gefunden werden, die für beide „das Zusammenleben erträglicher" machten.[97] Um entsprechende Möglichkeiten auszuloten, werde die Stadt Bochum selbst die Folgen und Folgewirkungen der Städtefusion untersuchen. Trotz dieser eindeutigen Präferenz der Bochumer Verwaltungsleitung unterstützte der Rat den Antrag der Bezirksvertretung und bat den Innenminister am 20. Juni 1984 um eine Überprüfung der Neuordnung.[98] Andere Großstädte wie z. B. Hagen folgten mit vergleichbaren Anträgen.

Die Landes-SPD beharrte allerdings auf ihrem Standpunkt, die Gebietsreform nicht mehr grundsätzlich aufrollen zu wollen. Das Innenministerium sah keine Veranlassung, aktiv zu werden. Im Schreiben an die UWG hieß es: „Da die Stadt Bochum die Folgen und Folgewirkungen ihres Zusammenschlusses mit Wattenscheid mit Recht in eigener Kompetenz prüft, besteht für die Landesregierung schon aus diesem Grund kein Anlaß, ihrerseits eine Kommission einzuberufen."[99] Nach wie vor zog sich die Landesregierung auf die Rechtsposition zurück, dass eine direkte, d. h. sofortige Revision von Neuordnungsmaßnahmen sowohl aus verfassungsrechtlichen als auch aus politischen Gründen nicht in Betracht komme. Aus juristischer Perspektive – und darin waren sich auch alle Fraktionen im Landtag einig – konnten die Neuordnungsgesetze nur durch ein neues vom Landtag verabschiedetes Gesetz korrigiert werden. Gegen eine solche Änderung spreche jedoch der Bestandsschutz der Großgemeinden, wie Ministerialdirigent Köstering ausführte: So hätten die neuen Kommunen ein Recht darauf, dass „ihre durch die Gebietsreform veränderten Gebiete für lange Zeit beständig" blieben, um „eine sichere und langfristig angelegte Kommunalpolitik" zu gewährleisten.[100]

Verfassungsrechtliche Bedenken wurden aus dem sogenannten Meerbusch-Urteil abgeleitet. Die Stadt Meerbusch hatte 1975 erfolgreich beim nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof gegen ihre Auflösung geklagt. Die junge Stadt, die 1970 aus elf Gemeinden gebildet worden war, sollte bereits fünf Jahre später im Zuge der Neugliederung durch Aufteilung auf drei verschiedene Großstädte

[96] Ruhr Nachrichten vom 3. 5. 1984: Nur Einstimmigkeit beeindruckt; WAZ vom 4. 5. 1984: Bezirksvertretung für Wattenscheids Selbständigkeit.
[97] WAZ vom 31. 12. 1984/1. 1. 1985: Herbert Jahofer: Städte-Ehe auch für Wattenscheid von Vorteil.
[98] Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 227.
[99] Schreiben des Ministerialdirigenten Köstering (Innenministerium) an den Vorsitzenden der Bezirksfraktion der UWG Wattenscheid Klaus-Peter Hülder, Düsseldorf, 31. 10. 1984, in: HBV WAT, ZA.
[100] Ebd.

wieder aufgelöst werden. In der Urteilsbegründung hatten die Verfassungsrichter einen besonderen Bestands- und Vertrauensschutz für Meerbusch herausgestellt, da die Politik unglaubwürdig würde, wenn nach kurzer Zeit die neue Stadt wieder verschwände.[101] Diese seinerzeit von Neuordnungsgegnern als Sieg gegen die Düsseldorfer Reißbrettreform gefeierte Entscheidung wurde nun von der Landesregierung mit Verweis auf den Bestandsschutz als Argument gegen ein Wiederaufrollen der Neuordnung angeführt. Der Innenminister befürchtete bei einer Neugliederungsrevision u. a. zahlreiche Verfassungsbeschwerden der abgebenden Großgemeinden.[102] Für den Erhalt des Status quo sprach sich auch Kühns Nachfolger im Ministerpräsidentenamt Johannes Rau aus, der den wichtigsten Vorteil der Gebietsreform in der mit „der Größe der Gemeinden gewachsene[n] Leistungskraft“ und der „bessere[n] Abstimmung des kommunalen Leistungsangebotes“ sah. Die Gemeinden müssten darauf vertrauen können, in „gesicherten Grenzen arbeiten zu können“ und „nicht erneut in eine Phase der Unruhe getrieben zu werden“.[103]

Statt die abgeschlossene Neuordnung durch einzelne Korrekturmaßnahmen wieder zu öffnen, appellierte Innenminister Schnoor an die kreisfreien Städte, die Möglichkeiten der Bezirksverfassung stärker als bisher geschehen auszuschöpfen. Zur Behebung des von den Verfechtern einer Rückgemeindung kritisierten Verlusts bürgerschaftlicher Mitwirkungsmöglichkeiten und der Mängel in der administrativen und finanztechnischen Versorgung der Stadtbezirke müsse über eine schrittweise Ausweitung und Stärkung der Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten der Bezirksvertretungen nachgedacht werden. Auf den Antrag aus Hagen zur Überprüfung der Neuordnungsfolgen durch eine regierungsunabhängige Kommission konterte der Innenminister dann auch mit der Feststellung, dass die Stadt mit der Ausweitung ihrer Bezirksverfassung bereits den „richtigen Weg“ einschlage.[104] Auch im Bochumer Rat wurden schließlich neue Bezirksrichtlinien beschlossen, die allerdings von Wattenscheider Seite als „Mini-Kompetenzregelung“ abgelehnt wurden. Der Heimat- und Bürgerverein sah weiterhin keinen ausreichenden Handlungsraum für die Bezirksvertretungen. Das Kleinhalten der Bezirke sei Ausdruck der Furcht Bochums, dass „mehr Kompetenz […] nur den Willen nach Rückgemeindung“ stärke.[105]

Um sich gegen die vom Land vorgebrachten verfassungsrechtlichen Einwände gegen eine Neuordnungskorrektur juristisch zu wappnen, suchte der „Kettwiger Kreis“ die Hilfe des ehemaligen Bundesverfassungsrichters Walter Rudi Wand. Dieser hatte dem Richterausschuss angehört, der 1981 die Klage einer niedersächsischen Gesamtgemeinde gegen die Loslösung einiger Kommunen abgewiesen hatte. Wand erklärte sich bereit, den Rückgemeindungsstreitern bei politischen

[101] Vgl. VerfGH NW: Urteil vom 13. 9. 1975, VerfGH 43/74.
[102] Schreiben des Innenministers Schnoor an den Oberstadtdirektor von Hagen, Düsseldorf, 16. 3. 1984, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[103] Schreiben des Ministerpräsidenten Rau an Hans Jürgen Wagner zur Selbstständigkeit Wattenscheids, Düsseldorf, 24. 5. 1985, in: HBV WAT, WDR Penner.
[104] Schreiben des Innenministers Schnoor an den Oberstadtdirektor von Hagen, Düsseldorf, 16. 3. 1984, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[105] Der Wattenscheider 10 (1985), Heft 1: Jetzt wird es ernst!, unpag.

Gesprächen zur Verfügung zu stehen. Da jedoch weder die sozialdemokratische Landesregierung noch der „Kettwiger Kreis" von ihren Standpunkten abrückten, stockte das Gespräch und die Fronten verhärteten sich zunehmend. Nun wandte sich die Interessengemeinschaft mit einem Hilfegesuch an den Bundesvorsitzenden der SPD.[106]

Der „Kettwiger Kreis" bat Willy Brandt in einem Schreiben, die nordrhein-westfälische Landesregierung „auf den demokratischen Willen der Basis hinzuweisen", um sie dazu zu bewegen, „ihre diktatorische Haltung" aufzugeben und der Einsetzung einer Untersuchungskommission für die strittigen Neuordnungsfälle zuzustimmen. Da ausschließlich die SPD kein Verständnis für die Rückgemeindungsforderungen zeige, fühle man sich genötigt, den Bürgern bei den nächsten (Kommunal-)Wahlen eine Wahlempfehlung gegen die SPD zu geben, wobei auf die Selbstständigkeitsbestrebungen des saarländischen Bous verwiesen wurde. Im Fall Bous hatten sich die Sozialdemokraten – anders als die christdemokratische Landesregierung – für die Wiederherstellung der Selbstständigkeit der Stadt ausgesprochen. Im Wahlkampf war seitens der Verteidiger von Bous mit „Jede Stimme für die CDU ist eine Stimme gegen Bous" für einen Regierungswechsel geworben worden, der dann auch eintrat. Den Vertretern im „Kettwiger Kreis" wollte nicht einleuchten, wie die SPD im Saarland „Freund des Bürgers und Garant seiner Freiheit" und gleichzeitig in Nordrhein-Westfalen „Verachter des Bürgerwillens und Unterdrücker" sein könne.[107] Die Rückgemeindungsstreiter legten bei ihren Ausführungen jedoch größten Wert auf die Feststellung, dass sie mit ihrem Engagement grundsätzlich keine Änderung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in ihren Städten anstrebten. Dies sei bereits deswegen auszuschließen, da sich in den Vorständen der einzelnen Bürgerinitiativen Anhänger verschiedenster Parteien befänden.

Auch dieses Schreiben änderte die Haltung der Landes-SPD nicht. Bei den Kommunalwahlen Ende September 1984 erwies sich allerdings die unterschiedliche Haltung der Parteien zur Neuordnungskorrektur letztlich nicht als wahlentscheidend. Alle drei etablierten Parteien büßten landesweit Stimmen ein.[108] Große Gewinner der Wahl waren mit 8,2 Prozent die Grünen, die mit ihrem allgemeinen Einsatz für eine unmittelbare Mitbestimmung der Bevölkerung bei gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen punkteten. Sie avancierten landesweit zur drittstärksten kommunalpolitischen Kraft. In Bochum waren sie sogar mit 9,3 Prozent erstmals im Stadtrat vertreten.[109]

[106] Schreiben der Bürgervereinigung Hohenlimburg e.V. (Hans Loew) an Willy Brandt zur Überprüfung der Gebietsreform, Hohenlimburg, 21.5.1984, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[107] Ebd.
[108] Die CDU verlor 4,1 Prozentpunkte, die SPD 2,4 Prozentpunkte und die FDP 1,7 Prozentpunkte.
[109] Vgl. Wagner: Wandel, S. 132.

Die Neuordnungskorrektur, ein Landtagswahlthema ersten Ranges?

Nach den Kommunalwahlen galt es, die Revision der Gebietsreform bei der Landtagswahl 1985 zu einem politischen Thema ersten Ranges zu machen. Der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid wandte sich an die Landes-FDP und bot ihr angesichts ihrer Verluste einen Handel an: Falls die FDP dem „Kettwiger Kreis“ bei seinen Rückgemeindungsbestrebungen behilflich sei, unterstütze dieser im Gegenzug die FDP bei ihrem Sprung in den Landtag. Die Liberalen hatten bei den Kommunalwahlen landesweit einen Stimmenanteil von 4,8 Prozent erzielt, so dass sie mit einem ähnlichen Ergebnis bei den kommenden Landtagswahlen erneut an der Fünf-Prozent-Hürde scheitern würden. Seit der letzten Landtagswahl von 1980 waren nur noch SPD und CDU im Landesparlament vertreten, die FDP hatte mit 4,9 Prozent den Einzug ins Parlament knapp verpasst. Die Liberalen hatten letztlich rund 1700 Stimmen zu wenig erhalten.[110]

Um nach der Landtagswahl 1985 wieder parlamentarisch vertreten zu sein, fehlten der FDP auf der Basis der letzten Kommunalwahlergebnisse rund 10 000 bis 15 000 Stimmen. Wie diese zu beschaffen seien, wusste Carl-Friedrich Beckmann: „Bei der nächsten Landtagswahl könnte der „Kettwiger Kreis“ ca. 50 000 bis 60 000 Stimmen zugunsten einer Partei, die uns die Rückgemeindung zusichert, beeinflussen.“[111] Da die FDP bereits eindeutig für die Rückgemeindung der sechs im „Kettwiger Kreis“ vertretenen Kommunen Stellung bezogen habe, solle sie nun einen Gesetzentwurf zur Rückgemeindung einzelner „Problemfälle“ in den Landtag einbringen. Diese Initiative würde dann sicher auch von den Christdemokraten aufgegriffen und unterstützt werden, da sich Oppositionsführer Worms mehrfach in entsprechender Weise geäußert habe. Kurz vor Ablauf der Legislaturperiode – so prognostizierte Beckmann – würden dann auch die Sozialdemokraten unter dem Druck der Wahl einlenken. Die großen Parteien könnten kein Interesse daran haben, die Rückgemeindungsdiskussion in die nächste Legislaturperiode hineinzutragen. Die Vorteile für eine schnelle Verabschiedung eines solchen Gesetzes lagen demnach auf der Hand. Es erübrige sich eine Prüfungskommission und die Gefahr eines Flächenbrandes im Rahmen eines landesweiten Wiederaufrollens der Gebietsreform sei ebenfalls gebannt. Als Initiatorin dieser Gesetzesvorlage werde, so Beckmann, die FDP „als glaubwürdige Befürworterin der Rückgemeindung“ mit Sicherheit den für den Einzug in den Landtag nötigen Stimmenzuwachs erzielen.[112] Die FDP zeigte sich interessiert. Es wurde jedoch zu bedenken gegeben, dass bei dieser Rechnung darauf zu achten sei, „die ‚Grünen‘ aus dem Spiel“ zu halten.[113]

110 Vgl. Vogel: Der Landtag, S. 77.

111 Schreiben Carl-Friedrich Beckmanns an Achim Rohde, Landesverband der FDP, Wattenscheid, 29. 11. 1984, in: HBV WAT, ZA.

112 Ebd.; Entwurf des gleichen Schreibens von Klaus-Peter Hülder an Staatsminister Möllemann vom 3. 10. 1984, in: HBV WAT, ZA.

113 Vertrauliche Gesprächsnotiz zum Treffen mit Klaus Reimer (Referent für Kommunalangelegenheiten und persönlicher Referent Möllemanns), 6. 10. 1983, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

Doch die Grünen, die großen Gewinner der Kommunalwahlen, stellten auf ihrer Landesversammlung im März 1985 die Weichen für eine Revision der Gebietsreform. Auf der Grundlage von Bürgerbefragungen sollten Neuordnungskorrekturen in Hohenlimburg, Kettwig oder Wattenscheid möglich werden. Nach Ansicht der Grünen bedurfte es für entsprechende Maßnahmen keiner wissenschaftlichen Sachverständigengruppe, sondern der anhaltend artikulierte Bürgerunmut sei ausschlaggebend und Grundlage genug für Korrekturmaßnahmen.[114]

Sah sich der „Kettwiger Kreis" nun auch von der CDU, FDP und den Grünen in seiner Forderung unterstützt, denn diese Parteien nahmen eine Überprüfung bzw. Korrektur der Gebietsreform in ihre Partei- und Wahlprogramme auf, so verweigerte die SPD als Regierungspartei weiterhin beharrlich ein entsprechendes Zugeständnis. Innenminister Schnoor diskutierte am 14. März 1985 im Wattenscheider Rathaus mit den Spitzen der Stadt, des Bezirks und des Heimat- und Bürgervereins die Frage der Rückgemeindung, die er weiterhin ablehnte. Schnoor wörtlich: „Deshalb sage ich eindeutig, ich bin vor und nach dem 12. Mai [Landtagswahl] gegen eine Korrektur der Gebietsreform." Für ihn kam lediglich ein vages „Überdenken" in Betracht.[115]

Sein Herausforderer, Ministerpräsidentenkandidat Bernhard Worms, trat nun immer freimütiger für die Einrichtung einer Expertenkommission ein, wie sie der „Kettwiger Kreis" forderte. Es wurde eine auf Einzelfälle beschränkte baldige Korrektur der Gebietsreform in Aussicht gestellt. Die Untersuchungsergebnisse der Kommission sollten, so Worms, die Grundlage für die Entscheidungsfindung im Landtag sein. Die Vergabe von Einzelgutachten, wie sie im Innenministerium diskutiert wurden, lehnte er dezidiert ab.[116] Die CDU kündigte in ihrem Wahlprogramm unter dem Punkt „Mehr Bürgerpolitik in der Gemeinde" an: „Eine CDU-Landesregierung wird die Spätfolgen der Gebietsreform in den Fällen korrigieren, wo nachweislich die Ziele der Neugliederung nicht erreicht wurden."[117] Im Vergleich zu den Zusagen der kleineren Parteien handelte es sich bei dieser Aussage aber doch eher um ein unkonkretes Versprechen, das hinter den Ankündigungen und Forderungen der FDP und der Grünen zurückblieb. Der Spitzenkandidat der Liberalen, Achim Rohde, forderte – wie die Grünen bereits im Jahr zuvor – die sofortige Rückgemeindung einzelner bis 1975 selbstständiger Städte. Solche Äußerungen lehnte Worms als unredliches Wahlversprechen ab. Und in der Tat ver-

114 WAZ vom 12. 3. 1985: Landesversammlung der Grünen: Weichen gestellt für Reform der Reform.

115 So Innenminister Schnoor, zit. nach WAT-Nachrichten 11 (1985), Ausgabe 1/April: Worms für Überprüfung der Eingemeindung, S. 3. Vgl. auch Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 227 f.

116 Schreiben des Vorsitzenden der CDU-Landtagsfraktion, Bernhard Worms, an Klaus Strozyk (Wattenscheid), Düsseldorf, 30. 4. 1985, in: HBV WAT, WDR Penner; WAT-Nachrichten 11 (1985), Ausgabe 1/April: Worms für Überprüfung der Eingemeindung, S. 3. Siehe auch Positionsblatt der CDU-Landtagsfraktion NRW zu den Spätfolgen der Gebietsreform, undat., in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

117 Sonderbeilage Deutsches Monatsblatt zur Landtagswahl in NRW am 12. 5. 1985: Landesprogramm 1985 der CDU NRW, S. 4; vgl. auch Schreiben des Vorsitzenden der CDU-Landtagsfraktion, Bernhard Worms, an Klaus Strozyk (Wattenscheid), Düsseldorf, 30. 4. 1985; beides in: HBV WAT, WDR Penner.

bot das Einhalten rechtsstaatlicher Verfahren ein unmittelbares Eingreifen der Exekutive unter Ausschaltung der Legislative.[118] Allein der Gesetzgeber, also der Landtag, konnte die Neuordnungsgesetze revidieren.

In der heißen Wahlkampfphase nahmen die Aktivitäten der Rückgemeindungsbefürworter zu. Um ein „Höchstmaß an Mobilisierung der Bevölkerung“[119] zu erreichen, richtete der Heimat- und Bürgerverein bis zu den Landtagswahlen einen Informationsstand in der Wattenscheider Innenstadt ein. Unter dem Motto „10 Jahre Bochum sind genug! Darum: Wattenscheid statt Bochum“ konnte sich die Bevölkerung jeden Sonntag über die aktuellen Entwicklungen zur Rückgemeindung informieren. Mit Vereinspublikationen zu Wattenscheid, Ansteckern „Wir wollen Wattenscheid“, Aufklebern „Wattenscheid statt Bochum“ und Fähnchen in den alten Stadtfarben Weiß und Rot wurde der Anspruch auf kommunale Selbstständigkeit unterstrichen.[120]

Knapp zwei Monate vor dem Landtagswahltermin fand am 25. März 1985 in der Wattenscheider Stadthalle eine zentrale Veranstaltung des „Kettwiger Kreises“ statt. Spitzenpolitiker verschiedener Parteien sollten zur Korrektur der Neugliederung Position beziehen. Während die Spitzenkandidaten Achim Rohde (FDP) und Bernhard Worms (CDU) sowie ein Bundestagsmitglied der Grünen, Eckard Stratmann, der Einladung folgten, sagte Ministerpräsident Johannes Rau ab.[121] Statt seiner nahm jedoch mit dem Minister für Landes- und Stadtentwicklung, Christoph Zöpel (Wahlkreis Bochum), ein anderes Mitglied der Landesregierung teil. In einer lebhaften und emotional aufgeladenen Veranstaltung legten die Parteivertreter noch einmal der allgemeinen Öffentlichkeit ihre Standpunkte zur Neuordnungsfrage dar. Als wissenschaftlicher Sachverständiger war wiederum Friedrich Landwehrmann anwesend.[122]

Nun drohte der „Kettwiger Kreis“ der über die absolute Mehrheit im Landtag verfügenden SPD offen, dass er seine politische Neutralität aufgeben und, falls die Regierungspartei nicht ebenfalls die Überprüfung der Eingemeindungen zusichere, den Bürgern und Bürgerinnen seiner Mitgliedsstädte eine Wahlempfehlung gegen die SPD geben werde.[123] Die „Aktionsgemeinschaft Selbständiges Porz“ trat auch sogleich mit einer entsprechenden Wahlempfehlung an die Öffentlichkeit. Mit dem Hinweis, dass mit der Zusammensetzung des Landtags eine wichtige Vorentscheidung über die Rückgemeindung getroffen werde, hieß es: „CDU, FDP, Grüne sind für Porz! Wählen Sie die Selbständigkeit von Porz!“[124] Von der Bürgervereinigung in Hohenlimburg war noch deutlicher zu hören: „Die Willensbe-

118 WAT-Nachrichten 11 (1985), Ausgabe 1/April: Worms für Überprüfung der Eingemeindung, S. 3.

119 Aktenvermerk HBV, Wattenscheid, 12. 3. 1985, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

120 Ebd.

121 Einladung zur Zentralveranstaltung des Kettwiger Kreises vom Heimat- und Bürgerverein, Wattenscheid, 7. 3. 1985, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

122 Vgl. Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 228; Der Wattenscheider 10 (1985), Heft 1, S. 1.

123 WAT zum Sonntag vom 2. 3. 1985: Eingemeindungen werden nicht hingenommen. Kettwiger Kreis zieht jetzt alle Register.

124 Presseerklärung der Aktionsgemeinschaft Selbständiges Porz: Wahlaussage der ASP, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis; Kölner Stadt-Anzeiger vom 7. 5. 1985: ASP empfiehlt CDU, FDP und die Grünen.

kundung der Mehrheit der Bürger für ein selbständiges Hohenlimburg wird von der Landesregierung unter Ministerpräsident Rau nicht beachtet. Für Innenminister Dr. Schnoor ist diese Willensbekundung und die Wiederherstellung der Stadt Hohenlimburg kein Thema." Deshalb sollte die „Willensbekundung über die Wahlurne verstärkt werden". Die Wähler wurden aufgefordert, nur CDU, FDP oder die Grünen zu wählen, da sich diese Parteien in ihren Wahlprogrammen klar und verbindlich für eine Überprüfung und Korrektur der Neuordnung einsetzten. So gelte am 12. Mai: „Jede Stimme für die Landes-SPD in Düsseldorf richtet sich gegen unsere Bestrebungen auf Wiederherstellung der Selbständigkeit."[125]

Auch der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid drohte unverhohlen. Die Haltung einer Partei zur Rückgemeindungsfrage müsse ausschlaggebend für die Wahlentscheidung der Bürger sein. Falls sich die Landes-SPD weiterhin uneinsichtig zeige, solle die Bevölkerung „aus Heimatliebe auf keinen Fall SPD" wählen. Für den Verein stand fest: Die Chance für eine Rückgemeindung müsse jetzt genutzt werden, da sie so schnell nicht wiederkomme. Nur die kommunale Autonomie sichere „Wattenscheid das politische, wirtschaftliche und kulturelle Überleben". Er rief alle Mitglieder und Interessenten auf, sich in den Dienst dieser Sache zu stellen und „bei den ‚Wahlkampfaktionen' der nächsten Wochen mitzuhelfen".[126]

Wie stark sich letztlich die Landesregierung und insbesondere Innenminister Schnoor von dieser Stimmungsmache und Agitation vor Ort beeindruckt zeigten, wird am Einlenken Schnoors deutlich. So willigte der Innenminister schließlich am 10. April 1985 ein, einzelne Ausgemeindungsbegehren objektiv überprüfen zu lassen. Hierfür sollten zwei unabhängige Gutachter berufen werden, die der „Kettwiger Kreis" vorschlagen dürfe, der auch den genauen Untersuchungsauftrag formulieren sollte. Dieses Zugeständnis wollte der Innenminister aber nicht als Startzeichen für eine Reform der Gebietsreform missverstanden wissen, es würden ausschließlich die sechs benannten Problemfälle geprüft. Außerdem behielt er sich vor, darüber hinaus einen eigenen Gutachter zu bestellen. Eine Kommission des Landtags zur Untersuchung der Ergebnisse und Folgen der Neuordnung, wie sie vom „Kettwiger Kreis" gefordert wurde, lehnte der Innenminister strikt ab.[127] Er schränkte auch die Bedeutung des Gutachtens ein, indem er es lediglich als Entscheidungshilfe deklarierte. Es sei keinesfalls bindend, da der Landtag souverän sei und dessen Rechte und Entscheidungskompetenzen nicht beschnitten werden dürften.

In seiner an den Landtagspräsidenten John van Nes Ziegler gerichteten Nachricht zur Bestellung der Gutachter unterstrich Schnoor dann auch, dass es „in der

[125] Aufruf der Bürgervereinigung Hohenlimburg zur Landtagswahl 1985; siehe auch den zweiten Aufruf der Bürgervereinigung zur Landtagswahl 1985; beide in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[126] Der Wattenscheider 10 (1985), Heft 1: Jetzt wird es ernst!, unpag.; vgl. ferner Stellungnahme der Wattenscheider SPD zum Wahlaufruf des Heimat- und Bürgervereins, undat. [1985], in: HBV WAT, ZA 1969–1980.

[127] Vgl. Aktennotiz zum Treffen des Kettwiger Kreises mit Innenminister Schnoor am 10.4.1985, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis; Kölner Stadt-Anzeiger vom 7.5.1985: Kein erster Schritt zu Selbständigkeit; NRZ vom 19.4.1985: Landtag befasst sich noch vor den Wahlen mit der Neuordnung.

Hand des Landtags lieg[e], ob er weitere Gutachten anforder[e] und welche Entscheidungen“ er treffe. Auch in diesem Schreiben pochte Schnoor auf die Unumkehrbarkeit der Gebietsreform. Zwar seien die Gründe der Bürgerinitiativen, sich für eine Neuordnungsrevision einzusetzen, vielfältig und teilweise sogar verständlich, doch beruhten sie aus seiner Sicht auf einer Verkennung der Ziele der kommunalen Gebietsreform. Wenn schon eine Überprüfung der Neuordnungsfolgen aufgrund des artikulierten Bürgerwillens unvermeidbar sei, sollte sie schnell vonstatten gehen. Der Innenminister wünschte, endlich Ruhe in die Neuordnungsdebatte einkehren zu lassen. „Angesichts der drängenden Probleme in unseren Gemeinden können wir uns eine längere Diskussion über eine Revision der Gebietsreform nicht leisten. Die Gemeinden müssen endlich in gesicherten Grenzen planen und arbeiten können.“[128] Für den Fall, dass Ausgemeindungen befürwortet würden, prognostizierte Schnoor jedoch große Rechtsunsicherheit mit langwierigen Gerichtsverfahren, da die abgebenden Großstädte dies nicht ohne Weiteres hinnehmen würden. Außerdem lasse sich die Ausgemeindungsdiskussion aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht auf die im „Kettwiger Kreis“ organisierten Städte beschränken, so dass der Innenminister eine Ausgemeindungswelle auf das Land zurollen sah.[129]

Vertreter der Bürgerinitiativen zeigten sich erleichtert über das Einlenken der Landesregierung. Paul Hoffmann, der Sprecher der „Aktionsgemeinschaft Selbständiges Rheinhausen/Rumeln-Kaldenhausen“ und zugleich Mitglied der SPD, hatte nach eigenen Angaben nie daran gezweifelt, dass auch seine Partei letztlich dem Willen der Bevölkerung Rechnung trage. Als eigentlicher Gegner und Hinderungsgrund für eine Revision der Neuordnung wurde nun die Landesverwaltung ausgemacht. Es müsse der SPD jetzt gelingen, „sich über den Willen der Ministerialbürokratie hinwegzusetzen“.[130] Andere misstrauten diesem Zugeständnis und unterstellten politisches Kalkül, da es der SPD nicht um das Wohl des Bürgers gehe, sondern nur um ihr eigenes Wohl.[131] Handelte es sich also nun um ein taktisches Manöver oder ehrliche Einsicht? Gewissheit bestand zu diesem Zeitpunkt nur darüber, dass das Neuordnungsthema mittlerweile große öffentliche Wirkung erzielte. Falls die SPD an ihrem Standpunkt festhielt, würde sie Wählerstimmen einbüßen.

Wie erheblich die Bedenken gegen ein Wiederaufrollen der Neuordnungsfrage bei den Verantwortlichen in der Ministerialbürokratie und Landespolitik waren, kann einem Fachaufsatz von Heinz Köstering aus dem Jahre 1984 entnommen werden. Der Neuordnungsexperte des Innenministeriums warnte darin eindringlich vor einer Neubelebung der Gebietsreformdiskussion in Nordrhein-Westfalen. Die in anderen Bundesländern vorgenommenen Neuordnungskorrekturen ließen

[128] Schreiben des Innenministers Schnoor an den Landtagspräsidenten van Nes Ziegler, Düsseldorf, 16.4.1985, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[129] Aktennotiz zum Treffen des Kettwiger Kreises mit Innenminister Schnoor am 10.4.1985, in: HBV, Kettwiger Kreis.

[130] Günter Verstappen: Stelle Aktivitäten nicht ein, in: Rheinische Post vom 9.3.1985; Gespräch der Autorin mit Paul Hoffmann, Duisburg-Rheinhausen, 18.6.2008.

[131] Leserbrief Ulrich Schülings aus Kaldenhausen: Wahlmanöver, in: Rheinische Post vom 12.3.1985.

sich aus seiner Sicht nicht auf Nordrhein-Westfalen übertragen: Selbst Neugliederungsentscheidungen, die allgemein als kritikwürdig galten, sollten unangetastet bleiben. Ministerialdirigent Köstering befürchtete bei einer Wiederaufnahme der Neuordnungsthematik eine Kettenreaktion im Land. Selbst einzelne Revisionen und Aufweichungen der Reformkriterien wie etwa hinsichtlich der Mindestgrößen und Standards hätten sofort Auswirkungen auf das Gesamtkonzept der Reform. Die Kommunen des „Kettwiger Kreises" könnten nicht isoliert betrachtet werden, sondern seien stets innerhalb ihrer regionalen Verflechtung zu sehen. Die gewünschten Eingriffe würden sofort die alten Begehrlichkeiten der Kommunen und Kreise wecken, die ihre vor 1975 artikulierten Forderungen und Wünsche nicht erfüllt sahen. Das gesamte Neuordnungskonzept stünde damit wieder zur Disposition.[132]

Im Falle einer Wiederaufnahme der Gebietsreform stellte sich beispielsweise erneut die Frage, was mit den Städten Wattenscheid und Rheydt geschehen sollte, da sie die Mindestgröße kreisfreier Städte in Verdichtungsräumen von 150 000 bzw. 200 000 Einwohnern bei Weitem nicht erreichten. Für Wattenscheid, das an keinen Kreis angrenzte, hätte ein geeignetes Kreisgebiet gefunden werden müssen, was das seinerzeit verworfene „Städteverbandsmodell" wieder in die Diskussion gebracht hätte. Bei einer Zuordnung Rheydts zum Kreis Neuss wäre die Kreisgrenze zu Mönchengladbach aufgrund der engen Nähe beider Städte direkt durch ein baulich stark verflochtenes Gebiet verlaufen. Solche Grenzen zu beseitigen, war jedoch eines der ersten Anliegen der Gebietsreform gewesen. Die Ausgliederung Hombergs und Rheinhausens aus Duisburg hätte der Forderung nach Reaktivierung des alten Kreises Moers Nahrung geliefert und damit die gesamte Kreisgliederung am Niederrhein wieder zur Disposition gestellt. Für die Selbstständigkeit von Kettwig, Hohenlimburg und Berchum ergaben sich aufgrund enger städtischer Verflechtungen und beengter Lage sowohl Probleme bei der Feinabgrenzung als auch hinsichtlich der weiteren Entwicklung. Wulfen, Wickrath und Glehn würden nach Meinung Kösterings aufgrund ihrer geringen Größe nicht über ein Kümmerdasein innerhalb von „Ballungsrandzonenkreisen" hinauskommen. Die gleichen Probleme, die seinerzeit mit den Neuordnungsmaßnahmen gelöst werden sollten, stellten sich damit erneut. Statt das Neuordnungskarussell wieder in Gang zu setzen, plädierte Köstering dafür, den neu gegliederten Städten, Gemeinden und Kreisen ausreichend Zeit einzuräumen, die Chancen und Möglichkeiten zu nutzen, die sich aus der Neuordnung ergaben. Die Vorteile der Gebietsreform seien derzeit noch nicht in vollem Umfang ablesbar, sondern stellten sich erst mittel- und langfristig ein. Mit zunehmendem Zeitablauf schwänden auch die durchaus eingeräumten Nachteile, die eine Reform dem Bürger bringen konnte, deren „primäres Ziel es war, die Verwaltungseffizienz zu stärken".[133]

Innenminister Schnoor hatte indes trotz aller Vorbehalte einer neutralen Überprüfung der Neuordnungsfolgen zugestimmt. Nicht unwichtig war die Auswahl der Gutachter. Bereits bei früheren Sondierungsgesprächen hatte u. a. Oppositionsführer Worms dem „Kettwiger Kreis" vor Augen geführt, dass dieser sich nach der

[132] Köstering: Reform, S. 6 f.
[133] Ebd.



Abb. 24: Mitglieder des „Kettwiger Kreises“ diskutieren mit Innenminister Schnoor (rechts), 1985

von ihm geforderten regierungsunabhängigen Überprüfung der Neuordnungsfolgen dem Sachverständigenurteil auch zu beugen hatte. Als unabhängige Gutachter waren nach Worms' Auffassung pensionierte Bundesverfassungsrichter und unabhängige Professoren geeignet. Da der „Kettwiger Kreis“ eine finanzielle oder politische Abhängigkeit der Gutachter von der Landesregierung und damit ein tendenziöses Votum befürchtete, drängte er auf die Berücksichtigung von Sachverständigen, die bereits öffentlich Sympathien für Rückgemeindungsforderungen gezeigt hatten.[134] Entsprechend schlug er Professor Friedrich Landwehrmann und Bundesverfassungsrichter a. D. Walter Rudi Wand vor. Beide hatten bereits Kontakt zum „Kettwiger Kreis“: Landwehrmann war, wie bereits gezeigt, mehrfach als Gutachter und Sachverständiger für eingemeindete Kommunen tätig gewesen und hatte den Neuordnungskritikern zuletzt als Reformexperte bei öffentlichen Diskussionsveranstaltungen zur Seite gestanden. Wand hatte die Rückgemeindungsbefürworter mit Rechtsauskünften unterstützt. Der Innenminister griff die Vorschläge auf und erteilte zehn Jahre nach Abschluss der Neugliederung Landwehrmann und Wand den Auftrag, gemeinsam die Folgen der Eingemeindungen in den umstrittenen sechs Neuordnungsfällen zu untersuchen und zu bewerten.[135]

Für die Zeit der Begutachtung verständigte man sich auf eine Art Waffenruhe im Kampf um die Wiedererlangung der kommunalen Selbstständigkeit. Die Ar-

[134] Aktennotiz zum Gespräch des Kettwiger Kreises mit Bernhard Worms im Landtag am 28. 2. 1984, Wattenscheid, 2. 3. 1984, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[135] Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 158; Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 228.

beit der Gutachter sollte nicht durch öffentliche Aktivitäten gestört oder verfälscht werden, und die Landesparlamentarier sollten nicht bereits vor Abschluss der Untersuchung zu politischen Stellungnahmen herausgefordert werden. So sollten objektive Ergebnisse und ein neutraler Umgang mit diesen gewährleistet werden.[136] Dies schloss allerdings die intensive Vorbereitung der Verfechter einer Rückgemeindung auf die Untersuchung, insbesondere auf den Besuch der Gutachter vor Ort, nicht aus.

Mit dem Einlenken des Innenministers im April war kurz vor den Landtagswahlen Ruhe im Streit um die Rückgemeindung eingetreten. Bei den Wahlen am 12. Mai 1985 behauptete die SPD ihre dominante Stellung im Land. Mit einem Ergebnis von 52,1 Prozent baute sie ihre absolute Mehrheit sogar noch aus. Der FDP gelang mit sechs Prozent der Wiedereinzug in den Landtag. Obgleich auch die Grünen Stimmengewinne zu verzeichnen hatten, scheiterten sie jedoch wie bereits 1980 an der Fünf-Prozent-Klausel. Wahlverlierer war die CDU. Mit einem Ergebnis von 36,5 Prozent verschlechterte sie sich um 6,7 Prozentpunkte gegenüber der letzten Landtagswahl und fuhr ihr schlechtestes Ergebnis seit Bestehen des Landtags ein. Die von der sozialdemokratischen Landesregierung und Landtagsfraktion lange Zeit als unbequem ausgeblendete Überprüfung der Gebietsreform hatte damit keine negativen Auswirkungen auf das Wahlergebnis der SPD. Konnten sich FDP und Grüne noch mit diesem Thema im Wahlkampf profilieren, gelang dies der CDU nicht. Da sich früher oder später alle genannten Parteien für eine Überprüfung der Neuordnungsfolgen in den strittigen Fällen des „Kettwiger Kreises" ausgesprochen hatten, bestimmten letztlich andere Themen den Wahlausgang.

2. Trotz Etappensieg eine Niederlage: Die Überprüfung der Neuordnung

Ein wichtiges Etappenziel des „Kettwiger Kreises" war erreicht. Zwei unabhängige Gutachter untersuchten in den folgenden Monaten die Neuordnungsfolgen in den Kommunen des „Kettwiger Kreises". Damit blieb die Rückgemeindungsfrage auch nach der Landtagswahl ein öffentliches Thema. Der Westdeutsche Rundfunk griff die Neuordnungsproblematik sowohl in seinem Radio- als auch im Fernsehprogramm auf. Im August 1985 besuchte die WDR-Moderatorin Carmen Thomas mit ihrem „Ü-Wagen" Hohenlimburg und fragte im Rahmen ihrer Sendereihe „Daheim und unterwegs": „Die kommunale Neugliederung. Was hat sie gebracht?" In dieser Radiosendung, in der Innenminister Schnoor, Oppositionsführer Worms sowie Hohenlimburgs Bezirksvorsteherin Marie Schumann und Paul Hoffmann als Vertreter des „Kettwiger Kreises" als Gesprächsgäste eingeladen waren, ging es der Moderatorin auch darum, die Bevölkerung zu Wort kommen zu

[136] Schreiben des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid (Beckmann) an die Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath (Fonk) zur Einladung nach Rheydt hinsichtlich eines Gesprächs mit Ministerpräsident Rau, Wattenscheid, 8.1.1986, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

lassen.[137] Etwa 500 Personen versammelten sich vor dem Hohenlimburger Rathaus und verfolgten die Live-Übertragung. Neben unzufriedenen Hohenlimburgern fanden sich auch Bürger aus anderen Kommunen des „Kettwiger Kreises" ein, die mit Protestschildern „Wattenscheid statt Bochum" oder „Porz statt Köln" ihrem Unmut über die Neugliederung freien Lauf ließen.[138] In Wattenscheid hatte der Heimat- und Bürgerverein einen Bus gechartert, der Interessierte kostenlos nach Hohenlimburg fuhr.[139] Selbst Schnoor zeigte sich verständnisvoll und räumte vorsichtig ein, dass die Reformer möglicherweise zu sehr die „Effizienz von Verwaltung und Wirtschaft" im Auge gehabt und dabei die „Herzen der Bürger" und Gefühle wie Heimatliebe übersehen hätten.[140]

Nur drei Monate später strahlte der WDR im November 1985 in seinem dritten Fernsehprogramm eine halbstündige Sendung mit dem Titel „Im Namen des Bürgers: Zehn Jahre kommunale Neugliederung, eine Bilanz" aus.[141] In dieser Serie des „Landesspiegels" wurde über die Arbeit des „Kettwiger Kreises" berichtet. Für Wattenscheid kamen Carl-Friedrich Beckmann und Klaus Steilmann zu Wort, die vor der Verödung Wattenscheids als Bochumer Vorort warnten. Das Fazit der Sendung lautete: „Das alte Heimatgefühl ist nach wie vor überall vorhanden. Die Neuordnung hat sich bei den betroffenen Bürgern nicht durchgesetzt",[142] so zumindest der Redakteur der Sendung Gerhard Schmidt. Die Bürger lebten weiterhin in Wanne-Eickel, Hohenlimburg oder Wattenscheid und nicht in Herne, Hagen oder Bochum.

Etappensieg: Die Beauftragung von zwei Gutachtern

Innenminister Schnoor blieb nach der Landtagswahl nicht untätig. Bereits kurz nach seiner erneuten Bestätigung als Innenminister lud er die Gutachter Landwehrmann und Wand sowie einen Vertreter des „Kettwiger Kreises", Hans Loew, zu einem Gespräch ein, bei dem er klarstellte, dass er „den größten Wert auf genaue und fundierte Gutachten lege". Er selbst stehe den Gutachtern in allen organisatorischen Fragen zur Verfügung, ansonsten werde er sich aus der Sache raushalten. Die beiden Sachverständigen versprachen in dieser „äußert prekären Angelegenheit" eine „gründliche, objektive Überprüfung" der strittigen Fälle. Auf die Frage Landwehrmanns zum Stellenwert der Untersuchungsergebnisse versicherte

[137] Sendungsnotiz vom 8.8.1985 zur WDR-Sendung „Daheim und unterwegs" mit Carmen Thomas, in: HBV WAT, WDR Penner.

[138] WAT zum Sonntag vom 10.8.1985: Schnoor ändert Standpunkt falls Gutachter für Rückgemeindung.

[139] WAZ vom 8.8.1985: Ü-Wagen zur Rückgemeindung; WAZ vom 9.8.1985: „Was hat es denn gebracht?".

[140] Ruhr Nachrichten vom 9.8.1985: Der Ü-Wagen behandelte die Gebietsreform; WAZ vom 9.8.1985: Neuordnungs-Wunden längst nicht vernarbt.

[141] Schreiben Hans Loews an Innenminister Schnoor zur WDR-Sendung, [Hohenlimburg], 17.10.1985, in: HBV WAT, WDR Penner; entsprechende Ankündigung in der WAZ vom 18.10.1985: Der Kettwiger Kreis läßt sich nicht auseinander dividieren.

[142] Zit. nach WAZ vom 27.11.1985: Wir wollen unser Wattenscheid wie es früher einmal war. Siehe auch WAZ vom 25.11.1985: Neuordnung; WAT zum Sonntag vom 9.11.1985: Der „Boß".

der Innenminister, die Gutachten unabhängig vom Inhalt in den Landtag einzubringen.[143] In gleicher Weise hatte sich bereits Ministerpräsident Rau geäußert. Stand auch die Landesregierung einer Revision der Gebietsreform ablehnend gegenüber, so habe sie doch Verständnis für die Empfindungen und Forderungen der Bürger, die sich mit dem Verlust der Selbstständigkeit ihrer früheren Gemeinde nicht abfinden konnten. Dies zumindest schrieb Rau einem besorgten Bürger aus Wattenscheid, der sich im Rahmen der Aktion „Bürger fragen Abgeordnete" für die Wiederherstellung der Selbstständigkeit Wattenscheids einsetzte. Weiter führte der Ministerpräsident in diesem Brief aus: „Die Bürger können […] erwarten, daß ihr Anliegen ernst genommen und objektiv geprüft wird." Die Gutachten seien, so der Ministerpräsident entgegen früheren Verlautbarungen des Innenministers, eine maßgebliche Entscheidungsgrundlage für den Landtag.[144]

Die beiden vom „Kettwiger Kreis" vorgeschlagenen und von der Landesregierung bestätigten Sachverständigen sollten gemeinsam zu den Folgen und Folgewirkungen der Neugliederung in sechs „Problemfällen" gutachterlich Stellung nehmen. Sie hatten in Bochum/Wattenscheid, Duisburg/Rheinhausen/Rumeln-Kaldenhausen, Essen/Kettwig, Hagen/Hohenlimburg/Berchum, Köln/Porz und Mönchengladbach/Rheydt/Wickrath zu klären, ob die der Neuordnung zugrunde gelegten konkreten und allgemeinen Ziele des öffentlichen Wohls verwirklicht wurden bzw. ob ihre Einlösung in naher Zukunft zu erwarten war. Dies betraf sowohl die Zielsetzungen hinsichtlich der Entwicklung der aufnehmenden als auch der eingemeindeten Städte.[145] Insbesondere sollte dargelegt werden, inwieweit die in Frage gestellten Neuordnungen bei der betroffenen Bevölkerung Zustimmung oder Ablehnung erfuhren. Es galt dabei auch zu klären, welcher (verfassungs-) rechtliche Stellenwert einem widerstreitenden Bürgerwillen gegen Neuordnungsmaßnahmen überhaupt zukam. Konnte die mangelnde Akzeptanz von Reformmaßnahmen innerhalb der betroffenen Bevölkerung die Einlösung der Neugliederungsziele gefährden bzw. sie langfristig betrachtet sogar ausschließen? Über diesen Feststellungsauftrag hinaus sollten die Sachverständigen auf der Basis der vollzogenen Neugliederung Vorschläge zur besseren Erreichung und Förderung der Reformziele unterbreiten und dies ausdrücklich auch unter Berücksichtigung einer größeren Bürgernähe. Schließlich wurden die Gutachter noch aufgefordert, auf ihre Untersuchungsergebnisse aufbauend „andere, nach ihrer Ansicht bessere, vom öffentlichen Wohl getragene verfassungskonforme Lösungen des Gebietszuschnittes" vorzuschlagen. Diese Vorschläge, darauf legte die Landesregierung samt Ministerialbürokratie großen Wert, müssten sich aber gesamtverträglich in die kommunale Landschaft und in das Neuordnungskonzept des Landes einpassen.[146]

[143] Gedächtnisprotokoll des Gesprächs des Innenministers mit den beiden Gutachtern Landwehrmann und Wand sowie dem 2. Vorsitzenden des Kettwiger Kreises Hans Loew und leitenden Ministerialbeamten (9.6.1985), Wattenscheid, 13.6.1985, in: HBV WAT, WDR Penner.

[144] Schreiben des Ministerpräsidenten Rau an Hans Jürgen Wagner zur Selbstständigkeit Wattenscheids, Düsseldorf, 24.5.1985, in: HBV WAT, WDR Penner; WAT zum Sonntag vom 22.6.1985: Ministerpräsident: Keine Korrektur der Gebietsreform.

[145] Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 12f.

[146] Ebd., S. 6f.

Mit Schreiben vom 30. Mai 1986 bat Innenminister Schnoor die Oberbürgermeister von Bochum, Duisburg, Essen, Hagen, Köln und Mönchengladbach, die Tätigkeit der Gutachter zu unterstützen und jede mögliche Auskunft zu erteilen.[147] Für die Stadtverwaltung Bochum stand allerdings bereits der Erfolg der Neugliederung fest. In ihrem „Bericht über die Entwicklung aller wesentlichen Bereiche nach der kommunalen Neugliederung des Jahres 1975 – getrennt für die ehemaligen Städte Bochum und Wattenscheid" aus dem Jahre 1986 listete sie konkrete Neuordnungsziele auf, die sie weitgehend eingelöst sah. So diente die Neuordnung der Erhöhung der Verwaltungs- und Finanzleistung. Damit Alt-Bochum genau wie die Städte Duisburg, Essen oder Dortmund eine „oberzentrale" Vollversorgung garantieren konnte, sei es durch den Zusammenschluss mit Wattenscheid hinsichtlich Einwohnerzahl, Flächengröße und Finanzvolumen gestärkt worden. Diese Fusion biete zugleich günstige Planungs-, Handlungs- und Finanzierungsvoraussetzungen, die die Basis für eine optimale Landesförderung darstellten, wie Bochums Repräsentanten unterstrichen. Der Städtezusammenschluss sichere auch Wattenscheid, dessen Einwohnerzahl für den Erhalt der Kreisfreiheit zu gering sei, den Ausbau „mittelzentraler" Einrichtungen. Dass mit dieser Neuordnung für Wattenscheid und seine Bürger auch Nachteile verbunden seien, räumten jedoch selbst die Alt-Bochumer ein. Diese Nachteile habe – so die Stadt Bochum – auch der Gesetzgeber gesehen, er habe sie aber „im Interesse einer besseren großräumigeren kommunalen Entwicklung Bochums in Kauf genommen".[148] Der Landtag habe bei dem auf Steigerung der Verwaltungs- und Planungseffizienz ausgerichteten Reformkonzept akzeptiert, dass anderen Kriterien der Selbstverwaltung, wie Geschichte, Tradition, die Identifikation des Bürgers mit der Gemeinde, sowie der Problematik der Behördenerreichbarkeit und der demokratischen Mitwirkung an der kommunalpolitischen Willensbildung nur nachrangige Bedeutung zugemessen wurde.[149] Das Ziel der Neuordnung, die neuen Städte zu stärken, schloss Nachteile für die eingemeindeten Kommunen nicht aus.

Die Arbeit der Gutachter verzögerte sich gleich zu Beginn. Der plötzliche Tod Wands im Juni 1985 machte die Nachbestellung eines Gutachters erforderlich. Die Streiter für die Rückgemeindung hatten auf „ihren Hauptgutachter"[150] Wand große Hoffnungen hinsichtlich einer wohlwollenden Stellungnahme gesetzt. Schnell musste ein gleichwertiger Ersatz gefunden werden. Mit Schreiben vom 12. Juli 1985 schlug der „Kettwiger Kreis" als Nachfolger Joachim Rottmann vor. Bei dem Gießener Honorarprofessor Rottmann handelte es sich wiederum um einen ehe-

147 WAZ vom 6./7. 6. 1985: Gutachter unterstützen; Gedächtnisprotokoll des Gesprächs des Innenministers mit den beiden Gutachtern Landwehrmann und Wand sowie dem 2. Vorsitzenden des Kettwiger Kreises Hans Loew und leitenden Ministerialbeamten (9. 6. 1985), Wattenscheid, 13. 6. 1985; WAT zum Sonntag vom 15. 6. 1985: Gespräch bei Schnoor – Gutachter: Arbeit nicht für die Ablage, in: HBV WAT, WDR Penner.

148 Stadt Bochum: Bericht über die Entwicklung aller wesentlichen Bereiche nach der kommunalen Neugliederung des Jahres 1975 – getrennt für die ehemaligen Städte Bochum und Wattenscheid, Bd. 1, [Bochum 1986], S. 8, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

149 Vgl. ebd., S. 9; vgl. ferner Köstering: Reform, S. 1–7.

150 Vgl. handschriftliche Notiz zum Tod Wands, undat. [30. 6. 1985], in: HBV WAT, WDR Penner.

maligen Bundesverfassungsrichter, der genau wie Wand dem Richtergremium von 1981 angehört hatte, das die niedersächsische Neuordnungskorrektur per Gesetz für rechtens befunden hatte.[151]

Landwehrmann und Rottmann gingen bei Aufnahme der Arbeit von der Sachgerechtigkeit der Neugliederung zum Zeitpunkt ihrer Durchführung aus. Für das Gutachterteam standen die mit der Gebietsreform bewirkten Veränderungen in der kommunalen Gebietsstruktur in Einklang mit den in der Gesetzesbegründung dargestellten Zielen der Reform. Die Neuordnung als solche, also die Handlungskompetenz des Landes, die Notwendigkeit der Gebietsreform, die Art und Weise der Entscheidungsfindung und das Verfahren ihrer Umsetzung, wurde nicht in Frage gestellt. Die Sachverständigen untermauerten diese Grundannahme mit dem Faktum, dass die große Mehrheit der aufgelösten oder zusammengeschlossenen Gebietskörperschaften diese Maßnahme akzeptiere. Und selbst die Gemeinden, Städte oder Kreise, die sich im Klageverfahren gewehrt hatten, seien überwiegend erfolglos geblieben; vielmehr habe der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof die Entscheidung und Vorgehensweise der Landesregierung und des Landtags bekräftigt.[152] Die Gutachter folgten mit dieser Argumentation dem bereits vom Innenministerium eingeschlagenen Weg einer Fokussierung auf gerichtlich geklärte Rechtspositionen.

Diese Ausgangsbasis der Gutachter implizierte gleichzeitig, dass den von der Neugliederung betroffenen Kommunen kein eigenes Entscheidungsrecht zukam. Die von der Landesregierung und der Landesverwaltung konzipierten und erarbeiteten und vom Landtag in Form von Landesgesetzen in die Tat umgesetzten Neugliederungskonzeptionen waren weniger aus rechtlicher Notwendigkeit, sondern hauptsächlich zur Informationsbeschaffung und Konsenserzeugung mit den Vertretern der Gebietskörperschaften erörtert worden. Vor dem Hintergrund dieser eindeutigen Rechtslage und der unzweifelhaften demokratischen Legitimität der neu geschaffenen Rechts- und Organisationsstruktur werteten die Sachverständigen es als großes Entgegenkommen des Innenministers und der Landesregierung gegenüber den Bürgern, diese Einzelfallprüfungen zu veranlassen. Dass die beiden Gutachter zudem noch von den Bürgervereinigungen der eingemeindeten Städte vorgeschlagen werden konnten, unterstreiche dieses Entgegenkommen. Der Überprüfungsauftrag war demnach „nicht die Folge einer rechtlichen Zwangslage", in der sich das Land Nordrhein-Westfalen befand, sondern laut Landwehrmann und Rottmann „das Ergebnis einer offenbar politischen, man könnte auch sagen einer politisch psychologischen Überlegung".[153]

Die Sachverständigen hielten die Rechtsfragen im Sinne der Landesregierung für geklärt, insbesondere die Verfassungsmäßigkeit und die administrative wie finanzielle Zweckmäßigkeit der Neugliederungsgesetze standen außer Frage. Landwehrmann und Rottmann legten ihren Auftrag im Folgenden dahingehend aus,

[151] Schreiben der Bürgervereinigung Hohenlimburg e.V. i.A. des Kettwiger Kreises an Innenminister Schnoor zur Überprüfung der Neugliederung in NRW, Hohenlimburg, 12.7.1985, in: HBV WAT, WDR Penner.
[152] Vgl. Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 7f.
[153] Ebd., S. 10f., Zitat S. 11.

dass sie kein reines Rechtsgutachten, sondern einen Beitrag zum Abbau der „innenpolitisch […] störende[n] Dauerkontroversen, die der Entwicklung befriedeter Gemeinwesen hinderlich sein würden", leisteten.[154] Ansprechpartner der Experten waren sowohl die offiziellen Repräsentanten der jeweiligen Stadt als auch die Bürger. Die Gutachter setzten die Ernsthaftigkeit und Gewichtigkeit der Rückgemeindungsinitiativen unabhängig von der jeweiligen Größe, Trägerschaft oder den Handlungsmotiven voraus: Allein ihre Existenz zeige bereits, dass „ein nicht ganz unerheblicher Teil der Bevölkerung der ihre Selbständigkeit verloren habenden Gemeinden eine Wiederherstellung dieser Selbständigkeit wünschte".[155]

Das Innenministerium stellte den Gutachtern die Unterlagen zur Neuordnungsplanung, Gesetzesvorbereitung, Gesetzesvorlage, die Gesetzestexte sowie die Urteile des Landesverfassungsgerichts zur Verfügung. Den Oberbürgermeistern der zu untersuchenden Städte wurde ein Fragenkatalog geschickt, in dem sie zu den Folgen der Neuordnung Stellung nehmen sollten. Anschließend wurden diese Ausführungen den Bürgerinitiativen und -vereinigungen zugeleitet, die dann ihrerseits eine Stellungnahme abzugeben hatten. In einem nächsten Schritt baten die Gutachter die Vertreter der Rückgemeindungsinitiativen und die offiziellen Repräsentanten der Stadt um ein gemeinsames Sachverständigengespräch vor Ort.[156] Ziel dieser Anhörung war es, die gegenseitigen Argumente der Eingemeindungsbefürworter und -gegner kennenzulernen und sachlich zu diskutieren, anschließend sollte eine gemeinsame Rundfahrt durch das strittige Territorium weitere Einblicke in die lokalen Verhältnisse liefern. Während die Bürgervereinigungen bereitwillig zusagten, empfanden die meisten Städte dieses Gespräch als eine „Zumutung, teilweise als eine unannehmbare", wie die Gutachter feststellten.[157] Die Reserviertheit bis Ablehnung der städtischen Amtsträger, sich mit den Vertretern der Bürgervertretungen zum Gespräch zu treffen, galt selbst dort, wo zu den Repräsentanten der Bürgerinitiativen Landtagsabgeordnete oder Bezirksvorsteher gehörten.

Am 2. Juni 1986 trug der Wattenscheider Landtagsabgeordnete und frühere Oberbürgermeister Herbert Schwirtz den Gutachtern Landwehrmann und Rottmann im alten Wattenscheider Rathaus die Argumente für eine Ausgemeindung vor. Von Seiten der Stadt Bochum wurde eine gemeinsame Anhörung mit der Initiative zur Rückgemeindung abgelehnt. Die Bochumer Repräsentanten beharrten genau wie die Kölner auf einem separaten Termin. Zur Begründung hieß es, dass es sich bei der Bürgerinitiative im Gegensatz zum Rat der Stadt nicht um eine von der Bürgerschaft gewählte Vertretung handele.[158] Entsprechend wurde ihr die Legitimation aberkannt, im Namen Bochumer oder auch nur Wattenscheider Bürger zu sprechen.

[154] Ebd., S. 16.
[155] Ebd., S. 12.
[156] Gedächtnisprotokoll des Gesprächs des Innenministers mit den beiden Gutachtern Landwehrmann und Wand sowie dem 2. Vorsitzenden des Kettwiger Kreises Hans Loew und leitenden Ministerialbeamten (9.6.1985), Wattenscheid, 13.6.1985.
[157] Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 18–26, Zitat S. 20.
[158] Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 158; Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 16; Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 228.

Die im Gegensatz zu den Großstädten gezeigte schnelle und bereitwillige Gesprächszusage der Bürgervereinigungen verwundert nicht, sahen sie doch ihre Forderung nach Überprüfung der Neuordnung erfüllt. Nun hofften die Initiativen, durch ihre Argumente für eine Rückgemeindung die Sachverständigen zu einer entsprechenden Stellungnahme zu bewegen. Aus Sorge, dass die Großstädte für sie ungünstige Unterlagen zurückhielten, wollten die Mitglieder des „Kettwiger Kreises" gewährleisten, dass den Gutachtern ausreichend Informationsmaterial zur Verfügung stand. Sie trugen eine Fülle von Daten, Stellungnahmen, Entwicklungsprognosen etc. zur Untermauerung ihrer Forderungen zusammen.[159]

Nahezu übereinstimmend führten die Rückgemeindungsinitiativen dabei aus, die eingemeindeten Städte würden von den aufnehmenden Großstädten vernachlässigt. Diese generelle Kritik wurde anhand einzelner Punkte ausführlich dargelegt. Die monierten Verfehlungen und kritisierten Verhältnisse unterschieden sich dabei kaum inhaltlich, sondern nur hinsichtlich ihres Ausprägungsgrades. Beklagt wurde die Benachteiligung der neuen Stadtteile bei der städtischen Investitionspolitik. Dort wurde – so der Vorwurf – nicht nur die Entwicklung bereits vor der Neuordnung geplanter oder existierender Industrie- und Gewerbegebiete nicht weiter forciert, vielmehr beende die Konzentration der wirtschaftlichen Bemühungen auf die Kern- und Innenstadt jede Prosperität. Den Großstädten wurde vorgeworfen, die eingemeindeten Kommunen zu unbedeutenden, wesenlosen Vorstädten herabzustufen. Die Verlegung von Verwaltungs- und Dienstleistungsstätten in die Kernstädte stand ebenfalls in der Kritik. Darüber hinaus wurde die Degradierung an unzureichenden verkehrstechnischen Anbindungen an innerstädtische sowie regionale Verkehrsnetze und an Versäumnissen bei der Ausstattung kultureller Einrichtungen festgemacht.[160] Die zur Kompensation der negativen Eingemeindungsfolgen 1975 zusätzlich eingerichtete bezirksbezogene Vertretungsebene wurde aufgrund ihrer unzureichenden Kompetenz- und Zuständigkeitsbereiche zum Zeitpunkt der Befragung nicht als Handlungs- und Mitwirkungsgremium, sondern in erster Linie als Anhörungsforum betrachtet und konnte den Erwartungen damit nicht gerecht werden.[161]

Die kritisierten Großstädte stritten diese Benachteiligung der neuen Stadtteile gegenüber der alten Stadt kategorisch ab und konterten: Indem die Bürgerinitiativen Statistiken und Zahlen aus der Zeit vor der Gebietsreform hochrechneten, gingen sie von unrealistischen Zahlen und Entwicklungen aus, die den tatsächlichen Verhältnissen der letzten Jahre nur unzureichend Rechnung trügen. Die allgemeine Verschlechterung der öffentlichen Finanz- und Wirtschaftslage sowie veränderte Rechtsgrundlagen für die Steuererhebung, die die gesamte Stadt in gleicher Weise träfen und von denen die Stadtteile auch als selbstständige Kommunen nicht verschont geblieben seien, fänden in den von den Rückgemein-

[159] Aktennotiz zum Gespräch des Kettwiger Kreises mit Bernhard Worms im Landtag am 28.2.1984, Wattenscheid, 2.3.1984, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[160] Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S.13f. Vgl. ferner Neudert: Umstrittene Eingemeindung, S.166–176.

[161] Vgl. Kap.IV. 3.

dungsbefürwortern vorgelegten Entwicklungsprognosen keine Berücksichtigung.[162]

Der „Kettwiger Kreis" setzte bei seinem Engagement nun alle Hoffnungen auf die Arbeit der Gutachter. Die FDP, die wieder in den Landtag eingezogen war und die Rückgemeindung im zurückliegenden Wahlkampf zu einem ihrer Hauptthemen gemacht hatte,[163] bot in der Zwischenzeit an, die vor der Wahl abgegebenen Versprechen einzulösen und im Parlament dafür einzutreten, dass die Städte Hohenlimburg, Wattenscheid, Kettwig und Porz wieder selbstständig würden. Der Brief des Landtagsfraktionsvorsitzenden Rohde endete mit den Worten: „Wie Sie wissen, war der F.D.P. immer an einem engen Zusammenwirken mit den Mitgliedern des Kettwiger Kreises gelegen."[164] Während die Selbstständigkeitsbestrebungen von Wattenscheid, Kettwig, Hohenlimburg und Porz unmittelbar von einer Gesetzesinitiative der FDP zur Rückgemeindung profitieren sollten, wurden andere Mitglieder des „Kettwiger Kreises", wie Rheinhausen, Rumeln-Kaldenhausen und Wickrath, auf die Gutachterlösung vertröstet. Die Zukunft Rheydts und Rheinhausens blieb in dem Schreiben des Fraktionsvorsitzenden sogar gänzlich unerwähnt. Die Bürgerinitiativen wollten sich durch dieses Angebot allerdings nicht auseinanderdividieren lassen und eine entsprechende Schwächung riskieren. Der „Kettwiger Kreis" entschied einstimmig, das Angebot auszuschlagen. Eine Dreiklassenbehandlung könne nicht hingenommen werden. Die Rückgemeindungsstreiter hielten es „für tunlich, mit der Gesetzesvorlage bis zur Bekanntgabe der Gutachten zu warten".[165]

Wurde nach außen auch größter Wert auf ein einheitliches Auftreten gelegt, so gab es zwischen den einzelnen Rückgemeindungsinitiativen auch immer wieder Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Vorgehensweise, des Tempos, des Umfangs und der Reichweite der Aktivitäten. Bestand zwischen den Vertretern aus Wattenscheid, Hohenlimburg, Rheinhausen, Porz und Kettwig auch überwiegend Einigkeit darin, mit weiteren öffentlichen Aktivitäten bis zum Abschluss der Untersuchung zu warten, so drängte Rheydt-Wickrath auf politische Maßnahmen und suchte das Gespräch mit der Landespolitik. Dieses Vorgehen wurde von Vertretern der anderen Bürgerinitiativen als unnötiger Profilierungsdrang getadelt. Bedrückt über die „Realitätsferne von Rheydt" forderte der Vorstand der Bürgervereinigung Hohenlimburg die Wählergemeinschaft Freies Rheydt-Wickrath auf, „sich an die getroffenen Vereinbarungen zu halten und nicht weiter aus der Reihe

[162] Vgl. exemplarisch die Argumentation der Stadt Köln, in: Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 118.

[163] Vgl. Schreiben des Pressesprechers der FDP-Landtagsfraktion (Ulrich Marten) an den WDR zur Sendung über die Rückgemeindungswünsche einiger Städte (Carmen Thomas), Düsseldorf, 12. 8. 1985, in: HBV WAT, WDR Penner.

[164] Schreiben des FDP-Landtagsfraktionsvorsitzenden Achim Rohde an den Kettwiger Kreis (Hans Loew) zur Selbstständigkeit der im Kettwiger Kreis vertretenen Kommunen, Düsseldorf, 4. 10. 1985, in: HBV WAT, WDR Penner.

[165] Schreiben der Bürgervereinigung Hohenlimburg e. V. i. A. des Kettwiger Kreises (Hans Loew) an den FDP-Landtagsfraktionsvorsitzenden Achim Rohde zur Gesetzesinitiative Rückgemeindung, Hohenlimburg, 17. 10. 1985, in: HBV WAT, WDR Penner. Siehe auch WAZ vom 18. 10. 1985: Der Kettwiger Kreis läßt sich nicht auseinander dividieren.

zu tanzen".[166] Falls dies nicht geschehe, müsse der Verbleib der Rheydter Initiative im „Kettwiger Kreis" zur Disposition gestellt werden. Die Rheydter konterten in Anspielung auf die Radiosendung von Carmen Thomas in Hohenlimburg, dass sie im Gegensatz zu den Aktivisten anderer Städte bereits sehr viel Zurückhaltung gegenüber den Medien übten.[167] Doch letztlich sahen alle Beteiligten die Chance einer Ausgemeindung nur dann gegeben, wenn der „Kettwiger Kreis" zusammenhielt.

Die Hoffnungen und Erwartungen, die mit dem Gutachten verbunden waren, wurden allerdings immer wieder gedämpft. Als Landtagspräsident Karl Josef Denzer (SPD) bei einem Besuch in Porz die dortige Neugliederung als gelungen charakterisierte und sich unter Zustimmung des Porzer Landtagsabgeordneten Volkmar Schultz (SPD) dagegen aussprach, das „Faß Gebietsneuordnung" wieder zu öffnen, kamen sofort Zweifel an der Relevanz der Überprüfung der Neuordnung auf. Obwohl die Stadt Porz bei ihrer Eingemeindung fast 86 000 Einwohner gezählt hatte, wurde ihr immer wieder eine eigenständige Entwicklung abgesprochen, da sie über kein ausgeprägtes, organisch gewachsenes gesamtstädtisches Zentrum verfüge und stark auf Köln ausgerichtet sei. Als der Landtagspräsident dann noch andeutete, dass die in Auftrag gegebene gutachterliche Stellungnahme nur eine Expertenmeinung von mehreren sei und ihr neben der Sachexpertise der Landesregierung im Landesparlament kaum besondere Bedeutung beigemessen würde, war die Empörung nicht nur innerhalb der Porzer Bevölkerung groß.[168]

Tiefer Schock: Das reformbestätigende Gutachten

Im Oktober 1987 legten die Professoren Landwehrmann und Rottmann ihr Gutachten vor. Bereits einleitend unterstrichen die Gutachter die insgesamt vorhandene große Akzeptanz und positive Entwicklung der Neuordnung. Aus den sechs strittigen Fällen könnten keine allgemeinen Schlüsse gezogen werden: „In vielen Tausenden von Gemeinden sind die Eingliederungen und die Integration nach 12 Jahren vielleicht auch noch nicht ganz abgeschlossen, aber doch so weit fortgeschritten, daß man von einem erfolgreichen Verlauf sprechen kann."[169] Anders als von den Bürgerinitiativen erhofft, sahen Rottmann und Landwehrmann keinen zwingenden Anlass für das Land, die kommunale Selbstständigkeit der überprüften sechs eingemeindeten Kommunen wiederherzustellen. Es bestünde keine Notwendigkeit, die kommunale Neuordnung auch nur in Einzelfällen zu revidieren.

[166] Vgl. Schreiben des Vorstands der Bürgervereinigung Hohenlimburg (Loew) an die Wählergemeinschaft Freies Rheydt-Wickrath (Fonk) zur Einladung nach Rheydt, Hohenlimburg, 13.1.1986, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[167] Antwortschreiben der Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath (Fonk) an die Bürgervereinigung Hohenlimburg (Loew), Rheydt, 10.2.1986, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

[168] Kölner Stadt-Anzeiger, undat. [1985]: Landtagspräsident hält Porzer Eingemeindung für gelungen, Gutachten zur Ausgemeindung ist ohne Belang, in: HBV WAT, WDR Penner; Kölner Stadt-Anzeiger vom 6.12.1985: In ein schwebendes Verfahren gemischt; Kölner Rundschau vom 7.12.1985: „Waffenstillstand" wurde gebrochen.

[169] Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 22.

Zwar wären mit einer Ausnahme in den strittigen Fällen theoretisch auch andere Möglichkeiten als die vom Gesetzgeber gefundene Neuordnungslösung denkbar gewesen, doch seien die jeweiligen Entscheidungen nach den damaligen Erkenntnissen der Gebiets- und Raumplaner „kunstgerecht und sachgerecht“[170] gefällt worden und damit nicht verfehlt. Allein im Fall Mönchengladbach sahen die Sachverständigen aufgrund der engen städtebaulichen Verflechtungen zwischen Mönchengladbach und Rheydt keine andere Lösungsmöglichkeit als die durchgeführte Städtefusion.[171] Die ihnen gestellte Frage, ob sie andere, nach ihrer Ansicht bessere Lösungen des Gebietszuschnitts vorschlagen konnten, wurde von den Gutachtern klar verneint.

Für die Beurteilung der Neugliederung war es aus Sicht der Gutachter irrelevant, wie viele denkbare Neuordnungsalternativen zum Zeitpunkt der Konzeption der Neuordnung und der entsprechenden Landesgesetze bestanden hatten. Sie hielten es für unerheblich, ob der Gesetzgeber immer die denkbar beste Entscheidung gefällt habe; von Bedeutung sei vielmehr, ob immer eine naheliegende, durchführbare und vertretbare Regelung gefunden worden sei.[172] Diese sorgsame und vertretbare Lösungsfindung lag nach dem Expertenvotum vor. Die Professoren hatten bei der Prüfung des umfangreichen Vorschlags- und Beratungsmaterials der Landesregierung und des Landtags den Eindruck gewonnen, dass „bei den Neugliederungsbemühungen des Landes Nordrhein-Westfalen mit größter Sorgfalt vorgegangen worden“ sei.[173] Die Eingemeindungen konnten demnach allesamt aufrechterhalten bleiben. Dass die Möglichkeit von individuellen Lösungen durch das einmal entwickelte Neuordnungssystem starken Beschränkungen unterlag, blieb allerdings unerwähnt. Insbesondere im Fall Wattenscheid war die Städtefusion stets mit Verweis auf die Alternativlosigkeit hinsichtlich der Reformkriterien gerechtfertigt worden.

Nachdem das Land von jeglichem Vorwurf freigesprochen worden war, attestierten die Gutachter auch den untersuchten Städten eine angemessene Stadtentwicklung. Für Landwehrmann und Rottmann waren „keine eklatanten Fehlentwicklungen in den eingemeindeten Städten und in den aufnehmenden Städten eingetreten und sichtbar geworden“. Sie sahen keine Anhaltspunkte dafür, dass „von den aufnehmenden Städten die eingemeindeten Städte in irgendeiner Form, bewußt oder unbewußt, vernachlässigt oder benachteiligt“ worden seien.[174]

Dieser Befund musste den Bürgervereinigungen angesichts ihres übereinstimmend vorgebrachten Vorwurfs der wirtschaftlichen und finanziellen Benachteiligung der Stadtbezirke und des demonstrierten Unmuts in der Bevölkerung ignorant erscheinen. Doch die Gutachter hatten die Vorwürfe und den Unmut keineswegs übersehen. Sie konstatierten dann auch, insbesondere in Bochum und Duisburg, eine Konzentration der städtischen Investitionen auf die „City“ der Großstadt. Gleichzeitig lieferten sie allerdings auch eine Rechtfertigung dieser

[170] Ebd., S. 8.
[171] Ebd., S. 178.
[172] Ebd., S. 8.
[173] Ebd., S. 61.
[174] Ebd., S. 178.

Mittelkonzentration: Die Umgestaltung und der Ausbau des Innenstadtbereichs der Kernstadt, die den „oberzentralen" Anspruch der neuen Großstadt untermauerten, schränkten den Raum für finanzielle Aktivitäten in den Stadtbezirken stark ein. Diese Benachteiligung der Stadtbezirke zugunsten der Innenstädte war bereits – wie zuvor auch schon von der Stadt Bochum herausgestellt wurde – vom damaligen Gesetzgeber zur Stärkung der „Oberzentren" in Kauf genommen worden. Da alle Stadtbezirke in gleicher Weise von dieser Mittelkonzentration betroffen waren, werteten die Gutachter dieses Handeln der aufnehmenden Stadt nicht als eine besondere Härte gegenüber ihren neuen Stadtteilen.[175]

Doch wie war nun der durch die Bürgerinitiativen artikulierte widerstrebende Bürgerwille einzuordnen? Hatten die Gutachter die einzelnen Bürgerinitiativen auch grundsätzlich nicht in Frage gestellt, so hegten sie doch in manchen Fällen Zweifel hinsichtlich der breiten Akzeptanz oder der Begründetheit einzelner Argumente. Dies betraf etwa die von der Wählervereinigung Rheydt-Wickrath vorgebrachte emotionale und psychologische Abneigung der Rheydter Bevölkerung gegen die Bevölkerung Mönchengladbachs (z. B. aufgrund von konfessionellen oder wirtschaftlichen Unterschieden). Hier konterten die Gutachter, die angeführten sozioökonomischen Unterschiede zwischen Rheydt und Mönchengladbach stammten aus vergangenen Jahrhunderten. Sie hätten vielleicht noch Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts zu Aversionen geführt, doch keinesfalls in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Vielmehr sei es aufgrund der einheitlichen Siedlungsstruktur und des geschlossenen Stadtbildes zu starken Angleichungen zwischen beiden Städten gekommen.[176]

Im Fall Porz vermuteten die Gutachter sogar den Versuch der Durchsetzung von Einzelinteressen und wirtschaftlichen Motiven einzelner Gruppen unter dem Deckmantel Bürgerwille. Die von der „Aktionsgemeinschaft Selbständiges Porz" dargelegte breite Trägerschaft der Rückgemeindungsinitiative innerhalb der Bevölkerung wurde bezweifelt, da in der schnell wachsenden, verkehrstechnisch sowie infrastrukturell stets auf Köln ausgerichteten Kommune rund ein Drittel der Bewohner ursprünglich aus Köln oder Umgebung stammte. Eher als einen Eingriff in bürgerschaftliche Befindlichkeiten hielten die Gutachter eine mit der Eingemeindung verbundene „Unterbrechung bestimmter Entwicklungsprojekte" und damit eine Beeinträchtigung „wirtschaftliche[r] und geschäftliche[r] Interessen einzelner Bewohner von Porz, vielleicht bestimmter Unternehmer oder Geschäftsinhaber", für denkbar.[177]

In den anderen Fällen bestanden allerdings keine Zweifel an dem vorgebrachten großen Widerwillen in der Bevölkerung gegenüber der Eingemeindung. Allerdings war es für die Sachverständigen juristisch bedeutungslos, dass die Eingemeindungen vom Land gegen den sichtbaren Willen der Bevölkerung vollzogen worden waren und von dieser als „großes politisches Unrecht, als Verletzung des Volkswillens, als Verstoß gegen demokratische Grundwerte" betrachtet wurden: „Im Rechtssinne ist [… der] der Fusionierung entgegenstehende Bürgerwille

[175] Ebd., S. 175.
[176] Ebd., S. 38–44.
[177] Ebd., S. 132.

unerheblich".[178] Die Landesverfassungsorgane waren nicht verpflichtet, „ja sie waren nicht einmal berechtigt, Volksbefragungen oder gar Volksabstimmungen in den betroffenen Gemeinden und Kreisen durchzuführen", um die Bürgervoten ihren Neuordnungsentscheidungen zugrunde zu legen.[179] Nachdrücklich wiesen die Gutachter auf die demokratische Legitimation des Landtags hin: „Volkswille" werde „gebildet und verwirklicht durch das Staatsvolk" und damit durch „die Landesbevölkerung von NRW, die ihrerseits in der repräsentativen Demokratie durch den Landtag" handele.[180] Aus dieser Sicht war die Neuordnung ausreichend demokratisch legitimiert.

Dass etwa die Bevölkerung von Rheinhausen und Wattenscheid die neue aufnehmende Großstadt nicht als Heimatstadt empfand, wurde als ein übliches Phänomen bei großstädtischen Eingemeindungen eingestuft. Beide Kommunen waren aufgrund ihrer Größe und ihrer Ausstattung durchaus in der Lage gewesen, die Bedürfnisse der Einwohner zu befriedigen, so dass sie bereits einen Identifikations- und Bezugsraum bildeten. Die Gutachter unterstellten den Stadtteilen und Stadtbezirken sowie einer größeren Region eine stärkere Identifikations- und Integrationskraft als einem „dazwischenliegende[n] Großstadtgebilde, das häufig aus verwaltungsrechtlichen und planerischen Überlegungen, wie auch jetzt bei der Neuordnung, entstanden" sei.[181] Landwehrmann und Rottmann charakterisierten die Integrationsschwierigkeiten weniger als ein rechtliches oder politisches, sondern vor allem als ein emotionales und psychologisches Problem. Bei einem Teil der Bevölkerung sei eine Verletzung des Heimatgefühls bzw. der Heimatverbundenheit eingetreten, die jedoch nicht durch sachwidrige Verwaltungsentscheidungen ausgelöst worden sei, sondern durch die Missachtung der Bürgervertretungen und -vereinigungen in den eingemeindeten Städten durch die Großstadtvertreter. So hätten die aufnehmenden Städte die Bürgerinitiativen häufig „als Querulanten oder als Nörgler" betrachtet und sie „nicht als Sprecher eines Teiles der Bevölkerung" behandelt. Erst dieses Ignorieren der Bürgervereinigung und ihrer Ziele nach der Durchführung der Neuordnung habe – so die Gutachter weiter – die Integrationsschwierigkeiten anwachsen lassen und die Entstehung einer „Dauerprotesthaltung" innerhalb eines Teils der Bevölkerung gegen die aufnehmenden Städte zur Folge gehabt.[182]

Die Gutachter gaben damit den aufnehmenden Großstädten eine Mitschuld an der Unzufriedenheit der Bürger in den neuen Stadtteilen und an den wachsenden Rückgemeindungsbestrebungen. Anders als die Mitglieder des „Kettwiger Kreises" sahen sie allerdings die Ursachen für diese neuordnungsbedingten Schwierigkeiten nicht bereits grundsätzlich in der Reform und damit in der Zeit vor 1975 angelegt, sondern werteten die Problemlagen als Folge eines falschen Umganges der aufnehmenden und eingegliederten Städte miteinander im Rahmen der vollzogenen Neuordnung.

[178] Ebd., 1. Zitat S. 68f., 2. Zitat S. 78.
[179] Ebd., S. 9.
[180] Ebd., S. 127.
[181] Ebd., S. 175.
[182] Ebd., S. 180.

Die offenkundige Unzufriedenheit und Aversion innerhalb der eingemeindeten Bevölkerung stand einer Konsolidierung der neuen Städte entgegen. Dies konnte die Leistungskraft der Kommunen gefährden, so dass Landwehrmann und Rottmann mahnten, die Unmutsäußerungen trotz ihrer rechtlichen Bedeutungslosigkeit ernst zu nehmen. Sie appellierten an das Verantwortungsbewusstsein der größeren Städte. Im Fall eines widerwillig eingegangenen Zusammenschlusses einer Stadt mit einer vier- bis fünfmal größeren Stadt sei es den Bürgern kaum verständlich zu machen, dass sie nicht geschluckt worden seien. Gerade von den Großstädten könne nun „wegen ihrer Überlegenheit, wegen ihrer gesicherten und unbestrittenen Legitimation, wegen des Apparats, den sie zur Festigung und Durchsetzung eigener Ansprüche zur Verfügung haben", größere Rücksichtnahme erwartet werden. Die großstädtischen Repräsentanten sollten den Neubürgern stärker entgegenkommen und „mit ihnen sprechen".[183]

Einen Ausweg aus den (Kommunikations-)Problemen und den damit einhergehenden innenpolitischen und innerstädtischen Fehlentwicklungen bot nach Meinung der Gutachter die Einrichtung von Stadtteilvertretungen mit erweiterten Rechten (qualifizierten Bezirksvertretungen). Als ein entscheidender Faktor für die Unzufriedenheit der Neubürger und der Bezirksvertretungen wurden die mangelnde Entscheidungs- und Handlungskompetenz der Bezirke und deren unzureichende finanzielle Ausstattung betrachtet. Die Gutachter stellten heraus, dass Großstädte wie Duisburg, Bochum und Hagen selbst die in der Bezirksverfassung bereits verankerten Möglichkeiten der Dezentralisierung nicht ausschöpften. Nun sollten einzelne Bezirke im Verhältnis zum Rat rechtlich und wirtschaftlich gestärkt werden, um ihren Sonderbedürfnissen besser gerecht zu werden. Für die Sachverständigen kamen dafür letztlich nur Wattenscheid und Hohenlimburg in Betracht, da diese Kommunen eine ausreichende Größe und geschichtliche Traditionsbildung besaßen. Eine schablonenhafte Übertragung dieses Modells der „qualifizierten Bezirksvertretungen" auf die sechs untersuchten Fälle schlossen sie allerdings aufgrund der Heterogenität der Verhältnisse aus.[184]

Die Gutachter werteten es als Fehler, die neuen Territorien in gleicher Weise wie die alten Stadtteile zu behandeln, wie dies zumeist geschehen war. Der von den aufnehmenden Großstädten verfolgte Versuch, die neuen Stadtteile durch Nivellierung von Unterschieden möglichst schnell zu integrieren, ignoriere das Selbstwertgefühl der ehemaligen Städte mit eigener Geschichte und ausgeprägtem historischen Bewusstsein der Bürger. Vielmehr sollten entgegenkommende Gesten wie z. B. die häufige Präsenz der Oberbürgermeister, Oberstadtdirektoren, Ratsvertreter etc. in den Stadtteilen die Neubürger für die Gesamtstadt gewinnen. Es sei auch stärker herauszustellen, dass die Entscheidung über die Eingemeindung das Land und nicht die aufnehmende Stadt getroffen habe. Mit diesem ausdrücklichen Verweis auf die Zuständigkeit des Landes für das Fortbestehen, die Auflösung und die Neubildung von Kommunen hofften die Gutachter, Spannungen in dem Verhältnis der zusammengeführten Kommunen vor Ort mildern zu können. Die Reichweite dieses Befriedungsversuchs blieb aber wohl eher begrenzt, da er

[183] Ebd., S. 21 f., Zitat S. 21.
[184] Ebd., S. 14 f., S. 179 f.

von den konkreten Problemen der Neuordnungsbewältigung ablenkte. Insbesondere der Vorwurf der Vernachlässigung der Bezirke blieb außen vor. Dass die „Maßnahmen der politischen Psychologie" kein Allheilmittel darstellten, räumten auch die Gutachter ein. Sie unterstrichen, dass trotz aller Bemühungen immer ein Rest an Unmut über den Verlust der Selbstständigkeit zurückbleibe.[185]

Das reformbestätigende Untersuchungsergebnis traf den „Kettwiger Kreis" schmerzlich und unvorbereitet, waren die Gutachter doch von ihm vorgeschlagen worden. Die Vorgespräche hatten keine Hinweise hierauf gegeben. Vielmehr hatte man insbesondere in Wattenscheid große Hoffnung auf Landwehrmann gesetzt, da dieser bei den Protestveranstaltungen und Podiumsdiskussionen als Neuordnungsexperte mehrfach betont hatte, dass die Gebietsreform „zu gigantisch, durch nichts begründet und daher zum Scheitern verurteilt sei".[186] Der „Kettwiger Kreis" konnte sich die Diskrepanz zwischen den inhaltlichen Ausführungen, die in Teilen eine Bestätigung der Vorhaltungen gegenüber den Großstädten enthielten, und dem die Gebietsreform verteidigenden Fazit des Gutachtens nicht erklären.

In der Tat waren Landwehrmann und Rottmann im darstellenden Bereich immer wieder den Ausführungen der Bürgerinitiativen gefolgt. Dies zeigte sich besonders am Fall Wattenscheids, das von den Gutachtern als Verlierer der Neuordnung gesehen wurde. Die Professoren zeigten viel Verständnis für die unzufriedenen Bürger. Für Wattenscheid standen die Legitimität, Begründetheit und der große Rückhalt der Bürgerinitiative in der Bevölkerung außer Frage. Die Gutachter räumten Unausgewogenheiten im Umgang von Gesamtstadt und neuem Stadtteil ein. Bei ihrer Untersuchung hatten auch sie in Bochum den Eindruck gewonnen, dass mit Blick auf die Kernstadt die Gebietsreform mit der „Erweiterung um Wattenscheid voll akzeptiert […], aber die damit eng verbundene funktionale Neugliederung mit den Bezirksvertretungen einengend interpretiert" wurde.[187]

Da für die Sachverständigen allerdings die Recht- und Zweckmäßigkeit sowie der grundsätzliche Erfolg der Neuordnung außer Frage standen, zogen sie andere Schlussfolgerungen aus den konstatierten Fehlentwicklungen. Nicht durch eine Aus- bzw. Rückgemeindung sollten Missstände behoben werden, sondern durch die Erweiterung der Bezirksverfassung und die Stärkung der Bezirksvertretungen. Im Fall Wattenscheids sprachen konkret vor allem drei Gründe gegen eine Ausgemeindung: erstens die dadurch bedingte Schwächung Bochums, zweitens die mangelnde Größe Wattenscheids als kreisfreie Stadt und drittens die Unmöglichkeit, Wattenscheid sachgerecht in einen Kreis einzugliedern.[188] Die Gutachter waren damit nicht nur der rechtlichen, sondern auch der inhaltlichen Argumentation des Innenministeriums, des Gesetzgebers und des Verfassungsgerichtshofs gegen die Selbstständigkeit Wattenscheids gefolgt. Obwohl Landwehrmann und Rottmann damit die seinerzeit definierten Ziele und Orientierungsgrößen der Gebietsreform nicht in Frage stellten, so dass sie auch ihre Entscheidungsfindung

[185] Ebd., S. 15.
[186] Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 228.
[187] Vgl. Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 164.
[188] Ebd., S. 159.

prägten, räumten die Sachverständigen doch – wenngleich eher nebenbei – nachdenklich ein: „Es mag sein, daß die etwa zwischen 1960 und 1975 entwickelten Neugliederungskonzepte in der einen oder anderen Frage aus zeitbedingten Überlegungen zu weit gegangen und in gewisser Weise über das Ziel hinausgeschossen sind."[189] Konkret waren damit u. a. die für den Fortbestand selbstständiger Kommunen, kreisfreier Städte und Kreise festgesetzten Mindestgrößen angesprochen, die seinerzeit im Rausch reformoptimistischer Wachstumsprognosen hinsichtlich der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sehr hoch angesetzt und von der Realität widerlegt wurden. Inwieweit sich aus dieser Feststellung Konsequenzen für kleinere, aber durchaus leistungsfähige Kommunen hinsichtlich ihres Autonomieanspruches ergaben, wurde nicht ausgeführt. Ein Vorschlag zur Korrektur der reformeuphorischen Soll-Größen an die tatsächliche Ist-Entwicklung oder zu stärkeren Abweichungen von den Normgrößen erfolgte nicht.

3. Nachlese und Neufindung des „Kettwiger Kreises" zur Landtagswahl 1990

Sondierungsgespräche mit den politischen Parteien

Das Expertenvotum war für die Mitglieder des „Kettwiger Kreises" ein schockierender Tiefschlag. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs wurde die Neuordnung samt Gesetzeswerk nun ein weiteres Mal bestätigt. Obwohl die Gutachter vom „Kettwiger Kreis" ausgesucht worden waren, hegten die Rückgemeindungsbefürworter rasch Zweifel an ihrer Unabhängigkeit. Ansatzpunkt der Kritik war der Umstand, dass die Sachverständigen von der Landesregierung bezahlt und damit möglicherweise gekauft worden seien.[190] Retrospektiv bewertete der „Kettwiger Kreis" es als Fehler, einer Überprüfung durch zwei Gutachter zuzustimmen, da es „politisch bedeutend klüger und erfolgversprechender gewesen" wäre, auf die Berufung einer Landtagskommission zu bestehen.[191]

Die Andeutungen und Verdächtigungen blieben unbewiesen und entbehrten wohl auch jeder Grundlage. Es gibt keine Anzeichen für eine unredliche Gutachtertätigkeit. Letztlich war es auch keine mangelnde Objektivität, die den Professoren Landwehrmann und Rottmann vorgeworfen wurde, vielmehr sorgte ihr Verharren in den von den Reformplanern seinerzeit festgelegten und von der Landesregierung bestätigten Kategorien für die Gebietsreform für Unmut und Unverständnis. Indem sie genau wie der nordrhein-westfälische Verfassungsrichter zuvor die Gebietsreform mit ihren Kriterien und Zielen bejahten und nicht nach politischer Plausibilität fragten, blieben sie bei ihrer Prüfung und Argumentation innerhalb

[189] Ebd., S. 10.
[190] Interview mit Jost Benfer, in: Freiheit Wattenscheid 1990, Ausgabe 1/Mai, unpag., auch einzusehen unter <www.volksfreunde.com/fw/html/htm/archiv/ausg01/index.htm (5.1.2007)>. Zum politischen Selbstverständnis und zur späteren rechtsextremen Orientierung der im Mai 1990 erstmalig erscheinenden Zeitung siehe Anm. 217.
[191] Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 228.

der gesetzten Normen für die Neugliederung. Es wurde geprüft, ob die Neuordnungsergebnisse den damaligen Zielen widersprachen; inwieweit die Maßnahme politisch und gesellschaftlich sinnvoll war, blieb wiederum außen vor. Als Maßstab der Überprüfung diente nicht die vermeintlich optimale Lösung vor Ort, sondern mit Blick auf das landesweite Reformgefüge die gesamtverträgliche Lösung.

Niedergeschlagen, aber nicht entmutigt, suchte der „Kettwiger Kreis“ nach diesem Misserfolg das klärende Gespräch. Er drängte darauf, dass der Landtag trotz des die Gebietsreform rechtfertigenden Gutachtens die Rückgemeindungsfrage aufgreife. Am 15. Januar 1988 fand beim Innenminister eine Nachlese statt. Der Minister und die Repräsentanten der beteiligten Großstädte diskutierten mit Vertretern des „Kettwiger Kreises“ das Gutachten. Für Bochum sprachen Bürgermeister Norbert Withoit und Stadtdirektor Joachim Barbonus. Sie beharrten genau wie ihre Kollegen aus den anderen Großstädten auf dem Standpunkt, die Neuordnungsergebnisse unangetastet zu lassen, waren sie doch in dieser Position explizit durch das Gutachten gestärkt worden. Der anschließende Termin bei der FDP-Fraktion mit den Vorsitzenden Achim Rohde und Ruth Wittler-Koch sowie dem 3. Landtagsvizepräsidenten Horst-Ludwig Riemer brachte ebenfalls keine Bewegung in die Sache. Im Februar fand ein Sondierungsgespräch mit der CDU statt. Der Fraktionsvorsitzende Worms und seine Stellvertreter Ottmar Pohl und Christa Thoben machten den Verfechtern einer Rückgemeindung deutlich, dass auch die Christdemokraten die weitere Diskussion über die Gebietsreform prinzipiell ablehnten. Die CDU-Landtagsfraktion bot lediglich ihre Mitwirkung an einer Nachbesserung der Bezirksverfassung an. Sie wollte sich für das Modell einer qualifizierten Bezirksvertretung mit eigenen Etatrechten einsetzen.[192]

Unbeirrt von diesen ernüchternden Gesprächen bekräftigten die Wattenscheider Akteure des „Kettwiger Kreises“ auf der Jahreshauptversammlung des Heimat- und Bürgervereins am 29. Februar 1988 fast trotzig die Forderung nach Rückgemeindung. Der Vereinsvorstand sah sich sogar durch das Gutachten in diesem Anliegen bestätigt, da zahlreiche Argumente für die Rückgewinnung der Autonomie von den Sachverständigen als stichhaltig aufgegriffen worden seien. Beinhaltete das Gutachten auch nicht das gewünschte Ergebnis, so werde doch deutlich, dass die Forderung nach Wiederherstellung der Selbstständigkeit Wattenscheids durchaus begründet und damit auch politisch vertretbar sei.[193]

Nach den Gesprächen mit den CDU- und FDP-Landtagsfraktionen stand noch ein Treffen mit der SPD-Landtagsfraktion an. Dieses fand am 9. März 1988 statt. Im Gespräch mit dem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Gerhard Wendzinski und der 2. Vizepräsidentin des Landtags, Ingeborg Friebe, klagten Angehörige des „Kettwiger Kreises“ über die hinhaltende Behandlung der Ausgemeindungsanliegen durch die Politik. Als langjährige Bürgermeisterin von Monheim, die sich seinerzeit erfolgreich für die Selbstständigkeit Monheims eingesetzt hatte, waren Friebe die Nöte und Befürchtungen von einverleibten Städten durchaus bekannt.[194] Es sollte schließlich eine offizielle Anhörung vor dem Kommunalpoliti-

[192] Ebd., S. 229.
[193] Ebd.
[194] Vgl. Hoebink: Einmal Düsseldorf, S. 83–88.

schen Ausschuss des Landtags erfolgen. Der „Kettwiger Kreis“ erhielt am 7. September 1988 die Gelegenheit, seine Position vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik zu erläutern. Für die Rückgemeindungsbefürworter sprachen Günther Sohn (Kettwig) und Jost Benfer (Wattenscheid). Während Sohn noch einmal die politischen Forderungen darlegte, setzte sich Benfer kritisch mit dem von Landwehrmann und Rottmann erstellten Gutachten auseinander. Am Ende der Diskussion erklärte Benfer unnachgiebig, es komme nur die Rückgemeindung in Betracht, Gespräche, die allein die Einrichtung einer qualifizierten Bezirksvertretung beinhalteten, würden nicht geführt. Diese starke Fixierung auf die Wiederherstellung der Selbstständigkeit wertete ein Großteil der Ausschussmitglieder als Gesprächsverweigerung, die eine Konsensfindung ausschloss.[195]

Die Beweggründe des „Kettwiger Kreises“, konsequent an seinen Rückgemeindungsforderungen festzuhalten, lagen auf der Hand. Oberstes Ziel war, die Ausgemeindung der „zwangseingemeindeten Städte“ zu erreichen, so dass man sich nicht mit einer partiellen Erleichterung der Eingemeindungsfolgen zufriedengab. Zudem sendeten einige Parteien bereits deutliche Signale zur Novellierung der Bezirksverfassung. Nach ersten Zugeständnissen kündigten sich damit weitere rechtliche Verbesserungen für die Bezirke an.[196] Begnügte sich der „Kettwiger Kreis“ nun mit der Erweiterung der Bezirksverfassung, drohten die darüber hinausgehenden Selbstständigkeitsbestrebungen mit der Änderung der kommunalrechtlichen Grundlagen unbemerkt unterzugehen.

Die Vertreter aus Rheinhausen akzeptierten das Ergebnis des Gutachtens. Sie zogen einen Tag nach der Anhörung die Konsequenzen aus den vermeintlich unabänderbaren Neuordnungsverhältnissen und stellten die aktive Mitarbeit im „Kettwiger Kreis“ ein.[197] Der Vorsitzende des Kommunalpolitischen Ausschusses, Hans Wagner (CDU), ließ am 15. Dezember 1988 als Ergebnis der Anhörung und anschließenden Diskussion zur Ausgemeindung verlauten, der Fall sei für die Politik nun beendet.[198] Enttäuscht über das mangelnde Verständnis und Entgegenkommen der Landesparlamentarier suchte der Wattenscheider Heimat- und Bürgerverein die Schuld u. a. bei den lokalen Vertretern im Landtag. Schwirtz (SPD) und Thoben (CDU) wurde öffentlich mangelndes Engagement vorgeworfen. Sie hätten nicht alle Möglichkeiten, die sich ihnen, Schwirtz als dem Stellvertretenden Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik und Thoben als dem Stellvertretenden CDU-Fraktionsvorsitzenden, boten, zur Wiederherstellung der Selbstständigkeit Wattenscheids ausgeschöpft. Die beiden angegriffenen Abgeordneten widersprachen diesem Vorwurf jedoch vehement, er sei unbegründet und würde ihrem Einsatz für die Sache nicht gerecht.[199]

Auf seiner Sitzung am 19. Januar 1989 beschloss der „Kettwiger Kreis“ trotz zunehmender Resignation und des Rückzugs einzelner Mitglieder, seine Arbeit fort-

[195] Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 229f.
[196] Vgl. Kap. IV. 2.
[197] Gespräch der Autorin mit Paul Hoffmann, Duisburg-Rheinhausen, 18. 6. 2008.
[198] Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 230.
[199] Ebd.; Der Wattenscheider 15 (1990), Heft 1: Aus der Arbeit des Kettwiger Kreises, S. 2–4.

zusetzen. In den darauf folgenden Monaten bemühte er sich, den Gesprächsfaden zu den Landtagsfraktionen nicht abreißen zu lassen. Nun agierte der langjährige aktive Streiter für die Selbstständigkeit Wattenscheids, Jost Benfer, sowohl bei den Treffen mit den Parteipolitikern als auch bei Presse- und Medienterminen immer häufiger als Stellvertretender Vorsitzender des Heimat- und Bürgervereins und Sprecher des „Kettwiger Kreises“ an vorderster Front. Wie sehr die Arbeit des „Kettwiger Kreises“ im Folgenden vom Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid getragen wurde, machen die weiteren Sondierungsgespräche und Arbeitstreffen deutlich. Bei allen wichtigen Aktionen, Gesprächen und Veranstaltungen des „Kettwiger Kreises“ nahm immer mindestens ein Vertreter aus Wattenscheid teil. Die Vorstände der anderen Bürgerinitiativen – sieht man einmal von Sohn aus Kettwig ab – waren sehr viel weniger präsent.

Benfer suchte das Gespräch mit Johannes Rau. Doch auf seine Gesprächsbitte erhielt er vom Chef der Staatskanzlei, Wolfgang Clement, mit Verweis auf die zahlreichen Verpflichtungen des Ministerpräsidenten eine Absage. Aus Sicht der Landesregierung seien seit Vorlage der Gutachten keine neuen Aspekte eingetreten, die erörtert werden müssten.[200] Die später angefragten Fraktionsvorsitzenden der SPD, Friedhelm Farthmann und Gerhard Wendzinski, sperrten sich zwar nicht gegen Gespräche, zu weiterführenden Ergebnissen kam es aber nicht.

Der „Kettwiger Kreis“ wich jedoch nicht von den bisherigen Forderungen ab. Er drängte die Mehrheitsfraktion, sich dem Rückgemeindungsbegehren nicht länger zu verschließen und ein Treffen mit den Mitgliedern des Kommunalpolitischen Arbeitskreises der SPD-Landtagsfraktion zu arrangieren. Diesem stimmten die Sozialdemokraten schließlich zu. Gleich zu Beginn des daraufhin stattfindenden Treffens am 5. September 1989 traten die unterschiedlichen Erwartungen hinsichtlich des weiteren gemeinsamen Vorgehens deutlich hervor. Auf die Erklärung Sohns als Vorsitzendem des „Kettwiger Kreises“, dass „in diesem Gespräch eine erste Arbeitssitzung eines Arbeitskreises, der die Modalitäten einer baldigen Ausgemeindung“[201] erarbeite, zu sehen sei, antworteten die Mitglieder des Kommunalpolitischen Arbeitskreises der SPD-Landtagsfraktion mit einem unmissverständlichen Statement zur Ablehnung der Neuordnungsrevision. Die anschließend von Benfer vorgetragenen Argumente für Ausgemeindungen in begründeten Einzelfällen vermochten die Abgeordneten ebenfalls nicht zu überzeugen. Da beide Seiten also erneut nur unnachgiebig ihre Standpunkte darlegten und sich nicht aufeinander zu bewegten, endete auch dieses Gespräch mit einer offiziellen Erklärung des Vorsitzenden des Kommunalpolitischen Arbeitskreises, Reinhard Wilmbusse, dass die SPD den Schlussthesen des Gutachtens folge und nicht weiter über Ausgemeindungen diskutiere.[202]

Doch der „Kettwiger Kreis“ agierte strategisch und arbeitsteilig. Während sich Jost Benfer (Wattenscheid) als SPD-Mitglied zusammen mit Günther Sohn (Kettwig) mit den Angehörigen der Landes-SPD auseinandersetzte, suchte Carl-Fried-

[200] Schreiben Wolfgang Clements (Chef der Staatskanzlei) an Jost Benfer, Düsseldorf, 24. 1. 1989, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.
[201] Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 230f.
[202] Ebd.

rich Beckmann (Wattenscheid) als Christdemokrat zusammen mit Viktor Billstein (Porz) den Kontakt zur Landes-CDU. Das am 29. August 1989 mit dem Generalsekretär der nordrhein-westfälischen CDU, Helmut Linssen, geführte Gespräch sowie die zwei Tage später folgenden Treffen Beckmanns und Sohns mit dem FDP-Landtagsfraktionsvorsitzenden Rohde dienten der Koordinierung des Vorgehens der Oppositionsparteien in der Rückgemeindungsfrage.[203]

In einer gemeinsamen Besprechung der CDU- und FDP-Fraktionen mit dem „Kettwiger Kreis" am 31. Oktober 1989 unterstrich Rohde die volle Unterstützung der FDP für die Rückgemeindungsforderungen. Eine entsprechende Gesetzesvorlage, die u. a. die kommunale Selbstständigkeit Wattenscheids betraf, war bereits vor längerer Zeit innerhalb der Fraktion beschlossen worden. Es lag nun an der CDU, diesen Gesetzentwurf mitzutragen. Oppositionsführer Worms (CDU) zeigte zwar ebenfalls Verständnis für die Ausgemeindungswünsche, aber er sah – genau wie Innenminister Schnoor – die Gefahr eines landesweiten Wiederauflebens von alten Selbstständigkeits- und Gebietsforderungen. Dennoch sollten die Parteigremien der CDU weiter über das Thema beraten.[204]

Wie sehr jedoch nicht nur die Landespolitiker, sondern auch der „Kettwiger Kreis" diesen sogenannten Flächenbrand fürchtete und darauf bedacht war, die Rück- bzw. Ausgemeindungsdiskussion auf seine Mitglieder zu beschränken, gibt ein Schreiben der Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath e. V. zu erkennen. Darin wandten sich die beiden Vorsitzenden der Wählergemeinschaft, Trude Jans und Wilhelm Fonk, mit der dringenden Bitte an die „Mitstreiter des Kettwiger Kreises", ihrem ausgeschiedenen Vorstandssprecher Winfried Jakobeit keine Informationen mehr über die gemeinsame Arbeit zu geben. Jakobeit sei schon immer ein Verfechter einer grundsätzlichen Revision der Gebietsreform gewesen und in dieser Hinsicht sehr aktiv. Ihm wurde zur Last gelegt, die Aktivitäten zur Rückgemeindung im ehemaligen Landkreis Neuss, in Korschenbroich und Dormagen zu unterstützen. Er wolle diese Initiativen vereinen, „um mit weiteren Gruppen den Aufstand zu provozieren". Diese Aktivitäten wurden vom „Kettwiger Kreis" als Gefährdung der eigenen Arbeit gewertet. Für ein landesweites Wiederaufrollen der Gebietsreform ließen sich insbesondere vor dem Hintergrund der sehr kontrovers diskutierten Neuordnung des Ruhrgebiets 1973/74 weder bei einzelnen Landtagsfraktionen noch im Landtag Mehrheiten finden. Da die Landesregierung eine allgemeine Generalrevision der Neuordnung kategorisch ablehnte, waren – wenn überhaupt – realistischerweise nur sehr wenige Einzelfälle durchzusetzen: „Bei der Einstellung des Innenministers könnte das für uns böse Überraschungen geben, wenn hier eine Zusammenarbeit zwischen dem ‚Kettwiger Kreis' und anderen Initiativen konstruiert würde."[205]

[203] Ebd., S. 231.
[204] Ebd.
[205] Schreiben der Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath e. V. (1. Vorsitzende Trude Jans, Ehrenvorsitzender Willi Fonk) an die Mitglieder des Kettwiger Kreises, Rheydt, 22. 11. 1989, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis.

Ein eigener Landtagskandidat

Angesichts der Misserfolge bei den Gesprächen mit führenden Landesparlamentariern und des schleppenden Fortgangs der Rückgemeindungsbestrebungen sanken die Hoffnungen, durch die im Landesparlament vertretenen Parteien schnelle und tatkräftige Unterstützung für Neuordnungskorrekturen zu erhalten. Für die SPD waren Rückgemeindungen kein Thema mehr. Die FDP war alleine zu schwach, um eine Wende in der Neuordnungsfrage einzuleiten. Die CDU versprach lediglich ihre Unterstützung bei der Ausweitung der Bezirksrechte, was dem „Kettwiger Kreis“ nicht reichte. Überhaupt kritisierte er die seitens der Parteipolitik angekündigte Hilfe als zu vage und als unverbindliche Hinhaltetaktik. Da die Grünen nicht im Landtag vertreten waren, wurde ihnen von den Bürgerinitiativen zu diesem Zeitpunkt keine besondere Bedeutung beigemessen.[206] Aus dieser aussichtslosen Situation zog der „Kettwiger Kreis“ Konsequenzen. Hatte er noch im letzten Landtagswahlkampf die Bevölkerung in den „zwangseingemeindeten“ Kommunen zum Boykott der Parteien aufgerufen, die sich nicht eindeutig für eine baldige Rückgemeindung aussprachen, so beschritt er zur Landtagswahl 1990 einen neuen Weg und unterstützte einen eigenen Landtagskandidaten, Jost Benfer.

Benfers politisches Programm bestand einzig aus der Forderung nach Rückgemeindung: Den eingemeindeten Bürgern sei im Wohnbereich, im schulischen Bereich oder im Betreuungsbereich (Krankenhäuser, Altenheime etc.) jegliche Möglichkeit der Identifikation genommen worden. Diesen Menschen wollte er „unter dem Stichpunkt ‚Heimat‘“ ihre Bezugspunkte wiedergeben. Benfer unterstrich die Forderung nach Autonomie in Anlehnung an Willy Brandts Worte zur Öffnung der innerdeutschen Grenze (allerdings mit umgekehrten Vorzeichen) mit dem Slogan: „Was auseinanderstrebt – das wird eines Tages auch auseinander sein!“[207]

Als einen Hauptgrund seiner Kandidatur nannte Benfer seine Enttäuschung über die SPD, der er die Eingemeindungen besonders zur Last legte. Die Sozialdemokraten verfügten im Landtag über die absolute Mehrheit und konnten seiner Meinung nach jederzeit einen Gesetzesentwurf zur Ausgemeindung Wattenscheids einbringen. Da sie dies aber nicht machten, trügen sie die Hauptschuld für die fortdauernden Eingemeindungen.[208] Zielte er mit dieser Argumentation auch vornehmlich auf die Stimmen weiterer unzufriedener SPD-Wähler, so hoffte er, darüber hinaus auch in das Wählerreservoir der CDU, FDP und der Grünen einzudringen. Benfer, der vor Ort vom Heimat- und Bürgerverein und der Unabhängigen Wählergemeinschaft unterstützt wurde, setzte auf die Stimmen der gesam-

206 Interview mit Jost Benfer, in: Freiheit Wattenscheid 1990, Ausgabe 1/Mai, unpag.

207 Ebd.; vgl. ferner Wahlaufruf des Kettwiger Kreises „Lügen haben kurze Beine“, April 1990, in: HBV WAT, Kettwiger Kreis. Jost Benfer (48 Jahre), Polizeihauptkommissar, Dozent/Fachbereichsleiter an der Höheren Polizeischule Münster, 1969–1990 SPD-Mitglied.

208 WAZ vom 28. 3. 1990, SPD: Es gibt wichtigeres für NRW als die Rückgemeindung. Benfer soll „sich erklären“ – Sonst Partei-Ausschluß; siehe auch Benfer: Rückgemeindung, S. 80–83.

ten Wattenscheider Bevölkerung. Diese sollte ihn unabhängig von den sonstigen parteipolitischen Präferenzen in den Landtag wählen, um den Parteien zu zeigen, dass „man sich eine derartige undemokratische Behandlung und krasse Mißachtung seines Willens nicht weiter bieten" lasse.[209]

Auf kommunalpolitischer Ebene in Bochum fungierte die Unabhängige Wählergemeinschaft als beharrliche Streiterin für die Rückgemeindung Wattenscheids. Sie hatte immer wieder – zuletzt bei den Kommunalwahlen 1989 – in ihrem Wahlprogramm die Wiedererlangung der Selbstständigkeit für Wattenscheid als erstes und zentrales Ziel genannt. Zukünftig sollte es auch auf Landesebene einen Abgeordneten des „Kettwiger Kreises" geben, der dem Bürgerwillen zur Neuordnungskorrektur eine kräftige Stimme verlieh. Gewissermaßen als „Stimme des Volkes gegen die Macht der Parteien" hoffte Benfer, diesen ihre Grenzen aufzeigen zu können.[210] Die SPD reagierte auf das unbequeme Verhalten ihres langjährigen Mitgliedes prompt und leitete ein Parteiausschlussverfahren ein. Benfer, der seit mehr als zwanzig Jahren der SPD angehörte, erklärte in Vorwegnahme des Ergebnisses seinen Parteiaustritt.[211] Auch die anderen Parteien reagierten irritiert bis ablehnend auf die Kandidatur des „Kettwiger Kreis"-Aktionisten. Die Grünen, die selbst als basisdemokratische Alternative zu den etablierten Parteien aus Bürgerbewegungen hervorgegangen waren, werteten Benfers Kandidatur als unfaires Verhalten. Der „Kettwiger Kreis" könne nicht Kontakt zu den Grünen suchen und gleichzeitig gegen sie kandidieren. Er müsse dann, wie von den Landtagskandidaten Beate Scheffler und Olaf Krause zu hören war, als politischer Gegner betrachtet werden.[212]

Hatte die „Aktion Bürgerwille" seinerzeit 1974 ungewollt Schützenhilfe von der DKP erhalten,[213] so kam nun politischer Rückenwind aus dem rechtsextremen Lager. Im Februar 1989 richtete sich die Deutsche Volksunion (DVU) aus München per Fax an Carl-Friedrich Beckmann und teilte ihre Unterstützung im Kampf um die Wiederherstellung der kommunalen Selbstständigkeit Wattenscheids mit, da Bürger aus den Kommunen des „Kettwiger Kreises" die DVU angeblich um Mithilfe gebeten hätten. Nervös und erschrocken über dieses vermeintliche Hilfsangebot, das als „plumper Versuch" betrachtet wurde, den Kettwiger Kreis „vor den Karren dieser rechtsradikalen Partei zu spannen",[214] suchten Beckmann und Benfer sogleich Rat bei ihren Ansprechpartnern im Landesparlament. Um nicht an Glaubwürdigkeit einzubüßen und Schaden vom Ansehen des „Kettwiger Kreises" abzuwenden, wurden die Landtagsfraktionen über diese politisch brisante Offerte unterrichtet, um dann das Unterstützungsangebot öffentlich zurückzuweisen.[215]

[209] Interview mit Jost Benfer, in: Freiheit Wattenscheid 1990, Ausgabe 1/Mai, unpag.
[210] Ebd.; siehe auch Klaus-Peter Hülder auf eine Anfrage der Zeitschrift zur Frage der Neuordnungskorrektur, in: ebd.
[211] WAZ vom 31. 3. 1990: J. Benfer nicht mehr Mitglied bei der SPD; ebd., Leserbrief/Leserecho: Unwürdige Reaktionen.
[212] WAZ vom 27. 3. 1990: Grüne: betrachten Kettwiger Kreis als politischen Gegner.
[213] Vgl. Kap. III. 2.
[214] Jost Benfer: „Kampf gegen Windmühlenflügel", in: Der Wattenscheider 32 (2007), Heft 3, S. 20f., hier S. 20.
[215] Vgl. Benfer: Rückgemeindung, S. 74–77.

Nur ein Jahr später setzte sich die im Mai 1990 erstmalig erscheinende und später vom Verfassungsschutz als NPD-nah eingestufte Zeitschrift *Freiheit Wattenscheid* für Rückgemeindungen ein. In den 1970er Jahren hatten die Bürgerproteste mit der Einforderung von größeren Mit- und Selbstbestimmungsrechten und dem Anliegen, den Protest auf die Straße zu tragen, gemeinsame Schnittflächen mit dem linksextremen Parteienspektrum geboten. Nun versuchte die politische Rechte mit Schlagworten wie Heimat, Identität oder Freiheit die Arbeit des „Kettwiger Kreises“ für ihre Zwecke zu funktionalisieren.[216] Die *Freiheit Wattenscheid* forderte Selbstbestimmung und Selbstständigkeit auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene: „Auf kommunaler Ebene der BRD heisst [sic] dies Ausgemeindung Wattenscheids und anderer zwangseingemeindeter Städte und Gemeinden. Auf regionaler Ebene heisst dies Herstellung von föderativen Länderstrukturen auf der Basis stammesgeschichtlicher Zugehörigkeiten, also Westfalen, Rheinland und andere Länder. Auf nationaler Ebene heisst dies Herstellung der staatlichen Einheit des deutschen Volkes.“[217] Mit einer Korrektur der Gebietsreformen solle dem „gleichmachenden Großstadtimperialismus […] zugunsten der Städtevielfalt Einhalt geboten“ werden. Nach einem Beschluss des Bundeskongresses der Jungen Nationalen (JN), der Jugendorganisation der NPD, aus dem Jahre 1989 forderte diese, in Problemfällen der Neuordnung unverzüglich Bürgerentscheide im Sinne direkter Basisdemokratie herbeizuführen.[218] Die Ernsthaftigkeit dieses vorgegebenen Engagements wurde selbst von der *Freiheit Wattenscheid* bezweifelt, da das Landtagswahlprogramm der NPD die Forderungen nach Wiederherstellung der Selbstständigkeit von Wattenscheid bzw. der Ausgemeindung von Kommunen nicht enthielt.

Die Zeitschrift *Freiheit Wattenscheid* machte selbst zunehmend mit fremdenfeindlichen Äußerungen, Revanchismus und Deutschtümelei auf sich aufmerksam. Sie versuchte dabei, die Wattenscheider Bestrebungen zur Rückgemeindung zu unterwandern und zur Verbreitung rechtsextremer Propaganda auszunutzen. Der Heimat- und Bürgerverein und die UWG sahen sich schon bald genötigt, sich von diesem Publikationsorgan und seinen Zielen öffentlich zu distanzieren.[219] Doch auch in den folgenden Monaten und Jahren griff die Zeitschrift das Thema Neuordnungsrevision und Ausgemeindung noch einige Male auf und hoffte, sich darüber politisch wie gesellschaftlich innerhalb der Stadt zu profilieren.[220]

[216] Freiheit Wattenscheid 1990, Ausgabe 1/Mai, Vorwort, S. 4–6.

[217] Zum Selbstverständnis der Zeitschrift vgl. ebd., unpag. Vgl. Verfassungsschutzberichte des Landes Nordrhein-Westfalen über die Jahre 2000, 2001 und 2004, hg. vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Abteilung Verfassungsschutz, [Düsseldorf 2001, 2002 und 2005], S. 119, 146 und 112, einzusehen unter <www.im.nrw.de/sch/doks/vs/2000.pdf (15.9.2008)>, <www.im.nrw.de/inn/doks/vs/jb2001.pdf (10.10. 2010)> und <www.im.nrw.de/sch/doks/vs/Verfassungsschutzbericht_2004.pdf (10.10.2010)>.

[218] So NPD-Geschäftsführer Hennig, in: Freiheit Wattenscheid 1990, Ausgabe 1/Mai, unpag.

[219] Leserbrief Carl-Friedrich Beckmanns: Ein sehr fragwürdiger Stil, in: WAZ vom 16.11.1991; Leserecho Klaus-Peter Hülders: Gegen Fremdenfeindlichkeit, in: WAZ vom 19.10.1991.

[220] Vgl. Freiheit Wattenscheid 2007, Heft Juli/August/September: Kampf geht weiter. Zynischer Kuhhandel statt gerechter Politik, S. 1, 8f.

Hatten auch SPD und Grüne verlauten lassen, es gäbe wichtigere Probleme im Land zu lösen als die Aufhebung von Eingemeindungen, so hatten doch Letztgenannte die Korrektur der Gebietsreform auf ihrer Wahlagenda stehen. Die Grünen sprachen sich im Frühjahr 1990 für die Selbstständigkeit Wattenscheids aus.[221] Vor dem Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung und der Sprengkraft friedlicher Montagsdemonstrationen könnten die Forderungen des „Kettwiger Kreises" nicht ignoriert werden. So sei es „ein Skandal, dass angesichts der Wandlungen in der DDR, wo 40 Jahre alte Strukturen aufbrächen, in Nordrhein-Westfalen politische Eingemeindungsfehler nicht mehr korrigiert" würden.[222] Der Fraktionschef der Grünen im hessischen Landtag und spätere Bundesaußenminister, Joschka Fischer, ermutigte die Eingemeindungskritiker, weiterhin ihren Unmut über die Neuordnung zu demonstrieren. Solange der unbeugsame Wille vor Ort lebendig bliebe, äußerte Fischer in einem Interview mit der *Westdeutschen Allgemeinen Zeitung*, bestünden auch Chancen zur Korrektur der kommunalen Neugliederung. Dem Kostenargument, Reformrevisionen seien zu teuer, entgegnete Fischer, dass mittel- bis langfristig eine Entscheidung für die Demokratie immer preiswerter sei als eine am Bürger vorbeigehende Zwangsvereinigung. Historischen Gegebenheiten müsse Rechnung getragen und entsprechende Entscheidungen dürften nicht den Technokraten überlassen werden.[223] Trotz dieser eindeutigen Aussagen gab es Zweifel an der Verbindlichkeit des Wahlversprechens, da sich diese Zusicherung der Grünen bei ihrem Sprung ins Landesparlament hinderlich für Koalitionsverhandlungen mit der SPD erweisen würden.

Doch nicht nur von den Grünen, sondern auch von Seiten der CDU und FDP waren neben distanzierenden auch immer wieder versöhnliche Zeichen gegenüber dem „Kettwiger Kreis" zu vernehmen. In einem gemeinsamen Brief an die Rückgemeindungsinitiative, datiert vom 30. März 1990, versprachen die jeweiligen Spitzenkandidaten und Fraktionsvorsitzenden Worms und Rohde, genau wie bereits fünf Jahre zuvor, sich bei Erhalt der Mehrheit im Landtag unverzüglich des Themas Gebietsänderung anzunehmen.[224] Die Wiederherstellung der Selbstständigkeit einzelner Kommunen wurde dabei explizit benannt, indem man versicherte: „Wir sind davon überzeugt, daß das Urteil des Bundesverfassungsgerichts für die früheren Städte Hohenlimburg, Porz, Kettwig und Wattenscheid gilt." Eine christlich-liberale Landesregierung werde daher „unverzüglich die notwendigen Schritte einleiten, um die Selbständigkeit wieder herzustellen".[225]

[221] WAZ vom 28. 3. 1990: SPD: Es gibt wichtigeres für NRW als die Rückgemeindung; Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 158.

[222] So Beate Scheffler, zit. nach Stadtspiegel vom 28. 2. 1990: Bei Koalitionsgesprächen spielt Rückgemeindung eine Rolle.

[223] Joschka Fischer (* 12. 4. 1948 Gerabronn) im Gespräch mit der WAZ: Der unbeugsame Wille vor Ort muß lebendig bleiben, undat., in: StdABo, ZA I D2.

[224] Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik zur Selbständigkeit von Kettwig und Wattenscheid; Sitzung vom 6. 11. 1996, in: Archiv Landtag NRW, Ausschuss für Kommunalpolitik, 12. WP, Ausschussprotokoll 12/389, S. 1–3, hier S. 3.

[225] Gemeinsames Schreiben der Vorsitzenden der CDU- und FDP-Landtagsfraktionen, Worms und Rohde, vom 30. 3. 1990 mit Bezug zu dem vorangegangenen Treffen mit Carl-Friedrich Beckmann, abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1: CDU und FDP zur Rückgemeindung, S. 15.

Der „Kettwiger Kreis“ schenkte diesen Zusicherungen allerdings kaum noch Glauben. Statt auf schöne Worte und Versprechungen der nordrhein-westfälischen Spitzenpolitiker baute er nun auf die Taten seines Landtagskandidaten. Allgemein unter dem Eindruck der politischen Umwälzungen und Aufbrüche in Osteuropa und der DDR spitzte sich die Enttäuschung über die hiesige Parteipolitik und ihre mangelnde Bereitschaft, Neuordnungskorrekturen vorzunehmen, noch zu. Das Publikationsorgan des Heimat- und Bürgervereins *Der Wattenscheider* urteilte, dass die Parteipolitiker längst ihren Anspruch aufgegeben hätten, Meinungsführer des Volkes zu sein. Ihnen wurde nicht mehr zugetraut, „politisch umzusetzen, was sowohl dem Willen des Volkes aus auch ethisch-moralischen Grundwerten und -überzeugungen unserer Gesellschaft“ entspreche. Zum einen wurde die vermeintliche Prinzipienlosigkeit der Parteipolitiker verurteilt, die zum Wählerstimmenfang vage Versprechungen machten, ohne sich daran gebunden zu fühlen. Zum anderen wurde mit Blick auf Bundes- und internationale Ebene eine „bedenkliche Doppelzüngigkeit“ konstatiert, wenn quer durch alle politischen Parteien und Gruppierungen das Engagement der DDR-Bevölkerung, „ihr Schicksal in die eigenen Hände“ zu nehmen, um „die Fesseln der Unfreiheit“ abzuschütteln, bewundert werde und gleichzeitig Wattenscheids Einsatz für seine Selbstständigkeit als einem „ähnliche[n] Wirken im eigenen Staat“ die Unterstützung versagt werde.[226]

Der Heimat- und Bürgerverein empfand dieses Verhalten als arrogant und ignorant gegenüber den Bedürfnissen und dem Engagement der Wattenscheider Bevölkerung. Er unterstellte der Landespolitik eine Taktik des Hinhaltens und Aussitzens, damit sich die Bürger im Laufe der Zeit mit ihrem Los abfänden. Das Wort vom „mündigen Bürger“ wurde als „hohles Gerede“ der Parteipolitik abgetan. Richtete sich diese Fundamentalkritik auch vornehmlich gegen die Landesregierung und die sozialdemokratischen Landespolitiker, so blieben die anderen Parteien ebenfalls nicht von ihr verschont. Der Verein rief dazu auf: „Geht auf die Straße und zeigt den Politikern, daß in einer Demokratie die politische Macht tatsächlich in den Händen des Volkes liegt, auch in der Bundesrepublik und erst recht in Wattenscheid.“[227]

Mit diesen und ähnlichen Stellungnahmen wird ein Wandel in der Haltung und Arbeitsweise der Rückgemeindungsbefürworter offenkundig. Anders als noch bei den letzten Landtagswahlen griffen sie nun offen und aktiv in den Wahlkampf ein, indem sie die Parteipolitiker samt ihren Parteien verdammten und die Kandidatur Benfers beförderten. Die Parteienschelte beschränkte sich auch nicht mehr auf die Neuordnungsfrage, sondern beinhaltete – vor dem Hintergrund der Ereignisse in der DDR (Bürgerrechtsbewegung, Mauerfall, Wiedervereinigung) – eine grundsätzliche Kritik an der starken Stellung der Parteien in der repräsentativen Demokratie. Aus Sicht des „Kettwiger Kreises“ hatten sich die Parteien von den Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen wegentwickelt.

Im Vorfeld der Landtagswahlen häuften sich die Aktivitäten des „Kettwiger Kreises“. Mit einem WAT-Kennzeichen-Autotreffen, einem Schweigemarsch und

[226] Der Wattenscheider 15 (1990), Heft 1: Aus der Arbeit des Kettwiger Kreises, S. 2–4.
[227] Ebd.; vgl. auch ebd., Der WDR in Wattenscheid, S. 10.

einem Autokorso nach Düsseldorf machten die Verfechter der Rückgemeindung auf ihr Anliegen aufmerksam. Den Parteien im Düsseldorfer Landtag sollte demonstriert werden, dass die Forderung nach kommunaler Selbstständigkeit und Rückgemeindung mehr als ein Lippenbekenntnis war. Dem vom „Kettwiger Kreis" initiierten Schweigemarsch am 27. April 1990 schlossen sich in Wattenscheid rund 250 Personen an. Der von Jost Benfer angeführte Demonstrationszug stand in Anlehnung an die Parole der Montagsdemonstrationen in der DDR unter dem Motto „Auch wir Wattenscheider sind das Volk." Am Ende des Schweigemarsches wurde ein großes Schild „Wattenscheid statt Bochum" vor dem eigentlichen Ortsschild aufgestellt.[228] Nur wenige Tage später, am 4. Mai, initiierte der „Kettwiger Kreis" einen Autokorso nach Düsseldorf, um die Forderung nach Neuordnungskorrekturen öffentlichkeitswirksam zu untermauern. An der Spitze der dreißig in Wattenscheid startenden und mit rot-weißen Fahnen und „Freiheit für Wattenscheid"-Aufklebern dekorierten Fahrzeugen fuhr wiederum Landtagskandidat Jost Benfer. In Düsseldorf stießen Autos aus anderen Mitgliedskommunen hinzu. Benfer übergab eine an Ministerpräsident Johannes Rau gerichtete Resolution, in der die sofortige Wiederherstellung der Selbstständigkeit von Hohenlimburg, Kettwig, Porz, Rheydt und Wattenscheid gefordert wurde.[229] Die Landesregierung sollte dem Beispiel anderer Bundesländer folgen und einen entsprechenden Gesetzentwurf für die Ausgemeindungen vorlegen.

Mit diesen und ähnlichen spektakulären Aktionen zog der „Kettwiger Kreis" anhaltend das Interesse der Medien auf sich und sein Anliegen. Dabei rückte immer wieder der Fall Wattenscheid in den Mittelpunkt der Berichterstattung. Nicht nur, dass der WDR laufend über die Arbeit der Interessengemeinschaft berichtete und z. B. eine Fernsehdiskussion zum Thema ausstrahlte,[230] sondern er drehte auch eigene Beiträge über die Folgen der Gebietsreform, die u. a. in der Sendereihe „Landesspiegel" zu sehen waren.

Fühlte sich der „Kettwiger Kreis" von den etablierten Parteien mit seinem Anliegen im Stich gelassen, so war ihm seit seiner Gründung ein guter Kontakt zu den Medien außerordentlich wichtig, um die allgemeine Diskussion zur Neuordnungsrevision in Gang zu halten. Als ein Mitarbeiter der Penner-Filmproduktion im Auftrag des WDR seinen Besuch in Wattenscheid ankündigte, versorgten die Rückgemeindungsstreiter diesen bereits im Vorfeld der Berichterstattung mit entsprechendem Material und Informationen zur Neugliederung. Zusätzlich informierte der Heimat- und Bürgerverein seine Mitglieder ausführlich über den Drehtermin. Da der WDR besonders an den Problemlagen interessiert war, die es für die Wattenscheider „unmöglich mach[t]en, in ihrem innersten Bochumer zu sein oder zu werden", warb der Verein für eine kooperative Zusammenarbeit mit den Filmemachern. Er erinnerte noch einmal an die allgemeinen Schwierigkeiten und listete gewissermaßen als Briefing eine Reihe von strittigen Punkten im Zu-

[228] WAZ vom 30. 4. 1990: Viele Bürger ziehen für ein freies WAT durch die Straßen; vgl. Nowak: Der Weg, S. 55f., 115–125.
[229] WAZ vom 5. 5. 1990: Benfer: Resolution in Düsseldorf übergeben.
[230] WDR-Sendung vom 31. 5. 1989 (Live-Übertragung) zum Kettwiger Kreis und seiner Forderung nach Ausgemeindung, vgl. Benfer: Wattenscheid kämpft, S. 230.

sammenleben mit Bochum auf, wie die Stadtteilbenennung und Beschilderungspraxis, der Wegfall von Straßennamen und Postleitzahlen, die längeren Wege zu den städtischen Verwaltungsstellen, der Wegfall von Ratsmandaten, die Schließung des örtlichen Hallenbades zugunsten des Spaßbades Aquadrom sowie der Ausbau der Bochumer Innenstadt zu Lasten der Stadtbezirke.[231]

In der am 10. April 1990 im dritten Fernsehprogramm ausgestrahlten halbstündigen Sendung des „Landesspiegels“ fragten die Redakteure Edith Gerhards und Uwe Penner unter dem Thema „Gestern und heute: Wattenscheid“ nach den (negativen) Folgen der Eingemeindung für die Bevölkerung. Nur kurz zuvor hatte Penner eine vergleichbare Sendung über seine Heimatstadt Wanne-Eickel bzw. Herne 3 produziert. Neben den Stellungnahmen der Autonomie-Befürworter Jost Benfer und Klaus Steilmann wurde dem Innenstadtbereich Wattenscheids besondere Aufmerksamkeit geschenkt, da sich der Grad der Vernachlässigung mit der Abwanderung von Geschäften, Behörden etc. und ausbleibenden Neuinvestitionen dort am deutlichsten zeige. Am Beispiel einer Wattenscheider Familie wurden die neuordnungsbedingten Mehrkosten und längeren Wegzeiten plastisch vorgeführt. Edith Gerhards vom WDR-Filmteam resümierte nach den einwöchigen Dreharbeiten in Wattenscheid: „Wir haben […] Ablehnung, Resignation und sogar Wut festgestellt.“[232]

Auch im Rahmen anderer Veranstaltungen wurde dem Reformunmut in der Bevölkerung öffentlich Ausdruck verliehen. So berichtete die *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* in ihrem Lokalteil über Schüler und Schülerinnen einer sechsten Klasse der Pestalozzi-Realschule, die im Rahmen einer Unterrichtsreihe knapp 630 Wattenscheider zur Eingemeindung befragt hatten. Durchweg sei nur Negatives zu hören gewesen.[233] Das Interesse der Medien ließ nicht nach. Die Neuordnungskritiker zogen mit kleineren und größeren Aktionen immer wieder die Aufmerksamkeit der Lokalpresse und der regionalen Radio- und Fernsehsender auf sich. Dass der Kontakt nicht abbrach, dafür sorgte der Arbeitskreis Öffentlichkeitsarbeit des Heimat- und Bürgervereins sowie die Verantwortlichen im „Kettwiger Kreis“. So berichtete neben der Tagespresse auch der WDR im „Landesspiegel“ über die vom Heimat- und Bürgerverein am 31. März 1990 initiierte Flugblattaktion „15 Jahre Fremdbestimmung sind genug“.[234] Veranstaltungen wie das Fest zum 1100-jährigen Bestehen der „Gemeinde“ Wattenscheid konnten ebenfalls medienwirksam in Szene gesetzt werden.

Trotz dieser Aktionen und seines Einsatzes blieb Benfer und dem „Kettwiger Kreis“ bei der Landtagswahl am 13. Mai 1990 der Erfolg versagt. Obwohl die SPD landesweit 2,1 Prozentpunkte verlor, behauptete sie mit fünfzig Prozent ihre absolute Mehrheit. Die CDU konnte sich geringfügig um 0,2 Prozentpunkte auf 36,7 Prozent verbessern. Die FDP büßte 0,2 Prozentpunkte ein und erhielt 5,8 Prozent der Stimmen; den Grünen gelang mit fünf Prozent erstmalig der Sprung in den Landtag. Damit brachte auch die vierte Landtagswahl nach Inkrafttreten

[231] Der Wattenscheider 15 (1990), Heft 1: Der WDR in Wattenscheid, S. 10.
[232] Martin Bröde: Wir haben Resignation und Wut festgestellt, in: WAZ vom 2. 4. 1990.
[233] WAZ vom 17. 3. 1990: Eingemeindung für Bürger nach wie vor ein rotes Tuch.
[234] Martin Bröde: Wir haben Resignation und Wut festgestellt, in: WAZ vom 2. 4. 1990.

der kommunalen Neugliederung nicht das vom „Kettwiger Kreis“ erhoffte Ergebnis: Nicht nur, dass die SPD weiterhin die alleinige Regierungsfraktion stellte, sondern auch die von Benfer als Minimalziel in Wattenscheid angestrebten 4000 Stimmen (10 Prozent) wurden verfehlt. Hatte die UWG Wattenscheid bei den Kommunalwahlen ein Jahr zuvor noch 6073 Stimmen erzielt, so brachte es der Kandidat des „Kettwiger Kreises“ jetzt lediglich auf 3158 Stimmen (7 Prozent). Dass Benfer und der „Kettwiger Kreis“ sich allerdings tatsächlich realistische Hoffnung auf einen Einzug in den Landtag gemacht hatten, ist eher unwahrscheinlich; viel wahrscheinlicher ist, dass bereits durch die Kandidatur ein Zeichen gesetzt werden sollte. Mit Benfers Kandidatur konnte dem ungebrochenen Willen zur Selbstständigkeit der gegen ihren Willen eingemeindeten Kommunen unüberhörbar und unübersehbar medienwirksam Ausdruck verliehen werden. Den Parteien sollte ein Denkzettel verpasst werden, ein Denkzettel, der ihnen die Enttäuschung innerhalb der Bevölkerung über das vermeintliche Hinhalten in der Gebietsrevisionsfrage nachdrücklich vor Augen führte.[235] Dass das bescheidene Wahlergebnis Benfers von den Reformbefürwortern nun allerdings als Beleg für die Akzeptanz der Neuordnung in der Bevölkerung gewertet wurde, war unvermeidbar. In Leserbriefen hieß es, das „schwache Bürgervotum“ entziehe dem Heimat- und Bürgerverein sowie dem „Kettwiger Kreis“ die Legitimation, im Namen der Bevölkerung Rückgemeindungen zu fordern.[236]

Wie lässt sich nun das schwache Wahlergebnis des „Kettwiger Kreis“-Kandidaten trotz des aus den eingemeindeten Kommunen artikulierten Wunsches zur Rückgemeindung erklären? Zunächst: Das Wahlergebnis lässt erkennen, dass die Haltung der Parteien zur Rückgemeindung für die Wattenscheider Bevölkerung nicht wahlentscheidend war. Dies verwundert zunächst, da nur ein Jahr zuvor, im Frühjahr 1989, eine Befragung des Geographischen Instituts der Ruhr-Universität über „Städtische Lebensverhältnisse im Spiegel der Bürgermeinung“ die immer noch vorhandene starke Identifikation der Bevölkerung mit der alten Stadt Wattenscheid und den großen Unmut über die Eingemeindung belegte. Nach der von Studierenden unter der Leitung der promovierten Geographen Gert Duckwitz und Horst-Jürgen Wienen durchgeführten Untersuchung lehnten 87 Prozent der befragten Wattenscheider den Städtezusammenschluss ab.[237] Allerdings war es bei einer pauschalen Frage nach der Befürwortung oder Ablehnung der Eingemeindung wenig überraschend, dass die große Mehrheit der Wattenscheider für Letzteres stimmte. Aufschlussreicher erscheint die weitere Analyse der Befragungsergebnisse.

Duckwitz und Wienen interessierten sich darüber hinaus für die von der Bevölkerung konkret benannten Vor- und Nachteile. Sie wollten die Meinung der Bürger zu den städtischen Lebensverhältnissen hinsichtlich lokaler Identifikation und Folgen der Neuordnung im Bereich Wohnen, Wirtschaft, Verkehr, Kultur, Nah-

235 WAZ vom 16.5.1990, SPD: Thema „Rückgemeindung“ nun endgültig vom Tisch.
236 WAZ vom 19.5.1990: Wahlziel total verfehlt.
237 Gert Duckwitz/Horst-Jürgen Wienen (Hg.): Städtische Lebensverhältnisse im Spiegel der Bürgermeinung. Eine Befragung der Bochumer Bevölkerung 1989, Bochum 1990, S.31.

erholung und Umwelt offenlegen, so dass sie als „Maßstab städtischen Handelns in der Kommunalpolitik“ berücksichtigt werden konnte. Mit Hilfe von repräsentativen Aussagen und statistischen Auswertungen der Bürgermeinungen hoffte man, die „oft emotional geführte Debatte“ in und um Wattenscheid zu versachlichen. Neben der mündlichen Befragung fand ergänzend und zur Absicherung der Ergebnisse eine schriftliche Umfrage statt.[238] Die Geographen konstatierten dann auch in ihrer Untersuchung ein reges Interesse der Wattenscheider an der Arbeit von Rat und Verwaltung hinsichtlich ihres Stadtteils und der Gesamtstadt. Ihr kommunalpolitisches Interesse lag deutlich über demjenigen Gesamt-Bochums.

Die ausgeprägte lokale Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrem Stadtbezirk wurde dadurch unterstrichen, dass sich 81 Prozent der befragten Wattenscheider in erster Linie mit ihrem Stadtteil identifizierten und nur zehn Prozent sich hauptsächlich als Bochumer fühlten. Zum Vergleich: Für Gesamt-Bochum waren es 41 Prozent, die sich stärker mit ihrem Stadtteil identifizierten, und 45 Prozent mit der Gesamtstadt. Bei der Frage nach den persönlich erfahrenen Vor- und Nachteilen wussten 83 Prozent nur von negativen Auswirkungen des Städtezusammenschlusses zu berichten. Lediglich acht Prozent sahen auch Vorteile. Am häufigsten wurde – von der zum Teil durch ein Antwortraster vorgegebenen Kritik – die Entfernung zu den Ämtern der Stadt, der damit einhergehende höhere Zeitaufwand und der unpersönlichere Kontakt zur Verwaltung negativ bewertet. Daneben wurden u. a. höhere Kosten (Gebühren- und Steuererhöhungen) bemängelt. Duckwitz und Wienen merkten bei ihrer Auswertung allerdings kritisch an, dass zwar die große Mehrheit der Wattenscheider den Städtezusammenschluss pauschal ablehnte und vorgegebenen Negativantworten zustimmte, jedoch die Gruppe derer, die eine persönliche Benachteiligung ohne Vorgabe von Antwortalternativen konkretisieren konnten, sehr viel kleiner gewesen sei.[239] Diese Anmerkung erscheint im Hinblick auf die Ursachensuche für das schwache Abschneiden Benfers interessant. So wurde auch nach 15 Jahren vollzogener Neuordnung die Eingemeindung zwar allgemein von der Wattenscheider Bevölkerung stark abgelehnt, aber trotz des noch vorhandenen Unmuts zu dieser Zeit sehr viel weniger als konkrete persönliche Benachteiligung empfunden, was die Prägekraft des Themas für die individuelle Stimmabgabe relativierte.

Benfer konnte bei der Landtagswahl die Stimmen der Unzufriedenen nicht auf seine Person bündeln. Die SPD hatte sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene in Bochum ihre absolute Mehrheit verteidigt. Erklären lässt sich dies wohl nur durch die Vielschichtigkeit der Interessenlagen der Wähler. Ein Wattenscheider war eben nicht nur eingemeindeter Neubürger, sondern auch Arbeitnehmer, Konsument, Hausbesitzer, Elternteil etc. Trotz des allgemein verbreiteten Rückgemeindungswunsches gab die Mehrzahl der Wähler in Wattenscheid der SPD ihre Stimme, obgleich diese sich vehement gegen eine Ausgemeindung ausgesprochen hatte. Die Wahlentscheidung war nicht von einer einzigen Wahlaussage abhängig.

[238] Ebd., S. 1–3, Zitate S. 1, 30.
[239] Ebd., S. 30–40.

Jost Benfer zog sich nach seiner gescheiterten Landtagskandidatur aus dem Rückgemeindungskampf zurück. Dies hatte zwei Gründe: Zum einen hatte er selbst sein Minimalziel nicht erreicht, zum anderen wurde er als Polizeibeamter im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung 1990 nach Brandenburg zum Aufbau und zur Beratung der dortigen Polizei versetzt.[240]

4. Beharrlicher Einsatz für die Rückgemeindung in den 1990er Jahren

Steter Tropfen höhlt den Stein?

Hatte der „Kettwiger Kreis" nach der Landtagswahl nun auch keinen eigenen Abgeordneten im Landtag, so gab es mit dem Einzug der Grünen dennoch eine Stimme, die sich für die Überprüfung der Neuordnungsentscheidungen einsetzte. Die Landtagsfraktion der Grünen forderte von der Landesregierung, einen Gesetzentwurf vorzulegen, wonach Einwohner eingemeindeter Städte und Gemeinden durch ein Bürgervotum eine parlamentarische Beratung der entsprechenden Neugliederungsgesetze einleiten konnten. Falls sich ein Zehntel der stimmberechtigten Bevölkerung eines Stadtbezirks, der durch die kommunale Neugliederung seine Selbstständigkeit verloren hatte, für eine Bürgerbefragung aussprach, sollte die Stadt zur Befragung der Wahlberechtigten dieses Stadtbezirkes verpflichtet sein. Stimmte die Mehrheit für eine erneute Beratung und gegebenenfalls Änderung des sie betreffenden Neugliederungsgesetzes, müsse der Landtag diesem Begehren zeitnah nachkommen. In der Begründung dieses Antrages wurde Wattenscheid als „regionaler Schwerpunkt der engagierten Bemühungen von Bürgerinnen und Bürgern zur Wiederherstellung der Selbständigkeit" ihrer Kommunen hervorgehoben.[241] Obgleich diese Gesetzesinitiative mit großer Mehrheit von der SPD und CDU aus „verfassungsrechtlichen Gründen" am 13. November 1991 abgewiesen wurde,[242] signalisierte dieser Vorstoß doch, dass die Frage einer Nachbesserung der Gebietsreform auch in der elften Legislaturperiode ein öffentliches Thema blieb.

Allen Unkenrufen zum Trotz und um alle Zweifel an dem ungebrochenen Willen der Wattenscheider Bevölkerung zur Wiederherstellung der Selbstständigkeit ihrer alten Stadt auszuräumen, stellte der Heimat- und Bürgerverein einen Bürgerantrag. Er forderte den Bochumer Stadtrat zu einer Bürgerbefragung unter Wahlbedingungen auf. Mit eindeutigen Fakten sollte denjenigen Stimmen ent-

[240] Benfer: Rückgemeindung, S. 90; Gespräch der Autorin mit Jost Benfer, Bochum-Wattenscheid, 27. 9. 2007.

[241] Antrag der Fraktion Die Grünen vom 11. 11. 1991: Bürgervotum in neugegliederten Städten und Gemeinden, in: Archiv Landtag NRW, 11. WP, Drucksache 11/1996 (Neudruck), S. 1 f. Siehe auch WAZ vom 26. 10. 1990: Grüne: Ausgemeindung erneut Thema im Landtag; WAZ vom 30. 4. 1991: Bürgerbefragung: Grüne stellen jetzt Antrag im Landtag.

[242] Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 158; Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1, S. 18; Kipphardt: Landtag, S. 25.

gegengewirkt werden, die das bescheidende Wahlergebnis Benfers und das gute Abschneiden der SPD als Beleg für den mangelnden Rückhalt der Rückgemeindungsinitiative deuteten.[243] Doch die Stadt Bochum kam diesem Wunsch zunächst nicht nach. Sie lehnte den Antrag mit der Begründung ab, dass für Fragen zur Revision der Neuordnung der Landtag und nicht die Stadt Bochum zuständig sei.[244]

Für die Neuordnungskritiker war eine repräsentative Befragung unerlässlich, um den anhaltenden, nachhaltigen und energischen Widerstand der Bevölkerung gegen die Eingemeindung belegen zu können. Die Notwendigkeit ergab sich nicht nur aus dem enttäuschenden Landtagswahlergebnis, sondern auch mit Blick auf die jüngsten Reformkorrekturen in Niedersachsen. Mit Gesetz vom 28. März 1990 wurden in vier niedersächsischen Großgemeinden Rückgliederungsverfahren durchgeführt.[245] Diesen Verfahren waren Bürgerbefragungen vorausgegangen, die den Unmut über die Zusammenführung belegten. Der Landtag in Hannover begründete das Wiederaufgreifen der Gebietsreform maßgeblich mit dem Unwillen innerhalb der Bevölkerung und den darauf basierenden großen und tatkräftigen Widerständen gegen die vor mehr als 15 Jahren durchgeführten Neugliederungsmaßnahmen. Auch das Bundesverfassungsgericht stellte im Rahmen der Überprüfung dieser Neuordnungskorrektur 1992 erneut deutlich die Möglichkeit von Reformrevisionen heraus. Es sei grundsätzlich erlaubt, dem Willen der Bevölkerung ein größeres Gewicht beizumessen als dem seiner Zeit zugrunde gelegten, von Mindesteinwohnerzahlen ausgehenden Reformleitbild. Eine allgemeine Stimmung der Unzufriedenheit reichte allerdings für die Einleitung von Rückgemeindungen nicht aus. Das Defizit an Neuordnungsakzeptanz musste sich auf „objektivierbare gewichtige Gründe“ zurückführen lassen. Als solche wurden etwa Gegebenheiten aus der historischen und kulturellen Entwicklung, den geographischen Verhältnissen und aus der wirtschaftlichen oder sozialen Struktur genannt. Diese Gründe erhielten allerdings erst dann entsprechendes Gewicht, wenn mit einem Abbau der Vorbehalte langfristig nicht zu rechnen war. Der sichtbare Mangel an lokaler Identifikation und Verbundenheit der eingemeindeten Bevölkerung musste geeignet sein, die „Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung der neugegliederten Gemeinde und deren gedeihliche Entwicklung fühlbar und nachhaltig zu stören“.[246]

Diesem aus Sicht der niedersächsischen Gemeinden erfolgreichen Befreiungsschlag war ein beharrlicher Kampf um die Rückgemeindung vorausgegangen. Große Teile der Bevölkerung (z. B. in Langförde) hatten ihre Unzufriedenheit über

[243] Bürgerantrag nach § 6c GO, abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1: CDU und FDP zur Rückgemeindung, S. 15.

[244] Vgl. Ruhr Nachrichten vom 21. 2. 1991: Es gibt keine Bürgerbefragung in Wattenscheid.

[245] Gesetz zur Neubildung der Stadt Aschendorf sowie der Gemeinden Langförden, Vörden und Mulsum vom 28. 3. 1990, Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1990, S. 113–114. Vgl. auch Arthur B. Gunlicks: Heutige Einstellung der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages zu der Verwaltungs- und Gebietsreform der 70er Jahre auf Gemeinde- und Kreisebene, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 13 (1982), S. 33–51.

[246] BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 12. 5. 1992, 2 BvR 470, 650, 707/90, BVerfGE 86, S. 90–122.

die Ergebnisse der Gemeindereform in vielfältiger Weise in Aktionsgemeinschaften, Verbänden, Vereinen, Vereinigungen und Bürgerinitiativen sowie durch zahlreiche Aktionen wie Einwohnerbefragungen und Unterschriftenaktionen demonstriert. Im Landtag hatte sich die FDP als treibende Kraft erwiesen. Nach ihrem Wiedereinzug in den niedersächsischen Landtag 1982 hatte sie – wenn auch erfolglos – mit einem Entschließungsantrag im Mai 1983 die Landesregierung aufgefordert, in 16 Fällen das Ergebnis der Gebietsreform zu überprüfen.[247] Nach den Landtagswahlen 1986 setzte sich die FDP bei den Koalitionsverhandlungen mit der CDU wiederum für eine Korrektur der Gebietsreform ein, die Überprüfung einzelner Neuordnungsergebnisse wurde in den Koalitionsvereinbarungen festgeschrieben. Der niedersächsische Innenminister forderte die Bezirksregierungen per Erlass auf, in strittigen Fällen Informationen zu möglichen Neuordnungsrevisionen einzuholen. Die betroffenen Gemeinden erhielten einen Fragenkatalog zur Durchführung und zu den Auswirkungen der Gebietsreform sowie zu ihrer Akzeptanz. In der Begründung des schließlich eingebrachten Gesetzentwurfs hieß es, dass der „anhaltende Widerstand" in absehbarer Zeit nicht die Voraussetzung für eine „erfolgreiche bürgerschaftliche Selbstverwaltung" biete. Um „weitere schädliche Auswirkungen dieser vielfältig demonstrierten Unzufriedenheit" zu vermeiden, komme allein die Ausgemeindung in Betracht. Die Wiederherstellung der Selbstständigkeit einer Gemeinde sollte, so hieß es, selbst dort möglich sein, wo „mangels anderweitiger Zuordnungsmöglichkeiten […] die Einwohnerzahl des Leitbildes der Gemeindereform nicht erreicht" werden konnte.[248]

Die den Gemeinden und insbesondere dem Landtag in Hannover zugestandenen und höchstrichterlich bestätigten Freiräume bei einer Revision der Neuordnung weckten in den Kommunen des „Kettwiger Kreises" neue Hoffnung.[249] Die konstatierten Handlungsmöglichkeiten waren nicht auf einzelne Bundesländer beschränkt worden. Was in Niedersachsen und anderen Bundesländern möglich war, sollte auch für Nordrhein-Westfalen gelten. Obgleich der oberste Gerichtshof in seiner Entscheidung letztlich die Revisionsgesetze in den Fällen der Gemeinde Neuenkirchen (Oldenburg) und der Städte Vechta und Papenburg doch noch kippte, berührte dies nicht die zugestandenen Handlungskompetenzen. Die prinzipielle Revisionsmöglichkeit einzelner Reformmaßnahmen war eindeutig bestätigt worden. Die Rechtswidrigkeit der Rückgemeindung in den genannten Fällen

[247] Antrag der FDP-Fraktion in Niedersachsen zur Überprüfung der Gemeindegebietsreform in Problemfällen vom 24.5.1983, Landtag Niedersachsen, 10. WP, Drucksache 10/1190, S.1f.

[248] BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 12.5.1992, 2 BvR 470, 650, 707/90, BVerfGE 86, S.90–122.

[249] Seit 1979 hatte auch der Bayerische Landtag in jeder Legislaturperiode ein Korrekturgesetz eingebracht. In den bis 1993 verabschiedeten vier Gesetzen (1979, 1985, 1989 und 1993) waren sechs Ausgemeindungen erfolgt. Darüber hinaus waren mehr als hundert Gemeinden aus Verwaltungsgemeinschaften entlassen worden bzw. durch Auflösen von Verwaltungsgemeinschaften wieder selbstständig geworden. Vgl. BI-Report (Informationsschrift der Bürgerinitiative „Selbständiges Dellmensingen e.V."), Ausg. 4, September 1996: Bayern – ein Vorbild für Baden-Württemberg, S.2.

bezog sich allein auf die unzureichende Anhörung der Betroffenen, so dass ein Verfahrensfehler vorlag.[250]

Obwohl in Nordrhein-Westfalen der Verfassungsgerichtshof in Münster und nicht das Bundesverfassungsgericht für umstrittene gesetzliche Neuordnungsregelungen zuständig war, kam dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts insofern Bedeutung zu, als die Gerichte bei ihrer Rechtsprechung jeweils Bezug aufeinander nahmen. In den Kommunen des „Kettwiger Kreises" sahen die Neuordnungskritiker die im Urteil dargelegten Voraussetzungen für eine Korrektur der Gebietsreform vorliegen. Dort war ebenfalls eine tiefe, schier unversöhnliche und immer wieder demonstrierte Ablehnung der jeweiligen Städtefusion in weiten Kreisen der Bevölkerung vorzufinden, die ein Zusammenwachsen auf Dauer unmöglich zu machen schien. Dass mangelnde Neuordnungsalternativen – wie sie sich durch die Einkeilung Wattenscheids zwischen den Großstädten ergaben – prinzipiell kein Hinderungsgrund für eine Rückgemeindung darstellten, hatten die Richter deutlich herausgestellt. Trotz einer Unterschreitung der damals gesetzten Mindeststandards schien damit auch wieder eine selbstständige, kreisfreie Stadt Wattenscheid realistisch zu sein. Die Neugliederungsdiskussion und schließlich auch -revision im Nachbarbundesland hatte gezeigt, dass der Gesetzgeber nicht zwingend an die im Neuordnungsprozess festgelegten Kriterien der Unter- und Obergrenzen gebunden war.

Der „Kettwiger Kreis" bemühte sich nun noch einmal intensiv, das Neuordnungsthema in den Landtag zu bringen, da erst nach einem zeitlichen Abstand von 15 Jahren richtig beurteilt werden könne, ob die Eingemeindung gelungen sei. So unternahm auch die Bezirksvertretung Wattenscheid einen zweiten Anlauf, die repräsentative Bürgerbefragung doch noch durchzusetzen, um über eine aktuelle Willensbekundung der Bevölkerung den Druck auf die Landespolitik zu erhöhen. Sie sprach sich am 11. August 1994 einstimmig für eine Bürgerbefragung nach dem Muster der Untersuchung des Geographischen Instituts der Ruhr-Universität Bochum von 1989 aus. Der Fragenkatalog sollte jedoch ausdrücklich um die Frage nach dem Wunsch zur Wiederherstellung der kommunalen Selbstständigkeit erweitert werden. Mit diesem Anliegen wandte sie sich erneut an den Rat der Stadt Bochum.[251] Obwohl der Rat vor dem Hintergrund des Richterspruchs einer Befragung nun grundsätzlich zustimmte, blieb der Heimat- und Bürgerverein skeptisch und drängte auf eine zügige Realisierung. Der Vereinsvorstand lud Kommunalpolitiker der verschiedenen politischen Parteien ein, und im gemeinsamen sogenannten Wattenscheider Appell wurde die Forderung nach Ausgemeindung untermauert. Für den Fall, dass der Bochumer Rat seine Zusage zur repräsentativen Befragung nicht einlöste, wurde eine flächendeckende, von Wattenscheider Kräften organisierte Bürgerbefragung angekündigt.[252] Nachdem auch

[250] BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 12.5.1992, 2 BvR 470, 650, 707/90, BVerfGE 86, S. 90–122.

[251] Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 158; Beschluss der Bezirksvertretung vom 11.8.1994, abgedruckt ebd., S. 159.

[252] Bericht über die Jahreshauptversammlung des Heimat- und Bürgervereins am 21.11.1995, in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1, S. 4; WAZ vom 28.8.1995: UWG mahnt die Befragung an.

seitens der Stadtverwaltung die Bereitstellung der finanziellen Mittel für die Bürgerbefragung bestätigt worden war, konzentrierte sich die Arbeit des „Kettwiger Kreises" auf die anderen Mitgliedsstädte. In allen noch aktiv im Protestzirkel vertretenen Orten sollten vergleichbare Befragungen initiiert und koordiniert werden, um den „anhaltenden Widerstand" zu demonstrieren, der nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Auflösung kommunaler „Zwangs-Zusammenschlüsse" rechtfertige.[253] In der Zwischenzeit hatte sich auch Rheydt/Wickrath aus der aktiven Arbeit des „Kettwiger Kreises" zurückgezogen, so dass sich die Bemühungen und Befragungsvorbereitungen auf Wattenscheid, Hohenlimburg, Kettwig und Porz beschränkten.

Da allerdings nicht absehbar war, welches Gewicht die nordrhein-westfälische Landespolitik und der Landtag den Bürgerbefragungen beimaßen, forderte der „Kettwiger Kreis" die Fraktionsvorsitzenden und andere namhafte Landespolitiker auf, sich persönlich zur politischen Relevanz der Bürgerbefragung zu positionieren. Dass die Grünen und die FDP die Bemühungen zur Erstellung eines Meinungsbildes innerhalb der Bevölkerung unterstützten, stand zweifelsfrei fest. Anders sah es allerdings bei den beiden großen Parteien aus. Die aus Bochum stammende parlamentarische Geschäftsführerin der SPD-Landtagsfraktion, Birgit Fischer, teilte dem „Kettwiger Kreis" am 20. Dezember 1995 unmissverständlich mit, dass von der SPD keine parlamentarischen Initiativen in Sachen Rückgemeindung ausgingen. Hieran ändere selbst eine im Sinne des „Kettwiger Kreises" ausgehende Bürgerbefragung nichts, da es sich beim Bürgerwillen („anhaltender Widerstand") nur um ein Kriterium neben anderen zu berücksichtigenden Gesichtspunkten handele. Weiter führte sie aus, dass die Diskussion um eine Neuordnungskorrektur „nicht partiell im Sinne einiger weniger Betroffener geführt werden" könne, sondern aufgrund der verfassungsmäßig gebotenen Systemgerechtigkeit und des Vertrauensschutzes sogleich eine landesweite Überprüfung des städtischen Verflechtungsraumes nach sich ziehe. Bei einer Gesamtschau der Neuordnungsfolgen seien jedoch die übergeordneten Ziele der Landesplanung zu berücksichtigen und diese ließen „singuläre Interessen zurücktreten, die auf eine Revision der seinerzeitigen Neugliederung gerichtet" seien. Eine Totalrevision mit der Erarbeitung eines neuen Neuordnungskonzepts für städtische Ballungsgebiete wurde von der SPD aus praktischen und politischen Gründen abgelehnt. Eine allgemeine Neuordnungskorrektur sei – so die Auffassung der Regierungsfraktion – nicht nur langwierig, zeitintensiv und teuer, sondern stelle zugleich die „Reformkraft und die Glaubwürdigkeit des Parlamentes in Frage".[254]

Der Heimat- und Bürgerverein war entrüstet, dass die SPD den „Aufschrei der Bevölkerung nach kommunaler Selbständigkeit" in dieser Weise ignorierte und das „demokratische Prinzip der hinterfragenden Rechtfertigung gegenüber den Wählern" mit Füßen trete, wie im *Wattenscheider* zu lesen war. Außerdem hatte die Fraktionssprecherin in ihrem Schreiben an den „Kettwiger Kreis" auch auf

[253] WAZ vom 18. 7. 1995: Kettwiger Kreis plant Befragung der Bürger; Der Wattenscheider 20 (1995), Heft 2: Bürgerbefragung in Wattenscheid kommt!?, S. 12f.

[254] Alle Zitate in: Schreiben der SPD-Landtagsfraktion an den Kettwiger Kreis (Beckmann), Düsseldorf 20. 12. 1995, abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1, S. 20f.

parteiinterne Diskussionen und Absprachen mit den Abgeordneten aus den Stadtteilen Wattenscheid, Kettwig, Porz und Hohenlimburg hingewiesen, was vor Ort für Irritationen und Unmut sorgte. Dem Wattenscheider Landtagsabgeordneten Heinz Wirtz etwa wurde genau wie seinerzeit Herbert Schwirtz vorgeworfen, sich innerhalb der SPD und im Landesparlament nicht in ausreichendem Maße für die Selbstständigkeit der betroffenen Kommunen einzusetzen.[255]

Während die SPD Nachbesserungen zur Gebietsreform pauschal und grundsätzlich ablehnte, argumentierte die CDU-Landtagsfraktion subtiler. Für sie kam zwar eine generelle Rückgängigmachung der kommunalen Gebietsreform ebenfalls nicht in Betracht, dies war aber auch vom „Kettwiger Kreis" nie gefordert worden. Korrekturen in Einzelfällen hielt die CDU für denkbar, falls gravierende Gründe hierfür vorlagen.[256] Die Einleitung von Korrekturmaßnahmen in den zur Diskussion stehenden vier Fällen – Wattenscheid, Kettwig, Hohenlimburg und Porz – unterliege jedoch, so der kommunalpolitische Sprecher der CDU, besonders strengen Anforderungen. Über den Nachweis der fortdauernden Ablehnung der Eingemeindung durch die Bevölkerung hinaus seien verfassungsrechtliche Argumente, landesplanerische Zielsetzungen, Neuordnungskriterien und Aspekte der Stadtentwicklung zu berücksichtigen.[257] Für Kettwigs Ausgemeindung wurde beispielsweise die Bereitschaft des Kreises Mettmann zur Aufnahme Kettwigs gefordert. Da eine Ausgemeindung Wattenscheids sowohl landesplanerischen Zielen (Stärkung des Oberzentrums Bochum) als auch den Neuordnungskriterien und Mindestgrößen (zu klein für Kreisfreiheit/Fehlen eines aufnehmenden Kreises) widersprach, hielt die Landes-CDU sie nur für möglich, wenn der Stadt Bochum eine systematische Vernachlässigung ihres Stadtteils Wattenscheid nachzuweisen war. „Allgemeine Defizite sozialdemokratischer Kommunalpolitik", die alle Stadtteile Bochums gleichermaßen trafen – so die kleine parteipolitische Spitze –, reichten nicht aus. Nur beim Nachweis systematischer Versäumnisse wollte sich der Arbeitskreis für Kommunalpolitik der CDU-Landtagsfraktion erneut der Frage einer Neuordnungskorrektur annehmen. Im Schreiben des kommunalpolitischen Sprechers der CDU, Albert Leifert, an die UWG verwies Leifert auf die extensive Nutzung der Möglichkeiten und Freiheiten der neuen Bezirksverfassung, die den Stadtteilen nun auch in haushaltsrechtlicher Hinsicht stärkere Rechte einräumte.[258] Hatte in der Tat die Rechtsstellung der Bezirke zu diesem Zeitpunkt eine erhebliche Aufwertung erfahren, so deutete dieses Vertrösten auf die Bezirksverfassung bereits auf die negative Einschätzung der Erfolgschancen und Vorbe-

[255] Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1: Landes-SPD und Rückgemeindung, S. 18f.; Schreiben der SPD-Landtagsfraktion an den Kettwiger Kreis (Beckmann), Düsseldorf, 20.12.1995, abgedruckt in: ebd., S. 20f. Heinz Wirtz (* 25.12.1943 Wattenscheid), 1990–2005 MdL, war von 1990 bis 2001 Vorsitzender des SPD-Stadtbezirks Bochum-Wattenscheid bzw. später des SPD-Unterbezirks Bochum.

[256] Schreiben des kommunalpolitischen Sprechers der CDU im Landtag, Albert Leifert, an den Vorsitzenden der UWG Wattenscheid Klaus-Peter Hülder, Düsseldorf, 21.8.1995, abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1, S. 16f.

[257] Kipphardt: Landtag, S. 25.

[258] Schreiben des kommunalpolitischen Sprechers der CDU im Landtag, Albert Leifert, an den Vorsitzenden der UWG Wattenscheid Klaus-Peter Hülder, Düsseldorf, 21.8.1995, abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1, S. 16f., Zitat S. 17.

halte auch innerhalb der CDU gegenüber einer Neuordnungsrevision hin, selbst wenn sie an Einzelfällen orientiert war.

Vor Ort demonstrierte der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid jedoch Selbstbewusstsein und Tatkraft. Er fühlte sich ideell und finanziell gut gerüstet, Wattenscheids kommunale Autonomie zwanzig Jahre nach der Eingemeindung zu erstreiten.[259] Dies dokumentierte er u. a. mit einer Festwoche zu seinem 25-jährigen Bestehen im Juni 1995. Oberbürgermeister Ernst-Otto Stüber, der der Einladung des Heimat- und Bürgervereins zum Festakt am 22. Juni 1995 gefolgt war, signalisierte in seinem Grußwort dann auch Gesprächsbereitschaft, obgleich es nach seiner Meinung kein selbstständiges Wattenscheid mehr geben könne. Bezirksvorsteher Willy Fritsch hielt den Kampf um Selbstständigkeit ebenfalls für verloren, wie er in seiner Ansprache deutlich machte. Er sagte jedoch dem Heimatverein für seine vielfältigen Aufgaben weiterhin die Unterstützung der Bezirksvertretung zu.[260]

Mit einer Kleinen Anfrage des Abgeordneten Ewald Groth (Die Grünen) zur Bürgerbefragung in Sachen Gebietsreform vom 2. Februar 1996 erreichte die Diskussion über die Neugliederung wieder den Landtag. Groth wollte von der Landesregierung wissen, wie die rechtliche Bindung der Ergebnisse der Bürgerbefragung zur Rückgängigmachung der Neuordnung einzuschätzen sei. Auch er hob – wie dies bereits von den anderen Parteien zu hören war – die mittlerweile erzielte große Akzeptanz der kommunalen Neugliederung hervor. So sei „der damalige Protest zumeist verstummt"; die Gebietsreform werde nun in den meisten Städten und Gemeinden von der Bevölkerung trotz ihrer anfänglichen Skepsis vor und kurz nach der Reformdurchführung mitgetragen. Eine Ausnahme hiervon bilde allerdings die Bevölkerung der ehemals selbstständigen Städte Wattenscheid, Hohenlimburg, Kettwig und Porz. Sie engagiere sich immer noch vehement für eine Rückgemeindung, da für sie die „Eingemeindung ein Stück verlorene Demokratie" bedeute, die auch über Bezirksvertretungen nicht kompensiert werden könne.[261] Die Landesregierung sollte erklären, wie sie die rechtliche und politische Wirkung dieses Bürgervotums bewerte, welche Möglichkeiten sie sehe, die Interessen der Bevölkerung an mehr Selbstständigkeit und die lokale Selbstverwaltung in den genannten Orten zu fördern.

In der Antwort bewertete Innenminister Franz-Josef Kniola bzw. die Landesregierung die vom „Kettwiger Kreis" initiierten Bürgerbefragungen als einen weiteren Versuch, „die Sachgerechtigkeit der Entscheidung des Neugliederungsgesetzes […] in Zweifel zu ziehen."[262] Die Landesregierung sprach den Bürgerbefragun-

[259] Vgl. Bericht über die Jahreshauptversammlung des HBV am 21. 11. 1995, in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1, S. 4; sowie Heft 2: HBV gut gerüstet: Neue Mitglieder für den Verein, S. 12.

[260] Der Wattenscheider 20 (1995), Heft 2: 25 Jahre HBV – Ermutigung für die Zukunft, S. 2–5.

[261] Kleine Anfrage Nr. 256 des Abgeordneten Ewald Groth (Die Grünen): Bürger- und Bürgerinnenbefragungen für Rückgängigmachung der Gebietsreform vom 2. 2. 1996, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Drucksache 12/667, S. 1 f., Zitate S. 2.

[262] Antwort des Innenministers vom 20. 3. 1996 auf die Kleine Anfrage Nr. 256 (2. 2. 1996), abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 2, S. 4.

gen jede rechtliche Bindekraft ab, da Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen könnten und insbesondere die Rücknahme von Neugliederungsentscheidungen besonders strengen Kriterien unterliege. Dem „Kettwiger Kreis" wurde vorgehalten, mit Bürgerbefragungen die Bevölkerung täuschen zu wollen. Bürgerbefragungen weckten demnach die irrige Hoffung, dass ihr Ergebnis als Handlungsgrundlage für eine Neuordnungsrevision ausreiche. Die Landesregierung wiederholte ihren Standpunkt, dass es keine Möglichkeit gebe, Rückgemeindungen auf den Kreis der vier genannten Gemeinden zu beschränken. Bereits einzelne Revisionsmaßnahmen würden zentrale Neuordnungsentscheidungen des Gesetzgebers aushebeln.[263] Statt ihrer stünden nun die Kommunen in der Pflicht. Die Rechte und Kompetenzen der Bezirksvertretungen seien, um der kritisierten Entfremdung und dem Verlust an Bürgernähe entgegenzuwirken, schrittweise erweitert worden, so dass sie jetzt über eine eingeschränkte Allzuständigkeit verfügten.[264] Die Landesregierung erwartete von den Kommunen, dass sie die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeindeordnung nutzten, um „die Belange der gesamten Stadt mit den Interessen der Einwohner der Stadtbezirke" zur Deckung zu bringen.[265] Damit war die Sache aus Sicht der Landesregierung erledigt und die Großstädte waren am Zug, ihre unzufriedenen Neubürger zu besänftigen.

Dass der „Kettwiger Kreis" damit nicht einverstanden war und die Bedeutung der Bürgerbefragung völlig anders gewichtete, bedarf keiner weiteren Ausführung. Auch in Wattenscheid, Kettwig, Hohenlimburg und Porz wusste man sehr genau, dass das Befragungsergebnis keine Rechtsgrundlage für eine Rückgemeindung war, sondern diese einer Gesetzesvorlage im Landtag bedurfte. Der „Kettwiger Kreis" konterte formaljuristisch, dass die Entscheidungsbefugnis nicht der Landesregierung, sondern allein dem Gesetzgeber oblag. Bei einem positiven Ausgang der Bürgerbefragung sollte sich der Landtag als Volksvertretung einer Entscheidung in der Rückgemeindungsfrage stellen.[266] Bestand damit auch keine Einigkeit über die faktische Relevanz der Bürgervoten, so liefen die Vorbereitungen zur Bürgerbefragung bereits auf Hochtouren.

Repräsentative Bürgerbefragungen

Die repräsentative Befragung der Wattenscheider und Bochumer Bevölkerung zu den Folgen der kommunalen Neugliederung wurde in der Zeit vom 16. Februar bis 15. März 1996 durchgeführt. Sie war vom Rat der Stadt Bochum in Auftrag gegeben worden und stand unter der wissenschaftlichen Begleitung des Geographischen Instituts der Bochumer Ruhr-Universität. Die Stadt verschickte 7500 Fragebogen an nach dem Zufallsprinzip dem Melderegister entnommene Ein-

[263] Ebd.
[264] Vgl. Kap. IV. 2.
[265] Antwort des Innenministers vom 20. 3. 1996 auf die Kleine Anfrage Nr. 256 (2. 2. 1996), abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 2, S. 4.
[266] Stellungnahme des Kettwiger Kreises zur Antwort des Innenministers auf die Kleine Anfrage, in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 2, S. 5 f.; auch in: Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 162 f.

wohner, wobei 6000 aus Alt-Bochum und 1500 aus Wattenscheid stammten. Der vierzehn Punkte umfassende Fragenkatalog war intensiv in der Bezirksvertretung beraten worden. Sowohl Bezirksvertretung als auch Rat hatten dem Fragenkatalog zugestimmt.[267]

Da ein positives Befragungsergebnis das Rückgemeindungskarussell wieder in Fahrt bringen würde, so zumindest die Erwartungen des Heimat- und Bürgervereins, wurden die Bürger und Vereinsmitglieder in der lokalen Presse und in den Vereinsperiodika aufgefordert, die Fragebogen umgehend auszufüllen und zurückzuschicken. Der Verein unterstrich über Plakattafeln, Flugblätter, Stellungnahmen und Leserbriefe die große Bedeutung der Befragung.[268] Gleichzeitig kommentierte er die Fragen im *Wattenscheider* und leistete Hilfestellung zur Beantwortung, indem er Antworten vorgab. Bei der Frage nach den Lebensbedingungen und der diesbezüglichen Gewichtung von Einkaufsmöglichkeiten, öffentlicher Verkehrs- und Infrastruktur etc. nach der Städtefusion wurde z. B. ergänzend erläutert, dass „sehr wichtig" anzukreuzen sei, um die Relevanz des Themas Eingemeindung zu betonen: Auf die bilanzierende Frage nach den persönlichen Vor- und Nachteilen konnte es für den Eingemeindungsgegner nur die Antwort „für mich eher nachteilig" geben. Detailliert waren die Ausfüllungshinweise auch bei der Frage nach den persönlichen Erfahrungen. Hier listete der Verein wieder die bereits früher von ihm benannten Nachteile des Verlusts der Selbstständigkeit auf. Und auf die Frage nach der Befürwortung der Wiederherstellung der kommunalen Selbstständigkeit Wattenscheids konnte selbstverständlich nur mit „dafür" geantwortet werden.[269]

Der Beginn der Bürgerbefragung fiel in die Hochzeit des Karnevals. Die Karnevalisten griffen das Thema bereitwillig auf. Bei dem Wattenscheider Straßenumzug am 18. Februar 1996 warb die Abordnung des Heimat- und Bürgervereins unter demonstrativer Zurschaustellung der alten Wahrzeichen der Stadt und unter dem Kampfruf „Wir sind noch immer kampfbereit für […] Wattenscheid" für die Aktion. Auch die Schüler und Schülerinnen der ortsansässigen Schulen verteilten unter dem Motto „Wattenscheid bekennt Farbe" 10 000 kleine Fahnen in den alten Stadtfarben Rot und Weiß.[270]

Während der Rücklauf der Fragebogen aus Alt-Bochum mit knapp dreißig Prozent durchschnittlich ausfiel, hatten sich die Wattenscheider mit 52,3 Prozent sehr rege an der Aktion beteiligt. Im August 1996 wurde das Ergebnis der Befragung zur kommunalen Neugliederung und zur Arbeit der Bezirksvertretung vorgelegt: Nach mehr als zwanzig Jahren vollzogener Städtefusion präferierte immer noch die große Mehrheit der befragten Wattenscheider (87,7 Prozent) die Wieder-

[267] Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1: Bürgerbefragung in Wattenscheid, S. 8–14, hier S. 12–14.

[268] Kommentar Klaus-Peter Hülders: Befragung beendet – HBV mit Beteiligung nicht unzufrieden, in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 2, S. 2.

[269] Fragen samt Kommentierung sind abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 1, S. 12–14.

[270] Klaus-Peter Hülder: Wattenscheid bekannte Farbe, in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 2, S. 18f.

herstellung der kommunalen Selbstständigkeit „ihrer" Stadt.[271] Diese Feststellung überraschte nicht, sondern bestätigte die früheren Befragungsergebnisse. Über die Haltung der Bochumer Bevölkerung gegenüber den Rückgemeindungsbestrebungen war dagegen bisher nur wenig bekannt. Die Befragung zeigte, dass mehr als die Hälfte der befragten Alt-Bochumer (54,3 Prozent) den Autonomieforderungen und den damit verbundenen Problemlagen gleichgültig gegenüberstand, 19,3 Prozent votierten sogar für Wattenscheids Selbstständigkeit und lediglich 26,3 Prozent stimmten für den Verbleib Wattenscheids in Bochum.[272]

Der Heimat- und Bürgerverein schöpfte aus dem Befragungsergebnis Kraft für sein weiteres Engagement. Die Bürger müssten weiter zusammenstehen, wie dies im „Kettwiger Kreis" geschehe. Ein Nachlassen mit dem Hinweis auf die Unabänderbarkeit von parlamentarischen und administrativen Entscheidungen komme den amtlichen „Demokratiehütern" entgegen.[273]

Auch die anderen Mitglieder des „Kettwiger Kreises" initiierten und planten Bürgerbefragungen. In Kettwig drängten ebenso wie in Wattenscheid alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte auf die Wiederherstellung der Selbstständigkeit. Der Heimat- und Verkehrsverein Kettwig e.V. (HVV) mit seinen rund 1000 Mitgliedern stellte sich an die Spitze dieser Aktivitäten.[274] In einer aufwändigen Kampagne, die von allen Parteien vor Ort unterstützt wurde, forderte der Verein alle wahlberechtigten Kettwiger auf, sich in der Zeit vom 25. Mai bis 4. Juli 1996 für die Selbstständigkeit auszusprechen. Das Ergebnis dieser flächendeckenden Befragung war für die Organisatoren überwältigend. 8114 Stimmen wurden registriert, was 54,7 Prozent aller Wahlberechtigten ausmachte.[275] Kettwig, das anders als Wattenscheid über keine eigene Bezirksvertretung verfügte, sondern Teil eines größeren Stadtteils war, hoffte als selbstständige Stadt in den Kreis Mettmann integriert zu werden. Dieser hatte bereits seine Aufnahmebereitschaft zugesagt, zumal die Finanzierbarkeit einer selbstständigen Stadt Kettwig von verschiedenen Stellen als sicher festgestellt worden war. In Hohenlimburg trug der „Verein für ein selbständiges Hohenlimburg e.V." die Befragung der 24 000 Einwohner. Er erhielt dabei ebenfalls Unterstützung von allen Parteien vor Ort. Das knapp 100 000 Einwohner starke Porz beschritt den bereits von Wattenscheid vorgezeichneten Weg, und der „Verein pro Porz e.V." forderte von der Bezirksvertretung und vom Rat der Stadt Köln die Durchführung einer repräsentativen Umfrage.[276]

[271] WAZ vom 23.2.1996: Parteien einig: Mitmachen. Bedeutung der Bürgerbefragung von allen Fraktionen betont; WAZ vom 22.8.1996: Ergebnis der Frühjahrs-Umfrage gilt als repräsentatives Meinungsbild.

[272] WAZ vom 22.8.1996: Wattenscheid will nicht Bochum sein; Kommentare Klaus-Peter Hülders, in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 3, S.2f., und Heft 2, S.2.

[273] Günther Sohn: Der Gastkommentar: Es ist Zeit, daß sich die Bürger wehren, in: Der Wattenscheider 20 (1995), Heft 2, S.12.

[274] Schriftliche Mitteilung des Heimat- und Verkehrsvereins Kettwig e.V. (Cäcilia Kogler), Essen-Kettwig, 29.6.2007.

[275] Kipphardt: Landtag, S.25.

[276] Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 2: Kettwiger Kreis: Überall Bürgerbefragungen, S.2; siehe auch Kommentar Klaus-Peter Hülders, in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 3, S.2f.

Der „Kettwiger Kreis“ mahnte die Landtagsparteien, ihre grundsätzliche Haltung gegenüber den Gemeinden zu überdenken. Eine Stadt sei kein technokratisches Gebilde staatlicher Verwaltung, und Bürger seien nicht „Zuverwaltende“ und „Unmündige“, sondern „Mitgestaltende“ und damit „Aktivbürger in ihrer Stadt“.[277] Entsprechend der Willensbekundung aus der Bevölkerung forderten die Vorsitzenden des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid, Beckmann und Hülder, in einem von der Wattenscheider Bezirksvertretung mitgetragenen offenen Brief an Landtagspräsident Ulrich Schmidt (SPD), die „Fehlentscheidung der Eingemeindung“ endlich zu revidieren.[278]

Die Landesregierung sah in dem Befragungsergebnis jedoch lediglich eine Bestätigung, dass die alten Probleme fortbestanden. Sie beharrte auf dem Standpunkt, dass nach den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs 1975/76 und dem Gutachten aus dem Jahre 1987 die Befragung der Bevölkerung für die Bewertung des Neugliederungsverfahrens „nichts Neues erbracht“ habe. Aufgrund der unveränderten Sach- und Rechtslage gab es für sie keine Veranlassung, das Neuordnungsergebnis in Frage zu stellen.[279] Der Landtagspräsident und die angesprochenen Abgeordneten des Landtags blieben allerdings nicht unbeeindruckt von dem unmittelbar erfassten Bürgerwillen; insbesondere die CDU setzte sich für eine erneute Diskussion der Fälle Kettwig und Wattenscheid ein. Schließlich wurden die Rückgemeindungsinitiativen zu einer offiziellen Anhörung in Sachen „Wiedererlangung der Selbständigkeit für Kettwig und Wattenscheid aufgrund von Bürgerbefragungen“ vor den Ausschuss für Kommunalpolitik geladen.[280]

Nach mehr als zwanzig Jahren wieder im Landtag: Die Neuordnung und ihre Korrektur

Die Rückgemeindungsbefürworter erhielten am 6. November 1996 die Gelegenheit, ihr Anliegen unmittelbar und offiziell im Landtag vorzubringen. Neben dem Fall Wattenscheid wurde in gleicher Sitzung auch die Frage nach der möglichen Selbstständigkeit Kettwigs thematisiert. Der Wattenscheider Delegation gehörten Klaus-Peter Hülder als Sprecher sowie Carl-Friedrich Beckmann und Sigurd Buckert als Rechtsberater an. Die Stadt Bochum wurde durch Stadtrat Gerd Kirchhoff vertreten.[281] Als neutrale Rechtsgutachter waren die Professoren Janbernd Oebbecke (Düsseldorf) und Jörn Ipsen (Osnabrück) anwesend.

[277] Der Wattenscheider 23 (1998), Heft 3: Ein denkwürdiges Jubiläum. Aktion Bürgerwille 25 Jahre alt, S. 8.

[278] Vgl. Schreiben des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid an den Landtagspräsidenten NRW Schmidt zur Selbstständigkeit Wattenscheids, Bochum-Wattenscheid, 10. 10. 1996, abgedruckt in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 3, S. 3f.

[279] Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 549 des Abgeordneten Heinz Wirtz SPD, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Drucksache 12/1618, S. 1–3, Zitat S. 2.

[280] Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 6. 11. 1996, in: Archiv Landtag NRW, Ausschuss für Kommunalpolitik, 12. WP, Ausschussprotokoll 12/389; Kommentar Klaus-Peter Hülders, in: Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 3, S. 2f.

[281] Ebd.; schriftliche Mitteilung des Heimat- und Verkehrsvereins Kettwig e. V. (Cäcilia Kogler), Essen-Kettwig, 29. 6. 2007. Der Heimat- und Verkehrsverein stellte auch eine Teilkopie der unveröffentlichten persönlichen Biographie von Gernot Schmidt, 1995–

Der Kommunalrechtler Oebbecke legte ausführlich dar, dass keine verfassungsrechtlichen Hindernisse für die Wiederherstellung der Selbstständigkeit bestünden. Ein allgemeines Wiederaufrollen der Gebietsreform, der immer wieder befürchtete sogenannte Flächenbrand, sei ebenfalls nicht zu erwarten, da es sich bei den Kommunen des „Kettwiger Kreises" um besondere Einzelfälle handele.[282] Unter Berücksichtigung der raumordnerischen Bedingungen sei damit – so der Sachverständige – eine Rückkehr Kettwigs in den Kreis Mettmann durchaus vorstellbar.[283] Auch die Lebensfähigkeit einer selbstständigen Stadt Wattenscheid wurde nicht bezweifelt. Allerdings sah Oebbecke in diesem Fall aufgrund der gravierenden Auswirkungen für Bochum große Probleme hinsichtlich einer Neuordnungsrevision. Letztlich lehnte er in beiden Fällen gesetzgeberische Konsequenzen ab und sprach sich – wie bereits die Gutachter Landwehrmann und Rottmann rund zehn Jahre zuvor – für eine noch bessere Ausschöpfung der bereits bestehenden rechtlichen Handlungsspielräume aus, die insbesondere mit der Bezirksverfassung gegeben seien. Für Oebbecke war es „bundesweit einmalig", welche Möglichkeiten das nordrhein-westfälische Kommunalrecht bot, „mit Eigenständigkeiten in einer kreisfreien Stadt umzugehen". Er sah in der Ausweitung der bezirklichen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen den entscheidenden Grund für die Beruhigung der früheren Problemfälle Rheinhausen (Duisburg) und Rheydt/Wickrath (Mönchengladbach). Diesen Weg galt es aus seiner Sicht weiterzugehen.[284]

Für den Heimat- und Bürgerverein stellten Bochum und Wattenscheid lediglich auf dem Papier eine politische Einheit dar, die nicht über die Bezirksverfassung verfestigt werden konnte. Der Bürgerwille, wie er in der Bürgerbefragung deutlich erkennbar wurde, dürfe nicht überhört werden, appellierten die Vertreter des „Kettwiger Kreises" an die Abgeordneten. So belege die Befragung neben dem von der Bezirksvertretung stets eindeutig gezeigten Engagement, dass die eingemeindete Bevölkerung nach wie vor die Städtefusion als Zwangsvereinigung ablehne. Dieser Bürgerwille solle die Grundlage für den politischen Umgang mit dem Thema Gebietsreform sein. Kommunales Glück könne nicht per Obrigkeitsdekret verordnet werden. Die Wattenscheider Delegation mahnte mit den Worten Kants, „das Volk nicht wie unmündige Kinder [zu] behandeln".[285] Der Landtag als Gesetzgeber müsse sich fragen lassen, inwieweit seine Entscheidungen sinnvoll und erfolgreich seien.

1999, Vorsitzender des Heimat- und Verkehrsvereins Kettwig e.V. „Mein Film und Reflexe" zur Verfügung.

282 Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik zur Selbständigkeit von Kettwig und Wattenscheid, Sitzung vom 6.11.1996, in: Archiv Landtag NRW, Ausschuss für Kommunalpolitik, 12. WP, Ausschussprotokoll 12/389, S. 16–22, hier S. 22.

283 Vgl. Kipphardt: Landtag, S. 25.

284 So Prof. Dr. Janbernd Oebbecke in der Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik zur Selbständigkeit von Kettwig und Wattenscheid, Sitzung vom 6.11.1996, in: Archiv Landtag NRW, Ausschuss für Kommunalpolitik, 12. WP, Ausschussprotokoll 12/389, S. 21f., Zitate S. 22.

285 So der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid (Hülder), in: ebd., S. 1f., Zitat S. 2.

Als Belege für die Vernachlässigung der eingemeindeten Stadt wurden der Verfall denkmalgeschützter Gebäude und die Abwanderung von Behörden wie dem Amtsgericht und den Nebenstellen des Arbeitsamtes und Finanzamtes angeführt, was sich nicht mit Wattenscheids Einstufung als „Hauptnebenzentrum" bzw. „Mittelzentrum" vereinbaren lasse.[286] Für die Eingemeindungskritiker zeichnete sich der Verlust an Urbanität und Kaufkraft anhand der Schließung des Hallenbades, des Kinos sowie einiger Kaufhäuser ab.[287] Dabei unterstellten sie bei all diesen Entwicklungen stets eine unmittelbare Kausalität zur Neuordnung. Inwieweit auch allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Faktoren z. B. für die Schließungen öffentlicher Schwimmbäder und Kinos sowie die Verdrängung alter Warenhäuser durch Einkaufsketten eine Rolle gespielt haben könnten, wurde nicht in Erwägung gezogen.

Ein selbstständiges Wattenscheid sollte zum Modellfall für eine effizient arbeitende Verwaltung avancieren. Die Wattenscheider übersahen die in dreißig Jahren Eingemeindung entstandenen innerstädtischen Strukturen und Verknüpfungen nicht. Zur Taktik gehörte es jetzt, diese Verbindungen nicht als Schwächung, sondern als Stärkung ihrer Autonomieforderung zu deuten. Als Alternative zur Eingemeindung sprachen sie sich jetzt für eine Kooperation mit Bochum aus. Für die Rückgemeindungsstreiter war ein kreisfreies Wattenscheid mit besonderen Bezügen zu Bochum denkbar. Die nach der Gebietsreform entstandenen gemeinsamen Einrichtungen und Verbindungen wie Stadtbahn, Stadtwerke, Sparkasse etc. mussten nicht aufgegeben werden, sondern sollten im Rahmen einer Stadtgrenzen überschreitenden Zusammenarbeit zwischen Bochum und Wattenscheid beibehalten werden.[288] Da Bochum sich bereits mit anderen Städten wie Herne, Hattingen und Witten auf freiwilliger Basis zur arbeitsteiligen Bewältigung einzelner Aufgaben zur „Region Mittleres Ruhrgebiet" zusammengeschlossen hatte, konnte auf einzelne Vorbilder verwiesen werden.

Schließlich sagten die Ausschussmitglieder zu, sich vor Ort über die Verhältnisse zu informieren. Der Besuch des Fachausschusses des Landtags stellte den Höhepunkt der Selbstständigkeitsbemühungen in den 1990er Jahren dar. Zur Vorbereitung des angekündigten Ortstermins der Landtagsabgeordneten lud der Heimat- und Bürgerverein als Hauptträger der Rückgemeindungsinitiative am 31. Januar 1997 Vertreter der Wattenscheider Parteien, der Werbegemeinschaft,

[286] Vgl. Werner Thieme/Thomas Blumenthal: Die Auswirkungen einer Behördenverlegung auf die Sitzgemeinde, Baden-Baden 1983.

[287] Vgl. Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid (Hülder) in der Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik zur Selbständigkeit von Kettwig und Wattenscheid, Sitzung vom 6.11.1996, in: Archiv Landtag NRW, Ausschuss für Kommunalpolitik, 12. WP, Ausschussprotokoll 12/389, S. 2f.; ferner Stellungnahme des Heimat- und Bürgervereins (Hülder) zur Wiederherstellung der Stadt Wattenscheid, Wattenscheid, 18.3.1997, in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2, S. 10–14.

[288] Vgl. Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid (Hülder) in der Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik zur Selbständigkeit von Kettwig und Wattenscheid, Sitzung vom 6.11.1996, in: Archiv Landtag NRW, Ausschuss für Kommunalpolitik, 12. WP, Ausschussprotokoll 12/389, S. 4.

des Verkehrsvereins sowie der beiden großen Kirchen ein.[289] Unter der Forderung „Selbständigkeit für Wattenscheid – jetzt" wurden die einzelnen Stationen der Besichtigungsroute sowie die Themen und Argumentationen der Wattenscheider Stellungnahme abgesprochen. Die Tatsache, dass sich die Landesregierung weiterhin auf den Standpunkt zurückzog, „der Fortgang der Integration des Stadtteils Wattenscheid [sei] Aufgabe der Bochumer Kommunalpolitik",[290] sorgte derartig für Entrüstung, dass die besondere Problematik dieser Aufgabenzuschreibung herausgestellt werden sollte. Für den Heimat- und Bürgerverein war die Düsseldorfer Lösung nicht nur inakzeptabel, sondern vielmehr die Ursache des Problems. Aus seiner Sicht ignorierte gerade die Kommunalpolitik in Bochum die lokalen Bindungen der Einwohner und behandelte eine Stadt als technokratisches Gebilde.[291] Dem Landtag wie auch der Stadt Bochum sollte beim Ortstermin in aller Deutlichkeit gezeigt werden, dass die Wattenscheider weder Bochumer sein wollten noch konnten.

Am 26. Februar 1997 war es dann so weit, der Kommunalpolitische Ausschuss besuchte Wattenscheid. Um zu unterstreichen, wie stark der Wunsch nach Rückgemeindung in der Wattenscheider Gesellschaft verankert war, begrüßte Klaus-Peter Hülder als stellvertretender Vereinsvorsitzender die Delegation des Landtags im Namen des Heimat- und Bürgervereins, der lokalen Parteien, der beiden großen Kirchen, der Werbegemeinschaft und des Verkehrsvereins und vor allem im Namen der Wattenscheider Bürger im Bochumer Rathaus. In ihrem Begrüßungsstatement argumentierten die Verfechter einer Rückgemeindung auf zwei Ebenen: Zunächst erläuterten sie allgemein ihr Verständnis von „Demokratie" und „Gemeinde". Sie warnten davor, die Gemeinden „als Willenserklärung von loyalen Staatsbürgern" abzuschaffen und aus ihnen „Abteilungen eines Staatsapparates mit Good-will- und Verwaltungsfunktionen derjenigen" zu machen, „die einen Job namens Stadt" taten.[292] Danach bedeutete die Entlassung Wattenscheids in die Selbstständigkeit eine Stärkung der kommunalen Demokratie. Nach der demokratiebezogenen und kommunalpolitischen Argumentation wurden konkrete finanzielle und wirtschaftliche Nachteile benannt, die für Wattenscheid mit dem Zusammenschluss mit Bochum verbunden waren.

Im Rahmen der anschließend durchgeführten, offiziellen Bereisung war eine Spagatleistung zu vollbringen. Sollten einerseits die negativen finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Neuordnung demonstriert werden, musste andererseits von Wattenscheid das Bild einer „lebensfähigen und liebenswerten" und vor allem „gewachsenen" Stadt vermittelt werden, die selbstständig bestehen

[289] Begrüßungsansprache Klaus-Peter Hülders zur Bereisung Wattenscheids durch den kommunalpolitischen Ausschuss des Landtags, in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2, S. 2–4.

[290] Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 549 des Abgeordneten Heinz Wirtz (SPD) vom 9. 12. 1996, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Drucksache 12/1618.

[291] Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2: Was denken die Alt-Bochumer Parteien über die Rückgemeindung?, S. 14f.

[292] Begrüßungsansprache Klaus-Peter Hülders zur Bereisung Wattenscheids durch den kommunalpolitischen Ausschuss des Landtags, in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2, S. 2–4.

konnte.[293] Die Landtagsdelegation wurde schließlich durch die Wattenscheider Innenstadt samt Fußgängerzone geführt, um ihr dort die Vernachlässigung der früheren kreisfreien Stadt, den Verlust an Urbanität und Kaufkraft vor Augen zu führen.[294]

Nach dem Besuch des kommunalpolitischen Ausschusses wollte der Heimat- und Bürgerverein die Diskussion im Landtag weiter schüren. Hierzu wandte er sich wieder an die Parteien vor Ort, die über ihre parteipolitischen Verbindungen ebenfalls auf eine Klärung der Rückgemeindungsfrage im Landesparlament drängen sollten. Da in Wattenscheid die politischen Kräfte grundsätzlich hinter den Rückgemeindungsforderungen standen, wurden nun die Alt-Bochumer Parteien zu einer entsprechenden eindeutigen Stellungnahme aufgefordert. Sie sollten gleichfalls vom Landesgesetzgeber die Berücksichtigung lokaler Identifikationen der Bevölkerung und damit die Trennung der Städte Bochum und Wattenscheid verlangen.[295]

Die Mitstreiter im „Kettwiger Kreis" wurden über alle Aktivitäten unterrichtet bzw. das Vorgehen wurde dort besprochen und abgestimmt. Anhörung und Ortstermin waren nicht wirkungslos geblieben. Im Landtag ergriff nun die CDU die Initiative und beantragte am 12. Juni 1997 die Wiedererlangung der Selbstständigkeit von Kettwig, das genau wie Wattenscheid in der Diskussion stand: Seit über zwanzig Jahren halte der Widerstand in der Bevölkerung gegen die Eingemeindung an und die Stadt Essen gebe sich auch „nicht die geringste Mühe", die „neu gewonnenen Bürger in Essen zu integrieren".[296] Der Ausgemeindung Kettwigs wurde nach der Stellungnahme Oebbeckes und der Option auf Eingliederung in den Kreis Mettmann im Vergleich zur Ausgemeindung Wattenscheids günstigere Realisierungschancen eingeräumt. Da die ablehnende Haltung der SPD-Fraktion bekannt war, konnte der Antrag nur mit Unterstützung der Grünen angenommen werden, die nun ihrem „Gerede von Basisdemokratie und stärkerer Bürgerbeteiligung"[297] Taten folgen lassen sollten.

Seitens der Grünen wurde das Vorgehen der CDU allerdings als „opportunistisch" und „populistisch" abqualifiziert, es ziele lediglich auf eine parteipolitische Profilierung.[298] Auch die SPD wertete das Engagement der Christdemokraten für Kettwig als „knallharte Parteipolitik auf dem Rücken der Bürgerinitiative".[299] Die Regierungsfraktionen von SPD und Grünen sprachen sich in einer Entschließung vom 26. Juni 1997 für die Beibehaltung der Zuordnung Kettwigs zu Essen aus. Für sie hatten die Anhörungen und die Ortsbesichtigungen „keine überwiegenden

[293] Ebd.; siehe auch Merkblatt zur auswärtigen Sitzung des kommunalpolitischen Ausschusses am 26. 2. 1997 in Bochum und Wattenscheid, in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2, S. 6–9.
[294] Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 159.
[295] Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 2: Was denken die Alt-Bochumer Parteien über die Rückgemeindung?, S. 14f.
[296] Antrag der Fraktion der CDU: Für ein selbständiges Kettwig! vom 12. 6. 1997, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Drucksache 12/2134.
[297] So Albert Leifert, in: Plenumssitzung vom 2. 10. 1997, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Plenarprotokoll 12/68, S. 5591–5604, hier S. 5594.
[298] So Ewald Grothe, ebd., S. 5595.
[299] So Edgar Moron, ebd., S. 5602.

Gründe des öffentlichen Wohls gezeigt", die eine Neuordnungsrevision und damit einen Eingriff in den Bestand Essens und auch Bochums rechtfertigten.[300] Für Innenminister Kniola war die Vorstellung, dass sich die „Wirkung eines Roll-back der Gebietsreform" auf Einzelfälle beschränken lasse, „wenig realistisch".[301] Entsprechend empfahl der Ausschuss für Kommunalpolitik dann auch mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den Antrag der CDU, Kettwig auszugemeinden, abzulehnen.[302] Die rot-grüne Parlamentsmehrheit folgte erwartungsgemäß der Empfehlung, so dass sich der Antrag am 2. Oktober 1997 im Landtag nicht durchsetzen konnte.[303]

Diese Entscheidung schloss die Ablehnung einer kommunalen Selbstständigkeit für Wattenscheid ein. Hatten sich bis Mitte der 1990er Jahre immer wieder Stimmen aus den Reihen der Grünen für die Selbstständigkeitsbestrebungen zu Wort gemeldet, so schwächten sich diese mit ihrer Einbindung in die Regierungsarbeit ab. Nun agierten auch die Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen in der Sache zurückhaltender und konnten sich auch eine Lösung unterhalb der Selbstständigkeit vorstellen. In der parlamentarischen Aussprache war die Bemerkung ihrer Fraktionssprecherin Gisela Nacken zitiert worden: „Die Forderung nach Selbständigkeit Kettwigs ist zwar inhaltlich richtig und rechtlich möglich, doch koalitionspolitisch nicht realisierbar."[304] Statt Kettwig in die Selbstständigkeit zu entlassen, empfahl der Landtag der Stadt Essen, für Kettwig einen eigenen Stadtbezirk einzurichten. Die in den letzten Jahren erfolgte Aufnahme direktdemokratischer Elemente in die Gemeindeordnung und die Stärkung der Bezirksvertretungen boten aus seiner Sicht ausreichend Raum für Kompensationsmöglichkeiten.[305]

Die sprichwörtliche Redensart „Steter Tropfen höhlt den Stein" traf damit für die „letzten kommunalen Mohikaner" im Kampf um die Rückgemeindung nicht zu. Der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid wertete die Entscheidung des Landtags als Bekenntnis zur Abschaffung der „Gemeinde als Gemeinschaft von

[300] Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Entschließung zu dem Antrag der Fraktion der CDU (Drucksache 12/2134): Für ein selbständiges Kettwig vom 26. 6. 1997, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Drucksache 12/2205, S. 1.

[301] Plenumssitzung vom 2. 10. 1997, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Drucksache 12/68, S. 5599.

[302] Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik zu dem Antrag der Fraktion der CDU vom 23. 9. 1997, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Drucksache 12/2392.

[303] Plenumssitzung vom 2. 10. 1997, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Plenarprotokoll 12/68, S. 5604.

[304] Ebd., S. 5601; vgl. auch Gernot Schmidt: Auszug aus der unveröffentlichten persönlichen Biographie, 1995–1999, Vorsitzender des Heimat- und Verkehrsvereins Kettwig e. V. „Mein Film und Reflexe", schriftliche Mitteilung des Heimat- und Verkehrsvereins Kettwig e. V. (Cäcilia Kogler), Essen-Kettwig, 29. 6. 2007.

[305] Vgl. Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Entschließung zu dem Antrag der Fraktion der CDU (Drucksache 12/2134): Für ein selbständiges Kettwig vom 26. 6. 1997, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Drucksache 12/2205, S. 2; Plenumssitzung vom 2. 10. 1997, in: Archiv Landtag NRW, 12. WP, Plenarprotokoll 12/68, S. 5604. Kettwig bildet bis heute zusammen mit Werden und Bredeney einen Stadtbezirk in Essen.

selbständigen und verantwortungsbewussten Staatsbürgern".[306] Hatte der „Kettwiger Kreis" damit in Bezug auf seine Rückgemeindungsbestrebungen auch keinen Erfolg, war sein Engagement dennoch nicht vergebens gewesen. Indem er vor Ort und auf Landesebene immer wieder auf negative Folgen der Neuordnung aufmerksam machte, drängte er Landesregierung und Landtag zum Handeln. Landeskabinett und Gesetzgeber reagierten auf diese Hinweise und Mahnungen zwar nicht mit der gewünschten Neuordnungsrevision, sie blieben aber dennoch nicht untätig. Obgleich die eingemeindeten Städte und Gemeinden nicht ihre kommunale Selbstständigkeit zurückerhielten, erfuhren sie mit dem Ausbau der Bezirksverfassung und der Stärkung der Stadtbezirke eine erhebliche Aufwertung innerhalb der Gesamtkommune.

[306] Klaus-Peter Hülder: Der Kommentar: „Rückgemeindung vom Tisch?", in: Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 3, S. 2.

VII. Zusammenfassende Analyse: Staatliche Planung und bürgerschaftlicher Eigensinn

Die kommunale Gebietsreform wurde als „Krieg der kommunalen Selbstverwaltung“[1] bezeichnet. Für die Untersuchung der Reform war die Frage leitend, wie die Bevölkerung auf die starke Reduzierung der Kommunen reagierte. Wo, wann und wie schalteten sich Bürger und Bürgerinnen in den von der Ministerialbürokratie gesteuerten und von der Landesregierung und dem Landtag getragenen Neuordnungsprozess ein? Dabei wurden sowohl das veränderte Bürgerengagement als auch die dadurch hervorgerufenen Reaktionen der offiziellen Amts- und Mandatsträger betrachtet. Von Interesse war, wie sich bürgerschaftliches Engagement und demokratische Partizipationsmöglichkeiten im Kontext der Gebietsreform veränderten.

Dass die kommunale Neugliederung einen ungeheuren „Kraftakt“[2] darstellte, der nicht ohne Widerstände durchzusetzen war, ließ u. a. die hohe Zahl von Gerichtsstreitfällen erkennen. Neben den politischen und strukturellen Besonderheiten in den einzelnen Bundesländern stellte sich dabei für den Reformgrad bzw. für das Durchsetzungspotenzial als wesentlich heraus, auf welcher Ebene die Reformbefürworter und -gegner aufeinandertrafen. In Schleswig-Holstein beispielsweise saßen sich die Konfliktparteien im Landtag in Form von Regierung und Opposition gegenüber, so dass weiträumige Neuordnungen bereits im Vorfeld blockiert wurden. Der Gesetzgeber griff nach der Kreisreform kaum in die Gemeindestruktur ein. In Nordrhein-Westfalen hingegen wurden großzügige Neugliederungen in einer Art Allparteienkoalition im Landesparlament verabschiedet: Alle im Landesparlament vertretenen Parteien sprachen sich für eine umfangreiche kommunale und staatliche Neugliederung des Landes aus. Die Auseinandersetzungen traten verstärkt auf kommunaler Ebene auf. Innerhalb Nordrhein-Westfalens kann damit kaum von einer einheitlichen Eingemeindungspraxis gesprochen werden, es muss insbesondere zwischen städtischen und ländlichen Regionen unterschieden werden.

In Hessen, wo zunächst mit der Funktionalreform begonnen worden war, galt es, in der anschließenden territorialen Neugliederungsdebatte zwischen den norddeutschen großflächigen Lösungen, wie z. B. in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, und dem süddeutschen Weg mit Verzicht auf weiträumige Zusammenlegungen abzuwägen. Zunächst wurde Letzterem der Vorzug gegeben, die Maßnahmen sollten unter der Prämisse der Freiwilligkeit durchgeführt werden. Erst 1971/72 begann die Phase der gesetzlichen Zusammenschlüsse und konkreten Neugliederungsregelungen.[3] Der ungeliebte Städtezusammenschluss „Lahn“ wurde

[1] Vorwort von Innenminister Willi Weyer, in: Der Innenminister NRW: Neue Städte, S. 3.

[2] So der Titel des von der Präsidentin des Landtags NRW herausgegebenen Sammelbandes zur kommunalen Neugliederung dreißig Jahre nach Abschluss der Reform. Zinnkann: Der Kraftakt.

[3] Vgl. Thieme/Prillwitz: Durchführung, S. 207, 220; vgl. ferner Koenig: Verwaltungsreform, S. 226–349.

allerdings 1979 per Gesetz wieder rückgängig gemacht. Während in Bundesländern wie Niedersachsen, Saarland, Bayern oder Hessen gesetzliche Korrekturen der Neuordnung erfolgten, sah der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen keine Notwendigkeit, aus politischen Gründen einmal getroffene Neuordnungsentscheidungen zu revidieren. Eine Ausnahme hiervon bildeten lediglich die Fälle, in denen ein Neuordnungsgesetz per Gerichtsurteil in Teilen für rechtswidrig befunden worden war. Die vollzogenen Korrekturen in Nordrhein-Westfalen waren allesamt vor dem Verfassungsgerichtshof in Münster erstritten worden.

1. Räumliche und zeitliche Faktoren einer Reform „von oben"

Reformstrategie

Die Gebiets- und Funktionalreform galt als Mittel einer gesellschaftlichen Modernisierung. Nach Vorstellung der Planer konnten durch Eingriffe in die kommunale Struktur des Landes die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse positiv beeinflusst werden. Zur Schaffung zukunftsfähiger Großstrukturen waren Einzelinteressen und Bedürfnisse einer Kommune dem staatlichen Gestaltungswillen und dem Wohl der Region unterzuordnen. Die Kommunen und auch Kreise hatten daher in den Reformjahren viel zu gewinnen oder zu verlieren. Städte wie Bielefeld, Bochum und Leverkusen gingen als „Oberzentren" vergrößert und gestärkt aus der Neuordnung hervor. Sie hatten einen erheblichen Zugewinn an Einwohnern und Fläche zu verzeichnen. Im Fall Bochum und Bielefeld wurde damit der seit 1965 bzw. 1969 erfahrene Bedeutungszuwachs als junge Universitätsstädte durch die Gebietsreform weiter verstärkt. Das schnell wachsende, finanzstarke Leverkusen wurde ebenso als Stadt in der Region, vor allem auch im Verhältnis gegenüber Köln, erheblich aufgewertet.

Andere Städte dagegen verloren ihre kommunale Selbstständigkeit. Diese Städte klagten sowohl über finanzielle und materielle Nachteile als auch über Statuseinbußen. Eigenständigkeit war ein Wert für sich, für den schon die Stadt des Mittelalters gekämpft hatte und der im 19. Jahrhundert mit der Selbstverwaltung der Städte wiederbelebt worden war. Neben älteren, traditionsbewussten Städten traf es aber auch gerade die jungen Kommunen, die erst wenige Jahre zuvor Stadtrechte erhalten hatten. Nach der erfahrenen Aufwertung musste die nachfolgende Degradierung zum Stadtteil besonders schmerzen.

Mit der Gebietsreform sollten größere und nach verwaltungsorganisatorischen, struktur- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten leistungsfähige Gebietseinheiten geschaffen werden.[4] Eigeninteressen und Traditionsbewusstsein der Kommunen standen den Zielvorstellungen der Landesregierung und Ministerialbürokratie gegenüber. Bei dem Hinweis auf gewachsene Strukturen und historische Zugehörigkeiten handelte es sich in der Regel jedoch lediglich um ein Defensivar-

[4] Vgl. Gscheidle: Deutsche Bundespost, S. 1265.

gument der von Auflösung und Zusammenschlüssen betroffenen Kommunen bzw. Bürgerschaft. Wurden als Argumente für einen bestimmten Gebietszuschnitt auch Dialektgrenzen, Konfessions- und Mentalitätsunterschiede, Naturgegebenheiten, Verwandtschafts- oder alte Handelsbeziehungen vorgebracht, mussten sich diese Darlegungen an den modernen Reformzielen messen lassen. Unter den Planern und Befürwortern der Neugliederung wurde ein Auseinanderreißen von historischen Einheiten zwar nicht angestrebt, aber billigend in Kauf genommen, wenn es für die Umsetzung des Gesamtkonzeptes erforderlich schien. Letztlich ausschlaggebend waren quantifizierbare Maßstäbe.

Zwar wurde neben dem Kriterium Effektivität auch das Kriterium Integration genannt, doch gingen nicht berechenbare oder quantifizierbare Gesichtspunkte in der Neuordnungsdiskussion schnell unter. Aspekte der Integration, wie örtliche Verbundenheit, Gemeinschaftsbewusstsein, politische Beteiligung, historische und traditionelle Bindungen, hatten es schwer, sich bei einer weitgehend auf Effektivität beziehenden Reform durchzusetzen. Sowohl in der vorbereitenden Planung als auch in der auf Landesebene geführten Diskussion hatten damit historische Dimensionen in der Regel nur eine schmückende und keine explorative Funktion. Die Landesregierung ließ keinen Zweifel an der Notwendigkeit einer Neuordnung des Landes. Detailfragen und konkrete Umsetzungsprobleme langweilten Ministerpräsident Kühn, wie er in seinen Lebenserinnerungen unmissverständlich ausführte: „[…] ob gar etwas Westfälisches rheinisch oder etwas Rheinisches westfälisch werden sollte“,[5] interessierte ihn nicht.

Wurde die Gebietsreform auch durch die Landespolitiker und durch die Politiker der großen Städte getragen, so waren Verwaltungsbeamte und Planungsexperten die eigentlichen Motoren des Reformprozesses. Bereits angesichts der für den Anstoß der Verwaltungsreform zentralen Bedeutung des Juristentages 1964 hatte sich gezeigt, dass Verwaltungsjuristen und -wissenschaftler und nicht etwa die politischen Parteien die treibende Kraft für die Einleitung der Reformen waren. Ministerialbeamte, aber auch leitende Kommunalbeamte aus den großen Stadt- und Kreisverwaltungen, griffen die neuen, in der Verwaltungswissenschaft entwickelten Modelle und Leitkriterien auf und übertrugen sie in die Praxis. Sie prägten die Reform und trieben sie auf Landes- und regionaler wie lokaler Ebene voran. Mit ihrem Fachwissen und ihrer Professionalität bei der Planung und Umsetzung fühlten sie sich einem Großteil der ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitiker und der Landtagsabgeordneten überlegen.[6] Die Masse der produzierten Gutachten, Stellungnahmen und Papiere war geeignet, die Aufnahmefähigkeit von Parlaments- und Ausschussmitgliedern auf eine harte Bewährungsprobe zu stellen und konnte gerade für kleinere Gemeinden eine „administrative Überforderung“[7] darstellen. Die intensive Beteiligung der politischen Parteien setzte erst im Rahmen

[5] Kühn: Aufbau, S. 334.

[6] Vgl. ferner Hiltrud Naßmacher: Die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaften, in: Gabriel: Kommunale Demokratie, S. 179–196, hier S. 179f.; Marx: Franz Meyers, S. 38f.; Rudzio: Das politische System, S. 376–381.

[7] Ellwein: Der Staat, S. 486, Anm. 21; vgl. auch Burg: Kommunalreformen, S. 278.

der Erstellung von Zeitrastern und konkreten Neuordnungsplänen ein. Zum Schluss beschäftigten sich der Landtag als Gesetzgeber und seine Ausschüsse mit einzelnen Neugliederungsmaßnahmen.

Die eigentlichen politischen Auseinandersetzungen fanden auf regionaler und lokaler Ebene statt und ließen dort die „Gefühle fiebern". Als die konkreten Auswirkungen der Reform schließlich weite Kreise der Bevölkerung erreichten, war der landesweite Neuordnungsprozess bereits in feste Bahnen gelenkt und weit fortgeschritten. Die Reformplaner und -befürworter verfügten aufgrund ihres fachlichen Hintergrundes und aufgrund ihrer frühzeitigen Beteiligung am Planungs- und Reformprozess über einen erheblichen Wissensvorsprung gegenüber den politischen Mandatsträgern und insbesondere auch gegenüber der Bevölkerung. Während Ministerial- und Verwaltungsbeamte wenig um ihre Position fürchten mussten, wenn sie die Neugliederung betrieben, gingen Politiker diesbezüglich nicht selten ungewisse Risiken hinsichtlich ihrer eigenen politischen Karriere ein. Für Landtagsabgeordnete und Ratsmitglieder konnte die Neugliederung mit persönlichen Nachteilen verbunden sein, sie hatten nicht zuletzt ihre Wiederwahl vor Augen. Wie stark dabei die Hauptverwaltungsbeamten vor Ort von der planungsoptimistischen Faszination größerer Verwaltungs- und Steuerungszellen ergriffen sein konnten, mag noch einmal ein vertrauliches Schreiben des Mindener Oberkreisdirektors Rosenbusch an Innenminister Weyer vom 9. Januar 1967 verdeutlichen. Darin vertrat der Oberkreisdirektor in Absprache mit den kreisangehörigen Stadt- und Amtsdirektoren die Auffassung, dass eine Gebietsreform dann betrieben werden sollte, wenn der Mut zu großen Lösungen bestand und Verwaltungseinheiten geschaffen würden, „die auch in 50 Jahren noch in der Lage" seien, „den Anforderungen zu genügen".[8] Seine eigenen Neuordnungsempfehlungen wollte er relativierend nur als Diskussionsgrundlage betrachtet wissen. Er hielt es auch nicht für zweckmäßig, seinen Vorschlag in irgendeiner Weise den Gemeinden und Gemeindeverbänden bekannt zu geben, „da eine derartige Unterrichtung zweifellos vorzeitig den Widerstand der Gemeindeparlamente herausforder[e]". Selbst der anfängliche Kritiker Klaus Schwickert, der die Auflösung seines Landkreises abgelehnt hatte, äußerte nach einem Positionswechsel zur Neuordnung in Bielefeld: „Wenn wir die größere kommunale Einheit […] sofort nach dem Kriege gehabt hätten, die Landschaft sähe heute anders – in mancher Hinsicht vermutlich besser – aus."[9]

Die Notwendigkeit einer Gebietsreform stand stets außer Frage. Einzelne Institutionen und Einrichtungen äußerten lediglich Bedenken gegen eine zu starke Gewichtung der wirtschaftlichen Effizienz von Planung, Verwaltung und Dienstleistung im Neugliederungsprozess, ohne eine kommunale Neuordnung jedoch grundsätzlich abzulehnen. Prinzipiell stellten sich auch die kleinen Gemeinden und Städte nicht gegen eine Neuordnung, sie wünschten lediglich „kleinere Groß-

[8] Hierzu und zu folgendem Zitat: Vertrauliches Schreiben des Oberkreisdirektors in Minden (Rosenbusch) an Innenminister Weyer zur kommunalen Neugliederung, Minden, 9.1.1967, in: AdsD, Nachlass John van Nes Ziegler.

[9] Abschiedsrede vor dem Kreistag in Bielefeld am 19.12.1972, in: Neue Westfälische vom 20.12.1972: Bezirksverfassung mit Leben erfüllen.

gemeinden“ bzw. überschaubare Einheitsgemeinden. Von Seiten der Kirchen wurde ausdrücklich davor gewarnt, Gemeinden und Städte einzig als Planungs-, Verwaltungs- und Versorgungsraum zu sehen und ihren Charakter als Lebensraum und als Freiraum für bürgerschaftliches Engagement zu vernachlässigen.[10]

Werden die Ergebnisse der Gebietsreformen betrachtet, so konstatierten unlängst die Verwaltungswissenschaftler Werner Thieme und Günther Prillwitz in ihrer Studie „Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform“, dass die Reform ohne wesentliche politische Hemmnisse in allen acht Flächenländern der Bundesrepublik umgesetzt worden sei: „Widerstände, die von verschiedenen Seiten ausgingen, haben im praktischen Ergebnis kaum eine Rolle gespielt, da die Grundsatzfrage nie ernstlich bestritten“[11] wurde. Obwohl bereits in den frühen 1970er Jahren der allgemeine reformoptimistische Glaube an die Planbarkeit von technischem und sozialem Fortschritt sichtbar nachließ, wurde die Gebietsreform nach dem in der Hochphase der Planungseuphorie aufgestellten Modell weiter durchgezogen. Die zunehmende Diskrepanz zwischen sozialkulturellem Wandel und administrativ wie politisch bedingtem Festhalten an modernistischer Planung ließ die Gebietsreform jedoch bei ihrem Abschluss 1975 „bereits in mancher Hinsicht überholt“[12] erscheinen.

Den eigentlichen Gesetzgebungsverfahren der acht Neugliederungsräume ging jeweils ein intensiver und langfristiger Abstimmungsprozess voraus. Es handelte sich um ein gestuftes und damit sehr effektives Verfahren: Bereisungs- und Anhörungstermine der Arbeitsgruppe „Kommunale Neugliederung“ im Innenministerium, ministerieller Neugliederungsvorschlag, Gesetzentwurf der Landesregierung und anschließendes parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren. Die intensive Aussprache und Erörterung der Pläne erfolgte vor allem in Expertengruppen, im Landtagsausschuss für Verwaltungsreform und im sogenannten Zehnerklub, in dem frühzeitig zentrale Neuordnungsfragen interfraktionell abgestimmt wurden. Sowohl vor dem Gesetzgebungsverfahren als auch während der parlamentarischen Beratungen wurden zentrale Neugliederungspunkte in und zwischen den Parteien diskutiert. Landesregierung und Opposition standen hinsichtlich der Lösung von Neuordnungsfragen – selbst bezüglich Detailfragen – in ständigem Kontakt. Um die Gebietsreform wie geplant umsetzen zu können, war es ihr „gemeinsames Anliegen […], daß nicht Zufallsmehrheiten im Landtag obsieg[t]en“.[13] Die Allparteienkoalition im Landtag, die grundsätzlich den Gedanken der Gebietsreform befürwortete, gewährleistete die notwendigen parlamentarischen Mehrheiten bei der Verabschiedung der Neugliederungsgesetze. Die Fronten verliefen damit weniger zwischen den politischen Parteien als vielmehr zwischen kommu-

[10] Präsides der Evangelischen Kirchen von Rheinland und Westfalen, Kirchliche Stellungnahme zu dem Vorschlag des Innenministers NRW zur Neuordnung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 12.1.1973, S.6, in: StdABo, ZA I D 2.

[11] Thieme/Prillwitz: Durchführung, S.74.

[12] Nonn: Politische Planung, S.76.

[13] Schreiben Heinrich Köpplers an Willi Weyer, Düsseldorf, 18.5.1973, in: ACDP, 01-258-014/1. Laut handschriftlicher Notiz vom 21.5.1973 wurde der Brief jedoch nicht abgeschickt.

naler und Landesebene. Für die betroffenen Gemeinden und Kreise stand die Neugliederung (Erhalt der Selbstständigkeit, Gebietserweiterung etc.) dabei zumeist jenseits parteipolitischer Erwägungen. Die Gruppen der Befürworter und der Gegner gingen quer durch alle Parteien.

In Anbetracht des enormen Ausmaßes der umfassenden kommunalen Neuordnung des Landes muss der zügige und vergleichsweise problemlose Ablauf der Reform überraschen. Innenminister Weyer hatte 1972 die schrittweise Durchführung der Neugliederung in acht Teilräume auch mit der Größe des Landes, der differenzierten Bevölkerungsverteilung und der Berücksichtigung regionaler Gesichtspunkte begründet.[14] Sein früherer Mitarbeiter im Innenministerium, Ministerialdirigent Heinz Köstering, bezeichnete dagegen später dieses Vorgehen als „Strategie", die „für das Gelingen des Vorhabens bedeutsam" gewesen sei: „Jeder wußte, daß die Neugliederung der Stadtlandschaft an Rhein und Ruhr im Interessenwiderstreit der kreisfreien Städte und Kreise zu einer politischen Zerreißprobe führen könnte. Deshalb wurden zunächst die Regionen um die „Oberzentren" Aachen (1972) und Bielefeld (1973) erfolgreich einer neuen Gemeinde- und Kreisgliederung zugeführt. In den übrigen sechs Neugliederungsräumen wurden die entsprechenden Gesetze so vorbereitet, daß sie gemeinsam am 1. Januar 1975 in Kraft treten konnten. […] Auf diese Weise gelang es, 80 Prozent aller Gemeinderäte und Kreistage zur Zustimmung zu den Neugliederungsvorschlägen der Landesregierung zu bewegen."[15]

Es erwies sich für eine zügige Durchführung der Reform als taktisch geschickt, die mit dem zweiten Neugliederungsprogramm durchzuführende tiefgreifende Veränderung der kommunalen Landkarte nach Räumen getrennt und zeitlich versetzt in acht Neugliederungsgesetzen umzusetzen: Auf diese Weise bildete sich weder in der Bevölkerung noch im Landtag eine starre, einheitliche Ablehnungsfront heraus. Insbesondere im Landesparlament war gewährleistet, dass pro Neuordnungsverfahren immer nur wenige Abgeordnete als Lokalpolitiker unmittelbar betroffen waren. Die Gruppe der Neuordnungsgegner setzte sich damit für jedes Gesetz neu zusammen, so dass der parteiübergreifende allgemeine Konsens zur Durchführung einer umfassenden Gebietsreform nicht gefährdet wurde. Die generell reformfreudig gesonnene Landtagsmehrheit konnte jeweils der einzelnen Gesetzesvorlage ohne lokalpolitische Rücksichtnahme zustimmen. Auf diese Weise konnte das große Reformvorhaben im Sprint durchgeführt werden.

Auf der Grundlage der frühen, letztlich reibungslosen Neuordnung des Raumes Bielefeld wurde die Gebietsreform sukzessive in ganz Nordrhein-Westfalen nach dem bewährten Muster vorangetrieben. Im Rahmen des Sennestadt-Urteils waren Landesregierung und Landtag in ihrer Vorgehensweise höchstrichterlich bestätigt worden. Der Modellcharakter der Region blieb dabei nicht auf die Planung und Umsetzung der Neuordnung beschränkt, sondern schloss auch die Folgenbewältigung nach Abschluss der Reform ein. In Bielefeld wurden früh Erfahrungen hinsichtlich der Einteilung der neu gebildeten Städte in Stadtbezirke gesammelt. Die Stadt hatte bereits vor der Änderung der kommunalverfassungsrechtlichen

[14] Innenminister NRW: Neugliederungsvorschlag Ruhrgebiet, S. 7.
[15] Köstering: Notwendige Reform, S. 8.



Abb. 25: Zeitgenössische Karikatur „Innenminister Weyer sprintet durch das Neugliederungsverfahren“

Grundlagen aufgrund von Neugliederungsgesetzen eine Bezirksverfassung erhalten. Kommunalpolitiker, Verwaltungsfachleute oder Bürger der in ihrer Selbstständigkeit bedrohten Städte konnten sich in Bielefeld einen Überblick über die rechtlichen, politischen und praktischen Konsequenzen einer vollzogenen Eingemeindung verschaffen. So informierten sich Journalisten und Zeitungsredakteure aus dem rheinischen Leverkusen und Opladen dort über die Erfahrungen mit der Gebietsreform und Bezirksverfassung, als die Neuordnung des Kölner Raums anstand.[16] Auch die von der Verfassungsbeschwerde Sennestadts ausgehende Signalwirkung für Reformkritiker und -befürworter wurde dadurch verstärkt, dass die beteiligten Gutachter, Prozessbevollmächtigten und Richter im Rahmen späterer Neuordnungsverfahren und -maßnahmen immer wieder aufeinandertrafen.

[16] Neue Westfälische vom 12.12.1974: Verwaltung weiter dezentralisieren; Westfalen-Blatt vom 21.12.1974: Leverkusener Journalisten berichten über ihre Eindrücke im neugeordneten Bielefelder Stadtgebiet.

Innerhalb des gesamten Neugliederungsprozesses fiel die Neuordnung des städtischen Ballungsraumes Köln-Leverkusen-Opladen in eine späte Phase. Als im rechtsrheinischen Raum zwischen Köln und Düsseldorf die konkrete Diskussion der Gebietsreform vor Ort einsetzte, war die Neuordnung in anderen Teilen des Landes schon weitgehend entschieden, so dass man in Leverkusen aus den Erfahrungen anderer Städte lernen konnte. Am Beispiel Leverkusens lässt sich dabei sehr deutlich die Dynamik ablesen, die dem Reformprozess der kommunalen Neugliederung auf lokaler und regionaler Ebene innewohnte. Damit die junge Industriestadt nicht von der Rheinmetropole Köln vereinnahmt wurde, musste sie selbst wachsen. Um „Oberzentrum" zu werden, artikulierte sie weitreichende Expansionswünsche. Dass die in ihrer Selbstständigkeit bedrohten Kommunen gewissermaßen in einer Flucht nach vorne Gebietsansprüche auf Kosten ihrer (kleineren) Nachbarn erhoben, lässt sich auch in anderen Neuordnungsräumen beobachten. Sehr deutlich wird dieser Dominoeffekt etwa im Ruhrgebiet. Dort standen sich auf engem Raum gleich 16 selbstbewusste bis eigenwillige kreisfreie Städte gegenüber, die um ihr kommunales Überleben kämpften. Somit traf der Vorwurf des Kirchturmdenkens dort zu, wo Kommunen aus egoistischen Gründen Nachbargemeinden das zumuteten, was sie für sich selbst energisch ablehnten.

Wird der Blick auf die kommunale Neugliederung als Teil einer umfassenden Verwaltungsreform gerichtet, so handelte es sich in der Tat um ein gigantisches Reformprojekt; mit Blick auf die Funktionalreform mit dem angestrebten Neuzuschnitt der Mittelinstanzen kam die Reform jedoch über kleinere Nachbesserungen nicht hinaus. Die für die achte Legislaturperiode (1975-1980) vorgesehene große Funktionalreform blieb in den Anfängen stecken.[17] Die Verwaltungsreform stellte sich damit zum einen als „Jahrhundertwerk"[18] und zum anderen als „Mini-Reform"[19] dar. Insbesondere der Widerstand der kleineren und mittleren Städte und der Einwand, die neuen Superstädte würden vom ländlich geprägten Umland isoliert, brachten den Rietdorf-Plan zu Fall. Auch die Idee einer „Weltstadt Ruhr" konnte nicht realisiert werden. Als Gründe sind zum einen die starken Eigeninteressen der durch die Neuordnung sogar noch aufgewerteten größeren Städte des Ruhrgebiets samt historischer Städtekonkurrenz zu nennen. Die Verbundenheit der Bürger und Kommunalvertreter mit ihrer Stadt war größer als die Sorge um die Region. Die lokale Identität „Heimatstadt" überwog die regionale Identität „Ruhrgebiet". Zum anderen waren erhebliche Beharrungstendenzen der starken und einflussreichen Mittelinstanzen, der Landschaftsverbände und Regierungsbezirke, festzustellen.

Es erwiesen sich damit sowohl „von oben" gesetzte als auch „von unten" bestimmte Faktoren als hinderlich für eine administrative Zusammenführung des Ruhrgebiets: Als von oben gesetzte Struktur ist die Aufteilung des Ruhrgebiets auf

[17] Vgl. Heinz Köstering: Die kreisangehörigen Gemeinden in der Funktionalreform der 8. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen, in: Städte- und Gemeinderat 33 (1979), S. 270–282; siehe ferner Düding: Volkspartei, S. 130–149; Ellwein: Der Staat, S. 489f.

[18] Brunn/Reulecke: Kleine Geschichte, S. 171.

[19] Düding: Volkspartei, S. 130.

drei Regierungsbezirke (Münster, Arnsberg und Düsseldorf) und zwei Landschaftsverbände (Rheinland und Westfalen-Lippe) sowie die damit verbundene – und immer wieder vor Ort beklagte – Steuerung von oben und von außen anzuführen. Von unten stand gewissermaßen der Städteegoismus einer Einigung im Weg. In der heißen, letzten Neuordnungsphase erhoben so gut wie alle Städte weitreichende Gebietsansprüche, oder sie forderten – wie insbesondere die kleineren kreisfreien Städte des Ruhrgebiets – einen eigenen Kommunalverband für die Region, um den Verlust ihrer Selbstständigkeit oder Kreisfreiheit zu vermeiden. Zudem wurden, so Franz Ronneberger bereits 1966, die „zahlreichen Willenszentren […] durch die beiden Ellipsenschwerpunkte Essen und Dortmund polarisiert“.[20] Die denkbaren Vorbehalte der Landesregierung gegenüber einer herausragenden Stellung eines geeinten Ruhrgebiets im Land taten ein Übriges. Die Reformdiskussionen und Auseinandersetzungen waren eben nicht nur durch Fragen des Raumbewusstseins, sondern auch durch konkrete Machtinteressen geprägt.

Die entgegen verwaltungswissenschaftlichen Konzepten vorgenommene zeitliche Trennung von Gebiets- und Funktionalreform blieb nicht folgenlos. So konnte die vorgebrachte Begründung für umfangreiche Neuordnungen in den Randbereichen städtischer Ballungsgebiete nur schwer überzeugen. Das Argument, dass innerhalb eines Kreises die Stadt-Umland-Problematik nicht zu lösen war, musste ins Leere laufen, wenn die konkrete Benennung der Kreisaufgaben erst später in der nachfolgenden Legislaturperiode im Rahmen der Funktionalreform erfolgen sollte. Bezüglich der Funktionalreform ist dann „weniger Spektakuläres geschehen“, wie Thomas Ellwein es formulierte, „weil der Druck des Bevölkerungswachstums zurückging und die finanziellen Spielräume enger wurden“.[21] Mitte der 1970er Jahre hatten sich damit die gesellschaftlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen für eine Reform geändert.

Rationalität versus Emotionalität?

Die in den 1960er Jahren unter der Prämisse einer wissenschaftlich begründeten Notwendigkeit in Gang gesetzte und bis Mitte der 1970er Jahre umgesetzte kommunale Neugliederung bedeutete einen unmittelbaren, tiefen Eingriff in die Lebenswelt der betroffenen Bevölkerung. Bereits die Gegenüberstellung von verschiedenen Interessen, der Maximierung bzw. Optimierung von Verwaltungsrationalität und -effektivität einerseits und der Bewahrung gewachsener lokaler, bürgerlicher Identifikation andererseits, lassen das Konfliktpotenzial der Reform deutlich hervortreten. Die Reformdebatte scheint dabei lange Zeit von den mehr funktionalen, auf Verbesserung der Effektivität der Verwaltung gerichteten Maßstäben dominiert gewesen zu sein. Diese an den Leitbildern moderner Verwaltungswissenschaft, Raumordnung und Landesplanung jener Jahre orientierten Argumente kamen vor Ort anscheinend nicht an. Vielmehr bestimmten nicht sel-

[20] So Franz Ronneberger in seinem Vortrag anlässlich des kommunalpolitischen Abends des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk am 5.5.1966, Franz Ronneberger: Regionalbewußtsein und Regionalverwaltung im Ruhrgebiet, Essen 1966, S.17f.

[21] Ellwein: Der Staat, S.490.

ten historisch gewachsene, traditionell oder wirtschaftlich begründete Gegebenheiten und ein emotionales Unbehagen gegen einzelne Neuordnungsmaßnahmen die lokale Auseinandersetzung mit der Gebietsreform. Die Gegner jeglicher Art von Zusammenschlüssen befürchteten eine Vernachlässigung der in „seelenlosen Mammutgebilden" aufgehenden Kommunen und dadurch bedingt ein Zurückbleiben in ihrer Entwicklung. Sprachen die einen von leistungsfähigen Superstädten und Zusammenschlüssen und verurteilten lokale Bedenken als „Kirchturmpolitik", so qualifizierten die anderen die Planung der Großgebilde als „Gigantomanie" ab.

Aus Sicht der Neuordnungsplaner und Reformer war unter Beteiligung der betroffenen Kommunen mit penibler Sorgfalt bei der Datenerhebung und Auswertung gearbeitet worden. Sie sahen sich als unparteiische, über Partikularinteressen stehende, rational kalkulierende Experten und Problemlöser. Die Mitarbeiter der Neugliederungsgruppe im Innenministerium hatten bis 1971 rund 1900 Dienstreisen absolviert, um mit den Betroffenen zu sprechen.[22] Die Experten bemühten sich bei der Erarbeitung der Neugliederungspläne und Gesetzentwürfe um größtmögliche Objektivität, indem sie sich streng an wissenschaftlichen Kriterien und Standards orientierten.[23] Die große Mehrheit der Ministerialbeamten und Landespolitiker war der festen Überzeugung, dass ein sorgfältigeres, gründlicheres und sachgerechteres Verfahren als das durch Strukturdatenerfassungen, Anhörungen, Bereisungen etc. praktizierte kaum vorstellbar sei. Engstirniges Kirchturmdenken sollte durch vorausschauende Politik und Planung überwunden werden. Diese Einstellung korrespondiert mit dem von Dieter Düding in seiner politischen Biografie Heinz Kühns herausgestellten „kultivierten Elite-Denken", das sich u. a. in einem „stark personalisierten Verhältnis von Politik" und letztlich auch im Vertrauen auf Expertenwissen äußerte.[24] Dass es sich bei dieser Einstellung nicht um eine Einzelerscheinung, sondern um ein verbreitetes Denkmuster innerhalb der damaligen Landespolitik handelte, belegen Äußerungen von Kühns Amts- und Politikkollegen.[25]

Subjektivität war danach erst durch die Diskussionen im Landtag mit den Zugeständnissen an einzelne Städte und Gemeinden ins Verfahren gelangt. Die Diskussion über die Neuordnungsvorschläge war letztlich nicht nur verwaltungstechnisch und wirtschaftsstrategisch geführt worden, sondern hatte darüber hinaus auch politische und emotionale Qualität. Die lokalpolitische Willensartikulation blieb nicht ungehört und der jeweilige parlamentarische Vertreter setzte sich im Landtag auch häufig energisch für die Interessen seiner Kommune bzw. seines Wahlkreises ein. Dass einzelne Landtagsabgeordnete im Rahmen der strengen

[22] Vgl. Walter Giott: Der Mond von Wanne-Eickel scheint künftig über Bochum, in: Bild am Sonntag vom 4. 6. 1972.

[23] Vgl. allgemein Gabriele Metzler: Versachlichung statt Interessenpolitik. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Fisch/Rudloff: Experten, S. 127–152; Winfried Süß: „Rationale Politik" durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1966–1975, in: ebd., S. 329–348.

[24] Düding: Heinz Kühn, S. 213.

[25] Vgl. Kap. II.5., IV.2.

Neuordnungsvorgaben versuchten, das Optimum für ihre Entsendungskommune herauszuholen, liegt nahe und muss nicht verwundern. Landespolitiker und Landtagsabgeordnete mit kommunalem Mandat pendelten zwischen Lokalpatriotismus und Wahlkreisverpflichtungen einerseits und landespolitischer Parteiräson andererseits, ehe im Düsseldorfer Landtag die Neugliederungsgesetze verabschiedet wurden. Kommunen, die über keine starke Stimme im Landesparlament verfügten, hatten es entsprechend schwerer, ihre Interessen nachhaltig zu vertreten. So fand es auch der reformkritische Landtagsabgeordnete Michael Hereth (SPD) in der dritten Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes auffällig, dass sich lediglich noch die zwei kreisfreien Städte Gladbeck und Wattenscheid wehrten, die keinen Abgeordneten im Landtag hatten.[26]

Lief das Neuordnungsverfahren nun auch für alle Neugliederungsräume in ähnlicher Weise ab, so sind bei der Reformumsetzung dennoch Unterschiede deutlich geworden. Die Durchsetzungsmöglichkeiten der von der Bundes- und Landespolitik gewollten und von der Ministerialverwaltung geplanten Gebietsreform im Sinne einer Planung „von oben“ waren von räumlichen und zeitlichen Faktoren abhängig. Im Raum Bielefeld, der früh neu gegliedert wurde, konnte die kommunale Gebietsreform aus Sicht der Planer im Vergleich zu anderen Neuordnungsräumen großzügig umgesetzt werden. Dort schien die Bevölkerung kaum unmittelbar Anteil an der öffentlichen Neuordnungsdiskussion genommen zu haben. Ein in weiten Kreisen der Bevölkerung vorzufindendes und auf verschiedenen Säulen der lokalen Gesellschaft fußendes bürgerliches Engagement gegen die Gebietsreform wie bei der späteren Neuordnung im Ruhrgebiet ließ sich in Bielefeld nicht konstatieren. Vielmehr hatten zahlreiche Kommunen des Landkreises bereits im Vorfeld der Neuordnung Gebietsänderungsverträge mit der Stadt Bielefeld abgeschlossen, ohne dass dies in der öffentlichen Diskussion besonders heftig thematisiert worden war. Spätere Neugliederungsmaßnahmen verliefen weitaus konfliktreicher.

Zwar wehrte sich der Landkreis gegen seine Auflösung und die Gemeinde Jöllenbeck sowie die Städte Brackwede und Sennestadt taten sich mit dem Verlust der Selbstständigkeit schwer. Ein ausgeprägtes Bürgerengagement gegen den Zusammenschluss mit Bielefeld ist aber nicht ersichtlich. Selbst die von einzelnen Vereinen oder Gruppen vor Ort durchgeführten Aktionen, wie die Sammlung von Unterschriften oder die Organisation von Informationsveranstaltungen, blieben trotz ihrer vor Ort erregten Aufmerksamkeit eher isoliert und punktuell. Die Debatten und Auseinandersetzungen zur Neuordnung verliefen überwiegend innerhalb der verfassungsmäßigen kommunalen Gremien. Ein aktives Einbeziehen der Bevölkerung, z. B. durch Bürgerbefragungen, wurde von Jöllenbecks Bürgermeister Herbert Gießelmann sogar mit Verweis auf die vollzogene Entscheidungsfindung im Rat ausdrücklich abgelehnt.[27] Die politischen

[26] Vgl. 3. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 8. 5. 1972, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/100, S. 4067 f.

[27] Westfalen-Blatt vom 9. 9. 1972: Gegen Volksbefragung in der Gemeinde Jöllenbeck; Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 19. 12. 1973: Bürger fragen immer lauter: Darf man uns einfach verkaufen?

Repräsentanten der Landkreiskommunen setzten ihre Hoffnung auf die Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten, und insbesondere Sennestadt vertraute auf den juristischen Instanzenzug.

Bei den späteren, in den städtischen Ballungszentren an Rhein und Ruhr vorgenommenen Neuordnungen zeigte sich ein anderes Bild. Die Initiativen und Aktionen gegen Neugliederungsmaßnahmen nahmen dort Züge einer gesellschaftlichen Partizipations- und Protestbewegung an: „Gewöhnliche" Bürger und Bürgerinnen schienen von „1968" als Symbol politischer und gesellschaftlicher Umbrüche gelernt zu haben. Die enorme Resonanz, die Massenhaftigkeit des schriftlichen Niederschlages ihres Protests, die Vielfalt der Argumente und die differenzierte Auseinandersetzung mit verschiedenen Standpunkten zeugen hiervon. Über konventionelle Formen der Unmutsäußerungen auf Vortrags- und Diskussionsabenden in öffentlichen Sälen oder Stadthallen unter Einbezug örtlicher Spielmannszüge, Schützenvereine etc. hinaus bedienten sich Angehörige der bürgerlichen Mittelschicht zunehmend der aus den neuen sozialen Bewegungen bekannten Protestformen und Partizipationsmöglichkeiten. Sie organisierten Unterschriftensammlungen, Flugblattaktionen, öffentliche Informationsveranstaltungen sowie öffentliche Kundgebungen und Demonstrationen. Über gezielte Protestaktionen und spektakuläre Aktionsformen (symbolische Beschilderung der Stadt, Schweigemarsch, Stadt- und Sportfeste, Störung der Landtagssitzung) erreichten sie eine große mediale Aufmerksamkeit. Die Gruppe der engagierten und mobilisierten Bürger und Bürgerinnen war gesellschaftlich durchmischt.[28] Nicht selten hatten die Protestveranstaltungen Volksfestcharakter. Insbesondere die Bevölkerung in Städten mittlerer Größe, die sich durch den Flächenbedarf der benachbarten Großstädte gefährdet sah, zeigte eine hohe Bereitschaft zu unkonventioneller Partizipation im Sinne einer Politikbeeinflussung außerhalb der vom Institutionensystem angebotenen Formen und Wege.

Die seit Anfang der 1970er Jahre nicht nur im Zuge der Gebietsreform, sondern allgemein auf kommunaler Ebene überall entstehenden Bürgerinitiativen ließen Zeitgenossen von einer Bürgerinitiativbewegung im Sinne einer sozialen Bewegung sprechen.[29] Als sich die Neuordnungspläne konkretisierten und ihre Auswirkungen vor Ort absehbar wurden, schlossen sich Bürger und Bürgerinnen in Aktionsgemeinschaften und Bürgerinitiativen zusammen. Dabei wurde die Bildung von lokalen Bürgerinitiativen häufig in Abgrenzung zu den etablierten politisch-administrativen Systemen einer Kommune betrachtet. In diesem Sinne stellten Bürgerinitiativen zumeist einen Gegenpol zu den verfassungsmäßigen Institutionen dar, die häufig für nur unzureichend geeignet gehalten wurden, sich des konkreten Problems anzunehmen.[30] Bei den Bürger- und Protestinitiativen zur Abwendung einzelner Neuordnungsformen handelte es sich allerdings weniger um einen Gegenpol zu Stadtverwaltung und Stadtrat, sondern vielmehr um eine

[28] Vgl. Klaus Dammann: „Gebietsreformen" in der BRD: Ursachen und Folgen (1), in: Brandes/Hirsch/Roth: Leben, S. 193–202, hier S. 199.
[29] Vgl. Mayer-Tasch: Die Bürgerinitiativbewegung, S. 13–20, 142–144; Rucht: Die Bürgerinitiativbewegung, S. 57–82.
[30] Vgl. Albertin/Wersebe: Erfahrungen, S. 3f.

Unterstützung und Verstärkung der bereits von den offiziellen kommunalen Repräsentationsorganen artikulierten Ablehnung von Eingemeindungen und Zusammenschlüssen. So gingen die Protestinitiativen aus der Bürgerschaft zumeist mit dem von den politischen Entscheidungsgremien und Stadtrepräsentanten artikulierten offiziellen Protest einher.

Stellten die jeweiligen Initiativen dabei nach außen auch gerne ihren Charakter als Bürgervereinigung in den Vordergrund, so erhielten sie nicht selten Unterstützung durch die städtischen Mandatsträger und Repräsentationsgremien, was sich als besonders eindrucksvoll und effektiv erwies. Losungen und Kampfparolen wie „Hände weg von Wattenscheid“ oder „LEV muß leben“ richteten sich dabei sowohl gegen den kommunalen Nachbarn als auch gegen die für die Reform politisch Verantwortlichen in der Landeshauptstadt.

Im Fall Leverkusen nahm die Bevölkerung erst spät – im Laufe des Jahres 1974 – aktiv Anteil an der Neuordnungsdiskussion. Im August formierte sich eine von Stadtverwaltung und Bayer AG gestützte, durch Personen des öffentlichen Lebens in die Bürgerschaft getragene, breite Phalanx zur Abwehr von Eingemeindungsforderungen der Nachbarn. Die Bedrohung von außen durch die große Nachbarstadt Köln war für Leverkusen letztlich identitätsstiftend bzw. -markierend, so dass die Bevölkerung in diesen für die Stadt existenziellen Wochen nicht nur ihr Herz für die junge Chemiestadt gezeigt, sondern nicht selten wohl auch erst gefunden hatte. Überrascht von dem großen Rückhalt der Aktion „LEV muß leben“ in der Bevölkerung, sprach der Vorsitzende der Aktion Willi Holdorf von einer Initiative „mit Herz, das die Leverkusener mit einem Mal für ihre Stadt entdeckt“[31] hätten. Protestaktionen im Neuordnungskampf beförderten oder waren gar konstituierend für die soziale und politische Identifikation der Einwohner mit ihrer Stadt. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass der Bayer-Konzern nicht nur integrierend und identitätsstiftend für die Stadt war, sondern im Reformprozess auch mobilisierend auf seine Beschäftigten – und damit auf die Bürger und Bürgerinnen der Stadt – einwirkte.

Die Einwohner einer Stadt konnten demnach von einzelnen Interessengruppen aus der Verwaltung oder Wirtschaft im Abwehrkampf gegen einzelne Neuordnungsmaßnahmen nicht nur mobilisiert, sondern auch instrumentalisiert werden, um den eigenen Wünschen und Forderungen Nachdruck zu verleihen. Sollte der Protest erfolgreich sein, musste er von der Bürgerschaft mitgetragen werden. Immer wieder und insbesondere im Rahmen der Verfassungsbeschwerde Sennestadts war fehlendes Bürgerengagement gegen den Verlust der Selbstständigkeit als Legitimation für diese Neugliederungsmaßnahme gewertet worden. Das „offizielle Leverkusen“ wie Ratsmitglieder, Verwaltung und Parteien, aber auch die Bayer AG, agierten im Hintergrund, da das Protestprogramm nicht den Anschein „amtlicher oder wirtschaftlicher Steuerung“ erwecken durfte. Inwieweit die Bevölkerung auch von sich aus aktiv wurde, lässt sich nur schwer beurteilen. Ob Personen als Bürger Leverkusens oder als Bayer-Mitarbeiter mobilisiert wurden, ist kaum zu trennen, da die Entwicklung der Stadt und des Konzerns als Hauptar-

[31] Zit. nach Bauschen: Opladen, S. 141 f.

beitgeber und -gewerbesteuerzahler eng miteinander verwoben waren. Allerdings ist unstrittig, dass die durch die Bayer AG geschaffenen Netzwerke, wie Kultursponsoring, Sportförderung oder überhaupt die Vereinsstrukturen innerhalb des Werkes, die Kommunikation und Mobilisierung erleichterten.

Im Laufe des Neugliederungsverfahrens realisierten damit die von der Neuordnung Betroffenen – dies gilt sowohl für die Bevölkerung als auch für Vertreter aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft –, dass dem nach außen getragenen Bürgerwillen ein Eigenwert in den Auseinandersetzungen um die Reform zukam. Anders als etwa die kaum fassbare „Meinung der Straße" konnte die durch Unterschriftenlisten, Bürgerbefragungen oder Veranstaltungsteilnehmerlisten dokumentierte Meinungsäußerung aus der Bevölkerung ein durchaus gewichtiges Argument in der Neuordnungsdiskussion darstellen. Wollten Landesregierung und Landtag die Legitimation der Gebietsreform nicht gefährden, konnten sie den auf diese Weise deutlich artikulierten Bürgerwillen kaum gänzlich ignorieren.

Das Beispiel Leverkusen hat darüber hinaus einen weiteren, wichtigen Aspekt der Neugliederungsauseinandersetzung offengelegt: Neben der zum Teil erfolgten strategischen Mobilisierung der Bevölkerung ist die Reichweite der Forderungen deutlich hervorgetreten. In der Regel wurde die Neugliederung nicht generell abgelehnt, sondern nur die konkreten Gebietsforderungen der Nachbarn. Die Unzufriedenheit mit staatlichem Handeln rief in der Bevölkerung also erst unkonventionelles Protesthalten hervor, als eine konkrete Betroffenheit vorlag. Es bestand demnach kein abstrakter Wertekonflikt zwischen Bürger und Staat. Es sollte lediglich ein konkreter „obrigkeitlicher" Eingriff in traditionelle oder sozialgebundene Lebenswelten, der als existenziell bedrohlich empfunden wurde, abgewendet werden. Die verfolgten Ziele der Protestinitiativen waren demnach – sieht man zunächst einmal von der landesweiten Forderung der „Aktion Bürgerwille" ab – in erster Linie lokal und nicht überregional ausgerichtet.[32] Durchgängig ging es nur darum, für eine bestimmte Kommune eine konkrete Neuordnungsmaßnahme abzuwenden. Ein derart reduziertes Interesse war nur beschränkt verallgemeinerungsfähig.

Die lokalen Interessen und die Sorge um das Wohl der jeweils eigenen Stadt waren für die Bürger und Bürgerinnen handlungsleitender als die Identifikation mit der Region oder gar mit dem Bundesland.[33] Obwohl die „Aktion Bürgerwille" sich landesweit für das Volksbegehren engagierte und eine stärkere Mitbestimmung der Bevölkerung und damit eine Änderung des Neuordnungsverfahrens

[32] Vgl. ferner Oscar W. Gabriel: Von der Ein-Punkt-Aktion zur sozialen Bewegung? Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik, in: ders.: Bürgerbeteiligung, S. 271–304, hier S. 302–304.

[33] Vgl. hierzu etwa Heribert Meffert/Christian Ebert: Marke Westfalen. Grundlagen des identitätsorientierten Regionenmarketing und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Ibbenbüren 2003, S. 16–19; siehe auch Peter Schöller: Stadt- und Regionalbewußtsein im Ruhrgebiet – Fragen und Forschungsansätze, in: Essener Geographische Arbeiten, Sonderband 1, Festgabe aus Anlaß des 65. Geburtstages von Dieter Weis, Essen 1986, S. 37–62; Paul Reuber: Heimat in der Großstadt. Eine sozialgeographische Studie zu Raumbezug und Entstehung von Ortsbindung am Beispiel Kölns und seiner Stadtviertel, Köln 1993.

forderte, trifft dieser Befund letztlich auch auf sie zu. Die das Volksbegehren unterstützenden Bürgerinitiativen betrachteten das Plebiszit vornehmlich als ein Instrument, die Selbstständigkeit der „eigenen“ Kommune zu erhalten. Die Durchsetzung der zweiten, auf das Ruhrgebiet bezogenen Forderung nach einem Kommunalverband scheiterte nicht zuletzt an den starken Eigeninteressen der dortigen Städte. Ein allgemeiner Protest gegen die Art der Planungspolitik und die mangelnde Bürgerbeteiligung bei der Entscheidungsfindung ist nicht ersichtlich. Da die Gebietsreform darüber hinaus von den Ländern eigenverantwortlich durchgeführt wurde und demzufolge in allen Bundesländern zeitlich und inhaltlich unterschiedlich ablief, gab es nicht nur keine landesweite, sondern auch keine bundesweite Koalition gegen die Neugliederung.[34]

Der Glaube an die wirtschaftliche und gesellschaftliche Leistungsfähigkeit sowie der Stolz auf die traditionsreiche Geschichte der Heimatstadt – ungeachtet dessen, ob sie es durch Geburt oder Zuzug geworden war – ließ die Bevölkerung für ihre Stadt kämpfen. Die allgemein bestehende hohe Identifikation mit dem Wohnort und die weniger starke Bindung an die Region oder das Land finden ihre Bestätigung in anderen Studien. Singt auch der Musiker Herbert Grönemeyer „Heimat ist kein Ort, Heimat ist ein Gefühl“,[35] so lassen sich doch in der Bevölkerung unterschiedliche Identifikationsgrade mit lokalen, regionalen und nationalen Raumeinheiten feststellen. Die Betriebswirte und Marketingexperten Heribert Meffert und Christian Ebert wiesen in ihrer Studie aus dem Jahr 2003 anhand ausgewählter Städte in Westfalen nach, dass die Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrem Wohnort höher ist als die mit der Region oder dem Land Nordrhein-Westfalen oder auch dem Geburtsort.[36] Entsprechend interessierte die Bevölkerung im Kampf um die Neuordnung vor allem das Wohl der eigenen Stadt. Die von den Reformern vorgebrachte, auf den größeren Raum, auf die Region bezogene Argumentation und Verteidigung der Neuordnung musste hier ins Leere laufen, sofern Vorteile für die einzelne Stadt nicht sichtbar wurden oder überhaupt nicht bestanden.

Das Konfliktpotenzial, das durch die Gebietsreform überraschend freigesetzt wurde, speiste sich demnach aus einer bis dahin unbekannten und deshalb zeitgenössisch auch nicht vermuteten Wurzel, nämlich aus der kollektiven Markierung lokaler und regionaler Identitäten. Obgleich der ökonomische oder politisch definierte Verteilungskampf nicht zu vernachlässigen ist, ging es auch um Fragen des Heimat- und Bürgerbewusstseins. Die Neuordnung betraf die Bürger unmittelbar in ihrer Lebenswelt. Es handelte sich um einen Eingriff in ihre Heimat, die sowohl als individuelle als auch als kollektive (Selbst-)Verortung von Menschen in ihren Räumen und ihren Zeiten zu verstehen ist.

[34] Vgl. Henkel/Tiggemann: Eine Nachbetrachtung, S. 114f.
[35] Herbert Grönemeyer: Album „Stand der Dinge“ aus dem Jahre 2001 mit dem Song „Heimat“.
[36] Meffert/Ebert: Marke, S. 16–19. Vgl. ferner Heribert Meffert: Regionenmarketing Münsterland. Ansatzpunkte auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung, Münster 1991; Saldern: Inszenierter Stolz, S. 30f., insbes. Anm. 6.

2. Bürger wagen „mehr Demokratie"

Bürger und Bürgerwille

Hatte es bei allen Neuordnungswellen im letzten Jahrhundert auch immer ein aktives Bürgerengagement in verschiedenen Formen gegeben, so markieren die im Zuge der Gebietsreform gebildeten Bürgerinitiativen sowohl in der politischen Stadtkultur als auch in der Geschichte der Bundesrepublik einen historischen Einschnitt. Der politische, soziale und kulturelle Wandel in der bundesrepublikanischen Gesellschaft in den 1960er und 1970er Jahren zeichnete sich deutlich an den Auseinandersetzungen mit der kommunalen Neugliederung ab. Während die etablierten politischen Akteure in dieser Zeit häufig noch stark von einem an Institutionen orientierten, repräsentativ-demokratischen Staatsbild geprägt waren und sich am Leitbild des treuen bzw. gefügigen Staatsbürgers orientierten, dessen politische Mitbestimmung sich auf verfahrensgeregelte Formen wie Wahlen beschränkte, entwickelte sich in der mobilisierten Bevölkerung zunehmend ein basis- bzw. direktdemokratisches Staatsverständnis.

Die Aktionsgemeinschaften und Bürgerinitiativen gegen die Neuordnung bezogen Presse- und Medienstellen in ihren Kampf gegen Eingemeindungen und Zusammenschlüsse ein. Sitzungen und Arbeitstreffen der „Aktion Bürgerwille" oder später des „Kettwiger Kreises" wurden von zahlreichen Presseterminen und -mitteilungen begleitet.[37] Die Reformkritiker richteten sich mit öffentlichen Briefen an einzelne Mitglieder der Landesregierung und an Landespolitiker. Entsprechende Antwortschreiben wurden über die Tagespresse der Öffentlichkeit zugeleitet.

Gleichzeitig versuchten die von der bürgerlichen Mitte getragenen Protest- und Bürgerinitiativen mit Hilfe der Medien ihr äußeres Erscheinungsbild zu beeinflussen. Indem sie nicht nur die Legitimität, sondern auch Legalität ihres Neuordnungsengagements und des Volksbegehrens hervorhoben, grenzten sie sich von anderen gesellschaftlichen Protesten und vor allem von Extremisten ab. Nicht selten bedienten sich die Initiativen dabei einer Werbeagentur. Erhielt die „Aktion Bürgerwille" beispielsweise auch keine Fernsehsendezeit, um aktiv für das Volksbegehren zu werben, so verstand sie es, ihre Aktivitäten medienwirksam in Szene zu setzen, so dass im Rahmen der laufenden Berichterstattung über sie und ihr Anliegen informiert wurde. Bürger bzw. bürgerliche Interessenvertretungen lernten damit im Laufe der Gebietsreform, sich zunehmend Gehör zu verschaffen und „Bürgerwillen" effektiver zu artikulieren.

Aus den Reihen der Ministerialbeamten und Parteipolitiker wurde der Vorwurf erhoben, dass die Bürgerinitiativen z. B. durch tendenziöse Bürgerbefragungen eine Emotionalisierung der Neuordnung betrieben. Einem großen Teil der politischen Mandatsträger blieben die Forderungen und Protestmaßnahmen vor Ort unverständlich. Es bestand noch kein Verständnis dafür, dass die Bürgervereinigungen – im Gegensatz zu den etablierten Entscheidungsträgern – darauf angewiesen waren, stärker an Emotionen zu appellieren und ihre Mitglieder und Mit-

[37] Vgl. Kap. III. 2.; VI. 1.

streiter durch Aktionen zu motivieren. Die Informierung der Bürger durch Flugblätter und Vorträge, Demonstrationen und kritische Stellungnahmen sowie die intensive Zusammenarbeit mit der Presse stellten neben der Überzeugungsarbeit bei den Politikern unverzichtbare Elemente der Vorgehens- und Arbeitsweise der Bürgerinitiativen dar.[38]

War noch zu Beginn der Neuordnung im Innenministerium davon ausgegangen worden, dass vor allem bei der älteren Bevölkerung Beharrungstendenzen und Reformwiderstände bestanden,[39] zeigte die Durchführung der Neuordnung ein anderes Bild. Der größte Widerstand aus der Bevölkerung wurde von Männern mittleren Alters organisiert. So waren die Hauptakteure der „Aktion Bürgerwille“ zwischen 30 und 50 Jahre alt. Den reformfreudigen und emsigen Verwaltungsfachleuten und promovierten Juristen im Innenministerium und in den Großstadtverwaltungen stand damit eine, wenn überhaupt, nur unwesentlich jüngere Schar von nicht weniger entschlossenen, engagierten und sachkundigen Bürgern gegenüber. Auch im Landtag waren es hauptsächlich Abgeordnete dieser Alterskohorte, die sich offen und engagiert der „Aktion Bürgerwille“ anschlossen.

Wird hinsichtlich der Bereitschaft zur unkonventionellen Politikbeeinflussung der Blick auf die Initiatoren und Vorstände der Protestinitiativen und Aktionsgemeinschaften gerichtet, so zeigt sich die bereits allgemein in der Literatur konstatierte Überrepräsentation „vornehmlich höher gebildeter Angehöriger der neuen städtischen Dienstleistungsberufe mit urbanem Lebensstil und postmaterieller Einstellung“.[40] Hinsichtlich der gesellschaftlichen Stellung der Vorstandsmitglieder lässt sich eine relativ große Homogenität konstatieren. So waren im engeren Zirkel der Protestgruppe in Wattenscheid und auch im Vorstand der „Aktion Bürgerwille“ vornehmlich selbstständige Unternehmer und leitende Angestellte oder Beamte tätig.[41] Auch einige Schulrektoren setzten sich aktiv für die Selbstständigkeit ihrer Stadt ein. Ist allgemein im Rahmen anderer Bürgerinitiativen immer wieder auf das Engagement von Frauen hingewiesen worden, die sich vor dem Hintergrund der neuen Frauenbewegung in größerem Rahmen Gehör verschafften,[42] so blieb das verantwortliche Aktionsnetz der Selbstständigkeits- und Rückgemeindungsbewegung männlich dominiert. Unter den führenden Mitgliedern in den Vorständen der Bürgerinitiative waren kaum Frauen in verantwortlichen Positionen vertreten. Im aktiven Wattenscheid gehörte keine Frau dem engeren Leitungszirkel der Neuordnungsgegner an. Dieser Befund gilt insbesondere auch für die „Aktion Bürgerwille“ und für den „Kettwiger Kreis“.

[38] Zu „Inszenierung“ als analytischem Schlüsselbegriff vgl. Dorothee Liehr: Ereignisinszenierung im Medienformat: Proteststrategien und Öffentlichkeit – eine Typologie, in: Klimke/Scharloth: 1968, S. 23–36, hier S. 32.

[39] Vgl. Kap. II. 2.

[40] Holtmann/Killisch: Gebietsreform, S. 28.

[41] Zu den einzelnen sozialen Schichten vgl. Hartmut Kaelble: Soziale Mobilität und Chancengleichheit im 19. und 20. Jahrhundert. Deutschland im internationalen Vergleich, Göttingen 1983, besonders S. 76f.; siehe auch Korrelate des Protest-Potenzials bei Kaase: Bedingungen, S. 186–193.

[42] Vgl. Saldern: Integration, S. 16; Holger Nehring: The Growth of Social Movements, in: Paul Addison/Harriet Jones (Hg.): A Companion to Contemporary Britain 1939–2000, Oxford 2005, S. 389–406, hier S. 390–393.

Die unternehmerische Prägung des Vorstandes der „Aktion Bürgerwille“ blieb nicht ohne Einfluss auf die Arbeit der Protestinitiativen. Sie bedienten sich zur Popularisierung des Volksbegehrens den aus der Wirtschaft bekannten und seit Anfang der 1970er Jahre boomenden modernen Marketingmethoden. Jede Aktion stand unter einem eingängigen und integrierenden Label. Eindeutige Botschaften und klare Symbole, öffentlichkeitswirksame Protestformen, die Einbeziehung von Experten und prominenten Persönlichkeiten sollten Kohärenz im Selbstständigkeitskampf geben. Auf diese Weise wurde nicht nur die ortsbezogene Identität, sondern auch kollektives Protestverhalten verstärkt. Mit gleichem identitätsstiftendem Ziel wurden ortsbezogene Gedichte oder Lieder öffentlich dargeboten.

Ein Großteil der Hauptaktivisten hatte aufgrund der beruflichen oder sozialen Stellung Erfahrungen in der Konzeption und Umsetzung von Großprojekten, so dass öffentliche Auftritte souverän absolviert wurden. Darüber hinaus verfügte der Aktionsvorstand über gute Verbindungen zum lokalen und überregionalen Establishment in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Diese Erfahrungen und Kontakte setzte er zur Durchsetzung der Bürgerforderungen ein. Nicht zuletzt aufgrund dieses Knowhows und der Leitungserfahrung der Hauptprotagonisten erwies sich die Arbeit der Bürgervereinigung als sehr öffentlichkeitswirksam und effektiv, obgleich sie gemessen am Ziel letztlich häufig erfolglos blieb.

Den Bürgervereinigungen und Aktionsgemeinschaften wurde allerdings immer wieder vorgeworfen, dass es sich bei ihnen überhaupt nicht um Bürgerinitiativen handele, sondern sie von Wirtschaftsunternehmen, Stadtverwaltungen oder einer politischen Partei initiiert würden, so dass sie im eigentlichen Sinne Wirtschafts-, Verwaltungs- oder Parteiinitiativen seien. So kritisierten die Protestinitiativen z. B. die durch die Gebietsreform eintretenden höheren steuerlichen Belastungen (Angleichung der Gewerbe- und Grundsteuer). Die Furcht vor individuellen wirtschaftlichen Einbußen konnte ein wichtiges Motiv für das Engagement eines Fabrikanten, Gewerbetreibenden, Kaufmanns etc. sein. Ebenso konnte die Aussicht eines Unternehmens, im Zuge der Neuordnung Einfluss auf die Politik und Verwaltung zu verlieren, eine treibende Kraft für seine Unterstützung einer Protestinitiative sein. Im Fall der Bayer AG in Leverkusen ist diese Motivlage offensichtlich geworden. Auch in Wattenscheid ist angesichts der unternehmerischen Prägung einzelner Protagonisten, z. B. des Textilfabrikanten Steilmann oder des Immobilienbesitzers Beckmann, die Verfolgung persönlicher Wirtschaftsinteressen nicht völlig auszuschließen. Falls ein wirtschaftliches Motiv auch dort existierte, war es allerdings gewiss nicht ursächlich und prägend für den Wattenscheider Widerstand gegen die Neuordnungspläne der Landesregierung. Dort wie auch in zahlreichen anderen Kommunen war der Heimatverein die Keimzelle des Widerstandes gegen die Eingemeindung. Mag damit der Aufruf zur bürgerschaftlichen Opposition auch unterschiedlich motiviert gewesen sein, so konnte er dennoch nur Erfolg haben, wenn große Teile der Bevölkerung die vorgebrachten Bedenken gegen die Neuordnung teilten bzw. mittrugen. Die Zahl der mobilisierten Bürger und Bürgerinnen, die keine materiellen Interessen mit ihrem Protest verbanden, war beträchtlich.

Verfolgten Bürgerinitiativen zumeist lediglich partikulare Ziele und war ihre Arbeit zeitlich begrenzt, so machten sich Vereine, wie der Heimat- und Bürgerver-

ein in Wattenscheid, auf Dauer die Erinnerung an das alte und den Erhalt bzw. die Zukunft des neuen Wattenscheid zur Aufgabe. Die Pflege der Identifikation der Bürgerschaft mit Wattenscheid und das Bestreben, eine eigene Identität auch nach der Eingemeindung nach Bochum zu bewahren, war ihm ein besonderes Anliegen. Die über Monate und Jahre – und eben nicht nur punktuell – aus einzelnen Bevölkerungsgruppen artikulierte Ablehnung der Eingemeindung basierte auf einem breiten Rückhalt in der Stadtgesellschaft, was sich nicht zuletzt in steigenden Mitgliederzahlen des Heimatvereins niederschlug. Beim Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid handelte es sich zwar um einen vergleichsweise jungen Verein, der aber besonders aktiv, kontinuierlich und effektiv arbeitete.[43] Das Wohl der eigenen Stadt und die Verbundenheit mit ihr waren in Wattenscheid stärker handlungsleitend als befürchtete persönliche wirtschaftliche Einbußen. Andere Vereine, wie etwa der Heimat- und Verkehrsverein Kettwig, nahmen eine vergleichbare Position in Kettwig bzw. Essen ein.

Die Vielschichtigkeit der Motiv- und Problemlagen im Engagement gegen die Neuordnung wird bereits dadurch deutlich, dass z. B. Carl-Friedrich Beckmann als Grundstücksbesitzer auf der einen Seite nicht nur höhere Steuern zu zahlen hatte, sondern im Zuge der höheren Grundstückspreise in Bochum auf der anderen Seite auch vom Zusammenschluss profitierte. Für Wattenscheid konnte sogar detailliert nachgezeichnet werden, wie einzelne Akteure sich mit ihrem Engagement gegen die Neuordnung gleichzeitig auch gegen eigene Interessen und den persönlichen Vorteil wandten. So lehnten etwa die leitenden Verwaltungsbeamten der Stadt Wattenscheid den Zusammenschluss mit Bochum ab, obwohl sie als Dezernenten einer Großstadtverwaltung in Bochum eine höhere Besoldung zu erwarten hatten. Der Polizeibeamte Benfer richtete sich als Vorstandsmitglied mit seinem Engagement in der „Aktion Bürgerwille“ und später im „Kettwiger Kreis“ sogar unmittelbar gegen seinen Dienstherrn, den Innenminister.

Die „Aktion Bürgerwille“ wurde von ihren Gegnern als Wattenscheider Initiative abgewertet, die zur Durchsetzung persönlicher und lokaler Interessen landesweit agierte. Diese Kritik machte sich u. a. an der Gründung der Aktion in Wattenscheid und an der Zusammensetzung des Vorstandes fest. Die Mehrheit der Vorstandsmitglieder kam aus Wattenscheid. Als stärkste einigende Klammer der verschiedenen Protestinitiativen innerhalb der „Aktion Bürgerwille“ fungierte in der Tat jeweils die Sorge der Beteiligten um die eigene Stadt. Erst als die einzelnen Neuordnungsmaßnahmen unabwendbar schienen, wurde das gesamte Neuordnungsverfahren samt Gesetzesinitiative der Landesregierung angegriffen und sollte gekippt werden. Eine Reduzierung der „Aktion Bürgerwille“ allein auf Wattenscheid wird ihrer Bedeutung allerdings nicht gerecht. Der Vorwurf der starken Wattenscheider Prägung lässt unberücksichtigt, dass hinsichtlich der Gesetzesinitiative der Landesregierung und verschiedener politischer Gelegenheiten schnelles Agieren erforderlich war. Wollte die „Aktion Bürgerwille“ überhaupt eine Chance haben, ihre Forderungen durchzusetzen, musste sie in kurzer Zeit schnell und effektiv planen und handeln können. Um dies zu gewährleisten, war der Rückgriff auf eine bewährte Mannschaft verständlich und sogar notwendig. Gingen die

[43] Vgl. Der Wattenscheider 21 (1996), Heft 2: Heimatbund lobt HBV-Arbeit, S. 16 f.

stärksten politischen Impulse auch von Wattenscheid aus, so können die Mitstreiter in den anderen Städten nicht ignoriert werden. Zahlreiche andere Kommunen sahen genau wie Wattenscheid in der „Aktion Bürgerwille" und dem Volksbegehren eine letzte Rettungsmöglichkeit vor einer Eingemeindung. Die Aktivitäten des späteren „Kettwiger Kreises" wurden ebenso von mehreren ehemals selbstständigen Kommunen mitgetragen.

Die „Aktion Bürgerwille" bündelte die Protestinitiativen im Land. Der Vorstand bemühte sich, das Wissen der Bevölkerung über die Neuordnung und ihre Folgen zu vergrößern. Mit seinem Engagement, Informationen in die Fläche zu tragen, sollte die Bevölkerung wachgerüttelt und zur Teilnahme am Volksbegehren animiert werden. Der Vorstand unterstützte die Aktivitäten der lokal agierenden Bürgervereinigungen gegen die Neuordnung. Indem er seine Erfahrungen und Kompetenzen hinsichtlich der Planung und Durchführung von Projekten und Aktionen – und dies sowohl als erfahrener und kompetenter Neuordnungskritiker als auch als erfolgreicher Unternehmer etc. – weitergab, trug die „Aktion Bürgerwille" zur Professionalisierung der Arbeit der Bürgerinitiativen vor Ort bei. Die Arbeit der Mitgliedskommunen in der „Aktion Bürgerwille" wurde über Beiräte aus jeder Stadt koordiniert, so dass ein stetiger Austausch zwischen Vorstand und lokaler Protestbasis gewährleistet war. Gleichzeitig erhielt der Aktionsvorstand auf diese Weise Informationen über unterschiedliche lokale und regionale Gesichtspunkte der Neuordnung, die wiederum das Vorgehen der „Aktion Bürgerwille" prägten. Die Einrichtung verschiedener Arbeitskreise wie etwa für juristische Fragen, Finanzen und Werbung unterstrichen das professionelle Vorgehen der Reformkritiker.

Konnten die „Aktion Bürgerwille" und die zahlreichen ihr angeschlossenen Bürgerinitiativen und Aktionsbündnisse ihre Forderungen auch nicht durchsetzen, so zeigte ihr Handeln dennoch Wirkung. Sowohl das kommunalpolitische Kompetenzbewusstsein der Bevölkerung als auch die Bereitschaft zum gemeinsamen politischen Handeln zur Durchsetzung der Interessen hatte seit Anfang der 1970er Jahre zugenommen.[44] Politisches Handeln „für" den Bürger statt „mit" dem Bürger war immer weniger akzeptabel und durchsetzbar. Dies zeigen nicht nur die entstehenden Bürgerinitiativen. Auch in den Parlamenten und Verwaltungen selbst fanden kritische Stimmen zunehmend ein Echo. Verwaltung und Politik konnten Bürger und Bürgerinnen nicht länger als Objekte behandeln, die sich Entscheidungen „von oben" willig zu beugen hatten. Das gestiegene Selbstbewusstsein der Bürger und die zunehmende Einforderung unmittelbarer Teilhabe an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen zeigte sich auch bei später in die Kritik geratenen kommunalen Problemfeldern, etwa im Bereich der Verkehrsplanung und -beruhigung, der Stadt- und Haussanierungen oder im Schul- und Jugendbereich.[45]

Bürger und Bürgerinnen waren mit ihrem Engagement und Protest vor Ort nunmehr in der Lage, einen zugestandenen Freiraum wirkungsvoll zu füllen und sich für ihre Ziele und Interessen einzusetzen. Die etablierten Parteien hatten sich

[44] Vgl. Roth: Lokale Demokratie, S. 6.
[45] Vgl. Vogelsang: Geschichte, S. 539.

zukünftig stärker der Herausforderung Bürgerinitiative zu stellen. Den Parteien war es daher nun ein Anliegen, ihr Verhältnis und Verständnis von Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung in ihren kommunalpolitischen Grundsatzprogrammen zu erläutern. Diese programmatischen Erklärungen wurden allesamt im Herbst 1975 veröffentlicht.[46] Darin bezeichneten die Parteien Bürgerinitiativen als Selbsthilfegruppen, die sich konstruktiv um die Lösung von Problemen im engeren Lebensbereich ihrer Mitglieder bemühten bzw. auch nur auf Mängel im öffentlichen Bereich aufmerksam machten. Hielten die Parteien diese Bürgergruppen auch grundsätzlich für begrüßenswert, wurde gleichzeitig hervorgehoben, dass die Initiativen aufgrund ihrer engen thematischen Bindung und ihren partikularen Interessen sowie einer daraus resultierenden „fehlenden Bereitschaft zum Kompromiß“ politische Parteien nicht ersetzen könnten.[47] Dass die Protestgruppen und vor allem die „Aktion Bürgerwille“ keine Partei sein wollten, hatten sie 1974 jedoch mehrfach zum Ausdruck gebracht.

Zahlreiche renommierte Parteipolitiker würdigten den Wandel im Bürgerbewusstsein und das freie Engagement der Bürger und Bürgerinnen. Gleichzeitig blieben sie jedoch noch lange skeptisch gegenüber dem Gestaltungswillen aus der Bevölkerung, wie nicht zuletzt die zitierten Ausführungen von Willy Brandt, Helmut Schmidt, Helmut Kohl etc. zu erkennen gaben. Für den Kommunalexperten der CDU, Horst Waffenschmidt, standen dem „relativ hohen Informationswillen und ausgeprägten Problembewusstsein“ zu häufig „recht geringe tatsächliche Kenntnisse gegenüber“.[48] Die Unsicherheit unter Parteipolitikern und Bürokraten im Umgang mit den Bürgerinitiativen zeigte sich daran, dass zwischen positiven und negativen Bürgerinitiativen unterschieden wurde. Die Bürgervereinigungen, die konstruktiv die Arbeit der etablierten Politik begleiteten und mit ihrem Wirken zur Verbesserung der Entscheidungsfindung beitrugen, wurden begrüßt. Die Gruppen, die die Arbeit der politischen Entscheidungsträger allerdings blockierten, wurden als egoistische sogenannte Ein-Punkt-Initiativen abgelehnt.

[46] Kommunalpolitische Vereinigung (KPV) der CDU/CSU, Kommunalpolitisches Programm, Recklinghausen, beschlossen auf der Bundesvertreterversammlung der KPV am 21./22. 11. 1975 in Stuttgart; Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1975, beschlossen auf dem SPD-Parteitag vom 15. 11. 1975 in Mannheim; FDP Bundesprogrammkommission Kommunalpolitik, Leitlinien zur Kommunalpolitik (ein Entwurf), Bonn, 23. 7. 1975; Thesen liberaler Kommunalpolitik, beschlossen auf dem 26. ordentlichen Bundesparteitag der FDP am 27./29. 10. 1975 in Mainz; alle in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 9 (1978): Dokumentation und Kurzanalysen zum CDU- und FDP-Verständnis von Bürgerinitiativen, S. 3–7, hier S. 3.

[47] Thesen zum Verhältnis der CDU gegenüber Bürgerinitiativen, vertreten vom Bundesausschuss der CDU am 28. 11. 1977, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 9 (1978): Dokumentation und Kurzanalysen zum CDU- und FDP-Verständnis von Bürgerinitiativen, S. 3 f., Zitat S. 4; Thesen zum Verhältnis der FDP gegenüber Bürgerinitiativen, Auszug aus den auf dem 28. ordentlichen Bundesparteitag der FDP vom 6. bis 8. 11. 1977 in Kiel beschlossenen „Kieler Thesen“, in: ebd., S. 5 f.

[48] Horst Waffenschmidt: Mehr Bürgerverantwortung – Weniger Staat (Vortragsskript) mit Bezug auf die Untersuchung des Instituts für Kommunalwissenschaften (8/1968-5/1969), undat., S. 7, 10, in: ACDP, 01-346-211.

Unsicherheiten beim ersten Volksbegehren

Neben der Wahl waren Volksbegehren und Volksentscheid ausdrücklich in der Landesverfassung aufgeführte Mittel der politischen Willensbekundung der Bürger und Bürgerinnen. In Nordrhein-Westfalen war im Zuge der Neuordnung ein Plebiszit erstmals durchexerziert worden. Sowohl auf Seiten der Landesregierung, der Parteien und der Verwaltung als auch auf Seiten der „Aktion Bürgerwille" zeigten sich erhebliche Unsicherheiten im Umgang mit dem direktdemokratischen Instrument der Willensbekundung. Da keine Erfahrungswerte vorlagen, orientierte sich die „Aktion Bürgerwille" an formalen Standards und Vorgaben, wie sie bei Wahlen gegeben waren. Als sie um wahlähnliche Zugeständnisse wie z. B. Fristverlängerungen, TV-Werbezeiten etc. für das Volksbegehren bat, argumentierte das Innenministerium stets vorsichtig und formal, indem es bei Ablehnungen darauf hinwies, dass ein Volksbegehren keine Wahl, sondern Teil eines plebiszitären Gesetzgebungsverfahrens sei.

Das von der „Aktion Bürgerwille" initiierte Volksbegehren konnte nur erfolgreich sein, wenn auch Bevölkerungsteile aus den Großstädten, aus den bereits neu strukturierten oder sogar aus den von der Neuordnung profitierenden Gemeinden und Kreisen das angestrebte Ziel unterstützten. Diese Gruppen zu erreichen und zu mobilisieren, gelang jedoch trotz der regionale Gesichtspunkte aufgreifenden Informations- und Werbekampagne nicht. Das Volksbegehren fand keine ungeteilte Unterstützung innerhalb der Bevölkerung. Die Gebietsreform war nicht überall umstritten, die Durchführung stieß nicht immer auf erbitterten Widerstand, sondern ließ sich in vielen Fällen relativ einfach und konfliktfrei realisieren. Letztlich lagen die Interessen der verschiedenen Gemeinden und Kreise zu weit auseinander. Insbesondere die Koppelung von zwei Forderungen in einem Volksbegehren hatte sich als Mobilisierungshemmnis erwiesen.

Wie hoch allerdings die Marge für ein erfolgreiches Volksbegehren lag, zeigte sich bereits daran, dass es scheiterte, obwohl sich weit mehr Bürger für das Volksbegehren eintrugen, als sich bis dahin bei Landtagswahlen für die FDP ausgesprochen hatten. Die FDP, die mit Innenminister Willi Weyer prominent im Neuordnungsprozess vertreten war, hatte bei den Landtagswahlen weniger Bürgerstimmen auf sich vereinen können als die „Aktion Bürgerwille" bei ihrem Volksbegehren.[49] Sechs Prozent der Wahlberechtigten war eine sehr viel größere Gruppe als sechs Prozent der Wahlteilnehmer. Zum Vergleich: Heute sind in Nordrhein-Westfalen für ein erfolgreiches Volksbegehren acht Prozent der Stimmberechtigten ausreichend.[50] Diese niedrigere Hürde hätte die „Aktion Bürgerwille" nach der hypothetischen Rechnung des Verfassungsgerichtshofs im Rahmen der Überprüfung der rechtmäßigen Durchführung des Volksbegehrens genommen.[51]

Auf Bundesebene gab und gibt es entsprechende direktdemokratische Elemente überhaupt nicht. Das Grundgesetz sieht außer bei einer Neugliederung des

[49] Vgl. Sendeprotokoll, WDR Landesforum, 1. 3. 1974, zum Volksbegehren, in: LA NRW R, NW 370–602.
[50] Vgl. Andersen/Bovermann: Der Landtag, S. 322.
[51] Vgl. Kap. III. 4.

Bundesgebietes keine Volksbegehren auf Bundesebene vor. Der Parlamentarische Rat hatte 1948/49 u.a. wegen der negativen Erfahrungen aus der Weimarer Zeit von der Aufnahme direktdemokratischer Verfahren in das Grundgesetz abgesehen und die strikte Einführung der repräsentativen Demokratie favorisiert. Vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft und dem Misstrauen gegenüber der „braunen Volksgemeinschaft“ waren die Gründungsväter und -mütter der Bundesrepublik skeptisch hinsichtlich der Urteilskraft der Bevölkerung. Direktdemokratische Verfahren waren nur auf der Ebene der Länder zugelassen worden.[52] Auch noch 25 Jahre später unterstrich das Presse- und Informationsamt des Deutschen Bundestages bei der Erläuterung der repräsentativen Regierungsform die Entscheidung des Parlamentarischen Rats, zur Stabilisierung der Demokratie möglichst wenig plebiszitäre Elemente aufgegriffen zu haben. Wiederum diente der Verweis auf den „hemmungslosen Gebrauch von Volksbegehren“ in der Weimarer Republik als Rechtfertigungsgrund.[53] Die grundsätzlichen Bedenken gegenüber Volksabstimmungen bestanden allerdings nicht nur auf Bundesebene, sondern zeigten sich auch auf Länderebene. Die Festlegung eines Quorums von zwanzig Prozent in Nordrhein-Westfalen war gleichfalls Ausdruck dieser vorhandenen Skepsis gegenüber einem unmittelbaren Einfluss der Bevölkerung auf die Legislative.

Ein beträchtlicher Teil des politischen Establishments zeigte sich lange Zeit skeptisch bis misstrauisch gegenüber plebiszitären Entscheidungsfindungen. Die Argumentation der Landespolitiker in Nordrhein-Westfalen gegenüber den Forderungen der Bürgerinitiativen, der „Aktion Bürgerwille“ und dem „Kettwiger Kreis“, spiegelten die vorhandenen Ressentiments. Dies zeigte sich insbesondere auch in der unsicheren bis ablehnenden Haltung der Landesregierung gegenüber dem ersten Volksbegehren. Aus ihrer Sicht war die Neuordnungsfrage viel zu komplex und schwierig, um von der Bevölkerung entschieden werden zu können.[54] Den Bürgern wiederum musste das Politikverständnis ihrer gewählten Vertreter zunehmend elitär und autoritär erscheinen, sie drängten auf mehr unmittelbare Mitsprache.

Die Gründe für die Skepsis bis Ablehnung gegenüber direktdemokratischer Mitwirkung dürften neben dem mangelnden Vertrauen in die Befähigung der Bevölkerung nach den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus aber wohl auch in der Unberechenbarkeit dieses unmittelbaren Bürgerengagements und letztlich in der Angst der politischen Parteien und ihrer Vertreter vor einem Verlust an Einfluss und Macht zu suchen sein. Inwieweit bei den Reformern in Wissenschaft, Politik und Verwaltung im Zuge der Durchführung der paternalistisch-technokratisch geprägten Gebietsreform auch – selbst wenn nicht bewusst, so doch unbewusst – Denkweisen obrigkeitsstaatlicher oder autoritärer Zeiten in der deutschen Geschichte nachwirkten, ist schwer zu beurteilen. Zumindest das Phänomen

[52] Vgl. Ulrich Bachmann: Warum enthält das Grundgesetz weder Volksbegehren noch Volksentscheid?, in: Heußner/Jung: Mehr direkte Demokratie, S. 75–86.
[53] Presse- und Informationsamt des Deutschen Bundestages (Hg.): Deutscher Bundestag. 25 Jahre parlamentarische Demokratie, Bonn 1974.
[54] Vgl. Kap. III. 3. und 5.

der politischen Planung knüpfte an frühere Traditionen an.[55] Das Handeln der Verantwortlichen innerhalb der Landespolitik und Ministerialbürokratie hat allerdings deutlich das große Bemühen zu erkennen gegeben, die Neugliederung unter starker Einbeziehung der Kommunen durchzuführen. Für die treibenden Kräfte der Reform garantierte das praktizierte Verfahren die größtmögliche Beteiligung der lokalen Ebene an einem staatlichen Planungsprozess.

Eine stärkere Berücksichtigung plebiszitärer Willensartikulation (Bürgerbefragungen etc.) in die Entscheidungsfindung wurde immer wieder mit dem Verweis auf die parlamentarische bzw. repräsentative Demokratie in der Bundesrepublik und den Bundesländern samt Kommunen abgelehnt. Mit ihrer Beratung und Entscheidungsfindung im Parlament galt die Gebietsreform als ausreichend demokratisch legitimiert. Statt eines Legitimationsdefizits wurde vielmehr eine Aushöhlung der repräsentativen Demokratie befürchtet. Obwohl allgemein im Zuge der Studentenproteste und neuen sozialen Bewegungen zunehmend die Forderung nach unmittelbarer Mitbestimmung zu hören war, wurde die Möglichkeit zur Volksabstimmung bei Gemeindegebietsänderungen sogar noch aus dem Kommunalverfassungsrecht gestrichen. Der Gesetzgeber bevorzugte zunächst die Ausweitung verfahrensgeregelter, an Institutionen orientierter Mitwirkungsmöglichkeiten, um den neuen Teilhabeforderungen aus der Bevölkerung gerecht zu werden. Er setzte das Wahlalter herab und etablierte eine zweite kommunale Ebene der Selbstverwaltung. Erst sukzessive und sehr viel später wurden nach dem Ausbau rechtlich geregelter Mitwirkungsmöglichkeiten auch unmittelbare Beteiligungsformen der Bevölkerung ins Kommunalrecht aufgenommen und ausgebaut. „Mehr Demokratie" wagten damit zunächst weniger die etablierten Parteipolitiker und Entscheidungsträger, sondern vor allem die Bürgerinitiativen außerhalb der Parlamente. Allmählich und gewiss nicht gradlinig bildete sich eine politische Kultur des Aushandelns heraus.

Nur vier Jahre nach dem ersten Volksbegehren der „Aktion Bürgerwille" kam es zum zweiten Volksbegehren. Um die Einführung der kooperativen Schule und damit die stufenweise Einführung der sogenannten Integrierten Gesamtschule abzuwenden, bildete sich die „Bürgeraktion Volksbegehren gegen die kooperative Schule". Zahlreiche Lehrer- und Elternverbände sowie die Kirchen lehnten die Schulreform ab. Das zweite, nun auch von der CDU-Opposition gestützte Referendum war erfolgreich. Knapp dreißig Prozent der Wahlberechtigten trugen sich in die Listen ein.[56] Wie sehr dabei die „Aktion Bürgerwille" die Arbeit nachfolgender Initiativen prägte, wird bereits dadurch unterstrichen, dass die Initiatoren des zweiten Volksbegehrens den Kontakt zum Vorstand der „Aktion Bürgerwille" suchten.[57]

[55] Vgl. Isabel Heinemann/Patrick Wagner (Hg.): Wissenschaft – Planung – Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2006; Nonn: Politische Planung, S. 66–73.

[56] Vgl. Friedhelm Weinforth: Ein „Schulkampf" – Die Kooperative Schule, in: Reinicke/Romeyk: Nordrhein-Westfalen, S. 514–515.

[57] Aktennotiz vom September 1977, in: HBV WAT, ZA HV; Gespräch der Autorin mit Klaus Steilmann, Bochum-Wattenscheid, 13. 10. 2003.

Weder die „Aktion Bürgerwille“ noch der „Kettwiger Kreis“ stellten allerdings die repräsentative Demokratie samt Parteien grundsätzlich in Frage. Beide Initiativen bzw. Zirkel waren überparteilich ausgerichtet. Die einzelnen Vorstandsmitglieder hatten persönlich jeweils unterschiedliche parteipolitische Präferenzen. Um nach Abschluss der Gebietsreform eine Neuordnungskorrektur bzw. Rückgemeindungen zu erreichen, suchte der „Kettwiger Kreis“ immer wieder das Gespräch mit den Parteien. Die Reformrevision sollte *mit* den und nicht *gegen* die Parteien durchgesetzt werden. War die Neugliederung im Landtag noch von allen Parteien getragen worden, zeigten nach 1975 nun vor allem die Oppositionsparteien Verständnis für einzelne Rückgemeindungsanliegen. Doch letztlich kamen zumeist nur vage und unverbindliche Unterstützungszusagen, die mehr der eigenen parteipolitischen Profilierung gegenüber der Regierungspartei gedient zu haben scheinen, als dass sie einem aktiven Engagement zur Neuordnungskorrektur entsprachen.

Anfang der 1990er Jahre änderte sich dann auch das Vorgehen des „Kettwiger Kreises“. Er gab nun zusehends seine politische Neutralität auf und griff aktiv in den Landtagswahlkampf ein. Nun äußerten Vertreter des „Kettwiger Kreises“ mit Blick auf die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen in der DDR und die Wiedervereinigung grundsätzlich Kritik an der starken Stellung der Parteien in der Bundesrepublik.

Zu dieser Zeit ist allerdings nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch in den anderen Bundesländern bereits eine stärkere Hinwendung zu Formen unmittelbarer Beteiligung der Bevölkerung zu erkennen. In den Landesverfassungen der neuen Bundesländer wurden zahlreiche basisdemokratische Elemente aufgenommen, mehrere Verfassungen in den alten Bundesländern wurden entsprechend revidiert. Politikwissenschaftler und Staatsrechtler wie Otmar Jung und Franz-Ludwig Knemeyer sprechen in diesem Zusammenhang vom „Siegeszug des direktdemokratischen Gedankens“ auf Landes- und Kommunalebene.[58] Zur Erklärung können neben dem gesellschaftlichen und politischen Wandel auch die Umwälzungen in der DDR herangezogen werden. So hatte die friedliche Revolution das demokratische Dogma, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe, plötzlich erlebbar gemacht.

3. Die Dominanz der Kernstädte

Vom Trostpflaster zum Ort größerer Bürgernähe

Die Gebietsreform hatte in Bezug auf die örtliche Verbundenheit der Bevölkerung ihren Preis. Bereits vor Abschluss der Neuordnung war die Einschränkung politischer Beteiligungschancen durch den Wegfall zahlreicher Kommunalparlamente und die damit einhergehende Mandatsverringerung bemängelt worden. Ebenso stand der Rückzug der politischen Parteien aus den untersten räumlichen Bezugs-

[58] Otmar Jung/Franz-Ludwig Knemeyer: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2001, S. 28–31, Zitat S. 28.

feldern sowie der Verlust von Bürgernähe und die Überlagerung und Veränderung örtlich gebundener Solidaritäten in der Kritik. Die genannten Problemlagen hatten auch die planenden Kräfte der Exekutive und Legislative sowie die leitenden Akteure in den großen Kommunen und Kreisen nicht übersehen können. Bedauerten sie dabei auch negative Folgeerscheinungen der Gebietsreform, so rechtfertigte aus ihrer Sicht jedoch die „fundamentale Bedeutung" der Raumordnung und Planung für zukünftige Entwicklungen dieses Opfer.[59] Hinter einem auf Steigerung der Verwaltungs- und Planungseffizienz ausgerichteten Reformkonzept mussten andere Kriterien des Selbstverwaltungsverständnisses wie etwa Geschichte, Tradition und die Identifikation der Bürger mit ihrer Kommune als örtliche Gemeinschaft zurücktreten.[60]

Die im Zuge der Gebietsreform kritisierten Funktionsschwächen der institutionellen Entscheidungsgremien der Kommunen, insbesondere die Schwachstellen in der Rückkopplung zwischen Rat, Stadtverwaltung und Bürger, waren auszugleichen. Zahlreiche eingemeindete Kommunen handelten per Gebietsänderungsvertrag politische und wirtschaftliche Sonderregelungen mit den aufnehmenden Kernstädten aus, so dass besondere Härten bereits im Vorfeld abgewendet oder zumindest abgemildert werden konnten. Die Verträge sicherten die Interessen der Beitrittsgemeinde in der neuen Großgemeinde, indem sie besondere Rechte und Freiräume festschrieben. Auf diese Weise fügten sich nicht wenige Gemeinden mehr oder weniger freiwillig in ihr Eingemeindungsschicksal, das durch Investitionsversprechen und politische Zugeständnisse der aufnehmenden Stadt versüßt wurde. Angesichts der dabei eingeräumten Vergünstigungen und Zugeständnisse war der Friedensschluss im Neuordnungskrieg nicht selten auch erkauft worden. Städte wie Wattenscheid oder Sennestadt jedoch hatten auf diese Möglichkeit zur Besitzstandswahrung oder Schadensminimierung wissentlich verzichtet. Sie wollten ihre Selbstständigkeitsforderungen samt Verfassungsbeschwerde nicht schwächen, indem sie über entsprechende Gespräche auch nur einen Funken von Fusionsbereitschaft signalisierten.

Neben individuellen Aushandlungen und Einigungen vor Ort reagierte allerdings auch der Landesgesetzgeber und passte die kommunalrechtlichen Bestimmungen den neuen Verhältnissen in den Großkommunen an. Im Zuge des landesweiten Abschlusses der Gebietsreform erfuhren die Kommunalparlamente eine personelle Verstärkung, um der Zahl der zu repräsentierenden Bürger und Bürgerinnen in den vergrößerten Städten und Gemeinden besser gerecht zu werden.[61] Als eigentlicher Ausgleich für die neuordnungsbedingten Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung und die quantitative Reduzierung demokratisch legitimierter Präsenz galt jedoch die Einteilung der neuen Stadtgebiete in Bezirke und die Einrichtung von Bezirksverwaltungsstellen und -vertretungen. Als flankierende Maßnahme zur Neugliederung sollte die Einführung der Bezirksverfassung die politische Integrationskraft der neuen Großstädte erhalten und stärken.

[59] Klaus Schwickert: Abschiedsrede vor dem Kreistag in Bielefeld am 19.12.1972, in: Neue Westfälische vom 20.12.1972: Bezirksverfassung mit Leben erfüllen.
[60] Vgl. Köstering: Reform, S.1.
[61] Vgl. Hill: Die politisch-demokratische Funktion, S.134.

Die die Neuordnung konzipierenden Kräfte auf Landesebene sowie die leitenden Akteure der kommunalen Spitzenverbände und großen Kommunen näherten sich der Institution Bezirksvertretung jedoch zunächst überwiegend reserviert. Den Stadtteilvertretungen wurde die Stärkung von zentrifugalen Kräften zugeschrieben, die die Integration und das Zusammenwachsen in eine neue große Stadt erschwerten oder gar behinderten. Die Einführung der Bezirksverfassung wurde dabei vornehmlich auf taktische Gründe reduziert, hatte sie doch die Bereitschaft betroffener Kommunen zur Eingemeindung erhöhen sollen. Skeptiker und Kritiker merkten negativ an, dass mit der Konsolidierung einer zusätzlichen kommunalen Ebene der Verwaltungsaufwand steige. Mit der Ein- bzw. Vorschaltung der Bezirksvertretungen bei einem Großteil der lokalen Angelegenheiten unterliege die öffentliche Aufgabenerledigung einem weiteren mühsamen und zeitraubenden Entscheidungsprozess.[62]

Befürworter der gestuften Selbstverwaltung argumentierten dagegen, dass gerade die Bezirksverfassung die Beteiligungsrechte an der Basis bewahre, indem sie die Möglichkeit eröffne, gezielt auch kleinere Angelegenheiten aus der Bevölkerung in eine parlamentarische Vertretung einzubringen. Auf diese Weise könne die Gemeindedemokratie auch in großen kommunalen Einheiten gewährleistet werden.[63] Wurden nun die Bezirksvertretungen von Kritikern als Trostpflaster für den Verlust kommunaler Selbstständigkeit abgetan, so glaubten andere in ihnen den großen Durchbruch zu größerer Bürgernähe und stärkerer bürgerschaftlicher Mitwirkung zu erkennen. In den Großstädten Nordrhein-Westfalens gab es nach der Gebietsreform insgesamt 1726 Ratspersonen und 2886 Bezirksvertreter.[64] In Anbetracht dieser Zahlen stellten die Bezirksvertretungen mit ihren ehrenamtlich politisch tätigen Mitgliedern zumindest quantitativ eine beachtliche Kompensation der mit der Neuordnung weggefallenen kommunalen Mandate dar.

Mit der Einführung der Bezirksvertretungen wurde der Artikulation von Bürgerwillen und -interessen auf kommunaler Ebene dezentral Raum gegeben. Inwieweit mit der Einziehung einer zusätzlichen kommunalen Ebene nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ ein Ausgleich eintrat, hing stark von den vor Ort eingeräumten Handlungs- und Entscheidungsbefugnissen der Bezirke ab. Den Bezirken oblagen Entscheidungs-, Anhörungs- und Vorschlagsrechte. Ihre Stellung und Einflussmöglichkeiten innerhalb der Stadtpolitik waren nicht zuletzt von ihrer Größe, Tradition und Unterstützung durch die stadtteilbezogene Öffentlichkeit abhängig. Entscheidend war allerdings, ob die Bezirksvertretungen vor Ort vom Rat und der Stadtverwaltung vornehmlich als Anhörungsgremien oder als Entscheidungsgremien betrachtet wurden.

Die Gebietsreform war stark an der Leistungsmaximierung der Verwaltung orientiert. Dieses Ziel sollte nicht durch die Hintertür Bezirksverfassung unterlaufen werden. Der Gesetzgeber stattete die Bezirke zunächst nur mit einem Minimalkatalog an Aufgaben aus, der von den Kommunen individuell erweitert werden

[62] Vgl. Kap. IV. 2. und 3.
[63] Vgl. Albertin/Wersebe: Erfahrungen, S. 1 f.; Rat der Stadt Bochum: Bochum, S. 40.
[64] Der Anteil der Doppelmitgliedschaften in den Bezirksvertretungen betrug 10,1 Prozent, in den Räten 16,8 Prozent. Schäfer: Stadtteilvertretungen, Teil 1, S. 77.

konnte. Die kreisfreien Städte orientierten sich in der Regel an dem rechtlichen Mindeststandard, so dass die Position der Bezirke häufig schwach blieb. Die Einrichtung von Stadtbezirken und die Installierung einer zweiten, mit geringeren Rechten ausgestatteten Beteiligungsebene konnten damit den kritisierten Abbau institutionalisierter Mitwirkungsmöglichkeiten innerhalb der Kommune zunächst nicht kompensieren.[65]

Das Aufkommen der Bürgerinitiativen und Wählergemeinschaften sowie die Zunahme und Ausweitung ihrer Aktionsfelder seit Ende der 1960er bzw. Anfang der 1970er Jahre hatte deutlich werden lassen, dass sich ein Großteil der Bevölkerung nicht mehr allein über die bestehenden verfassungsmäßigen Gremien ausreichend vertreten fühlte. Bürger und Bürgerinnen schlossen sich zusammen, um ihren Interessen und Bedürfnissen unmittelbar und damit sichtbar Ausdruck zu verleihen. Dabei stand bei den Initiativen gegen die Neuordnung nicht – wie sonst häufig bei späteren Bürgergruppen vorzufinden – das materielle Leistungsvermögen der Kommunen im Mittelpunkt der Kritik, sondern vor allem die mangelnde Bürgernähe der etablierten Institutionen und die Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung. Um den Willensbildungsprozess für Bürgeranliegen offener zu gestalten, erfolgte ein Ausbau der mittelbaren Bürgerbeteiligung über die Vertretungskörperschaften. Ebenso wurden – obgleich sehr viel später – auch die direkten Mitsprachemöglichkeiten der Bevölkerung in Rat und Verwaltung erheblich ausgebaut.[66]

Die Einführung der Bezirksverfassung war stark von der Hoffnung geleitet gewesen, die Mitbestimmungsansprüche und Protestflut aus der Bevölkerung in institutionalisierte Kanäle fließen und damit in einen verfahrensgeregelten Diskussionsprozess münden zu lassen. Für Parteipolitiker und Verwaltungsbeamte war es leichter und berechenbarer, mit institutionellen Gremien zusammenzuarbeiten, als auf unkontrollierte Aktivitäten der Bürgerschaft reagieren zu müssen.[67] Vor dem Hintergrund zahlreicher Protest-Bürgerinitiativen hatten sich Kommunalexperten letztlich auch für die Einführung des Bürgerbegehrens ausgesprochen. So sei insbesondere dieses Rechtsinstitut geeignet, den Abstand zwischen Wählern und Gewählten zu verringern und die „Initiativen aus der Mitte der Bürgerschaft dorthin zu lenken, wo sie tatsächlich auch hingehörten: zu den kommunalen Entscheidungsträgern".[68] Gleichzeitig versuchten Kommunalverwaltung und -vertretung dem gestiegenen Bedürfnis der Bürger nach Transparenz über intensivere Öffentlichkeitsarbeit, den Ausbau der Kontakte zu Vereinen, Bürgergruppen und -initiativen entgegenzukommen.[69]

Da jedoch die überwiegende Zahl der Bezirksvertreter letztlich den Ratsfraktionen angehörte und damit einem gewissen politischen Disziplinierungsdruck unterlag und dem Tätigkeitsbereich der Bezirke – obgleich zunehmend gelockert –

[65] Vgl. Roth: Lokale Demokratie, S. 14.
[66] Vgl. Kodolitsch: Miteinander, S. 200f.
[67] Vgl. Rainer Frey/Dietrich Thränhardt: Entpolitisierung oder Repolitisierung? Die Gemeinden in der Bundesrepublik, in: Politische Bildung 1974, Heft 3, S. 3–21.
[68] Horst Waffenschmidt (CDU): Mehr Bürgerverantwortung – Weniger Staat (Vortragsskript), undat., S. 19, in: ACDP, 01-346-211.
[69] Vgl. Thränhardt: Die Bezirksverfassung, S. 180f.

enge Grenzen gesetzt waren, konnten die Bezirksvertretungen die Bürgerinitiativen zumeist nicht ersetzen. Diese Tatsache wurde u. a. noch dadurch verstärkt, dass bei der Einteilung der Stadtgebiete nicht zwischen alten und neuen Stadtteilen differenziert worden war. Damit blieb völlig unberücksichtigt, dass die Einführung der Bezirksverfassung zwar den alten Stadtteilen mehr Rechte brachte, aber für die neuen Stadtteile – gemessen an ihrem vorherigen Status als selbstständige Kommune – immer noch eine Einbuße an Autonomie bedeutete. In den folgenden Jahren äußerte sich somit Bürgerwille vor Ort teils in Konkurrenz, teils in Zusammenarbeit mit Bezirksvertretungen, Räten und Bürgerinitiativen.[70] Erst im Laufe der Zeit wurden die Anstrengungen des Gesetzgebers sichtbar, über eine Aufwertung der Bezirke das kommunale System wieder näher an den Bürger zu bringen. Das Verfassungsgericht unterstützte diese Bestrebungen bzw. setzte mit seiner Rechtsprechung erste Maßnahmen in Gang, so dass sich die Bezirksvertretungen langsam zu einer tragfähigen Ausformung gestufter Selbstverwaltung entwickelten.[71]

Auf dem Weg dorthin hatte jede Stadt neben den allgemeinen Herausforderungen zur Integration der neuen Stadtteile und Neubürger individuelle Problemlagen zu bewältigen. Während Bochum die selbstbewusste Stadt Wattenscheid gegen ihren anhaltenden Willen zur Selbstständigkeit in die Gesamtstadt zu integrieren hatte, handelte es sich in Leverkusen um ein Konglomerat aus vielen Teilgemeinden. Leverkusen war, wie bereits Wiesdorf zuvor, nicht organisch gewachsen. Hier stellte sich das von Joachim Scholtyseck bereits für 1926 konstatierte Problem auch für das neue Groß-Leverkusen: Jeder Stadtteil führe sein Eigenleben, das „Gefühl der Zugehörigkeit zum Stadtganzen ist noch schwach ausgebildet zum Schaden jeder seiner Teile und des Ganzen".[72] Die Stadtverwaltung Bielefeld sah sieben Jahre nach Abschluss der Gebietsreform den mit der Auflösung des Landkreises eingeleiteten Integrationsprozess – zumindest auf kommunaler Verwaltungsebene – als erfolgreich abgeschlossen an: So seien zahlreiche Vorhaben umgesetzt bzw. eingeleitet worden, „immer mit dem Ziel, für die Bürger Bielefelds mehr Lebensqualität und eine menschengerechte Stadt zu schaffen", in der man sich wohlfühle.[73] Dass dabei Prioritäten gesetzt werden mussten, wurde nicht verschwiegen.

Die typische Struktur einer natürlich gewachsenen Großstadt fehlt Bielefeld auch heute noch. Zwischen dem Zentrum und den Außenbezirken gibt es nach wie vor zahlreiche Freiflächen. Erscheint die städtische Integrationspolitik in Bielefeld vor dem Hintergrund der Problemlagen in den anderen Vergleichsstädten zwar geradezu mustergültig, so dürfen aber auch dort die Schwierigkeiten nicht übersehen werden. Bereits die mit der Änderung der Bezirksverfassung erforderliche Neuabgrenzung der Stadtbezirke stellte ein erhebliches Konfliktpotenzial dar.[74] Die Integration der neuen Stadtteile gelang nicht für das gesamte Stadtge-

[70] Vgl. Kevenhörster/Windhoff-Héritier/Crone: Politik, S. 75.
[71] Vgl. Albertin/Wersebe: Erfahrungen, S. 4.
[72] Wilhelm Fähler: Wiesdorf als Städtebau-Problem, 2 Teile, 22. und 23. 12. 1926, zit. nach Scholtyseck: Der Raum, S. 376; vgl. auch Andreas Rosenfelder: Leviathan an der Autobahn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 5. 2002, S. 60.
[73] Verwaltungsbericht 1973–1976 der Stadt Bielefeld, Vorwort, unpag., in: StdABi.
[74] Vgl. Neue Westfälische vom 9. 1. 1975: Bürgerinitiative läuft Sturm gegen neue Bezirkseinteilung; Neue Westfälische vom 13. 1. 1975: 3000 Unterschriften gegen einen Zu-

biet in gleicher Weise. Während die Eingliederung des ländlichen Nordens vergleichsweise konfliktfrei verlief, gab es im Süden, insbesondere mit Sennestadt, immer wieder Reibungspunkte.

Der ehemalige Landrat und spätere Oberbürgermeister, Klaus Schwickert, urteilte rückblickend über die Gebietsreform, dass einiges sogar viel besser gelaufen sei, als man zunächst gedacht habe.[75] Für den früheren Bürgermeister von Senne I, Norbert Schwabedissen, war „der Weg nach Bielefeld […] der richtige", zumal „die Stadt den Gebietsänderungsvertrag eingehalten"[76] habe. Auch für die Kernstadt hatte sich der Zusammenschluss „unter dem Strich bewährt".[77] Lediglich in Sennestadt, wo der Kampf gegen den Zusammenschluss erbittert und nachdrücklich geführt worden war, gab sich der ehemalige Bürgermeister Hans Vogt unversöhnt mit der Neuordnung und geriet „in Rage über die Behandlung, die der jetzige Stadtbezirk Sennestadt von der ‚Zentrale' erfahre".[78] Er sah Sennestadts aufstrebende Entwicklung mit der Eingemeindung beendet. Das frühere Vorzeigeobjekt modernen Städtebaus war zum Stadtteil degradiert worden. Entsprechend unversöhnliche Stimmen waren auch aus Wattenscheid zu hören. Auch dort waren – genau wie im Fall Sennestadt – keine Vorkehrungen für den Fall des Zusammenschlusses getroffen worden. Nach dem verlorenen Rechtsstreit bestand nur Anspruch auf den rechtlich garantierten Mindeststandard, mit dem sich die beiden eingemeindeten Städte zufriedengeben mussten.

Kommunale Symbole als Zeichen gemeinsamer Stadtgeschichte?

Handelte es sich aus rechtlicher Perspektive bei den drei beschriebenen Neuordnungsmaßnahmen jeweils um Zusammenschlüsse und nicht um Eingemeindungen, so war dieser juristisch relevante Aspekt für die Bevölkerung vor Ort praktisch wenig von Bedeutung. Die Zusammenführung der Kommunen unter der Stadtbezeichnung der Kernstädte vermittelte den Eindruck einer linearen Stadtgeschichte der den Namen gebenden Städte. Dieser Kontinuitätseffekt konnte durch die Übertragung der kommunalen Symbole und Hoheitszeichen der Kernstadt auf die neue Großstadt sogar noch verstärkt werden. Sind auch häufig Bemühungen zur Integration der neuen Stadtteile und Neubürger deutlich zu erkennen, so ist die Dominanz der jeweiligen Kernstadt unübersehbar. Bereits durch die Änderungen der

sammenschluss; Neue Westfälische vom 16.1.1975: Ein Aktenordner voller Proteste. Bürgerinitiativen beim Oberbürgermeister.

[75] Michael Schläger: Wie viele Stadtbezirke braucht Bielefeld? Lösung nur im Konsens möglich, in: Westfalen-Blatt vom 6.3.2002.

[76] Westfalen-Blatt vom 24.1.2000: Norbert Schwabedissen wird morgen 70. Auch heute noch für „sein" Senne aktiv.

[77] So Friedhelm Schürmann, der seit 1969 Mitglied der CDU-Fraktion im Bielefelder Stadtrat war. Waltraut Sax-Demuth: In der Neujahrsnacht 1972/73 Zusammenschluß von Stadt und Kreis Bielefeld. Nach 25 Jahren ein kritisches Ja, in: Westfalen-Blatt vom 30.12.1997.

[78] Michael Schläger: Wie viele Stadtbezirke braucht Bielefeld? Lösung nur im Konsens möglich, in: Westfalen-Blatt vom 6.3.2002; Gespräch der Autorin mit Hans Vogt, Bielefeld-Sennestadt, 12.8.2003.

Wohnadresse oder des Kfz-Kennzeichens haben die Menschen rasch erste konkrete, durch die Gebietsreform verantwortete Veränderungen zu spüren bekommen.

Die emotionalen Elemente gegen eine Städtefusion wurden insbesondere in der Namensfrage bzw. in der Verwendung alter und neuer Stadtnamen gebündelt. Die Relevanz des Namens, seine Macht als zentrales Identitätsmerkmal, war dabei von den Planern und Befürwortern einer rationalen, an raumplanungs- und verwaltungswissenschaftlichen Maßstäben orientierten Reform unterschätzt bzw. lange Zeit überhaupt nicht bedacht worden. Die im „bürokratischen Perfektionismus“[79] durchgeführte schematische Angleichung an die namensgebende Kernstadt hatte sich manchenorts hinderlich auf den Integrationswillen der Neubürger ausgewirkt und letztlich vor allem Neuordnungsaversionen geschürt.

Mit dem Abschluss der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen sollte die Ablehnung der Neugliederung nicht verschwinden. Es mehrten sich rasch die Beschwerden über Erscheinungen, die die Gebietsreform verursacht oder zumindest verstärkt hatte. Neben wirtschaftlichen und finanziellen Einbußen wurden Schwierigkeiten hinsichtlich des Erhalts der alten Identität herausgestellt. Konkret zeigten sich diese Spannungen z. B. im Kampf um den Verbleib städtischer Ämter und Einrichtungen in der zum Stadtteil degradierten Kommune. Wenn es in der zeitgenössischen Tagespresse hieß „Laß mir mein altes Rathaus“,[80] so verband sich mit dieser Forderung nicht nur die Befürchtung vor einem Verlust des Verwaltungssitzes der Gemeinde- und Selbstverwaltung, sondern vor allem die Angst vor dem Verlust lokaler, identitätsstiftender Bezugsmarken und emotionaler Ankerpunkte. Entbehrten die Ängste und Befürchtungen um den Fortbestand heimischer Infrastruktur auch häufig einer realen Grundlage, so war ihre Bedeutung in der öffentlichen Auseinandersetzung doch erheblich.

Manchmal subtil und manchmal offen spiegelten sich Kooperationsbemühungen und Integrations- und Abgrenzungswille dabei auch im Umgang mit den Stadtinsignien wider. Insbesondere in einer alten Stadt wie Wattenscheid fühlten sich die Bürger durch die mangelnde Sensibilität Bochums im Umgang mit der Geschichte und Tradition ihrer früheren Stadt provoziert. Neben den nicht nachlassenden Versuchen, einen Teil der Reform wieder rückgängig zu machen, setzten intensive Bemühungen ein, die Identität der einverleibten Einheit z. B. durch Feste, Symbole, lokal gebundene Vereine, Heimatpflege etc. zu wahren. Dies ließ neben dem verwaltungsjuristischen und politischen Gemeindebegriff den soziologischen Gemeindebegriff sichtbar werden. Hiernach ist Gemeinde das, womit sich die Bewohner identifizieren, wonach sie sich benennen.

Die auch lange nach der Eingemeindung festzustellende starke Identifikation der Bürger, der Wattenscheider, Kettwiger oder Opladener, mit ihrer früheren Stadt und die damit einhergehende Ablehnung der Eingemeindung fand Ausdruck in der Arbeit der Heimat-, Bürger- und Geschichtsvereine. Über Publika-

[79] Peter Schöller: Auswirkungen der kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen: Zusammenfassung der Einzelergebnisse und Schlussfolgerungen, in: ders.: Auswirkungen, S. 248–265, hier S. 261.

[80] Karikatur „Laß mir mein altes Rathaus, Herr Minister!“ von Günther (Tüte) Hagedorn, in: Neue Ruhr Zeitung, auch in: Der Innenminister NRW: Neue Städte, S. 6.

tionen und Vereinsschriften wurden die Erinnerungen an die alten Kommunen und insbesondere an den Neuordnungskampf über die Jahre hinweg aufrechterhalten. Über Ausstellungen, Feiern und Feste sollte die Leistungsfähigkeit der früheren Stadt bzw. des Stadtteiles dokumentiert und popularisiert werden. In den 1990er Jahren setzte eine zunehmende Historisierung des Selbstständigkeitskampfes durch die damaligen Akteure ein. Die Heimatvereine traten somit als Vermittler und Eigenproduzenten der lokalen Geschichte auf. Über Veröffentlichungen, Stadtführungen, Ausstellungen und Ehrungen schufen, tradierten, vermittelten und inszenierten sie kollektives Stadt(teil)gedächtnis.[81]

Die Betrachtung der Stadt- und Stadtteilfeste ließ erkennen, dass sich der gesellschaftliche Aufbruch samt der neuen Partizipationsansprüche auch in der Ausrichtung von Festen spiegelte. Während zum einen neue Stadtfeste der Integration der Neubürger und zur Profilierung als Gesamtstadt dienen konnten, wurden sie zum anderen auch als Mittel zur Abgrenzung innerhalb der Gesamtstadt und teilweise auch als Ausdruck des Selbstständigkeitswillens einer eingemeindeten Kommune genutzt. Die seit den 1970er Jahren vielfach ausgerichteten Stadtteilfeste wurden in der Regel von den Vereinen vor Ort, wie Heimatvereinen, Freiwilliger Feuerwehr, Schützenvereinen, Sportvereinen und Karnevalsvereinen organisiert. Bei der Ausrichtung dieser Bürgerfeste setzte allerdings schnell eine Professionalisierung und auch Kommerzialisierung als Teil einer „Festivalisierung der Städte" ein.[82] Spätestens in den 1980er Jahren wurden sie von gesamtstädtischen Festen wie Altstadtfesten, Kirmessen etc. überlagert, an denen Bürger wieder weniger als Akteure, sondern hauptsächlich als Zuschauer und Konsumenten teilnahmen.[83]

4. Von der Forderung nach Selbstständigkeit zum Beharren auf Eigenständigkeit

Bei den nach Reformabschluss in Nordrhein-Westfalen noch lange strittigen Neuordnungsfällen handelte es sich ausschließlich um Eingemeindungen in kreisfreie Städte von erheblicher Größenordnung. Art, Dauer und Intensität dieses Widerstandes aus der Bevölkerung lassen hier auf einen Funktionsverlust der institutionalisierten kommunalen Selbstverwaltung und einen Vertrauensschwund in Parteienstaat und staatliche Politik bzw. Verwaltung schließen.

Anders als bei den Protestinitiativen im unmittelbaren Neuordnungskampf handelte es sich beim „Kettwiger Kreis" allerdings weniger um eine breit getragene Bürgerinitiative als um einen Diskussions- und Arbeitskreis von einzelnen Personen aus verschiedenen Städten, die sich für die Rückgemeindung ihrer Stadt einsetzten. Dieser Arbeitszirkel suchte zur Durchsetzung von Rückgemeindungen

[81] Vgl. allgemein Jan Assmann: Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen, München ^{6}2007; Harald Welzer: Das kommunikative Gedächtnis. Eine Theorie der Erinnerung, München ^{2}2008.

[82] Hartmut Häußermann/Walter Siebel: Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik, in: dies. (Hg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte, Opladen 1993, S. 7–31.

[83] Vgl. Saldern: Inszenierter Stolz, S. 47.

das Gespräch mit der Landesregierung und dem Landtag und war weniger auf Informierung und Mobilisierung der Bevölkerung ausgerichtet. Der „Kettwiger Kreis" lebte jedoch genau wie die „Aktion Bürgerwille" von dem hohen Engagement seiner Mitglieder. Wiederum waren es selbstständige Unternehmer, Geschäftsleute, Journalisten und leitende Angestellte, die federführend für die Rückgemeindung stritten. Sie verfügten aufgrund ihrer beruflichen, politischen und gesellschaftlichen Stellung als aktive Karnevalisten, Sportfunktionäre oder politische Amtsträger sowie Vereinsvorstände über Organisationstalent und gute lokale wie überregionale Kontakte, die sie für die gemeinsame Sache einsetzten. Dabei handelte es sich bei der Leitungsriege um Männer, die sich seit Anfang der 1970er Jahre für die Autonomie ihrer Kommunen eingesetzt hatten. Überhaupt lag eine ausgedehnte Personalunion zwischen den Hauptakteuren der „Aktion Bürgerwille" und des „Kettwiger Kreises" vor. Wechselte auch mit Carl-Friedrich Beckmann über Franz-Werner Bröker, Klaus Steilmann, Jost Benfer bis hin zu Klaus-Peter Hülder der Frontmann, so stützte sich der Kreis immer wieder auf die bewährten Kräfte, so dass das Durchschnittsalter der Rückgemeindungsstreiter kontinuierlich anwuchs.

Die Zeit arbeitete zugunsten der aufnehmenden Großstädte und des Landes. Hatte es auch einen zynischen Beigeschmack, darauf zu setzen, dass die Selbstständigkeitsbestrebungen mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur Gebietsreform, mit der Gewöhnung an die Eingemeindung und mit einem Generationswechsel bei den Protagonisten auf beiden Seiten abklingen würden, so trat doch genau dieser Effekt ein. Dabei hatten die Gutachter Landwehrmann und Rottmann in ihrer Untersuchung aus dem Jahre 1986/87 mit Bezug auf die fortdauernden starken Selbstständigkeitsbestrebungen in Wattenscheid noch die Gefahr gesehen, dass letztlich „an deren Stelle nicht die Integration […], sondern politische Enttäuschung und Apathie"[84] stehen könnte. Sicher hat der Gewöhnungseffekt jedoch länger auf sich warten lassen, als vorher von den Verantwortlichen vermutet worden war. Der „Kettwiger Kreis" schmolz mit zunehmendem Zeitabstand auf einen harten Kern von Vertretern einzelner Kommunen zusammen, der zwar trotzig an den Autonomieforderungen festhielt, aber schließlich resignierend den unabänderbaren Fakten der Gebietsreform ins Auge blickten musste.

Gerichte, Landesregierung, Politiker und Gutachter zeigten zwar immer wieder Verständnis für die Forderungen und Wünsche der Bürgervereinigungen und räumten Schwächen der Neugliederung ein, doch sahen sie in der Bezirksverfassung mit den Bezirksvertretungen ein geeignetes Instrument zur Behebung der neuordnungsbedingten Nachteile. Integrationsschwierigkeiten und Vernachlässigungsvorwürfe wurden weniger als rechtliches oder politisches, sondern vor allem als ein emotionales und psychologisches Problem gewertet.

Der zum Teil rigide Umgang der Großstädte mit den Rückgemeindungsinitiativen ließ erkennen, dass die Repräsentanten der „Oberzentren" nur ein geringes Verständnis für die Legitimationsbasis der Bürgervereinigungen hatten. Die reservierte bis ablehnende Haltung der Stadtvertreter qua Amt gegenüber einem Gespräch mit den Vertretern der Bürgervereinigungen galt selbst dort, wo zu den

[84] Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 160.

Repräsentanten der Bürgerinitiativen Landtagsabgeordnete oder Bezirksvorsteher gehörten. Dieses Verhalten hatte selbst die reformbestätigenden Gutachter Landwehrmann und Rottmann überrascht.[85] Dass es neben den etablierten Amtsträgern und Gremien auch andere legitimierte Personen und Gruppen gab, die ebenfalls berechtigt waren, im Namen der Bevölkerung zu sprechen, war bei einem Teil der Behördenchefs und leitenden Großstadtvertretern noch nicht präsent. Neben Ressentiments und Angst vor Chaos basierte die abwehrende Haltung der Großstadtvertreter auf der Überzeugung, dass die demokratische Ordnung nur gewährleistet werden konnte, wenn gewählte Gremien und Personen die Entscheidung alleine trafen.[86] Angesichts der seit Mitte der 1980er Jahre zwischen den Bürgervereinigungen, dem Innenminister und prominenten Landtagsabgeordneten geführten Gespräche waren diese starken und offen artikulierten Vorbehalte erstaunlich und verweisen bereits auf die Emotionalisierung der Auseinandersetzung und eine Verhärtung der Konfliktlinien vor Ort nach Vollzug der Reform. Dabei stellten die Protest- und Bürgerinitiativen die Entscheidungskompetenz der gewählten und verfassten Entscheidungsträger überhaupt nicht in Frage. Sie versuchten lediglich, alle politischen und rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um ihre Forderungen durchzusetzen.

Die mögliche Korrektur der Gebietsreform fiel in den Kompetenzbereich des Landtags. Obwohl nicht die Stadt, sondern das Land Nordrhein-Westfalen die Verantwortung für die Gebietsreform trug und für eine Neuordnungsrevision zuständig war, wurden die Auseinandersetzungen nicht in erster Linie zwischen Land und den (eingemeindeten) Kommunen ausgetragen, sondern verliefen zu einem großen Teil zwischen den fusionierten Kommunen bzw. deren Repräsentanten. Auf lokaler Ebene wurde die Hauptlast der praktischen Umsetzung der Neuordnung getragen, dort trafen Eingemeindungsbefürworter und -gegner bzw. Neuordnungsprofiteure und -verlierer ständig unmittelbar aufeinander. Der Neuordnungskonflikt war damit nach Abschluss der Reform sehr stark innerstädtisch geprägt.

Dass Mittelstädte wie Wattenscheid zu den Verlierern der kommunalen Neugliederung gehörten, war von verschiedenen Seiten konstatiert worden. Der „Kettwiger Kreis“ vermisste allerdings daran anknüpfende korrigierende Taten, die nach den höchstrichterlichen Urteilen der Verfassungsgerichte seit Anfang der 1980er Jahre in anderen Bundesländern möglich waren. Der Bezirksverfassung kam zwar letztlich zentrale Bedeutung für die Interessenvertretung vor Ort zu, sie stellte aber zunächst trotz wichtiger Nachbesserungen keinen adäquaten Ersatz für die Finanz-, Planungs-, Personal- und Organisationshoheit eines Rates dar. Mit Verweis auf das Grundgesetz wurde das Recht gefordert, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.[87] Dies konnte für traditionsbewusste und leistungsfähige Städte nur die kommunale Selbstständigkeit bedeuten.

Mit der vom Gesetzgeber gewünschten Stärkung der „Oberzentren“ ging eine finanzielle Vernachlässigung der Stadtbezirke einher, die u. a. vom „Kettwiger

[85] Vgl. Kap. VI. 2.
[86] Vgl. Landwehrmann/Rottmann: Gutachten, S. 20.
[87] Art. 28 Abs. 2 GG.

Kreis“ beklagt wurde. Nicht zuletzt aus diesem Grund führte die Gebietsreform zu erbitterten Kontroversen und Streitigkeiten, die zum Teil bis in die Gegenwart andauern. Unterstellten dabei die Neuordnungskritiker auf der einen Seite bei allen negativen Entwicklungen nach Abschluss der Reform einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Gebietsreform, ohne andere, allgemeine Finanz-, Wirtschafts- oder Gesellschaftsentwicklungen zu berücksichtigen, war auf der anderen Seite das Land den Nachweis der Wirtschaftlichkeit größerer administrativer Einheiten und des Erfolges der Neugliederung gemessen an ihren Zielen schuldig geblieben. Lediglich die vom „Kettwiger Kreis“ initiierte und vom Innenministerium in Auftrag gegebene Studie der Professoren Landwehrmann und Rottmann gab Aufschluss zu den Auswirkungen der Gebietsreform.[88]

Während die Landesregierung bei ihrer Bewertung der Neuordnungsfolgen stets abstrakt im Rahmen des Gesamtreformmodells argumentierte, bezog der „Kettwiger Kreis“ anhand der konkreten Umsetzung vor Ort Stellung, so dass auch hier die unterschiedlichen Argumentationsebenen wieder deutlich zu erkennen waren. Die Rückgemeindungsakteure suchten nach Möglichkeiten, die Selbstständigkeit der eingemeindeten Kommune zu erreichen. Dabei ging es z. B. in der Auseinandersetzung zwischen Wattenscheid und dem Land bzw. Wattenscheid und Bochum zu keiner Zeit um die Frage, ob Wattenscheid als Stadt mit rund 80 000 Einwohnern seine Existenz sichern konnte. Diese Fähigkeit wurde weder vom Gesetzgeber noch vom Landesverfassungsgericht oder von den Gutachtern bezweifelt. Der nordrhein-westfälische Städtetag hatte bereits 1971 in seiner „Stellungnahme zur Gebiets- und Verwaltungsreform“ herausgestellt, dass nicht der geringste Anlass bestünde, Wattenscheids Selbstständigkeit in Frage zu stellen, wenn die Stadt im ländlichen Raum läge oder sie wenigstens über weiteren Entwicklungsraum verfügte.[89] Selbst Innenminister Weyer hatte am 6. September 1973 vor dem Landtag erklärt, dass es schwer zu begründen sei, Wattenscheid mit Bochum zu verbinden, Herne und Wanne-Eickel von diesem Zusammenschluss jedoch auszunehmen.[90] Doch innerhalb des einmal festgelegten Neuordnungssystems kam es nicht auf die Wirkung einer Neuordnungsmaßnahme für eine einzelne Stadt, sondern auf deren Wirkung für den übergreifenden Raum bzw. für das in diesem Raum dominierende „Oberzentrum“ an.

Mit ihrer Furcht vor dem Flächenbrand im Falle von Korrekturzugeständnissen in Einzelfällen, d. h. dem Lostreten einer Revisionslawine im Sinne eines landesweiten Aufrollens der Neuordnung, gab die Landesregierung allerdings zu erkennen, dass auch sie der allgemeinen Bindekraft des Ist-Zustandes mit den von ihr herausgestellten Erfolgen und der unterstellten großen Akzeptanz der Gebietsreform nur eingeschränkt vertraute. Die Befürchtungen, dass die Wiederherstellung der Selbstständigkeit der Kommunen des „Kettwiger Kreises“ eine Ausgemeindungswelle im Land auslösen könnte, schienen angesichts der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts jedoch letztlich unbegründet. So war als unabdingbare Vorausset-

[88] Vgl. Kap. VI. 2.
[89] Städtetag NRW: Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 45.
[90] Innenminister Weyer in der 1. Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes vom 6. 9. 1973, in: Archiv Landtag NRW, 7. WP, Plenarprotokoll 7/80, S. 3077–3104, hier S. 3083.

zung für einen Korrekturanspruch das Vorhandensein eines entsprechenden, langjährigen Mehrheitswillens in der betroffenen Bevölkerung fixiert worden. Dieser stets konsequent artikulierte Bürgerwille war in anderen nordrhein-westfälischen Kommunen außerhalb des „Kettwiger Kreises" nicht zu sehen.

Die Rückgemeindungsakteure nutzten alle sich ihnen bietenden Möglichkeiten, um die Autonomie für ihre Kommune zu erreichen. Sie wollten genau wie die Landesregierung und führende Oppositionspolitiker eine generelle Infragestellung der Gebietsreform (Flächenbrand) vermeiden. Im Rahmen dieser Strategie, keine Generalrevision der Neuordnung zu verfolgen, vermied der „Kettwiger Kreis" den Kontakt zu Ausgemeindungsinitiativen außerhalb der in ihm vertretenen Kommunen. Hier zeigt sich in seiner Argumentation so etwas wie Kirchturmdenken. Um das eigene Ziel der Rückgemeindung durchzusetzen, wurde anderen eingemeindeten Gemeinden und Städten aus politisch-strategischen Gründen die möglicherweise ebenso berechtigte Infragestellung ihrer Eingemeindung nicht zugebilligt.

Der „Kettwiger Kreis" setzte zunächst seine Hoffnung auf die CDU und FDP. Als Oppositionspartei mit ihrer prinzipiellen Neigung zu kleineren Neuordnungslösungen und weniger tiefgreifenden Änderungen sendeten diese auch immer wieder unterstützende Signale. So war die Frage einer Neuordnungskorrektur genau wie zuvor die Frage nach der Bezirksverfassung ein Thema, mit dem sie sich möglicherweise gegenüber der sozialdemokratischen Landesregierung und Kommunalpolitik in den Großstädten profilieren konnte. Während die SPD in den Großstädten dominierte, verfügte die CDU in den kleineren und mittleren Städten über den stärkeren Rückhalt. Konkrete Hilfen blieben allerdings letztlich aus. Der „Kettwiger Kreis" intensivierte seine Kontakte zu den kleineren Parteien, hier vornehmlich zur FDP und später auch zu den Grünen. Die Rückgemeindungsstreiter versprachen sich bei Einzug der kleineren Parteien in den Landtag parlamentarischen Rückenwind für ihre Revisionsforderungen; die Parteien hofften auf Wählerstimmen aus den Mitgliedskommunen des „Kettwiger Kreises". Die Oppositionsparteien griffen damit die Frage nach einer partiellen Revision der Gebietsreform mal mehr, mal weniger intensiv auf, ohne dass es letztlich zu neuen Entscheidungen kam. Der „Kettwiger Kreis" fühlte sich schließlich von den politischen Parteien im Stich gelassen.

Das Bündnis der Rückgemeindungsinitiativen im „Kettwiger Kreis" lebte selbst über die enttäuschende parlamentarische Entscheidung im Jahre 1997 fort. So beschloss der Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid am 21. Oktober 1997, den Anspruch auf die Rückgemeindung Wattenscheids weiterhin aufrechtzuerhalten. Eine entsprechende Erklärung des „Kettwiger Kreises" für die in ihm vertretenen Kommunen folgte einen Monat später am 14. November 1997.[91]

Neben Misserfolgen und Tiefschlägen im Selbstständigkeitskampf gab es aber auch Verständnis für die Wattenscheider Bestrebungen und kleine Teilerfolge, wie z. B. die Entscheidung der Gelsenkirchener Synodalen zeigt. Der Evangelische Kirchenkreis entschied 1997, zukünftig neben Gelsenkirchen auch Wattenscheid in seinen Namen aufzunehmen und war damit den Wattenscheider Wünschen

[91] Hülder: Wattenscheids Kampf, S. 161; Der Wattenscheider 28 (2003), Heft 3: Das historische Stichwort: Aktion Bürgerwille vor 30 Jahren in Wattenscheid gegründet, S. 13.

gefolgt. Die katholische Kirche hatte es nach der Gebietsreform bei einem selbstständigen „Dekanat Wattenscheid" belassen.[92] In zahlreichen Fällen entsprachen kirchliche Grenzziehungen nicht den neuen kommunalen Einheiten. Die Kirchen hatten häufig auf eine entsprechende Anpassung verzichtet.[93] Überhaupt waren die Aktivitäten des „Kettwiger Kreises" nicht folgenlos geblieben. Insbesondere das von ihm angestoßene Gutachten von 1987 hatte zwar nicht zur gewünschten Neuordnungskorrektur im Sinne von Rückgemeindungen geführt. Es hatte aber Missstände innerhalb der Bezirksverfassung offen benannt, so dass Landesregierung und Landtag nicht untätig bleiben konnten. Das Engagement des „Kettwiger Kreises", der Fehlentwicklungen im Verhältnis von Bürger, Bezirk und Stadt immer wieder in die öffentliche Diskussion brachte, beförderte den Ausbau der Bezirke als zweite kommunale Ebene der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung.

Nachdem allerdings den Diskussionsrunden, Eingaben, Aktionen und selbst der Aufstellung eines eigenen Landtagskandidaten sowie der erneuten Aussprache im Landtag nicht der gewünschte Erfolg beschert gewesen war, änderte sich Ende der 1990er Jahre die Zielrichtung des Protests. Widerwillig akzeptierend, dass der Zusammenschluss mit den „Oberzentren" dauerhaft Bestand haben würde, rückte nach rund 25 Jahren vollzogener Reform die Forderung nach kommunaler Selbstständigkeit in den Hintergrund. Stattdessen kam und kommt dem Bestreben nach Erhalt der Eigenständigkeit als Stadtbezirk stärkeres Gewicht zu.

5. Resümee: Eine Reform *für* den Bürger, aber nicht *mit* dem Bürger

Knüpfte die kommunale Neugliederung der späten 1960er und frühen 1970er Jahre auch an eine traditionelle Eingemeindungspolitik der Städte an, so war die betrachtete Gebietsreform von einer sehr viel größeren Dimension als frühere Maßnahmen. Dies betraf sowohl ihr räumliches Ausmaß als auch ihre inhaltliche Zielsetzung. Eingemeindungs- und Neuordnungsmaßnahmen wurden nun weniger hinsichtlich ihrer Folgen für eine Stadt, sondern vielmehr hinsichtlich ihrer Wirkung für die Region beurteilt. Dabei avancierte schließlich das „Oberzentrum" zum Maßstab und Ziel der Neugliederung.

„Administrativ und politisch", so Thomas Ellwein, „war die Gebietsreform ein Erfolg."[94] Durch die Reform wurde allerdings nicht nur die Verwaltungsebene neu geregelt und das Verhältnis von bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und staatlichen Stellen neu bestimmt, sondern auch die Identität der gewachsenen Gemeinden und Kreise sowie ihrer Bürger und Bürgerinnen verändert. Die um-

[92] Der Wattenscheider 22 (1997), Heft 3: Evangelischer Kirchenkreis nennt jetzt Wattenscheid, S. 19–20.

[93] Die Bistumsgrenze zwischen Aachen und Köln verlief unmittelbar durch die Stadt Meerbusch. Vergleichbares galt für Essen, da Kettwig weiterhin zum Erzbistum Köln gehörte und nicht dem Ruhrbistum Essen zugeordnet wurde. Die evangelische Kirchengemeinde in Kettwig blieb ebenfalls bei der rheinischen Landeskirche. Vgl. Kipphardt: Landtag, S. 24.

[94] Thomas Ellwein: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, Mannheim u. a. 1994, S. 73.

fassende und weitreichende Neugliederung ist dabei zugleich Produkt und Spiegel eines allgemeinen Reformklimas. Ihre Anfänge reichten in die Hochphase der Planungseuphorie zurück, am Ende ihrer Umsetzung stand die allgemeine Ernüchterung. Der Neugliederungsprozess provozierte mit zunehmendem Verlauf immer stärkere Proteste. Die kritischen Stimmen zur Art der Durchführung und zu einzelnen Neuordnungsergebnissen konnten nicht mehr überhört werden. Da sich örtliche Verbundenheit und Solidarität besonders an überschaubaren Räumen und Einheiten wie Wohnstätten oder Ortschaften und Stadtbezirken orientieren, konnten neu geschaffene Flächengemeinden oder Großkreise von ihren Einwohnern eher als Verwaltungseinheit und weniger als Sozialgebilde im Sinne von nachbarschaftlich miteinander verbundenen Menschen empfunden werden. Stellte sich auch bald die Einsicht ein, dass „zuviel zentralisiert worden" sei, so überwog doch die Überzeugung, dass die Neuordnung „im ganzen besser […] als ihr Ruf" sei.[95] Dies schienen selbst die Abwehrreaktionen zu belegen, da sie sich häufig als vergleichsweise kurzatmig erwiesen. Letztlich arrangierten sich die meisten Kommunen mit der Neuordnung. Dies war bei den Kommunen des „Kettwiger Kreises" nicht der Fall. Dort hatte der Widerstand einen langen Atem.

Die Protestinitiativen und die „Aktion Bürgerwille" sahen in der Durchführung der Gebietsreform ein Übergewicht der Verwaltung gegenüber dem Parlament, so dass die Bürgermeinung auf der Strecke bleiben musste. Der „Kettwiger Kreis" bemängelte später vor allem eine Verselbstständigung der Parteien gegenüber dem Wähler und Bürger. Die Eingemeindungsgegner griffen damit am konkreten Beispiel implizit die von Jürgen Habermas allgemein formulierte Kritik am modernen Verfassungsstaat auf.[96]

Die Analyse der Auseinandersetzungen um die Neuordnung hat gezeigt, dass Reformbefürworter und -kritiker perspektivisch wie thematisch unterschiedlich argumentierten: Räumten Eingemeindungsgegner der Vergangenheit einen wichtigen Stellenwert in ihrer Begründung ein, argumentierten Reformer zukunftsbezogen mit den Reformzielen. Hoben Kritiker die Konsequenzen für eine einzelne Stadt hervor, bezogen sich die Befürworter der Neuordnungsmaßnahme auf die Region. Während Kritiker qualitativen Werten ein hohes Gewicht beimaßen, wollten sich Reformer allein auf quantitativ fassbare Größen stützen.

Größere Planungsräume und leistungsfähigere Kommunen sollten die kommunale Selbstverwaltung stärken und damit eine bessere Versorgung der Bevölkerung ermöglichen. Zielten frühere Reformen zumeist auf die Herstellung gleicher Verwaltungsverhältnisse, um Herrschaft bzw. Staatsgewalt effizient ausüben zu können, spielten bei den Reformen der späten 1960er und frühen 1970er Jahre neben der Erhöhung der Verwaltungs- und Finanzleistung auch Leitbegriffe wie Chancengleichheit und Stärkung der Demokratie eine wichtige Rolle. Nachdem die Phase des kriegsbedingten Wiederaufbaus abgeschlossen war, entwickelten

[95] Schöller: Auswirkungen, S. 259, 261.

[96] Jürgen Habermas: Kultur und Kritik. Verstreute Aufsätze, Frankfurt a. M. ^{2}1977 [Erstdruck 1973], S. 28 f.; zum Bedeutungsverlust des Parlaments gegenüber der Verwaltung und den Parteien vgl. ebd., S. 21 f.

sich die Kommunen seit Mitte der 1960er Jahre zu bedeutenden Trägerinnen staatlicher Leistungs- und Ordnungsverwaltung. Das kommunale System sollte landesweit diesen gewandelten gemeindlichen Aufgabenstellungen angepasst werden, um es zukunftsfähig zu machen. Die dabei erwartete positive Ausstrahlung auf die Demokratie bezogen die Reformer nicht nur auf das Reformergebnis, sondern auch auf den gesamten Neuordnungsprozess. Bereits die von der Landesregierung eingesetzten Sachverständigen werteten die Neugliederung als einen Beitrag zur politischen Sensibilisierung der Bevölkerung. Aus ihrer Sicht entzündete sich im Ringen um die Neuordnung das Interesse der Bürger an den öffentlichen Dingen. Auf diese Weise führe die Neuordnungsdiskussion „den Bürger zu seiner Gemeinde und zu seinem Staat".[97]

Bei der praktischen Durchsetzung der Reform wurde allerdings die Kluft zwischen holistischen und individualistischen Gesellschaftskonzepten bzw. zwischen einem repräsentativen und einem partizipatorischen Demokratieverständnis sichtbar. Diese Kluft galt es zu überwinden. Das von der Expertengruppe ebenso wie von der Landesregierung und dem Landtag favorisierte demokratische Engagement der Bevölkerung bezog sich jedoch ausschließlich auf eine repräsentativdemokratische und verfahrensgeregelte Mitwirkung der Bürger. So erfolgten auch die Neuordnungsplanungen ohne entscheidende Mitsprache der Kommunen oder der Einwohner. Auf ihren Willen kam es bei der Neuordnungsentscheidung nicht primär an. Als eine Planung „von oben" ohne gestaltende Mitwirkung „von unten" musste das Neuordnungsvorhaben jedoch zwangsläufig mit dem neuen Bürgersinn und der Einforderung von mehr Demokratie durch die Bevölkerung kollidieren. Mit den Schlagworten „Gesellschaft gestalten" und „Demokratie machen" lassen sich die zeitgenössischen Spannungslinien leitmotivisch skizzieren, die das Selbstverständnis der Amts- und Funktionsträger innerhalb der Politik und Verwaltung sowie das neue Bewusstsein der Bürger prägten.[98] Das Planungs- und Verwaltungshandeln traf in der Reformära auf den Partizipationswillen einer sich entwickelnden Zivilgesellschaft.[99]

Im Klima außerparlamentarischen Protests und staatlicher Reformpolitik hatte sich seit den 1960er Jahren in der Bundesrepublik eine auf breiter Trägerschaft basierende neue Form der politischen Beteiligung und des Protests etabliert. Wie groß die soziale Basis der Bürgerinitiativen war, lässt das Engagement gegen die Neuordnung erkennen. Dieses bezog sich nicht mehr auf einzelne soziale oder politische Interessengruppen und -schichten. Überall in der Bevölkerung fanden sich nun zunehmend Menschen, Bürger, zusammen, die bereit waren, für ihre Interessen auch auf die Straße zu gehen. Innerhalb der bürgerlichen Mitte entwickelte sich ein neues, stärker basisdemokratisch geprägtes Demokratieverständnis, das weitergehende Partizipationsforderungen und unkonventionelle Willensbe-

[97] Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten B, S. 200.
[98] Vgl. Ruck: Gesellschaft gestalten, S. 35–47; Knoch: Demokratie machen, S. 49–62.
[99] Vgl. Jürgen Kocka: Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen, in: Manfred Hildermeier/Jürgen Kocka/Christoph Conrad (Hg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt a. M./New York 2000, S. 13–39; Eckart Conze: Eine bürgerliche Republik? Bürgertum und Bürgerlichkeit in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft, in: Geschichte und Gesellschaft 30 (2004), S. 527–542.

kundungen einschloss. Gegen die Änderung von Gemeinde- und Kreisgrenzen wurden alle Formen des Protests erprobt. Existieren auch bundesweit keine Erhebungen über Anzahl und Teilnehmerzahlen der Initiativen gegen die kommunalen Gebietsreformen, so ist es durchaus möglich, dass der Teilnehmerkreis denjenigen von Massenbewegungen wie gegen die militärische oder friedliche Nutzung der Atomenergie überstieg.[100]

Auf den erhöhten Teilhabeanspruch der Bevölkerung reagierten Landesregierung und Landtag zunächst ausschließlich mit einer Ausweitung verfahrensrechtlich geregelter, institutionsorientierter Mitwirkungsmöglichkeiten. Auch bei der Einführung von öffentlichen Ausschusssitzungen, Bürgeranträgen oder Einwohnerfragestunden handelte es sich offensichtlich um kompensatorische Maßnahmen. Man hoffte, auf diesem Weg das neue bürgerschaftliche Engagement kanalisieren zu können und wieder den etablierten Gremien zur Regelung zuzuführen.

Handelte es sich bei der Gebietsreform auch um eine Reform *für* den Bürger, so war es keine Reform *mit* dem Bürger. Trotz der Schwierigkeiten, Bürgerwillen über einen langen Zeitraum zu fassen, kann in Städten wie Wattenscheid, Hohenlimburg oder Kettwig dennoch davon ausgegangen werden, dass er eindeutig war. Nicht nur Bürgerbefragungen und -abstimmungen belegten dort den eindeutigen Wunsch nach kommunaler Autonomie, sondern auch das Engagement der gewählten Repräsentanten. Die verfassungsmäßigen Entscheidungsgremien auf kommunaler Ebene hatten sich stets deutlich für die Selbstständigkeit ausgesprochen. In Wattenscheid wurden alle Entscheidungen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Selbstständigkeit in den gewählten Foren der Stadt bzw. später des Stadtbezirks einstimmig getroffen. Selbst im August 1996 forderten die Bezirksvertreter noch einmal unmissverständlich die kommunale Selbstständigkeit.

Anhand des Bürgerengagements gegen die Neuordnung ist deutlich geworden, dass die Grundlagen der tiefgreifenden politischen und gesellschaftlichen Veränderungen nicht allein auf ein kleines Protestmilieu reduziert werden können. Vielmehr hat sich gezeigt, dass der Einfluss der 68er-Bewegung aufgrund der Vorbildfunktion zwar nicht wegzudenken ist, sich die Breitenwirkung der Veränderungen im Politikstil aber nur im gesamtgesellschaftlichen Kontext entwickeln konnte. Die allgemeine Protestbewegung in der Bundesrepublik – wie z. B. die Umwelt- und Friedensbewegung – verstärkte sich lokal durch Widerstand und Aufbegehren aus der Bevölkerung gegen Zustände und Planungen innerhalb ihrer Stadt. Immer häufiger fanden sich nun Bürger in Gruppen zusammen, um ihren Willen und ihre Interessen gegenüber dem parteipolitischen Establishment und den etablierten Entscheidungsträgern und -gremien nachhaltig zu vertreten. Die allgemein zunehmende Zahl von Bürgerinitiativen und auch die Stimmengewinne der Grünen und der Wählergemeinschaften spiegeln den Willen der Bürger und Bürgerinnen, unmittelbar auf politische und gesellschaftliche Prozesse Einfluss zu nehmen und dabei neue Wege zu gehen. Wie solche neuen Wege gesucht und beschritten wurden, hat das Beispiel Gebietsreform gezeigt.

[100] Dammann: Gebietsreformen, S. 198.

Anhang

Listen- und Tabellenanhang

Tab. 14: Verringerung der Gesamtzahl der Gemeinden in der Bundesrepublik von 1968 bis 1978[1]

In den Ländern	von 1968	bis 1978	um	Prozent
Baden-Württemberg	3 379	1 111	2 268	67,1
Bayern	7 077	2 052	5 025	71,0
Hessen	2 684	423	2 261	84,2
Niedersachsen	4 231	1 030	3 201	75,7
Nordrhein-Westfalen	2 277	396	1 881	82,6
Rheinland-Pfalz	2 905	2 320	585	20,1
Saarland	347	50	297	85,6
Schleswig-Holstein	1 378	1 132	246	17,9
Insgesamt	24 278	8 514	15 764	64,9

Tab. 15: Verringerung der Zahl der kreisfreien Städte in der Bundesrepublik von 1968 bis 1978[2]

In den Ländern	von 1968	bis 1978	um	Prozent
Baden-Württemberg	9	9	–	0
Bayern	48	25	23	47,9
Hessen	9	6	3	33,3
Niedersachsen	15	9	6	40,0
Nordrhein-Westfalen	37	23	14	37,8
Rheinland-Pfalz	12	12	-	0
Saarland	1	-	1	100,0
Schleswig-Holstein	4	4	–	0
Insgesamt	135	88	47	34,8

Tab. 16: Verringerung der Zahl der Kreise in der Bundesrepublik von 1968 bis 1978[3]

In den Ländern	von 1968	bis 1978	um	Prozent
Baden-Württemberg	63	35	28	44,4
Bayern	143	71	72	50,4
Hessen	39	20	19	48,7
Niedersachsen	60	37	23	38,3
Nordrhein-Westfalen	57	31	26	45,6
Rheinland-Pfalz	39	24	15	38,5
Saarland	7	6	1	14,3
Schleswig-Holstein	17	11	6	35,3
Insgesamt	425	235	190	44,7

[1] Thieme/Prillwitz, Durchführung, S. 78.
[2] Ebd., S. 79.
[3] Ebd., S. 75.

Tab. 17: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Gemeinderäten nach dem Kommunalwahlgesetz von 1964[4]

Kreisangehörige Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von				Vertreter insgesamt
	1 000	und weniger		7 (= 3 + 4)
über	1 000	aber nicht über	3 000	13 (= 6 + 7)
über	3 000	aber nicht über	10 000	19 (= 9 + 10)
über	10 000	aber nicht über	20 000	25 (= 12 + 13)
über	20 000	aber nicht über	40 000	31 (= 15 + 16)
über	40 000			37 (= 18 + 19)

Kreisfreie Städte mit einer Bevölkerungszahl von				Vertreter insgesamt
	40 000	und weniger		31 (= 15 + 16)
über	40 000	aber nicht über	80 000	37 (= 18 + 19)
über	80 000	aber nicht über	160 000	43 (= 21 + 22)
über	160 000	aber nicht über	300 000	49 (= 24 + 25)
über	300 000	aber nicht über	450 000	55 (= 27 + 28)
über	450 000	aber nicht über	600 000	61 (= 30 + 31)
über	600 000			67 (= 33 + 34)

Tab. 18: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Gemeinderäten nach dem Kommunalwahlgesetz von 1968[5]

Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von				Vertreter insgesamt
	1 000	und weniger		7
über	1 000	aber nicht über	3 000	13
über	3 000	aber nicht über	8 000	19
über	8 000	aber nicht über	15 000	27
über	15 000	aber nicht über	25 000	33
über	25 000	aber nicht über	35 000	37
über	35 000	aber nicht über	50 000	41
über	50 000	aber nicht über	80 000	45
über	80 000	aber nicht über	160 000	47
über	160 000	aber nicht über	300 000	51
über	300 000	aber nicht über	450 000	55
über	450 000	aber nicht über	600 000	61
über	600 000			67

[4] Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) vom 5.3.1964, GV.NW. 1964, S. 53–61. Zur Klammer in der Spalte „Vertreter insgesamt“: Der erste Wert bezieht sich jeweils auf die in Wahlbezirken zu wählenden Vertreter; der zweite auf die aus den Reservelisten zu wählenden Vertreter; die Summe ergibt die Gesamtzahl der Vertreter. Vgl. § 3 Kommunalwahlgesetz 1964.

[5] Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) vom 12.12.1968, GV.NW. 1968, S. 480–487.

Tab. 19: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Gemeinderäten nach dem Kommunalwahlgesetz von 1974[6]

Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von				Vertreter insgesamt
	5 000	und weniger		21
über	5 000	aber nicht über	8 000	27
über	8 000	aber nicht über	15 000	33
über	15 000	aber nicht über	30 000	39
über	30 000	aber nicht über	50 000	45
über	50 000	aber nicht über	100 000	51
über	100 000	aber nicht über	250 000	59
über	250 000	aber nicht über	400 000	67
über	400 000	aber nicht über	550 000	75
über	550 000	aber nicht über	700 000	83
über	700 000			91

Tab. 20: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Kreistagen nach dem Kommunalwahlgesetz von 1964[7]

Kreise mit einer Bevölkerungszahl von				Vertreter insgesamt
über	50 000	und weniger		27 (= 18 + 9)
über	50 000	aber nicht über	75 000	33 (= 21 + 12)
über	75 000	aber nicht über	100 000	37 (= 24 + 13)
über	100 000	aber nicht über	200 000	41 (= 27 + 14)
über	200 000	aber nicht über	300 000	45 (= 30 + 15)
über	300 000	aber nicht über	400 000	51 (= 33 + 18)
über	400 000			55 (= 36 + 19)

Tab. 21: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Kreistagen nach dem Kommunalwahlgesetz von 1968[8]

Kreise mit einer Bevölkerungszahl von				Vertreter insgesamt
	75 000	und weniger		35
über	75 000	aber nicht über	100 000	39
über	100 000	aber nicht über	200 000	43
über	200 000	aber nicht über	300 000	47
über	300 000	aber nicht über	400 000	51
über	400 000			55

[6] Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) vom 22. 7. 1974, GV.NW. 1974, S. 665–672.

[7] Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) vom 5. 3. 1964, GV.NW. 1964, S. 53–61. Zur Klammer in der Spalte „Vertreter insgesamt“: Der erste Wert bezieht sich jeweils auf die in Wahlbezirken zu wählenden Vertreter; der zweite auf die aus den Reservelisten zu wählenden Vertreter; die Summe ergibt die Gesamtzahl der Vertreter. Vgl. § 3 Kommunalwahlgesetz 1964.

[8] Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) vom 12. 12. 1968, GV.NW. 1968, S. 480–487.

Tab. 22: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Kreistagen nach dem Kommunalwahlgesetz von 1974[9]

Kreise mit einer Bevölkerungszahl von				Vertreter insgesamt
	200 000	und weniger		49
über	200 000	aber nicht über	300 000	55
über	300 000	aber nicht über	400 000	61
über	400 000	aber nicht über	500 000	67
über	500 000			73

Tab. 23: Anzahl der Fahrzeuge in Bochum (BO- und WAT-Kennzeichen) und Herne (HER- und WAN-Kennzeichen)[10]

Jahr	BO-Kennzeichen (Bochum)	WAT-Kennzeichen (Wattenscheid)	HER-Kennzeichen (Herne)	WAN-Kennzeichen (Wanne-Eickel)
1982	161 565	2 646	69 671	–
1983	166 900	2 053	67 351	–
1984	170 762	1 602	73 982	–
1985	173 084	1 203	71 456	–
1986	183 967	877	73 395	–
1987	181 895	617	74 975	–
1988	185 726	484	77 192	–
1989	191 139	397	79 155	433
1990	194 314	341	80 461	371
1991	196 945	284	81 633	–
1992	202 714	252	84 837	–
1993	204 935	222	–	–
1994	207 415	207	88 852	189
1995	209 598	187	89 873	162
1996	210 877	175	90 511	141
1997	213 441	155	90 359	130
1998	214 746	135	90 810	117
1999	219 282	127	90 993	–
2000	226 367	118	93 087	–

[9] Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) vom 22. 7. 1974, GV.NW. 1974, S. 665–672.

[10] Schriftliche Mitteilung der Stadt Bochum/Ordnungsamt (Volker Hahne), Bochum, 15. 3. 2002. Für den Rheinisch-Bergischen Kreis (Rechtsnachfolger des Rhein-Wupper-Kreises/Kreissitz Opladen) konnte die Straßenverkehrsbehörde keine entsprechenden Angaben machen. Im Oktober 2005 gab es 989 zugelassene Fahrzeuge mit OP-Kennzeichen. Schriftliche Mitteilung des Rheinisch-Bergischen Kreises/Straßenverkehrsbehörde (Frank Kolitsch), Bergisch Gladbach, 28. 10. 2005. Keine Angaben sind mit „–“ gekennzeichnet.

Tab. 24: Anzahl der Vereinsmitglieder in den Brauchtums- und Heimatvereinen in Bochum, 1965–2000[11]

Jahr	Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid	Eppendorfer Heimatverein	Heimat- und Bürgerverein Steinkuhl	Stiepeler Verein für Heimatforschung	Kortum-Gesellschaft Bochum
1965			94		
1966			91		
1967			87		
1968			90		
1969			84		
1970	60		81		
1971			81		
1972	226		79		
1973			70		
1974			68		
1975	310		61		
1976	405		48		
1977			41		
1978			40		
1979			38		150
1980	482		36		
1981			36		150
1982			38		
1983			37		
1984			37		
1985	534		37		
1986			54	50	
1987			56	80	
1988		65	55	95	
1989		546	61	112	
1990	583	491	59	120	200
1991		521	58	122	
1992	655	529	60	128	200
1993		532	60	135	
1994		524	59	130	
1995	684	482	58	132	200
1996		487	64	125	
1997		452	64	128	
1998	677	481	73	130	
1999		484	70	131	
2000	682	473	81	128	200

[11] Schriftliche Mitteilung des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V. (Wilhelm Spieker), Bochum-Wattenscheid, 30.9.2002; der Kortum-Gesellschaft Bochum e.V. (Eberhard Brand), Bochum, 29.12.2003; des Eppendorfer Heimatvereins e.V. (Wolfgang Schulz), Bochum-Eppendorf, 16.1.2004; des Stiepeler Vereins für Heimatforschung (Wilhelm Hensing), Bochum, 9.9.2004; des Heimat- und Bürgervereins Steinkuhl (Norbert Grauthoff), Bochum, 19.4.2004. Mitglieder der Kortebusch-Gesellschaft waren nicht zu ermitteln; schriftliche Mitteilung der Kortebusch-Gesellschaft e.V. (Roswitha Hoffmann), Bochum, 14.10.2004.

Tab. 25: Anzahl der Vereinsmitglieder in den Heimat- und Geschichtsvereinen in Bielefeld, 1965–2000[12]

Jahr	Historischer Verein f. d. Grafschaft Ravensberg	Heimat- u. Geschichts-verein Heepen	Heimat-verein Brackwede	Heimat-verein Dornberg	Heimat-verein Jöllenbeck	Heimat-verein Gadder-baum	Teutoburger-Wald-Verein, Ortsgruppe Bielefeld
1965	590	30	69		70	77	
1966	586	30	71			81	
1967	604	30	72			91	
1968	596	35	73			98	
1969	572	37	75		211	112	
1970	610	40	77	86	307	133	
1971	625	40	75	72		136	
1972	639	40	81			136	
1973	635	110	99			140	
1974	636	115	120	82		159	
1975	632	126	155	76		172	
1976	644	126	157	75		184	
1977	636	131	161	73		197	
1978	646	131	157	84		202	
1979	653	145	169	84		204	
1980	648	148	175	90		202	
1981	662	165	181	120	500	208	
1982	669	167	173	124	505	212	
1983	672	172	172	124	502	214	
1984	659	172	182	120	507	223	
1985	655	172	180	130	527	228	
1986	663	174	182	151	533	227	
1987	661	174	186	150	531	232	
1988	652	179	185	152	544	233	
1989	637	179	193	165	539	241	
1990	645	182	200	168	532	242	
1991	618	184	204	170	533	259	
1992	634	186	190	169	540	258	
1993	638	186	183	181	523	253	
1994	630	186	179	171	510	257	407
1995	652	189	181	184	482	252	407
1996	656	189	178	183		248	416
1997	708	190	179	187	448	251	404
1998	703	195	178	200	400	254	404
1999	673	188	175	201	409	254	419
2000	704	178	169	207	401	235	419

[12] Schriftliche Mitteilung des Heimatvereins Brackwede (Günther Struck), Bielefeld, 5.12.2003 (Mitgliederzahlen von 1965–1969 sind Schätzwerte); des Heimatvereins Brake e.V. (Heinz Kossiek), Bielefeld, 2.3.2006; der Queller Gemeinschaft e.V. (Bernd Hellweg), Bielefeld, 22.8.2003; des Heimat- und Geschichtsvereins Milse e.V. (Rüdiger Schmidt), Bielefeld, 25.8.2003; des Vereins für Dorfgeschichte Ubbedissen-Lämershagen e.V. (Ernst Friedel Köppe), Bielefeld, 27.8.2003; des Heimatvereins Dornberg e.V. (Harald Weber), Bielefeld, 27.8.2003; des Heimatvereins Senne I e.V. (Gunter Kleinebekel), Bielefeld, 19.2.2008; des Historischen Vereins für die Grafschaft Ravensberg e.V. (Ingrid Ruhnke), Bielefeld, 21.8.2003; des Heimatvereins Gadderbaum e.V.

Queller Gemeinschaft	Heimatverein Senne I	Sennestadtverein	Heimatverein Schildesche	Heimatverein Brake	Verein f. Dorfgeschichte Ubbedissen-Lämershagen	Heimat- u. Geschichtsverein Milse	Heimat- u-Geschichtsverein Altenhagen
37							
112	44	85					
	46	323					
	48	333	38				
	53	331	148				
	64	334	227				
200	85	349	280	105			
201	92	368	304	201			
209	97	381	306	213			
216	112	383	324	238			
215	113	385	325	268			
205	124	407	332	271			
211	136	398	331	267			
	144	414	342	256			
217	150	382	349	271	14		
206	154	401	313	269	28		
213	172	419	317	271	48	27	4
216	176	433	308	261	77	47	16
219	181	464	308	266	95	59	25

(Jürgen Oberwinter), Bielefeld, 9.11.2003; des Heimat- und Geschichtsvereins Heepen (Willy Seppmann), Bielefeld, 11.11.2003; des Heimatvereins Schildesche e.V. (Dieter Kuhnert), Bielefeld, 10.11.2003; des Heimatvereins Jöllenbeck von 1947 e.V. (Hans Klöne), Bielefeld, 23.8.2003 und 22.1.2008; des Heimat- und Geschichtsvereins Altenhagen (Regina Maluk), Bielefeld, 11.2.2008; des Sennestadtvereins (Ulrich Klemens), Bielefeld, 30.8.2003. Für den Teutoburger-Wald-Verein e.V., Ortsgruppe Bielefeld, waren keine aussagefähigen Mitgliederzahlen zu ermitteln. Schriftliche Mitteilung des Teutoburger-Wald-Vereins e.V., Ortsgruppe Bielefeld (Inge Große-Bockermann), Bielefeld, 4.12.2003.

Tab. 26: Anzahl der Vereinsmitglieder in den Geschichtsvereinen in Leverkusen, 1970–2000[13]

Jahr	Opladener Geschichtsverein	Bergischer Geschichtsverein (Abt. Leverkusen)	Stadtgeschichtliche Vereinigung
1970		116	
1971		121	
1972		121	
1973			
1974		123	
1975		108	
1976			
1977		138	
1978		172	
1979	5	203	
1980	13		
1981	16	248	
1982	18	271	
1983	21	279	
1984	35	283	
1985	38	294	21
1986	39	315	43
1987	42	332	61
1988	57	369	72
1989	63	375	75
1990	72		77
1991	93	379	77
1992	104	406	84
1993	114	404	89
1994	120	406	89
1995	126	395	91
1996	128	407	99
1997	135	400	104
1998	143	388	105
1999	161	369	105
2000	163	343	106

[13] Schriftliche Mitteilung des Opladener Geschichtsvereins von 1979 e.V. (Gerd Steinert), Leverkusen, 8.9.2003; des Bergischen Geschichtsvereins, Abt. Leverkusen-Niederwupper e.V. (Dagmar Faust), Leverkusen, 10.9.2003; der Stadtgeschichtlichen Vereinigung e.V. Leverkusen (Rolf Müller), Leverkusen, 10.9.2003.

Tab. 27: Gesetze zur kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen[14]

Lfd. Nr.	Gesetz	vom	Wirkungsdatum
1	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen	26.4.1966	1.7.1966
2	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Unna	19.12.1967	1.1.1968
3	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Lemgo	5.11.1968	1.1.1969
4	Zweites Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen	5.11.1968	1.1.1969
5	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Herford und der kreisfreien Stadt Herford	12.12.1968	1.1.1969
6	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Altena und der Stadt Lüdenscheid	18.12.1968	1.1.1969
7	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Geldern	11.3.1969	1.7.1969
8	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Kleve	11.3.1969	1.7.1969
9	Gesetz zur Neugliederung des Oberbergischen Kreises	2.6.1969	1.7.1969
10	Gesetz zur Neugliederung des Raumes Bonn (Bonn-Gesetz),	10.6.1969	1.8.1969
	geändert durch Gesetz	24.10.1972	1.1.1973
11	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Euskirchen	10.6.1969	1.7.1969
12	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Brilon	18.6.1969	1.7.1969
13	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Olpe	18.6.1969	1.7.1969
14	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Soest und von Teilen des Landkreises Beckum	24.6.1969	1.7.1969
15	Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Ahaus	24.6.1969	1.7.1969
16	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Borken	24.6.1969	1.7.1969
17	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Coesfeld	24.6.1969	1.7.1969
18	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Lüdinghausen	24.6.1969	1.7.1969
19	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Steinfurt	24.6.1969	1.7.1969
20	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Warendorf	24.6.1969	1.7.1969
21	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Düren	24.6.1969	1.7.1969
22	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Jülich	24.6.1969	1.7.1969
23	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Schleiden	24.6.1969	1.7.1969
24	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Selfkantkreises Geilenkirchen-Heinsberg	24.6.1969	1.7.1969
25	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Halle	24.6.1969	1.7.1969
26	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Grevenbroich	24.6.1969	1.7.1969
27	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Moers	24.6.1969	1.7.1969
28	Gesetz zur Neugliederung von Gemeinden des Landkreises Rees	24.6.1969	1.7.1969

[14] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hg.): Kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen 1961 bis 1976. Entwicklung von Fläche und Bevölkerung in den Gemeinden, Düsseldorf 1980, S. VII–VIII.

Lfd. Nr.	Gesetz	vom	Wirkungs-datum
29	Gesetz zur Neugliederung des Kreises Detmold	2. 12. 1969	1. 1. 1970
	geändert durch Gesetz	15. 12. 1970	
30	Gesetz zur Neugliederung des Kreises Höxter	2. 12. 1969	1. 1. 1970
31	Gesetz zur Neugliederung des Kreises Wiedenbrück und von Teilen des Kreises Bielefeld	4. 12. 1969	1. 1. 1970
32	Gesetz zur Neugliederung des Ennepe-Ruhr-Kreises	16. 12. 1969	1. 1. 1970
33	Gesetz zur Neugliederung des Kreises Kempen-Krefeld und der kreisfreien Stadt Viersen	18. 12. 1969	1. 1. 1970
34	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen (Aachen-Gesetz)	14. 12. 1971	1. 1. 1972
	geändert durch § 19 Neugliederungsschlußgesetz	26. 11. 1974	
35	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz)	24. 10. 1972	1. 1. 1973
36	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet (Ruhrgebiet-Gesetz)	9. 7. 1974	1. 1. 1975
	geändert durch Gesetz	1. 6. 1976	
37	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Niederrhein (Niederrhein-Gesetz)	9. 7. 1974	1. 1. 1975
38	Verordnung über die Bezirke der Regierungspräsidenten	3. 12. 1974	1. 1. 1975
39	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm (Münster/Hamm-Gesetz)	9. 7. 1974	1. 1. 1975
	geändert durch Gesetz	1. 3. 1977	
40	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal	10. 9. 1974	1. 1. 1975
	geändert durch § 19 Neugliederungsschlußgesetz	26. 11. 1974	
41	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln (Köln-Gesetz)	5. 11. 1974	1. 1. 1975
42	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Sauerland/Paderborn (Sauerland/Paderborn-Gesetz)	5. 11. 1974	1. 1. 1975
43	Gesetz zur Wiederherstellung der Selbständigkeit der Stadt Wesseling (Wesseling-Gesetz)	1. 6. 1976	1. 7. 1976
44	Gesetz über Gebietsänderungen im Neugliederungsraum Düsseldorf	1. 6. 1976	1. 7. 1976
45	Gesetz zur Änderung des Ruhrgebiet-Gesetzes	1. 6. 1976	1. 7. 1976

Abkürzungsverzeichnis

a. D.	außer Dienst
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin
ADL	Archiv des Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung, Gummersbach
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, Erstes Deutsches Fernsehen
ASP	Aktionsgemeinschaft Selbständiges Porz
BAK	Bundesarchiv Koblenz
BAL	Archiv der Bayer AG Unternehmensgeschichte, Leverkusen
BI	Bielefeld
BO	Bochum
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BvR	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
CDU	Christlich Demokratische Union
ddp	Deutscher Depeschendienst
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
dpa	Deutsche Presse-Agentur
Drs	Drucksache
DVU	Deutsche Volksunion
FDP	Freie Demokratische Partei
F&F	Fenner & Fenner Public Relations GmbH
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GV.NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HAStK	Historisches Archiv der Stadt Köln
HBV	Heimat- und Bürgerverein
HER	Herne
i. A.	im Auftrag
i. d. F.	in der Fassung
Kfz	Kraftfahrzeug
KK	Kettwiger Kreis
KPV	Kommunalpolitische Vereinigung
KrO	Kreisordnung
ku	künftig umzuwandeln
LA	Landesarchiv
LA NRW OWL	Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Ostwestfalen-Lippe

LA NRW R	Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Rheinland
LA NRW W	Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Westfalen
LAK	Landesarbeitskreis Nahverkehr Nordrhein-Westfalen
LEV	Leverkusen
LV	Landesverband
LVerf.	Landesverfassung
LVerfGE	Entscheidungen des Landesverfassungsgerichtshofs
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
MABl.	Ministerialblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung
MdB	Mitglied des Bundestags
MdL	Mitglied des Landtags
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NRW, NW	Nordrhein-Westfalen
NRZ	Neue Ruhr Zeitung/Neue Rhein Zeitung
NWP	Nordrhein-Westfalen-Programm
o. J.	ohne Jahr
OB	Oberbürgermeister
OGV	Opladener Geschichtsverein von 1979 e.V., Leverkusen-Opladen
OP	Opladen
OVGE	Entscheidungssammlung des Oberverwaltungsgerichts
PR	Public Relation
Reg.	Regierung (Regierungspräsident)
RP	Regierungspräsident
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StdABi	Stadtarchiv Bielefeld
StdABo	Stadtarchiv Bochum
StdAL	Stadtarchiv Leverkusen
UB	Unterbezirk
UWG	Unabhängige Wählergemeinschaft
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VVV	Verkehrs- und Verschönerungsverein
WAN	Wanne-Eickel
WAT	Wattenscheid
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WHB	Westfälischer Heimatbund, Münster
WIG	Werbe- und Interessengemeinschaft e.V. Brackwede
WP	Wahlperiode
WRW	Wählergemeinschaft Freies Rheydt Wickrath e. V.
WWA	Stiftung Westfälisches Wirtschaftsarchiv, Dortmund
ZA	Zeitungsausschnittsammlung
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Gegenüberstellung der Steuersätze in Bochum und Wattenscheid aus dem Jahre 1972 138
Tab. 2: Einnahmen und Ausgaben der „Aktion Bürgerwille“ 177
Tab. 3: Veränderung der Mandatsdichte im Zuge der Neugliederung .. 240
Tab. 4: Stadtbezirke in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens, Stand 1.1.1975 242
Tab. 5: Leitende Verwaltungsbeamte der Stadt Bielefeld 267
Tab. 6: Leitende Verwaltungsbeamte der Stadt Leverkusen 269
Tab. 7: Leitende Verwaltungsbeamte der Stadt Bochum 270
Tab. 8: Ratsmitglieder und Stadtteilvertreter 282
Tab. 9: Akzeptanz der Neuordnung in Wattenscheid vor und nach der Eingemeindung 1979 326
Tab. 10: Heimat- und Geschichtsvereine in Bielefeld 337
Tab. 11: Gebietsreformen in der Einschätzung der Bürger der Bundesrepublik Deutschland in Prozent, 1977 346
Tab. 12: Bewertung der Gebietsreform durch die Bevölkerung, 1977 ... 347
Tab. 13: Gemeinden mit Rückgliederungsbestrebungen Anfang der 1980er Jahre 354
Tab. 14: Verringerung der Gesamtzahl der Gemeinden in der Bundesrepublik von 1968 bis 1978 461
Tab. 15: Verringerung der Zahl der kreisfreien Städte in der Bundesrepublik von 1968 bis 1978 461
Tab. 16: Verringerung der Zahl der Kreise in der Bundesrepublik von 1968 bis 1978 461
Tab. 17: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Gemeinderäten nach dem Kommunalwahlgesetz von 1964 462
Tab. 18: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Gemeinderäten nach dem Kommunalwahlgesetz von 1968 462
Tab. 19 Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Gemeinderäten nach dem Kommunalwahlgesetz von 1974 463
Tab. 20: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Kreistagen nach dem Kommunalwahlgesetz von 1964 463
Tab. 21: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Kreistagen nach dem Kommunalwahlgesetz von 1968 463
Tab. 22: Anzahl der zu wählenden Vertreter in den Kreistagen nach dem Kommunalwahlgesetz von 1974 464
Tab. 23: Anzahl der Fahrzeuge in Bochum (BO- und WAT-Kennzeichen) und Herne (HER- und WAN-Kennzeichen) 464
Tab. 24: Anzahl der Vereinsmitglieder in den Brauchtums- und Heimatvereinen in Bochum, 1965–2000 465
Tab. 25: Anzahl der Vereinsmitglieder in den Heimat- und Geschichtsvereinen in Bielefeld, 1965–2000 466
Tab. 26: Anzahl der Vereinsmitglieder in den Geschichtsvereinen in Leverkusen, 1970–2000 468

Tab. 27: Gesetze zur kommunalen Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen 469

Abbildungsverzeichnis und Bildnachweis

Abb. 1: Politisches Interesse in der bundesrepublikanischen Bevölkerung von 1952 bis 1995;
Gensicke: Sozialer Wandel, S. 12, mit Bezug auf Daten des Instituts für Demoskopie Allensbach. 10
Abb. 2: Leiter der Landesplanungsbehörde in Nordrhein-Westfalen, Staatssekretär Friedrich Halstenberg, 1970;
Foto, LA NRW R, RWB 608. 17
Abb. 3: Zeitgenössische Karikatur „Napoleon Weyer und die Neu-Verteilung seiner Welt“;
Zeichnung Hans Joachim Gerboths, in: Kölnische Rundschau, abgedruckt in: Der Innenminister NRW: Neue Städte, S. 45. . . . 45
Abb. 4: Auswirkungen der Gebietsreformen in der Bundesrepublik von 1968 bis 1978;
Reuber: Raumbezogene politische Konflikte, S. 3; Zahlen nach Thieme/Prillwitz: Durchführung, S. 78. 58
Abb. 5: Landesentwicklungsplan II mit Entwicklungsschwerpunkten und -achsen in Nordrhein-Westfalen, 1970;
Landesregierung NRW: Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, S. 81. 69
Abb. 6: Die acht Neugliederungsräume des zweiten Neugliederungs-programms;
Landesregierung NRW: Nordrhein-Westfalen-Programm, unpag., Abb. 63. 71
Abb. 7: Gesetzestätigkeit des Landtags in Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 2000;
Andersen/Bovermann: Der Landtag, S. 323. 73
Abb. 8: Kartenausschnitt Stadt und Landkreis Bielefeld;
Westfalen-Blatt von 21. 10. 1965: Karte: Vorschlag der Kreisplanungsstelle für den Zusammenschluss der 28 Gemeinden des Landkreises zu zehn Großgemeinden. 77
Abb. 9: Karte des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet, 1971;
WAZ undat. [März 1971], in: StdABo, ZA I D 2. 96
Abb. 10: Kartenausschnitt Köln-Leverkusen-Opladen, 1972;
Leverkusener Anzeiger vom 19. 5. 1972; sowie Kölner Stadt-Anzeiger vom 27. 10. 1972. 111
Abb. 11: Schützen- und Spielmannszug mit Transparent „Hände weg von Wattenscheid“;
Foto Alfred Winter, HBV WAT, Sammlung Wantoch. 136
Abb. 12: Protestveranstaltung in Wattenscheid, Mai 1973;
Foto, Stadt Bochum, Presse- und Informationsamt (Bildtechnik). 149

Abb. 13: „Protest-Regen“ im Landtag, Düsseldorf, 6. September 1973; Foto, Stadt Bochum, Presse- und Informationsamt (Bildtechnik). 151
Abb. 14: Zeitgenössische Karikatur zum Neuordnungsprotest der Bevölkerung; WAZ-Zeichnung, undat., abgedruckt in: Der Innenminister NRW: Neue Städte, S. 21. 163
Abb. 15: Demonstration der „Aktion Bürgerwille“ mit Joseph Beuys, Düsseldorf, 11. Februar 1974; Foto Alfred Winter, Bochum-Wattenscheid. 174
Abb. 16: Sport für „LEV muß leben“, Leverkusen, 17. September 1974; Foto, StdAL, Fotosammlung, Nr. 6010.02. 209
Abb. 17: Werben für die Selbstständigkeit der Stadt, Leverkusen 1974; Foto, StdAL, Fotosammlung, Nr. 6010.02. 211
Abb. 18: Im Fußball: Bochum trifft auf Wattenscheid, Lohrheide Stadion Wattenscheid, 17. April 2005; Foto Hanjo Schumacher (Bochum-Wattenscheid); auch in: Schumacher/Wilde: Im Schatten, S. 43. 302
Abb. 19: Brauchtums- und Heimatvereine in Bochum, 1965–2000; Vereinsmitglieder nach Anhang, Tab. 24. 331
Abb. 20: Vereinsmitbegründer und Vorsitzender Michael Gutbier mit Golo Mann beim Ausstellungsbesuch, Leverkusen-Opladen, 7. 11. 1981; Foto, Archiv des Opladener Geschichtsvereins 1979 e. V. (OGV), Leverkusen-Opladen. 336
Abb. 21: Geschichtsvereine in Leverkusen, 1970–2000; Vereinsmitglieder nach Anhang, Tab. 26. 337
Abb. 22: Heimat- und Geschichtsvereine in Bielefeld, 1965–2000; Vereinsmitglieder nach Anhang, Tab. 25. 340
Abb. 23: Mitglieder des „Kettwiger Kreises“: Carl-Friedrich Beckmann, Wattenscheid, Peter Weiden, Porz, Hans Loew, Hohenlimburg, Paul Hoffmann, Rheinhausen, 1983; Foto Halvard Langhoff, Kölner Stadt-Anzeiger vom 26. 8. 1983. 357
Abb. 24: Mitglieder des „Kettwiger Kreises“ diskutieren mit Innenminister Schnoor, 1985; Foto, HBV WAT, Kettwiger Kreis. 375
Abb. 25: Zeitgenössische Karikatur „Innenminister Weyer sprintet durch das Neugliederungsverfahren“; Zeichnung Rudolf Schöppers, in: Hammagazin, abgedruckt in: Landtag intern 5 (8. 2. 1974), S. 3; sowie Der Innenminister NRW: Neue Städte, S. 5. 427

Quellen- und Literaturverzeichnis

1. Ungedruckte Quellen

Bundesarchiv Koblenz (BAK)

Bundesministerium des Innern (B 106)
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (B 134)
Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (B 167)
Deutscher Landkreistag (B 172)
Deutscher Gemeindetag (B 173)
Bundesministerium für Post und Telekommunikation (B 257)

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen/Abteilung Rheinland, Düsseldorf (LA NRW R)

Regierung Düsseldorf
Landkreistag NRW Düsseldorf (NW 30)
Ministerpräsident/Staatskanzlei: Ressortkoordination Innen und Justiz (NW 264)
Ministerpräsident/Staatskanzlei: Büro des Ministerpräsidenten Kühn (NW 270)
Ministerpräsident/Staatskanzlei: Verfassung, Verwaltung, Ressortkoordination (NW 280)
Innenminister: Kommunale Neugliederung (NW 321)
Innenminister: Wahlen/Volksbegehren (NW 348)
Staatskanzlei: Landespressestelle (NW 370)
Ministerpräsident/Staatskanzlei, Regierungsplanung, Ressortkoordination (NW 479)
Innenminister: Kommunale Neugliederung (NW 484)
Innenminister: Kommunale Neugliederung (NW 486)
Druckschriften betr. die kommunale Neugliederung (RW 15)
SPD-Fraktion Landtag (RW 180)
FDP-Fraktion Landtag (RW 357)
CDU-Fraktion Landtag (RW 360)
Fotobestand (RWB)
Druckschriften

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen/Abteilung Ostwestfalen-Lippe, Detmold (LA NRW OWL)

Bestand Bezirksregierung Detmold (D1)

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen/Abteilung Westfalen, Münster (LA NRW W)

Regierung Arnsberg
Sammlung Steilmann

Landesarchiv Berlin (LA Berlin)

Deutscher Städtetag (B Rep 142-09)

Archiv-Bibliothek-Dokumentation des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (Archiv Landtag NRW)

Gesetzesdokumentationen (Bestand A 0303)
Plenarbeschlüsse, -protokolle, Ausschussprotokolle, Drucksachen, Gesetze (Vorabdruck) etc.

Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (AdsD)

SPD-Landesverband/Landesvorstand Nordrhein-Westfalen (LV)
SPD-Bezirk Westliches Westfalen
SPD-Unterbezirk Leverkusen
Nachlass Heinz Kühn
Nachlass John van Nes Ziegler

Archiv des Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung, Gummersbach (ADL)

FDP-Landesverband
Drucksachen (Drs)

Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin (ACDP)

CDU-Landesverband Westfalen-Lippe (03-002)
CDU-Kreisverband Bochum (02-077)
Nachlass Heinrich Köppler (01-258)
Nachlass Horst Waffenschmidt (01-346)

Stadtarchiv Bielefeld (StdABi)

Oberbürgermeister
Oberstadtdirektor
Stadtämter 1/Allgemeine Verwaltung
Stadtämter 3/Rechtsdezernat
Rechtsamt
Amt Heepen
Amt Brackwede
Amt Jöllenbeck
Kreis Bielefeld
Protokolle Rat
Protokolle Personalausschuss
Nachlass Wilhelm Generotzky
Haushaltspläne und Stellenpläne der Stadt Bielefeld
Verwaltungsberichte der Stadt Bielefeld
Statistische Jahrbücher der Stadt Bielefeld
Zeitungsausschnittsammlung/Westermannsammlung

Stadtarchiv Bochum (StdABo)

Hauptamt der Stadt Bochum (BO 10)
Hauptamt der Stadt Wattenscheid (WAT D 10)
Kulturamt der Stadt Bochum (BO 41A)
Kulturamt der Stadt Wattenscheid (WAT D 41A)
Dezernatsverteilungspläne der Stadt Bochum
Haushaltspläne und Stellenpläne der Stadt Bochum
Haushaltspläne und Stellenpläne der Stadt Wattenscheid
Verwaltungsberichte der Stadt Bochum
Jahres- und Verwaltungsberichte der Stadt Wattenscheid
Oberbürgermeister der Stadt Wattenscheid (WAT OB)
Zeitgeschichtliche Sammlung/Zeitungsausschnittsammlung (ZA)

Stadtarchiv Leverkusen (StdAL)

Bürgermeisterei/Stadt Opladen (Bestand 50)
Stadt [Bergisch] Neukirchen (Bestand 60)
Hauptamt (Bestand 100)
Presseamt (Bestand 130)
Personalrat (Bestand 170)
Rechtsamt (Bestand 300)
Statistik (Bestand 330)
Stadt Opladen, Ratsprotokolle (Bestand 1450)
Stadt Leverkusen, Ratsprotokolle (Bestand 1350)
Landkreis Solingen/Rhein-Wupper-Kreis (Bestand 4010)
Haushaltspläne und Stellenpläne der Stadt Leverkusen
Verwaltungsberichte der Stadt Leverkusen
Verwaltungsberichte des Rhein-Wupper-Kreises
Zeitungsausschnittsammlung (ZA)
Fotosammlung (Bestand 6000)

Historisches Archiv der Stadt Köln (HAStK)

SPD-Bezirk Mittelrhein (Bestand 1275)
Oberbürgermeister (Acc. 1113)

Stiftung Westfälisches Wirtschaftsarchiv, Dortmund (WWA)

[Industrie- und] Handelskammer zu Bochum (K 2)
[Industrie- und] Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld (K 3)

Archiv Westfälischer Heimatbund, Münster (WHB)

Führung Westfälischer Heimatbund: Vorstand (30/1)
Führung Westfälischer Heimatbund: Verwaltungsrat (30/2)
Fachstellen, Sachgruppen: Vorgeschichte (F2)
Westfälischer Heimatbund Rundschreiben
Ordner: Westfalenfragen
Ordner: Gebietsreform

Archiv der Bayer AG Unternehmensgeschichte, Leverkusen (BAL)

59/527 Kommunale Neugliederung im Raum Köln-Leverkusen-Dormagen 1972–1979; Städte A–Z
Unser Werk, Werkszeitschrift der Bayer AG

Archiv des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V., Bochum-Wattenscheid (HBV WAT)

Unterlagen Steilmann (St.)
Unterlagen Brammen (Br.)
Unterlagen Müller (M.)
Unverzeichnete Unterlagen (Ordner, Akten, Hefter, Kartons): Aktion Bürgerwille I–IV; Eingemeindung Porz; WDR (Penner); KK, WDR-Sendung; Kettwiger Kreis I–II; KK; Berichte der Stadt Bochum über Entwicklung der Kommunalpolitik 1986; HV Kassenunterlagen; Niederschriften, Pressemitteilungen; Prof. Hirsch; Stadtfest/Bürgerfest/Bürgerwoche; Petitionen; Wiederaufnahme des Verfahrens; Zeitungsausschnitte; Sammlung/Drucksachen

Archiv des Opladener Geschichtsvereins von 1979 e.V., Leverkusen-Opladen (OGV)

Unverzeichnete Unterlagen zur Vereinsarbeit: Satzung, Vereinsprogramme, Fotos Zeitungsausschnittssammlung

Verkehrs- und Verschönerungsverein Opladen e.V. (Toni Blankerts), Leverkusen-Opladen (VVV)

Unverzeichnete Unterlagen: Korrespondenz, Zeitungsausschnitte

Geschäftsstelle der Unabhängigen Wähler-Gemeinschaft Wattenscheid, Bochum-Wattenscheid (UWG WAT)

Unverzeichnete Unterlagen: Kommunalpolitische Leitlinien und Ziele der UWG zur Kommunalwahl; Manifest zum 25jährigen Bestehen der UWG Wattenscheid; Plakate

Privatarchiv Franz-Werner Bröker, Bochum-Wattenscheid

Unverzeichnete Unterlagen: Bürgerinitiative „Selbständiges Wattenscheid"; „Aktion Bürgerwille"

Privatarchiv Paul Hoffmann, Duisburg-Rheinhausen

Unverzeichnete Unterlagen: „Aktionsgemeinschaft Selbständiges Rheinhausen"; Kettwiger Kreis

Privatarchiv Klaus-Peter Hülder, Bochum-Wattenscheid

Korrespondenz, Ratsprotokolle

2. Auskünfte und Mitteilungen

Persönliche Gespräche und mündliche Auskünfte

Günter Ader, Bielefeld, 11.9.2003.
Dr. Jost Benfer, Bochum-Wattenscheid, 27.9.2007.
Dr. Klaus Brammen, Bochum, 30.6.2008.
Franz-Werner Bröker, Bochum-Wattenscheid, 17.5.2002.
Jörg Haase, Schmallenberg, 2.7.2008.
Paul Hoffmann, Duisburg-Rheinhausen, 18.6.2008.
Klaus-Peter Hülder, Bochum-Wattenscheid, 3.5.2002.
Peter Killmann, Essen-Kettwig, 31.5.2007.
Hans Klöne (Kreisheimatpfleger und 1. Vorsitzender des Heimatvereins Jöllenbeck von 1947 e.V), Bielefeld, 15.1.2008.
Werner Maluk (Heimat- und Geschichtsverein Altenhagen), Bielefeld, 8.1.2008.
Norbert Nießing (Kreis Borken), Borken, 2.11.2005.
Günther Ritter, Bochum-Wattenscheid, 7.7.2004 und 23.6.2008.
Rüdiger Schmidt (Milser Treff – Dachorganisation der Vereine/Verbände/Einrichtungen), Bielefeld, 7.2.2008.
Klaus Schwickert, Bielefeld-Brackwede, 20.8.2002.
Anneliese Sohn (Witwe Günter Sohn), Essen-Kettwig, 7.7.2008.
Klaus Steilmann, Bochum-Wattenscheid, 13.10.2003.
Othmar Steglich, Leverkusen-Opladen, 16.5.2002.
Hans Vogt, Bielefeld-Sennestadt, 12.8.2003.
Peter Weiden, Köln, 26.5.2008 und 10.6.2008.

Schriftliche Auskünfte und Mitteilungen

Heimat-, Bürger-, Geschichts- und sonstige Vereine:
Bergischer Geschichtsverein, Abt. Leverkusen-Niederwupper e.V. (Dagmar Faust), Leverkusen, 10.9.2003.
Eppendorfer Heimatverein e.V. (Wolfgang Schulz), Bochum-Eppendorf, 16.1.2004.
Gänsereiterclub Höntrop von 1598 e.V. (Guido Ortwein), Bochum, 13.10.2004.
Heimat- und Bürgerverein Steinkuhl (Norbert Grauthoff), Bochum, 19.4.2004.
Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid e.V. (Wilhelm Spieker), Bochum-Wattenscheid, 30.9.2002.
Heimat- und Geschichtsverein Altenhagen (Regina Maluk), Bielefeld, 11.2.2008.
Heimat- und Geschichtsverein Heepen (Willy Seppmann), Bielefeld, 11.11.2003.
Heimat- und Geschichtsverein Milse e.V. (Rüdiger Schmidt), Bielefeld, 25.8.2003.
Heimat- und Verkehrsverein Kettwig e.V. (Cäcilia Kogler), Essen-Kettwig, 29.6.2007.
Heimatverein Brackwede e.V. (Günther Struck), Bielefeld, 5.12.2003.
Heimatverein Brake e.V. (Heinz Kossiek), Bielefeld, 2.3.2006.
Heimatverein Dornberg e.V. (Harald Weber), Bielefeld, 27.8.2003.
Heimatverein Gadderbaum e.V. (Jürgen Oberwinter), Bielefeld, 9.11.2003.
Heimatverein Jöllenbeck von 1947 e.V. (Hans Klöne), Bielefeld, 23.8.2003 und 22.1.2008.
Heimatverein Schildesche e.V. (Dieter Kuhnert), Bielefeld, 10.11.2003.
Heimatverein Senne I e.V. (Gunter Kleinebekel), Bielefeld, 4.9.2003 und 19.2.2008.
Historischer Verein für die Grafschaft Ravensberg e.V. (Ingrid Ruhnke), Bielefeld, 21.8.2003.
Kortebusch-Gesellschaft e.V. (Roswitha Hoffmann), Bochum, 14.10.2004.
Kortum-Gesellschaft Bochum e.V. (Eberhard Brand), Bochum, 29.12.2003.
Opladener Geschichtsverein von 1979 e.V. (Gerd Steinert), Leverkusen, 8.9.2003.
Queller Gemeinschaft e.V. (Bernd Hellweg), Bielefeld, 22.8.2003.
Sennestadtverein e.V. (Ulrich Klemens), Bielefeld, 30.8.2003.
Stadtgeschichtliche Vereinigung e.V. Leverkusen (Rolf Müller), Leverkusen, 10.9.2003.
Stiepeler Verein für Heimatforschung (Wilhelm Hensing), Bochum, 9.9.2004.
Teutoburger-Wald-Verein e.V., Ortsgruppe Bielefeld (Inge Große-Bockermann), Bielefeld, 4.12.2003.
Verein für Dorfgeschichte Ubbedissen-Lämershagen e.V. (Ernst Friedel Köppe), Bielefeld, 27.8.2003.

Archive, Behörden etc.:
DB Stationen & Service AG/Bahnhofsmanagement Bielefeld (Frank Heim), Bielefeld, 5.4.2006.
Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Stefan von Stiephaudt), Düsseldorf, 23.4.2008.
Rheinisch-Bergischer Kreis/Straßenverkehrsbehörde (Frank Kolitsch), Bergisch Gladbach, 28.10.2005.
Stadtarchiv Bielefeld (Bernd J. Wagner), Bielefeld, 2.10., 4.10.2006 und 4.7.2008.
Stadtarchiv Bochum (Andreas Halwer), Bochum, 28.11., 13.12.2007 und 2.7.2008.
Stadtarchiv Gladbeck (Rainer Weichelt), Gladbeck, 15.11.2005.
Stadtarchiv Leverkusen (Gabriele John), Leverkusen, 31.10., 8.11.2007 und 24.6.2008.
Günter Stickdorn (Postoberamtsrat a.D.), Bielefeld, 6.3.2006.

3. Gedruckte Quellen

Amtliche Periodika, Protokolle und Urteilssammlungen

Amtsblatt des Saarlandes.
Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.
Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen.
Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen.
Die Kabinettsprotokolle der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen 1962 bis 1966, eingeleitet und bearb. von Volker Ackermann, Siegburg 2002.
Die Kabinettsprotokolle der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen 1966 bis 1970, eingeleitet und bearb. von Andreas Pilger, Siegburg 2006.
Die Kabinettsprotokolle der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen 1970 bis 1975, eingeleitet und bearb. von Martin Schlemmer, 2 Bde., Düsseldorf 2009.
Ministerialblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung.
Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen.
Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt.
Reichs-Gesetzblatt (des Deutschen Reiches).

Druckschriften, Gutachten, Stellungnahmen, Berichte und Programme

Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom Außerordentlichen Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Bad Godesberg vom 13. bis 15. November 1959, hg. vom Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, [Bonn 1959].
Gutachten zur kommunalen Neuordnung in der rechtsrheinischen Stadtlandschaft zwischen Köln und Düsseldorf, bearb. von Eberhard Laux/Waldemar Goruk/Willi Possehl (WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Düsseldorf), Düsseldorf 1972.
Gutachten des Rhein-Wupper-Kreises zur Reform der Gemeinden und der Kreise, Opladen ^{2}1973.
Gutachten zur Situation der Stadt Brackwede innerhalb des Neugliederungsraumes Bielefeld, erstattet für die Stadt Brackwede/Westf. von Prof. Dr. Roman Schnur und Prof. Dr. Heinrich Siedentopf, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, September 1971.
Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden und Kreise in NW (Zur Information 3), Düsseldorf 1971.
Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Neue Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Kommunale Gebietsreform von 1967 bis 1975 (Zur Information 17), Düsseldorf 1975.
Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, Düsseldorf, 15. 7. 1971.
Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet, Düsseldorf, 25. 9. 1972.
Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln, Düsseldorf, 1. 3. 1974.
Isbary, Gerhard: Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche. Zur Quantifizierung der Zentralen Orte in der Bundesrepublik Deutschland, Bad Godesberg 1965.
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 1967, Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise: Gutachten, erstattet am 9. April 1968 durch die von der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen eingesetzte Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung

des Landes Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1968, Abschnitt C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen: Gutachten, erstattet am 8. April 1968 durch die von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzte Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 1968 [Die kommunale und staatliche Neugliederung NRW, Gutachten A, B, C].

Kreisstadt Opladen: Entwicklung und Entwicklungschancen am Rande eines Ballungskernes. Die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung der Stadt Opladen. Ein Beitrag zur Überarbeitung des Flächennutzungsplans, Leverkusen 1969.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hg.): Volksbegehren der Aktion Bürgerwille e. V. Wattenscheid 1974. Ergebnisse nach Gemeinden, Düsseldorf 1974.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hg.): Kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen 1961 bis 1976. Entwicklung von Fläche und Bevölkerung in den Gemeinden, Düsseldorf 1980.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (NWP 75), Düsseldorf 1970.

Landwehrmann, Friedrich/Rottmann, Joachim: 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, Mainz/Gießen Oktober 1987.

Laux, Eberhard: Gutachterliche Stellungnahme zur Neugliederung im Raume Duisburg aus der Sicht der Stadt Rheinhausen, Speyer/Düsseldorf 1974.

Laux, Eberhard/Goruk, Waldemar/Possehl, Willi: Gutachten zur kommunalen Neuordnung in der rechtsrheinischen Stadtlandschaft zwischen Köln und Düsseldorf, Düsseldorf, 1. 12. 1972.

Das Mittelzentrum Opladen und sein zentralörtlicher Verflechtungsbereich. Eine Stellungnahme der Kreisstadt Opladen zur Neugliederung des Ballungskerns Köln/Leverkusen/Opladen und seines nördlichen Umlandes, [Opladen 1973].

Der Oberkreisdirektor des Rhein-Wupper-Kreises (Hg.): Gutachten des Rhein-Wupper-Kreises zur Reform der Gemeinden und der Kreise, 2 Bde., Opladen 1972.

Presse- und Informationsamt des Deutschen Bundestages (Hg.): Deutscher Bundestag. 25 Jahre parlamentarische Demokratie, Bonn 1974.

Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961.

Salzwedel, Jürgen: Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Eingemeindung der Stadt Leverkusen nach Köln [im Auftrag der Stadt Leverkusen], Bonn, 28. 8. 1974.

Siedentopf, Heinrich: Zu den Konzeptionen einer territorialen Neugliederung im Ruhrgebiet. Gutachten erstellt für die Städte Castrop-Rauxel, Herne, Recklinghausen und Wanne-Eickel, Herne 1972.

Siedentopf, Heinrich: Gutachten zur Situation der Stadt Wattenscheid im Neugliederungsraum Ruhrgebiet, hg. von der Stadt Wattenscheid, Wattenscheid [1972/73].

Siedentopf, Heinrich: Stellungnahme zum Entwurf des Ruhrgebiet-Gesetzes, hg. von den Städten Herne und Wanne-Eickel, Herne 1973.

Stadt Bochum: Bericht über die Entwicklung aller wesentlichen Bereiche nach der kommunalen Neugliederung des Jahres 1975 – getrennt für die ehemaligen Städte Bochum und Wattenscheid, Bd. 1, [Bochum 1986].

Stadt Köln: Das Großzentrum Köln und seine Verflechtungen – Gemeindebeschreibungen, hg. im Auftrag des Oberstadtdirektors von der Arbeitsgruppe Kommunale Gebietsreform beim Dezernat des Stadtdirektors, Köln 1972.

Stadt Köln: Das Großzentrum Köln. Neuordnungsvorschlag der Stadt Köln zur kommunalen Gebietsreform, Köln 1972.

Stadt Leverkusen (Hg.): Leverkusener Informationen 2004, Leverkusen 2004.
Stadt Leverkusen: Amtliche Stadtkarte, Leverkusen, September 2001.
Städtetag Nordrhein-Westfalen: Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum 2. Neugliederungsprogramm, beschlossen vom Landesvorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen in seiner 108. Sitzung am 13. 5. 1971 in Köln, [Köln 1971].
Statistisches Landesamt Nordrhein-Westfalen (Hg.): Kommunalwahlen 1969. Ergebnisse nach Gemeinden, Düsseldorf [1969].
Stellungnahme der Stadt Wattenscheid zum Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet, [Wattenscheid 1973].
Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, hg. von der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz 1966.
Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München/Berlin 1964.
Weyer, Willi: Die Funktionalreform. Inhalt – Weg – Ziel, hg. vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1972.

4. Zeitungen, Zeitschriften, Periodika und Mitteilungsblätter

Zeitungen, Zeitschriften und Magazine

Aachener Volkszeitung
Bild
Bild am Sonntag
Express
Frankfurter Allgemeine Zeitung
General-Anzeiger für Bonn und Umgebung
Haller Kreisblatt
Kölner Stadt-Anzeiger (Leverkusener Anzeiger)
Kölnische Rundschau (Leverkusener Rundschau)
Münstersche Zeitung
Neue Ruhr Zeitung/Neue Rhein Zeitung (NRZ)
Neue Westfälische
Quick
Recklinghäuser Zeitung
Rheinische Post (Bergische Morgenpost)
Rheinischer Merkur
Ruhr Nachrichten
Der Spiegel
Stern
Süddeutsche Zeitung
Welt am Sonnabend
Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ)
Westdeutsche Zeitung
Westfalen-Blatt
Westfalenpost
Westfälische Nachrichten
Westfälische Rundschau
Wirtschaftswoche
Die Zeit

Juristische und kommunalpolitische Zeitschriften, Verbandsschriften und Mitteilungsblätter

Die demokratische Gemeinde. Monatszeitschrift für Kommunalpolitik (der SPD).
Deutsches Verwaltungsblatt.
Eildienst des Deutschen Städtetages, Landesverband Nordrhein-Westfalen.
Eildienst des Nordrhein-Westfälischen Landkreistages.
Eildienst Städtetag Nordrhein-Westfalen. Informationen für Rat und Verwaltung.
Eilnachrichten des Deutschen Städtebundes, Landesverband Nordrhein-Westfalen.
Eilnachrichten des Nordrhein-Westfälischen Städtebundes.
F.D.P. aktuell. Meldungen der FDP-Bundespartei.
Die Gemeinde. Zeitschrift für gemeindliche Selbstverwaltung, hg. vom Gemeindetag Nord-Rhein.
Gemeindetag Nordrhein-Westfalen. Mitteilungen.
Gemeindetag Westfalen. Mitteilungen.
Kommunalpolitische Blätter. Monatszeitschrift der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU.
Landespresse- und Informationsamt. Kommunale Presseschau.
Der Landkreis, hg. vom Deutschen Landkreistag.
Landtag intern Nordrhein-Westfalen. Informationen aus dem Landtag Nordrhein-Westfalen.
Mitteilungen des Deutschen Städtetages.
Nachrichtendienst des Deutschen Städtebundes.
Das Rathaus. Zeitschrift für Kommunalpolitik, Fachorgan der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker.
Die Selbstverwaltung, hg. vom Deutschen Landkreistag.
Städte- und Gemeinderat. Zeitschrift des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen.
Der Städtetag. Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis, hg. vom Deutschen Städtetag.
Zeitschrift für Parlamentsfragen (Dokumentation und Kurzanalysen).

Lokalpolitische, städtische und regionale Mitteilungsblätter und Periodika

BI-Report. Informationsschrift der Bürgerinitiative Selbständiges Dellmensingen e.V.
Bochumer Informationen, früher Bochumer Rathaus-Revue.
Der Bochumer. Nachrichten für den Bochumer Bürger und den Gast der Stadt.
Freiheit Wattenscheid. Zeitung für Heimat, Volk und Brauchtum.
Informationen aus Leverkusen, hg. vom städt. Presse- und Verkehrsamt Leverkusen.
Informationsdienst Ruhr (idr), hg. vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.
Kölner Bürger Illustrierte, hg. von der Stadt Köln.
OGV-Kurier. Vereinsmitteilungen und Historische Beiträge des Opladener Geschichtsvereins von 1979 e.V.
Ostwestfälische Wirtschaft, hg. von der Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld.
Ravensberger Blätter. Organ des Historischen Vereins für die Grafschaft Ravensberg e.V.
Rundschreiben des Westfälischen Heimatbundes.
Der Sennestadtverein. Mitteilungsblatt für Mitglieder des Sennestadtvereins e.V.
Stadt-Panorama. Anzeigenblatt für Wattenscheid.
Stadtspiegel Bochum. Anzeigenblatt für Bochum.
WAT-Echo, hg. von der UWG-Ratsfraktion in Bochum.
WAT-Nachrichten. Nachrichten für den Stadtbezirk, CDU-Zeitung für Politik und Kultur.
Der Wattenscheider. Mitteilungsblatt des Heimat- und Bürgervereins e.V.
Westfalenspiegel. Zeitschrift für Kultur und Region in Westfalen-Lippe.

5. Literatur

Ackermann, Volker: Presseartikel, in: Bernd-A. Rusinek/Volker Ackermann/Jörg Engelbrecht (Hg.): Einführung in die Interpretation historischer Quellen. Schwerpunkt: Neuzeit, Paderborn 1992, S. 233–252.

Albers, Gerd: Ideologie und Utopie im Städtebau, in: Wolfgang Pehnt (Hg.): Die Stadt in der Bundesrepublik, Stuttgart 1974, S. 453–476.

Albertin, Lothar/Keim, Eris/Werle, Raymund: Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Reformer. Geplante Erfolge und politische Kosten der kommunalen Neugliederung. Fallstudien in Ostwestfalen-Lippe, Opladen 1982.

Albertin, Lothar/Wersebe, Hilmar von: Erfahrungen mit Bezirks- und Ortsvertretungen. Eine Befragung von Verwaltungschefs, Fraktionsvorsitzenden und Vorsitzenden der Bezirks- und Ortsvertretungen, Melle 1981.

Albrecht, Katharina/Bussemer, Thymian/Cammann, Alexander: Revolte revisited. Ein aktueller Literaturbericht zur Protestforschung, in: Vorgänge 2003, Heft 4, S. 92–102.

Alemann, Ulrich von (Hg.): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen 1975.

Alemann, Ulrich von (Hg.): Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Köln 1985.

Alemann, Ulrich von: Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, in: Ulrich von Alemann (Hg.): Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Köln 1985, S. 11–21.

Almond, Gabriel A./Verba, Sidney: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Little Brown 1963.

Altmann, Georg: Vollbeschäftigung durch Planung? Das Reformprojekt „Vorausschauende Arbeitsmarktpolitik" in den 1960er Jahren, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. ^{2}2005, S. 283–304.

Ambrosius, Gerold/Kaelble, Hartmut: Einleitung: Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen des Booms der 1950er und 1960er Jahre, in: Hartmut Kaelble (Hg.): Der Boom 1948–1973. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa, Opladen 1992, S. 7–32.

Amelunxen, Clemens: Vierzig Jahre Dienst am sozialen Rechtsstaat. Rudolf Amelunxen zum 100. Geburtstag. Porträt eines Demokraten, erweiterte Fassung eines Vortrages, gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 20. April 1988, Berlin/New York 1988.

Ammon, Alf: Eliten und Entscheidungen in Stadtgemeinden. Die amerikanische „Communitiy Power"-Forschung und das Problem ihrer Rezeption in Deutschland, Berlin 1967.

Andersen, Uwe: Die kommunale Verfassungsrevolution – die neue nordrhein-westfälische Gemeindeordnung, in: Uwe Andersen (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln/Stuttgart/Berlin 1998, S. 46–66.

Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer: Der Landtag von Nordrhein-Westfalen, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen, Wiesbaden 2004, S. 307–330.

Angster, Julia: Der neue Stil. Die Amerikanisierung des Wahlkampfs und der Wandel im Politikverständnis bei CDU und SPD in den 1960er Jahren, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. ^{2}2005, S. 181–204.

Antwerpes, Franz-Josef: Bezirksvertretungen in kreisfreien Städten, in: Die Demokratische Gemeinde 27 (1975), S. 649–652.

Armbruster, Bernt/Leisner, Rainer: Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik. Zur Freizeitaktivität verschiedener Bevölkerungsgruppen in ausgewählten Beteiligungsfeldern (Kirchen, Parteien, Bürgerinitiativen und Vereinen), Göttingen 1975.

Arnold, Karl: Probleme der Verwaltungsreform. Vortrag des Ministerpräsidenten vor der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen am 28. 4. 1952 in Düsseldorf, Düsseldorf 1952.

Assmann, Jan: Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen, München ^{6}2007.
Aumann, Philipp: Mode und Methoden. Die Kybernetik in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 2009.

Bachmann, Ulrich: Warum enthält das Grundgesetz weder Volksbegehren noch Volksentscheid?, in: Hermann K. Heußner/Otmar Jung (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, München 1999, S. 75–86.
Bachtin, Michail M.: Rabelais und seine Welt. Volkskultur als Gegenkultur, übersetzt von Gabriele Leupold, hg. und Vorwort von Renate Lachmann, Frankfurt a. M. ^{2}1998.
Ballke, Wolfgang: Umfang und Intensität der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gesetzen zur Kommunalen Gebietsreform, Diss. jur., Münster 1975.
Baltzer, Klaus: Echte Bezirksverfassung. Der erste Schritt zur Funktionalreform, in: Kommunalpolitische Blätter 24 (1972), S. 265f.
Balz, Hanno: Kampf um die Grenzen. „Terrorismus" und die Krise öffentlichen Engagements in der Bundesrepublik der siebziger Jahre, in: Habbo Knoch (Hg.): Bürgersinn mit Weltgefühl. Politische Moral und solidarischer Protest in den sechziger und siebziger Jahren, Göttingen 2007, S. 294–310.
Baurichter, Kurt: Unter welchen Voraussetzungen besteht ein Bedürfnis für eine staatliche Zwischeninstanz zwischen Landesregierung und Kreisstufe?, in: Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e. V. (Hg.): Die Mittelstufe der Verwaltung. Bericht über eine Arbeitstagung, Frankfurt a. M. 1950, S. 20–34.
Bauschen, Matthias: Opladen: Kommunale Neugliederung und Verwaltungszentrum, in: Siegfried Hergt/Werner A. Rudolph (Red.): Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen, Leverkusen 1977, S. 136–153.
Bauschen, Matthias: Die neue Stadt Leverkusen 1975 bis 2004, in: Gabriele John/Stefan Ehrenpreis (Red.): Leverkusen. Geschichte einer Stadt am Rhein, hg. vom KulturStadtLev-Stadtarchiv Leverkusen, Bielefeld 2005, S. 515–568.
Bauschen, Matthias: Opladen, Bergisch Neukirchen und Hitdorf 1945 bis 1974, in: Gabriele John/Stefan Ehrenpreis (Red.): Leverkusen. Geschichte einer Stadt am Rhein, hg. vom KulturStadtLev-Stadtarchiv Leverkusen, Bielefeld 2005, S. 423–460.
Bavaj, Riccardo: Was bringt der „spatial turn" der Regionalgeschichte? Ein Beitrag zur Methodendiskussion, in: Westfälische Forschungen 56 (2006), S. 457–484.
Beaugrand, Andreas (Hg.): Stadtbuch Bielefeld. Tradition und Fortschritt in der ostwestfälischen Metropole, Bielefeld 1996.
Beaugrand, Andreas: Aufschwung in die fünfziger Jahre. Bielefelds Weg zum „Oberzentrum", in: Andreas Beaugrand (Hg.): Stadtbuch Bielefeld. Tradition und Fortschritt in der ostwestfälischen Metropole, Bielefeld 1996, S. 90–95.
Becker, Horst/Ruhland, Walter: Die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 1990, in: Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hg.): Die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 1990, Düsseldorf 1993, S. 21–105.
Beckmann, Carl-Friedrich/Bröker, Franz-Werner: Vorwort, in: Franz-Josef Land: Wattenscheid. 4 Jahre nach der Eingemeindung. Ergebnis und Analyse einer Befragungsaktion vom April 1979, Bochum-Wattenscheid 1980, S. 4.
Beckmann, Karl/Künnemeyer, Rolf: Dorf – Stadt – Bezirk. Brackwede im Bielefelder Süden, in: Andreas Beaugrand (Hg.): Stadtbuch Bielefeld. Tradition und Fortschritt in der ostwestfälischen Metropole, Bielefeld 1996, S. 298–301.
Beckstein, Hermann: Selbstverwaltung und Selbstorganisation in der Besatzungszeit. Die Landkreise in Nordrhein und Westfalen, in: Geschichte im Westen 6 (1991), S. 173–189.
Beer, Rüdiger Robert/Laux, Eberhard: Die Gemeinde. Einführung in die Kommunalpolitik, München/Wien ^{2}1977.
Bellers, Jürgen: Kommunale Neugliederung im Siegerland. Eine Studie zur Planbarkeit von Politik und Gesellschaft durch Verwaltung und Staat: Das Beispiel der kommunalen Neugliederungen im Siegerland der 1960er und 70er Jahre, Siegen 2005.

Benfer, Jost: Wattenscheid kämpft um die Ausgemeindung. Chronologie des „Kettwiger Kreises", in: Franz-Werner Bröker: Wattenscheid. Eine illustrierte Stadtgeschichte, Bochum [5]1998, S. 225–232.
Benfer, Jost: Der Kampf der Wattenscheider gegen die Eingemeindung (1972 bis 1974). Erlebnisse und Erinnerungen eines Mitstreiters, Wattenscheid/Zwickau 2007.
Benfer, Jost: „Kampf gegen Windmühlenflügel", in: Der Wattenscheider 32 (2007), Heft 3/November, S. 20f.
Benfer, Jost: Rückgemeindung. Sechs Städte begehren auf. Dokumentation der Bemühungen des Kettwiger Kreises zwischen 1983 und 1990 (Beiträge zur Wattenscheider Geschichte 32), Wattenscheid/Zwickau 2009.
Berghoff, Hartmut (Hg.): Marketinggeschichte. Die Genese einer modernen Sozialtechnik, Frankfurt a. M. 2007.
Berke, Wolfgang: Wanne-Eickel. Das Buch zur Stadt, Essen 2002.
Berkenhoff, Hans Albert: Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Siegburg [2]1965.
Bermbach, Udo: Bürgerinitiativen gegen den Parteienstaat?, in: Bernd Guggenberger/Udo Kempf (Hg.): Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978, S. 92–111.
Bernhardt, Christoph: Zwei Wege der Suburbanisierung im frühen 20. Jahrhundert. Die Stadtregionen Paris und Groß-Berlin 1900–1930, in: Clemens Zimmermann (Hg.): Zentralität und Raumgefüge der Großstädte im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2006, S. 41–59.
Bernstein, Axel: Die Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein unter besonderer Berücksichtigung der Weiterentwicklung patizipatorischer Ansätze, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009, S. 107–124.
Bernstein, Axel: Die Gebietsreform in Schleswig-Holstein. Die Neugliederung der Kreise in den 1960er und 1970er Jahren, Bielefeld 2010.
Bick, Wolfgang: Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 1985: Trends und Wendepunkte in der politischen Landschaft, in: Ulrich von Alemann (Hg.): Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Köln 1985, S. 189–210.
Bischoff, Diether: Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie. Grundzüge der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur kommunalen Gebietsreform im Lande Nordrhein-Westfalen, Vortrag, gehalten am 15. März 1971 im Haus des Landtags Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf, nebst einem Entscheidungsregister sowie Auszügen aus Urteilen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1972.
Bischoff, Karl/Langhammer, Rolf: Auswirkungen der Gebietsreform auf die Deutsche Bundespost, Baden-Baden 1979.
Blaschke, Stefan: Unternehmen und Gemeinde. Das Bayerwerk im Raum Leverkusen 1891–1914, Köln 1999.
Blotevogel, Hans-Heinrich: Kommunale Neugliederung und Landesplanung. Zur Interdependenz ihrer Ziele in Nordrhein-Westfalen seit 1967, in: Peter Schöller (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984, S. 1–65.
Bockskopf, Hans: Wiesdorf, Die Jahre des Aufbaus bis 1971, in: Siegfried Hergt/Werner A. Rudolph (Red.): Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen, Leverkusen 1977, S. 121–135.
Bogumil, Jörg/Kißler, Leo: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden 1997.
Bohn, Thomas M. (Hg.): Von der „europäischen Stadt" zur „sozialistischen Stadt" und zurück? Urbane Transformationen im östlichen Europa des 20. Jahrhunderts, München 2009.
Böhret, Carl: Politik und Verwaltung, Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen 1983.
Bösch, Frank: Werbefirmen, Meinungsforscher, Professoren. Die Professionalisierung der Politikberatung im Wahlkampf (1949–1972), in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.):

Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 309–327.
Bösch, Frank/Frei, Norbert (Hg.): Medialisierung und Demokratie im 20. Jahrhundert, Göttingen 2006.
Bott, Wolfgang H.: Rechtsprechung und Gebietsreform. Eine Analyse der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, Diss. rer. publ., Speyer 1977.
Bourdieu, Pierre: Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum, in: Martin Wentz (Hg.): Stadt-Räume, Frankfurt a. M./New York 1991, S. 25–34.
Bovermann, Rainer: Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Uwe Andersen (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln/Stuttgart/Berlin 1998, S. 160–183.
Brackwede. Ansichten – Und was dahinter steckt!, hg. von der Stadt Brackwede, [Brackwede 1970].
Brandes, Volkhard/Hirsch, Joachim/Roth, Roland (Hg.): Leben in der Bundesrepublik. Die alltägliche Krise, Berlin 1980.
Brautmeier, Jürgen/Düwell, Kurt/Heinemann, Ulrich/Petzina, Dietmar (Hg.): Heimat Nordrhein-Westfalen. Identitäten und Regionalität im Wandel, Essen 2010.
Breckner, Roswitha: Von den Zeitzeugen zu den Biographen. Methoden der Erhebung und Auswertung lebensgeschichtlicher Interviews, in: Berliner Geschichtswerkstatt 1994, S. 199–222.
Brendler, Albrecht: Der Raum Leverkusen im Mittelalter, in: Gabriele John/Stefan Ehrenpreis (Red.): Leverkusen. Geschichte einer Stadt am Rhein, hg. vom KulturStadtLev-Stadtarchiv Leverkusen, Bielefeld 2005, S. 59–100.
Briesen, Detlef: Über den Nutzen historischer Raumanalysen für die Geschichts- und Raumwissenschaften. Ein kurzes Plädoyer, in: Informationen zur Raumentwicklung 2007, Heft 10/11, S. 603–612.
Briesen, Detlef/Reulecke, Jürgen: Historische Determinanten der Raumanalyse – Einführung, in: Informationen zur Raumentwicklung 2007, Heft 10/11, S. 1–3.
Bröker, Franz-Werner: Die Geschichte des Heimat- und Bürgervereins Wattenscheid e.V., in: Heimat- und Bürgerverein, Wattenscheider Geschichte(n), S. 173–176.
Brügelmann, Hermann: Raumordnung und Verwaltungsreform, in: Raumforschung und Raumordnung 27 (1969), Heft 2, S. 58–66.
Brüggemann, Thomas (Red.): 25 Jahre neue Stadt Mönchengladbach. Symposion anlässlich der Kommunalen Neugliederung 1975, Mönchengladbach 1999.
Brunn, Gerhard/Reulecke, Jürgen: Kleine Geschichte von Nordrhein-Westfalen 1946–1996, Köln/Stuttgart/Berlin 1996.
Büchse, Nicolas: Von Staatsbürgern und Protestbürgern. Der Deutsche Herbst und die Veränderung der politischen Kultur in der Bundesrepublik, in: Habbo Knoch (Hg.): Bürgersinn mit Weltgefühl. Politische Moral und solidarischer Protest in den sechziger und siebziger Jahren, Göttingen 2007, S. 311–332.
Bückmann, Walter: Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen. Die Verfassungsstruktur der Gemeinde, des Amtes, des Landkreises und des Landschaftsverbandes, Köln 1965.
Bude, Heinz: Bürgertumsgenerationen in der Bundesrepublik, in: Manfred Hettling/Bernd Ulrich (Hg.): Bürgertum nach 1945, Hamburg 2005, S. 111–132.
Bünermann, Martin: Die Gemeinden des 1. Neugliederungsprogramms in Nordrhein-Westfalen. Ein Handbuch zur kommunalen Neugliederung mit system. Übersichten und Verzeichnissen der neuen u. der aufgelösten Gemeinden, Köln 1970.
Burg, Peter: Kommunalreformen im Kontext historischen Wandels. Die napoleonischen und die modernen Gemeindezusammenlegungen im Vergleich, in: Jahrbuch für westdeutsche Landesgeschichte 8 (1982), S. 251–283.
Burke, Peter: Was ist Kulturgeschichte?, aus dem Englischen von Michael Bischoff, Frankfurt a. M. 2005.
Büschenfeld, Jürgen: Der lange Abschied vom Kreis. Wege zur kommunalen Neugliederung 1973, in: Ravensberger Blätter 2003, Heft 2, S. 31–41.

Buse, Michael J./Nelles, Wilfried: Überblick über die Formen der politischen Beteiligung, in: Ulrich von Alemann (Hg.): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, Eine Einführung, Opladen 1975, S. 79–111.

Calließ, Jörg (Hg.): Die Reformzeit des Erfolgsmodells BRD. Die Nachgeborenen erforschen die Jahre, die ihre Eltern und Lehrer geprägt haben, Loccumer Protokolle 19/03, Rehburg-Loccum 2004.
Caumanns, Peter: Neukirchen-Vluyn. Seine Geschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart, Rheinberg 1968.
Collin, Peter/Horstmann, Thomas (Hg.): Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden 2004.
Conrady, Hans Walter: Das Interesse der Bürger an der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform, in: Der Landkreis 43 (1973), S. 76–78.
Conze, Eckart: Eine bürgerliche Republik? Bürgertum und Bürgerlichkeit in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft, in: Geschichte und Gesellschaft 30 (2004), S. 527–542.
Conze, Eckart: Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte" der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 53 (2005), S. 357–380.
Conze, Eckart: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009.

Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965.
Dammann, Klaus: „Gebietsreformen" in der BRD: Ursachen und Folgen (1), in: Volkhard Brandes/Joachim Hirsch/Roland Roth (Hg.): Leben in der Bundesrepublik. Die alltägliche Krise, Berlin 1980, S. 193–202.
Daniel, Ute: Kompendium Kulturgeschichte, Frankfurt a. M. ^{5}2006.
Davis, Belinda: Provokation als Emanzipation. 1968 und die Emotionen, in: Vorgänge 42 (2003), Heft 4, S. 41–49.
Davis, Belinda/Klimke, Martin/MacDougall, Carla/Mausbach, Wilfried (Hg.): Changing the World, Changing the Oneself: Political Protest and Collective Identities in West Germany and the U.S. in the 1960s and 1970s, New York 2010.
Derlien, Hans-Ulrich/Pippig, Gerhard: Die administrative Elite. Kontinuität und Wandel 1949 bis 1984, in: Hans-Georg Wehling (Red.): Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Berlin/Köln 1990, S. 98–108.
Derlien, Hans-Ulrich/Queis, Dyprand von: Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, Baden-Baden 1986.
Deubert, Michael: Gebietsreform-Korrekturen? Voraussetzungen einer kommunalen „Ehescheidung", Köln 1989.
Dicke, Jan Nikolas: Der Protest war doch vergebens. Im Zuge der kommunalen Neugliederung gewann Bocholt Land und Leute, verlor jedoch die Kreisfreiheit, in: Unser Bocholt 55 (2004), Heft 4, S. 38–43.
Dicke, Jan Nikolas: Politik, Verwaltung, Bürger: Kommunale Akteure zwischen Gemeinsinn und Eigeninteressen, dargestellt anhand der Gebietsreform im neuen Kreis Borken, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009, S. 91–105.
Diederich, Toni: Adenauer als Kölner Oberbürgermeister vom Mai bis Oktober 1945, in: Hugo Stehkämper (Hg.): Konrad Adenauer. Oberbürgermeister von Köln. Festgabe der Stadt Köln zum 100. Geburtstag ihres Ehrenbürgers am 5. Januar 1976, Köln 1976, S. 499–530.
Dienel, Peter: Bürgerinitiativen und Selbstverwaltung. Zur Partizipation an Planungsprozessen, in: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V.: Der aktive Bürger – Utopie oder Wirklichkeit. Ein Cappenberger Gespräch, Köln/Berlin 1971, S. 16–33.

Dienel, Peter C.: Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen 1978.
Dierl, Brigitte/Dierl, Reinhard/Höffken, Heinz-Werner: Der Landtag von Nordrhein-Westfalen, Bochum 1982.
Ditt, Karl: Industrialisierung, Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung in Bielefeld 1850–1914, Dortmund 1982.
Ditt, Karl: Die westfälische Heimatbewegung 1871–1945. Eine kulturelle Bewegung zwischen Zivilisationskritik und politischer Instrumentalisierung, in: Katharina Weigand (Hg.): Heimat. Konstanten und Wandel im 19./20. Jahrhundert. Vorstellungen und Wirklichkeit, München 1997, S. 263–284.
Ditt, Karl: Regionalismus in Demokratie und Diktatur. Die Politisierung der kulturellen Identitätsstiftung im Deutschen Reich 1919–1945, in: Westfälische Forschungen 49 (1999), S. 421–436.
Ditt, Karl: Die westfälische Heimatbewegung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zwischen Nationalismus und Regionalismus, in: Heimatpflege in Westfalen 14 (2001), Heft 2, S. 2–11.
Ditt, Karl: Regionalbewußtsein und Regionalismus in Westfalen vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik, in: Comparativ 13 (2003), Heft 1, S. 17–31.
Ditt, Karl/Tenfelde, Klaus (Hg.): Das Ruhrgebiet in Rheinland und Westfalen. Koexistenz und Konkurrenz des Raumbewusstseins im 19. und 20. Jahrhundert, Paderborn u. a. 2007.
Dittberner, Jürgen: FDP – Partei der zweiten Wahl. Ein Beitrag zur Geschichte der liberalen Partei und ihren Funktionen im Parteiensystem der Bundesrepublik, Opladen 1987.
Doering-Manteuffel, Anselm: Dimensionen von Amerikanisierung in der deutschen Gesellschaft, in: Archiv für Sozialgeschichte 35 (1995), S. 1–34.
Doering-Manteuffel, Anselm: Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999.
Doering-Manteuffel, Anselm: Politische Kultur im Wandel. Die Bedeutung der sechziger Jahre in der Geschichte der Bundesrepublik, in: Andreas Dornheim/Sylvia Greiffenhagen (Hg.): Identität und politische Kultur, Stuttgart 2003, S. 146–158.
Doering-Manteuffel, Anselm/Lutz, Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen [2]2010.
Dohms, Peter: Bürgerbewegungen nach 1945. Zur Problematik archivischen Sammelns im nichtstaatlichen Bereich, in: Dieter Kastner (Red.): Fotos und Sammlungen im Archiv, Köln/Bonn 1997, S. 195–207.
Dohms, Peter: „Kampf um Meerbusch" – Auseinandersetzungen um den Erhalt der Stadt Meerbusch in den 1970er Jahren, in: Hans Zinnkann (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 97–114.
Döring, Jörg/Thielmann, Tristan (Hg.): Spatial Turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften, Bielefeld 2008.
Dornheim, Andreas/Greiffenhagen, Sylvia (Hg.): Identität und politische Kultur, Stuttgart 2003.
Duckwitz, Gert/Wienen, Horst-Jürgen (Hg.): Städtische Lebensverhältnisse im Spiegel der Bürgermeinung. Eine Befragung der Bochumer Bevölkerung 1989, Bochum 1990.
Düding, Dieter: Zwischen Tradition und Innovation. Die sozialdemokratische Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1946–1966, Bonn 1995.
Düding, Dieter: Reform und Krisenmanagement. Die Jahre 1966 bis 1983, in: Christian Reinicke/Horst Romeyk (Red.): Nordrhein-Westfalen. Ein Land in seiner Geschichte, Aspekte und Konturen 1946–1996, unter Mitarb. von Ingeborg Schnelling-Reinicke, Münster 1996, S. 417–441.
Düding, Dieter: Volkspartei im Landtag. Die sozialdemokratische Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen als Regierungsfraktion 1966–1990, Bonn 1998.
Düding, Dieter: Heinz Kühn 1912–1992. Eine politische Biographie, Essen 2002.

Düding, Dieter: Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen 1946–1980. Vom Fünfparteien- zum Zweiparteienlandtag, Düsseldorf 2008.
Düwell, Kurt: Die rheinisch-westfälische Städtelandschaft als Industrie- und Selbstverwaltungsregion im 19. und 20. Jahrhundert, in: Maritta Hein-Kremer/Hein Hoebink/Falk Wiesemann (Hg.): Landes- und Zeitgeschichte im Westen Deutschlands. Ausgewählte Beiträge von Kurt Düwell zu seinem 65. Geburtstag, Essen 2004, S. 59–65.
Düwell, Kurt/Köllmann, Wolfgang (Hg.): Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter. Beiträge zur Landesgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 3, Wuppertal 1984.

Eichhorn, Peter: „Plan"-Wirtschaft made in USA, in: Der Volkswirt 22 (1968), S. 34–36.
Eisele, Peter/Nitropisch, Halina (Red.): „Ein starkes Stück in Nordrhein-Westfalen". Chronik der Stadt Oer-Erkenschwick, Oer-Erkenschwick 1989.
Ellwein, Thomas: Formierte Verwaltung – Autoritäre Herrschaft in einer parlamentarischen Demokratie, in: Winfried Steffani (Hg.): Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen [2]1973, S. 48–68.
Ellwein, Thomas: Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren, München [2]1993.
Ellwein, Thomas: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, Mannheim u. a. 1994.
Ellwein, Thomas: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die Jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe, Bd. 2, Opladen 1997.
Engeli, Christian: Neuanfänge der Selbstverwaltung nach 1945, in: Günter Püttner (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Berlin/Heidelberg/New York [2]1981, S. 114–132.
Erichsen, Hans-Uwe/Hoppe, Werner/Leidinger, Adalbert (Hg.): Kommunalverfassungen in Europa, Köln/Stuttgart/Berlin 1988.
Erlenkämper, Friedel: Die Stadt-Umland-Problematik der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und Versuch eines Beitrages zur Lösung, Stuttgart u. a. 1980.
Ernst, Werner: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung in unserer Zeit, in: Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri (Hg.): Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Münster 1973, S. 78–89.
Escher, Felix: Berlin und sein Umland. Zur Genese der Berliner Stadtlandschaft bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts, Berlin 1985.
Esterhues, Jan: Die Gemeindegebietsreform im Raum Münster von 1975. Ein Beitrag zur handlungsorientierten politisch-geographischen Konfliktforschung, Münster 2005.

Faulenbach, Bernd: Die Siebzigerjahre – ein sozialdemokratisches Jahrzehnt?, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 1–37.
Faulenbach, Bernd: Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reformeuphorie zur neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969–1982, Bonn 2012.
Faulenbach, Bernd/Eckert, Rainer (Hg.): Auf dem Weg zur Zivilgesellschaft? Mythos und Realität der Sechziger- und Siebzigerjahre in Ost und West, Essen 2003.
Faulenbach, Bernd/Goch, Stefan/Högl, Günther/Rudolph, Karsten (Hg.): Sozialdemokratie im Wandel. Der Bezirk Westliches Westfalen 1893–2001, Essen 2001.
Faulstich, Werner (Hg.): Die Kultur der 60er Jahre, Paderborn 2003.
Faust, Anselm/Andernach, Norbert/Lück, Dieter (Red.): Nordrhein-Westfalen. Landesgeschichte im Lexikon, Düsseldorf 1993.
Fiebig, Erna-Johanna/Weichelt, Rainer: Glabotki ist nich! Zur Geschichte der Kommunalen Neugliederung im Ruhrgebiet am Beispiel des Raums Gladbeck/Bottrop/Kirchhellen, Essen 1989.
Fisch, Stefan/Rudloff, Wilfried (Hg.): Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004.

Först, Maria: Wiesdorf: Bewegte Zeiten bis 1945, in: Siegfried Hergt/Werner A. Rudolph (Red.): Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen, Leverkusen 1977, S. 106–120.
Franzke, Jochen: Kommunale Gebietsreformen im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Verwaltungseffizienz, in: Axel Priebs/Adelheid von Saldern/Rose Scholl (Hg.): Junge Städte in ihrer Region, Garbsen 2001, S. 129–145.
Frei, Norbert: 1968. Jugendrevolte und globaler Protest, München 2008.
Frese, Matthias/Paulus, Julia: Geschwindigkeiten und Faktoren des Wandels – die 1960er Jahre in der Bundesrepublik, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. [2]2005, S. 1–23.
Frese, Matthias/Paulus, Julia/Teppe, Karl (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn/München/Wien/Zürich [2]2005.
Frevert, Ute: Neue Politikgeschichte: Konzepte und Herausforderungen, in: Ute Frevert/Heinz-Gerhard Haupt (Hg.): Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt a. M. 2005, S. 7–26.
Frevert, Ute/Haupt, Heinz-Gerhard (Hg.): Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt a. M. 2005.
Frey, Rainer/Thränhardt, Dietrich: Entpolitisierung oder Repolitisierung? Die Gemeinden in der Bundesrepublik, in: Politische Bildung 1974, Heft 3, S. 3–21.
Frielinghaus, Volker: Von der Demokratie zur Technokratie. „Verwaltungsreform" als Angriff auf die Substanz kommunaler Selbstverwaltung, in: Der Bochumer. Nachrichten für den Bochumer Bürger und den Gast der Stadt 14 (1973), Heft 8, S. 3f.
Fuchshuber, Elisabeth: Der Mann von der Straße und die Straßennamen. Regionalismus, Namenforschung und Deutschunterricht, in: Der Deutschunterricht 35 (1983), Heft 2, S. 22–36.
Führer, Karl Christian: Die Tageszeitung als wichtigstes Massenmedium der nationalsozialistischen Gesellschaft, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 55 (2007), S. 411–434.

Gabriel, Oscar W. (Hg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983.
Gabriel, Oscar W. (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989.
Gabriel, Oscar W.: Von der Ein-Punkt-Aktion zur sozialen Bewegung? Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik, in: Oscar W. Gabriel (Hg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 271–304.
Gabriel, Oscar W.: Gesellschaftliche Modernisierung, Politische Beteiligung und Kommunale Demokratie. Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik, in: Oscar W. Gabriel (Hg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 57–103.
Gabriel, Oscar W.: Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1986.
Gabriel, Oscar W.: Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik, in: Oscar W. Gabriel (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989, S. 129–155.
Gabriel, Oscar W.: Die Bürger, die Parteien und die Demokratie in Westeuropa. Anmerkungen und Analysen zum Problem der Politikverdrossenheit, in: Gerd Hepp/Siegfried Schiele/Uwe Uffelmann (Hg.): Die schwierigen Bürger. Herbert Schneider zum 65. Geburtstag, Schwalbach/Ts. 1994, S. 105–128.
Gabriel, Oscar W.: Kommunales Wahlverhalten: Parteien, Themen und Kandidaten, in: Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider/Angelika Vetter (Hg.): Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen 1997, S. 147–168.
Gailus, Manfred: Was macht eigentlich die historische Protestforschung? Rückblicke, Resümee, Perspektiven, in: Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen 34 (2005), S. 127–154.

Gärtner, Wolfgang: Der Landtag NRW und die kommunale Neugliederung in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts, in: Hans Zinnkann (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 15–53.
Gehne, David H.: Vereine als Form bürgerschaftlichen Engagements in der Kommune, in: Uwe Andersen (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln/Stuttgart/Berlin 1998, S. 203–218.
Geißelmann, Friedrich: Die kommunalen Spitzenverbände. Interessenvertretung und Verwaltungsreform, Berlin 1975.
Gensicke, Thomas: Sozialer Wandel durch Modernisierung, Individualisierung und Wertewandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 42/1996, S. 3–17.
Gilcher-Holtey, Ingrid: 1968. Vom Ereignis zum Gegenstand der Geschichtswissenschaft, Göttingen 1998.
Gilcher-Holtey, Ingrid: Die 68er Bewegung. Deutschland – Westeuropa – USA, München ^{3}2005.
Glaeßner, Gert-Joachim/Holz, Jürgen/Schlüter, Thomas (Hg.): Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren. Versuch einer Bilanz, Opladen 1984.
Glasner, Peter: Die Lesbarkeit der Stadt. Kulturgeschichte der mittelalterlichen Straßennamen Kölns, Bd. 1, Köln 2002.
Gmilkowsky, Gustav: Bergisch Neukirchen: Stadtherrlichkeit bis 1975, in: Siegfried Hergt/Werner A. Rudolph (Red.): Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen, Leverkusen 1977, S. 69–82.
Goch, Stefan (Hg.): Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Münster 2004.
Goch, Stefan: „Der Ruhrgebietler" – Überlegungen zur Entstehung und Entwicklung regionalen Bewußtseins im Ruhrgebiet, in: Westfälische Forschungen 47 (1997), S. 585–620.
Goch, Stefan: Mehr als der Kampf Dortmund vs. Essen um die „Vorherrschaft"? Innerregionale Konkurrenzen im Ruhrgebiet, in: Jürgen Mittag/Ingrid Wölk (Hg.): Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005, S. 329–362.
Göderitz, Johannes/Rainer, Roland/Hoffmann, Hubert: Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, Tübingen 1957.
Goethe, Johann Wolfgang von: Faust. Der Tragödie erster Teil, Ausgabe Philipp Reclam Jun., Stuttgart 1986.
Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999.
Görtemaker, Manfred: Kleine Geschichte der Bundesrepublik, Bonn 2002.
Gosewinkel, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit (WZB-Jahrbuch 2007), Berlin 2008.
Gosewinkel, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke: Politische Kultur. Auf der Suche nach den Konturen eines schillernden Begriffs, in: Dieter Gosewinkel/Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit (WBZ-Jahrbuch 2007), Berlin 2008, S. 11–40.
Graf Kielmansegg, Peter: Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 118–133.
Grafe, Dieter/Heihoff, Josef: „Im Fall Sennestadt liegen besondere Verhältnisse vor", in: Kommunalpolitische Blätter 26 (1974), S. 78f.
Grassmann, Siegfried: Hugo Preuß und die deutsche Selbstverwaltung, Lübeck/Hamburg 1965.
Großbölting, Thomas: Als Laien und Genossen das Fragen lernten. Neue Formen institutioneller Öffentlichkeit im Katholizismus und in der Arbeiterbewegung der sechziger Jahre, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. ^{2}2005, S. 147–179.

Große Hüttmann, Alfred: „Aktion Bürgerwille e.V. Wattenscheid". Sturmlauf gegen die Neugliederung in Nordrhein-Westfalen, in: Kommunalpolitische Blätter 26 (1974), S. 123.
Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, eingeleitet und kommentiert von Klaus von Beyme, München/Wien 1979.
Grottian, Peter/Nelles, Wilfried (Hg.): Großstadt und neue soziale Bewegungen, Basel/Boston/Stuttgart 1983.
Gruber, Ludger: Die CDU-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1946–1980. Eine parlamentshistorische Untersuchung, Düsseldorf 1998.
Grüner, Stefan: Geplantes „Wirtschaftswunder"? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973, München 2009.
Grunow, Dieter/Pamme, Hildegard: Kommunale Verwaltung: Gestaltungsspielräume und Ausbau von Partizipationschancen, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. ^{2}2005, S. 505–528.
Gruß, Franz: Höfe, Rittersitze, Kirchspiele – Leverkusen. Beiträge zur Stadtgeschichte, Leverkusen 1984.
Gscheidle, Kurt: Deutsche Bundespost und kommunale Neuordnung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1971, Heft 116, S. 1265–1268.
Guckes, Jochen: Stadtbilder und Stadtrepräsentation im 20. Jahrhundert, in: Informationen zur modernen Stadtgeschichte 2005, Heft 1, S. 75–86.
Guggenberger, Bernd/Kempf, Udo (Hg.): Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978.
Gunlicks, Arthur B.: Die parteipolitischen Präferenzen beim niedersächsischen Entscheidungsprozeß für eine Gebietsreform im Spannungsfeld von Effizienz, Gleichheit und Freiheit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 7 (1976), S. 472–489.
Gunlicks, Arthur B.: Heutige Einstellung der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages zu der Verwaltungs- und Gebietsreform der 70er Jahre auf Gemeinde- und Kreisebene, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 13 (1982), S. 33–51.
Gutberger, Jörg: Volk, Raum und Sozialstruktur. Sozialstruktur und Sozialraumforschung im „Dritten Reich", Münster 1996.
Gutbiert, Michael D.: Grußwort, in: OGV-Kurier 19 (1999), Themenheft: 20 Jahre Opladener Geschichtsverein, S. 12f.

Haarmann, Franz: Nichtöffentliches im Wohnzimmer verhandelt. Vor der kommunalen Neuordnung ging es im Amt Werl und seinen Gemeinden noch recht ungezwungen und unbürokratisch zu, in: Städte- und Gemeinderat 53 (1999), Heft 9, S. 18–20.
Haase, Jörg (Red.): Wattenscheid 1945–1974, hg. von der Stadt Wattenscheid, Wattenscheid [1974].
Habermas, Jürgen: Kultur und Kritik. Verstreute Aufsätze, Frankfurt a. M. ^{2}1977 [Erstdruck 1973].
Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Darmstadt/Neuwied ^{17}1987 [Erstdruck 1962].
Haffner, Sebastian: Die neue Sensibilität des Bürgers, in: Bernd Guggenberger/Udo Kempf (Hg.): Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978, S. 75–86.
Halstenberg, Friedrich: Grundlagen zu Zielen der Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen, in: Raumforschung und Raumordnung 31 (1973), Heft 1, S. 1–5.
Hardach, Gerd: Krise und Reform der Sozialen Marktwirtschaft. Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik der 50er und 60er Jahre, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg ^{2}2003, S. 197–217.
Harlander, Tilman: Zentralität und Dezentralisierung – Großstadtentwicklung und städtebauliche Leitbilder im 20. Jahrhundert, in: Clemens Zimmermann: Zentralität und Raumgefüge der Großstädte im 20. Jahrhundert, S. 23–40.
Hartlieb von Wallthor, Alfred/Petri, Franz (Hg.): Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Münster 1973.

Hascher, Michael: Politikberatung durch Experten. Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt a. M./New York 2006.
Hauff, Volker (Hg.): Bürgerinitiativen in der Gesellschaft. Politische Dimensionen und Reaktionen, wiss. Redaktion von Otthein Rammstedt, Villingen-Schwenningen 1980.
Haumann, Sebastian: Protest auf Kölsch: Lokale Identität und Mobilisierung in der Kölner Südstadt 1970–1980, in: Geschichte im Westen 22 (2007), S. 251–268.
Haunfelder, Bernd: Nordrhein-Westfalen. Land und Leute, 1946–2006, Münster 2006.
Haupt, Heinz-Gerhard: Politikforschung: Praxis und Probleme, in: Ute Frevert/Heinz-Gerhard Haupt (Hg.): Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt a. M. 2005, S. 304–313.
Haupt, Heinz-Gerhard/Requate, Jörg (Hg.): Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, CSSR und Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Weilerswist 2004.
Haus, Ulrike: Zur Entwicklung lokaler Identität nach der Gemeindegebietsreform in Bayern. Fallstudie aus Oberfranken, Passau 1989.
Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter: Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik, in: Hartmut Häußermann/Walter Siebel (Hg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte, Opladen 1993, S. 7–31.
Heermann, Herbert W.: Die Entstehung des Erftkreises 1966 bis 1976, Kerpen 1998.
Heermann, Herbert: Die Erftkreisgründung im Rahmen der nordrhein-westfälischen Gebietsreform – Ende oder Anfang für ein kommunales Identitätsbewusstsein?, in: Geschichte im Westen 16 (2001), S. 173–211.
Heermann, Herbert: Einmal Köln und zurück …! Das Fallbeispiel Wesseling, in: Hans Zinnkann (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 115–148.
Heid, Ludger/Kraume, Hans-Georg/Lerch, Karl/Milz, Joseph/Pietsch, Hartmut/Tromnau, Gernot/Vinschen, Klaus Dieter: Kleine Geschichte der Stadt Duisburg. Von den Anfängen bis zu den 80er Jahren, Duisburg ^{4}1996.
Heideking, Jürgen/Hufnagel, Gerhard/Knipping, Franz (Hg.): Wege in die Zeitgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz, Berlin/New York 1989.
Heinemann, Gustav W.: Reden und Interviews (VI), 1. Juli 1972 – 30. Juni 1973, hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1973.
Heinemann, Isabel/Wagner, Patrick (Hg.): Wissenschaft – Planung – Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2006.
Henkel, Gerhard (Hg.): Kommunale Gebietsreform und Autonomie im ländlichen Raum. Vorträge und Ergebnisse des Dorfsymposiums in Bleiwäsche vom 12.–13. Mai 1986, Paderborn 1986.
Henkel, Gerhard/Tiggemann, Rolf (Hg.): Kommunale Gebietsreformen – Bilanzen und Verwertungen. Beiträge und Ergebnisse der Fachsitzung des 47. Deutschen Geographentages Saarbrücken 1989, Paderborn 1990.
Henkel, Gerhard/Tiggemann, Rolf: Eine Nachbetrachtung. Die Kommunale Gebietsreform: eine demokratiefeindliche Reform aus heutiger Sicht – unabänderlich für alle Zeiten?, in: Gerhard Henkel/Rolf Tiggemann (Hg.): Kommunale Gebietsreformen – Bilanzen und Bewertungen. Beiträge und Ergebnisse der Fachsitzung des 47. Deutschen Geographentages Saarbrücken 1989, Paderborn 1990, S. 101–115.
Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, 2 Bde., Stuttgart 1977/1979.
Heppner, Christian: Garbsen – Neue Mitte am Rand? Die Entstehung einer Stadt im suburbanen Raum 1945–1975, Hannover 2005.
Herbert, Ulrich (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002.
Herbert, Ulrich: Liberalisierung als Lernprozeß. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: Ulrich Herbert (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002, S. 7–49.

Hereth, Michael: Politische Partizipation und Kommunalverfassung am Beispiel der Neuordnung des Ruhgebietes, in: Die Hüttenschule, Mitteilungen der Gesamthochschule Duisburg 25 (1973), Heft 2, S. 38–40.
Hergt, Siegfried/Rudolph, Werner A. (Red.): Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen, Leverkusen 1977.
Herzfeld, Hans: Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche, Stuttgart 1957.
Hettling, Manfred: Bürgerlichkeit im Nachkriegsdeutschland, in: Manfred Hettling/Bernd Ulrich (Hg.): Bürgertum nach 1945, Hamburg 2005, S. 7–37.
Hettling, Manfred/Ulrich, Bernd (Hg.): Bürgertum nach 1945, Hamburg 2005.
Heußner, Hermann K.: Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: Hermann K. Heußner/Otmar Jung (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, München 1999, S. 101–122.
Heyer, Rolf: Auswirkungen der Kommunalreform am Beispiel von Tönisvorst bei Krefeld. Ein erfolgreicher Gemeindezusammenschluß, in: Peter Schöller (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984, S. 66–89.
Heyer, Rolf: Zentralörtliche Auswirkungen der Verlagerung eines Kreissitzes: Das Beispiel Kempen am Niederrhein, in: Peter Schöller (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984, S. 181–213.
Hildermeier, Manfred/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt a. M./New York 2000.
Hill, Hermann: Die Rolle des Bürgers in der Gemeindeverfassung unter dem Einfluß der Territorialreform, Diss. jur., Mainz 1979.
Hill, Hermann: Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, Baden-Baden 1987.
Hill, Hermann: Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune, in: Jörg Bogumil/Leo Kißler: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden 1997, S. 23–32.
Hirsch, Hans: Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform. Eine Kritik der nordrhein-westfälischen Reformvorhaben unter besonderer Berücksichtigung des Aachen-Gesetzes, Köln 1971.
Hobsbawm, Eric J.: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, aus dem Englischen von Yvonne Badal, München/Wien 1995.
Hochgeschwender, Michael: Westernisierung und Amerikanisierung im Kalten Krieg, in: Geschichte, Politik und ihre Didaktik 34 (2006), S. 282–298.
Hockerts, Hans Günter (Hg.): Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, Baden-Baden 2006.
Hockerts, Hans Günter: Einleitung [Politik und Öffentlichkeit], in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. ²2005, S. 249–257.
Hodenberg, Christina von: Konkurrierende Konzepte von „Öffentlichkeit" in der Orientierungskrise der 60er Jahre, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. ²2005, S. 205–226.
Hodenberg, Christina von: Konsens und Krise. Eine Geschichte der westdeutschen Medienöffentlichkeit 1945–1973, Göttingen 2006.
Hodenberg, Christina von/Siegfried, Detlef (Hg.): Wo „1968" liegt, Göttingen 2006.
Hoebink, Hein: Kommunale Neugliederung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet 1919–1929. Ziele und Aufgaben aus der Sicht der Staatsregierung, in: Kurt Düwell/Wolfgang Köllmann (Hg.): Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter. Beiträge zur Landesgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 3, Wuppertal 1984, S. 51–61.
Hoebink, Hein: Städtischer Funktionswandel und Gebietsreform in der Weimarer Republik, in: Wilhelm Rausch (Hg.): Die Städte Mitteleuropas im 20. Jahrhundert, Linz/Donau 1984, S. 71–86.

Hoebink, Hein: Entwicklung im Widerstreit: Die rheinischen und westfälischen Landkreise zwischen Stadt und Staat 1886–1986, in: Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hg.): Hundert Jahre Kreisordnung in Nordrhein-Westfalen, München 1988, S. 23–86.
Hoebink, Hein: Einmal Düsseldorf und zurück. Monheim im Neugliederungszug des Landes Nordrhein-Westfalen 1972–1976, Monheim 1990.
Hoebink, Hein: Mehr Raum – mehr Macht. Preußische Kommunalpolitik und Raumplanung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet 1900–1933, Essen 1990.
Hoebink, Hein: Testfall Gebietsreform. Verwaltung, Politik und Wirtschaft in der Weimarer Republik, in: Friedrich G. Schwegmann (Hg.): Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle und historische Aspekte einer Daueraufgabe, Gelsenkirchen 1990, S. 111–130.
Hoebink, Hein: Gebietsreform, in: Anselm Faust/Norbert Andernach/Dieter Lück (Red.): Nordrhein-Westfalen. Landesgeschichte im Lexikon, Düsseldorf 1993, S. 138–143.
Hoebink, Hein: Zusammenschluss oder Zusammenarbeit? Essen und das Ruhrgebiet bis zur Gründung des Kommunalverbandes, in: Jürgen Mittag/Ingrid Wölk (Hg.): Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005, S. 215–232.
Hofmann, Wolfgang: Demokratie und kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 4 (1965), S. 264–281.
Hohendahl, Peter Uwe (Hg.): Öffentlichkeit. Geschichte eines kritischen Begriffs, Stuttgart/Weimar 2000.
Hohlbein, Hartmut (Hg.): Vom Vier-Städte-Gebiet zur Einheitsgemeinde. Altona, Harburg-Wilhelmsburg, Wandsbek gehen in Groß-Hamburg auf, Hamburg 1988.
Hohlefelder, Walter H.: Folgeprobleme der kommunalen Neugliederung am Beispiel der neuen Stadt Bonn unter besonderer Berücksichtigung der bundeshauptstädtischen Probleme, Bonn 1975.
Holler, Wolfgang: Bezirksverfassung und Kommunalpolitik (I), (II) und (III), in: Die Demokratische Gemeinde 29 (1977), S. 205–208, S. 304–309 und S. 404–408.
Holst, Peter: Städtebau und Nachkriegszeit. Das Experiment Bielefeld-Sennestadt, in: Andreas Beaugrand (Hg.): Stadtbuch Bielefeld. Tradition und Fortschritt in der ostwestfälischen Metropole, Bielefeld 1996, S. 302–307.
Holtmann, Everhard: Kommunale Identität als gemeinschaftliche Inszenierung. Stadtjubiläen in der frühen Nachkriegszeit: 700 Jahr-Feier in Kamen 1948 und Unna 1950, in: Westfälische Forschungen 41 (1991), S. 89–105.
Holtmann, Everhard/Killisch, Winfried: Gemeindegebietsreform und politische Partizipation. Einstellungen in der fränkischen „Rebellengemeinde" Ermershausen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 30–31/1989, S. 27–39.
Holtmann, Everhard/Killisch, Winfried: Lokale Identität und Gemeindegebietsreform. Der Streitfall Ermershausen, Empirische Untersuchung über Erscheinungsformen und Hintergründe örtlichen Protestverhaltens in einer unterfränkischen Landgemeinde, Erlangen 1991.
Hoppe, Werner: Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, Stuttgart 1958.
Hoppe, Werner: Die Kontrolldichte bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Gebietsänderungsgesetzen. Bemerkungen zu einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 21. März 1969, in: Der Landkreis 39 (1969), S. 228f.
Hoppe, Werner: Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 86 (1971), S. 473–480.
Hoppe, Werner: Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform. Zugleich Bemerkungen zum Begriff „planerischer Flächenbedarf" im Aachen- und Bielefeld-Vorschlag des Innenministers NW, in: Städte- und Gemeinderat 25 (1971), S. 278–285.
Hoppe, Werner: Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zu kommunalen Gebietsänderungen, in: Rechtsfragen der Gegenwart. Festgabe für Wolfgang Hefermehl zum 65. Geburtstag, mit Beiträgen von Ernst-Wolfgang Böckenförde u. a., Stuttgart u. a. 1972, S. 91–105.

Hoppe, Werner: Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz. Eine Analyse, in: Städte- und Gemeinderat 26 (1972), S. 257–264.
Hoppe, Werner: Aktuelle Probleme der Kommunalen Neugliederung, in: Ernst Werner/Manfred Streit/Bruno Dietrichs/Hans-Gerhart Niemeier/Günter Brenken/Werner Hoppe: Raumordnung und Verwaltungsreform, Münster 1973, S. 123–147.
Hoppe, Werner: Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, in: Kettwiger Gespräche 25./26. Mai 1973: Probleme der kommunalen Neugliederung in der Ballungszone, hg. von der Stadt Kettwig, [Kettwig/Datteln 1973], S. 29–37.
Hoppe, Werner: Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, in: Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri (Hg.): Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Münster 1973, S. 63–77.
Hoppe, Werner/Rengeling, Hans-Werner: Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform. Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, Frankfurt a. M. 1973.
Hottes, Karlheinz: Das Ruhrgebiet im Strukturwandel. Eine wirtschaftsgeographische Zwischenbilanz, in: Bericht zur deutschen Landeskunde 38 (1967), S. 251–274.
Hottes, Karlheinz: Entscheidungen im Ruhrgebiet: intern oder extern gesteuert?, in: Westfälische Forschungen 41 (1991), S. 170–186.
Hülder, Klaus-Peter: Wattenscheids Kampf um die kommunale Selbständigkeit, in: Heimat- und Bürgerverein e.V. (Hg.): Wattenscheider Geschichte(n). Eine Sammlung von Beiträgen zur Stadtgeschichte, Bochum-Wattenscheid 1999, S. 157–172.
Hülder, Klaus-Peter: „Hände weg von Wattenscheid!" Thesen zur „Eingemeindung" Wattenscheids, in: Jürgen Mittag/Ingrid Wölk (Hg.): Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005, S. 387–390.
Hüttenberger, Peter: Die Entwicklung der rheinisch-westfälischen Landkreise im 19. und 20. Jahrhundert, in: Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hg.): Hundert Jahre Kreisordnung in Nordrhein-Westfalen, München 1988, S. 9–21.
Hütter, Hans Walter: Mönchengladbach. 11 Gemeinden bilden eine Stadt. Kommunale Neuordnungen im 19. und 20. Jahrhundert, Mönchengladbach 1984.
Hüwel, Detlev: Karl Arnold. Eine politische Biographie, Wuppertal 1980.
Huwer, Jörg: „Gastarbeiter" im Streik: die spontane Arbeitsniederlegung bei Ford Köln im August 1973, in: Geschichte im Westen 22 (2007), S. 223–249.

Imhof, Kurt: „Öffentlichkeit" als historische Kategorie und Kategorie der Historie, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 46 (1996), S. 3–25.
Imhof, Kurt/Schulz, Peter (Hg.): Kommunikation und Revolution, Zürich 1998.
Ipsen, Detlev: Regionale Identität. Überlegungen zum politischen Charakter einer psychosozialen Raumkategorie, in: Rolf Lindner (Hg.): Die Wiederkehr des Regionalen. Über neue Formen kultureller Identität, Frankfurt a. M./New York 1994, S. 232–254.

Jägers, Willi: Das Problem der finanziellen Abhängigkeit einer Gemeinde von einem Großsteuerzahler, dargestellt am Beispiel der Stadt Leverkusen und den Farbenfabriken Bayer Aktiengesellschaft, Leverkusen, unveröffentl. Diplomarbeit, Köln 1968 [einzusehen im StdAL].
Jarausch, Konrad (Hg.): Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008.
Jarren, Otfried: Lokale Medien und kommunale Politik, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn ^{2}1998, S. 274–289.
Jauch, Dieter: Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, dargestellt an 14 Gemeinden in Baden-Württemberg, Stuttgart 1975.
Jochimsen, Reimut/Treuner, Peter: Staatliche Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, Stuttgart ^{2}1974, S. 843–864.

John, Gabriele: Der Raum Leverkusen 1815 bis 1914, in: Gabriele John/Stefan Ehrenpreis (Red.): Leverkusen. Geschichte einer Stadt am Rhein, hg. vom KulturStadtLev-Stadtarchiv Leverkusen, Bielefeld 2005, S. 227–345.
John, Gabriele/Ehrenpreis, Stefan (Red.): Leverkusen. Geschichte einer Stadt am Rhein, hg. vom KulturStadtLev-Stadtarchiv Leverkusen, Bielefeld 2005.
Johnson, Nevil: Die kommunale Selbstverwaltung in England, in: Hans-Uwe Erichsen/Werner Hoppe/Adalbert Leidinger (Hg.): Kommunalverfassungen in Europa, Köln/Stuttgart/Berlin 1988, S. 19–37.
Jörissen, Josef: Chronik der Gemeinde Bedburg-Hau, Kleve 1990.
Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Ludwig: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2001.
Junge Union Deutschlands, Kreisverband Bochum (Hg.): Wattenscheid: früher Stadt – heute Vorort? Versuch einer Dokumentation, Bochum 1984.

Kaase, Max: Bedingungen unkonventionellen politischen Verhaltens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Peter Graf Kielmansegg (Hg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme, Opladen 1976, S. 179–216.
Kaase, Max: Strukturen politischer Beteiligung, in: Rudolf Wildenmann (Hg.): Form und Erfahrung. Ein Leben für die Demokratie. Zum 70. Geburtstag von Ferdinand A. Hermes, Berlin 1976, S. 129–151.
Kaase, Max: Perspektiven der Forschung zur politischen Kultur, in: Dieter Gosewinkel/Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit (WBZ-Jahrbuch 2007), Berlin 2008, S. 387–397.
Kaelble, Hartmut (Hg.): Der Boom 1948–1973. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa, Opladen 1992.
Kaelble, Hartmut: Soziale Mobilität und Chancengleichheit im 19. und 20. Jahrhundert. Deutschland im internationalen Vergleich, Göttingen 1983.
Kahmann, Uli: Nicht an einem Tag errichtet. Zur Territorialgeschichte von Kreis und Stadt Bielefeld, in: Ravensberger Blätter 2003, Heft 2, S. 1–13.
Kaiser, Joseph H.: Vorwort, in: Joseph H. Kaiser: Planung, Bd. 1, Baden-Baden 1965, S. 7–9.
Keil, Klaus Hans: Die Praxis der Bezirksverfassung, in: Die Demokratische Gemeinde 28 (1976), S. 473–477.
Kempf, Udo: Bürgerinitiativen – Der empirische Befund, in: Bernd Guggenberger/Udo Kempf (Hg.): Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978, S. 358–374.
Kenkmann, Alfons: Von der bundesdeutschen „Bildungsmisere" zur Bildungsreform in den 60er Jahren, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg ^{2}2003, S. 402–423.
Kersting, Franz-Werner (Bearb.): Westfälische Forschungen 48 (1998), Schwerpunktband: Der gesellschaftsgeschichtliche Ort der ‚68er'-Bewegung.
Kersting, Franz-Werner (Hg.): Psychiatriereform als Gesellschaftsreform. Die Hypothek des Nationalsozialismus und der Aufbruch der sechziger Jahre, Paderborn u. a. 2003.
Kersting, Franz-Werner: Demokratisierung der Überlieferung? Die Archive sozialer Bewegungen, in: Archivpflege in Westfalen und Lippe 55 (2001), S. 7–10.
Kersting, Franz-Werner: Stadt-Land-Beziehungen in Westfalen im 20. Jahrhundert. Entgrenzung – Erfahrung – Kommunikation, in: Westfälische Forschungen 57 (2007), S. 483–508.
Kersting, Franz-Werner/Reulecke, Jürgen/Thamer, Hans-Ulrich (Hg.): Die zweite Gründung der Bundesrepublik. Generationswechsel und intellektuelle Wortergreifungen 1955–1975, Stuttgart 2009.
Kersting, Norbert: Bürgerinitiativen und Verwaltungsmodernisierung, in: Jörg Bogumil/Leo Kißler: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden 1997, S. 73–94.
Kevenhörster, Paul: Parallelen und Divergenzen zwischen gesamtsystemarem und kommunalem Wahlverhalten: in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften (Hg.): Kommunales Wahlverhalten, Bonn 1976, S. 241–283.

Kevenhörster, Paul/Windhoff-Héritier, Adrienne/Crone, Michael: Politik in einer neuen Großstadt. Entscheidungen im Spannungsfeld von City und Stadtbezirken, unter Mitarb. von Hubertus Dierkes u. a., Opladen 1980.
Kevenhörster, Paul/Windhoff-Héritier, Adrienne/Crone, Michael/Dierkes, Hubertus: Die Bezirksverfassung – eine neue Chance kommunaler Demokratie? Eine Fallstudie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 12 (1981), S. 335–352.
Kieseler, Bernd: Berufliche Weiterverwendung von Hauptverwaltungsbeamten. Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Baden-Baden 1979.
Kipphardt, Guntmar: Landtag lehnte Kettwigs Selbständigkeit ab, in: Städte- und Gemeinderat 53 (1999), S. 24–26.
Kirchhoff, Hans Georg: Kommunale Neugliederung und Geschichtsbewußtsein, in: Geschichte, Politik und ihre Didaktik 24 (1996), Heft 3/4, S. 235–239.
Kisa, Shigeo/Knemeyer, Franz-Ludwig: Hundert Jahre kommunale Selbstverwaltung in Japan, in: Die Öffentliche Verwaltung 43 (1990), S. 98–102.
Kivisto, Peter/Faist, Thomas: Citizenship. Discourse, Theory, and Transnational Prospects, Oxford 2007.
Klages, Helmut: Der Nachbarschaftsgedanke und die nachbarliche Wirklichkeit in der Großstadt, Stuttgart [2]1968.
Klages, Helmut: Die unruhige Gesellschaft. Untersuchungen über Probleme und Grenzen sozialer Stabilität, München 1975.
Klages, Helmut/Herbert, Willi: Wertorientierung und Staatsbezug. Untersuchungen zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M./New York 1983.
Klages, Helmut/Kmieciak, Peter (Hg.): Wertewandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt a. M./New York 1979.
Kleger, Heinz/Lomsky, André/Weigt, Franz (Hg.): Von der Agglomeration zur Städteregion. Neue politische Denk- und Kooperationsräume, Berlin/Münster 2006.
Klein, Ansgar: Bewegungsforschung: Quo vadis? Ein Überblick zu Entstehung, Ausprägung und Forschungsstand, in: Vorgänge 2003, Heft 4, S. 12–21.
Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Bonn 1997.
Kleinknecht, Thomas/Sturm, Michael: „Demonstrationen sind punktuelle Plebiszite". Polizeireform und gesellschaftliche Demokratisierung von den Sechziger- zu den Achtzigerjahren, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 181–218.
Klimke, Martin/Scharloth, Joachim (Hg.): 1968. Handbuch zur Kultur- und Mediengeschichte der Studentenbewegung, Stuttgart/Weimar 2007.
Klimke, Martin/Scharloth, Joachim (Hg.): 1968 in Europe: A History of Protest and Activism, 1956–77, New York/London 2008.
Klöcker, Andreas: Strukturen und Bedingungen politischer Partizipation und Mitbestimmung in der Kommunalpolitik. Eine politikwissenschaftliche Analyse relevanter Handlungsspielräume kommunaler Selbstverwaltung – dargestellt am Beispiel des nordrhein-westfälischen Mittelzentrums Bocholt i. Westf., unveröffentl. Magisterarbeit, Münster 1987.
Kluczka, Georg: Die funktionalräumlichen Verflechtungen im rechtsrheinischen Gebiet zwischen Köln und Leverkusen (Forschungsgutachten im Auftrag der Stadt Leverkusen), Bonn 1971.
Klueting, Edeltraud (Hg.): Antimodernismus und Reform. Zur Geschichte der deutschen Heimatbewegung, Darmstadt 1991.
Knoch, Habbo: „Mündige Bürger", oder: Der kurze Frühling einer partizipatorischen Vision. Einleitung, in: Habbo Knoch (Hg.): Bürgersinn mit Weltgefühl. Politische Moral und solidarischer Protest in den sechziger und siebziger Jahren, Göttingen 2007, S. 9–53.
Knoch, Habbo: Demokratie machen. Bürgerschaftliches Engagement in den 1960er und 1970er Jahren, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009, S. 49–62.

Koch, W[erner]: Bildung und Zusammensetzung der neuen Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten im Lande Nordrhein-Westfalen, in: Kommunalpolitische Blätter 27 (1975), S. 395f.
Kocka, Jürgen: Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen, in: Manfred Hildermeier/Jürgen Kocka/Christoph Conrad (Hg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt a. M./New York 2000, S. 13–39.
Kocka, Jürgen: Bürger und Bürgerlichkeit im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 9–10/2008, S. 3–9.
Kocka, Jürgen/Schmidt, Jürgen: Politische Kultur aus historischer Perspektive, in: Dieter Gosewinkel/Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit (WBZ-Jahrbuch 2007), Berlin 2008, S. 41–61.
Kodolitsch, Paul von: Miteinander oder gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 39 (2000), S. 199–224.
Koenig, Johannes: Verwaltungsreform in Hessen (1945–1981). Ziele – Strategien – Akteure, Darmstadt/Marburg 2006.
Koenig, Johannes: Kommunale Selbständigkeit im Schatten Frankfurts – Die Kontroverse um den Möller-Plan, in: Archiv für hessische Geschichte 66 (2008), S. 287–328.
Koenig, Johannes: Die Gebiets- und Funktionalreform in Hessen unter besonderer Berücksichtigung der Stadt Lahn, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009, S. 125–155.
Kohl, Helmut: Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Städte- und Gemeindebund 32 (1977), Heft 1, S. 355–362.
Köhler, Christiane K. I.: Territorialreform auf Kreis- und Gemeindeebene. Fallanalyse in einem ländlich geprägten Raum, in: Heinz Zielinski (Hg.): Lokale Politik zwischen Eigenständigkeit und staatlicher Abhängigkeit. Empirische Analysen zu Handlungsspielräumen, Gebietsreformen und zur Selbstverwaltung, Königstein/Ts. 1980, S. 106–156.
Köhler, Christiane K. I.: Ablauf der Territorialreform und ihre Auswirkungen auf Politik und Verwaltung am Beispiel des Schwalm-Eder-Kreises, Frankfurt a. M. 1981.
Köllmann, Wolfgang/Korte, Hermann/Petzina, Dietmar/Weber, Wolfhard (Hg.): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter. Geschichte und Entwicklung, Bd. 2, Düsseldorf 1990.
Koopmans, Ruud: Democracy from Below. New Social Movements and the Political System in West Germany, Boulder/San Francisco/Oxford 1995.
Kordes, Matthias: Von „Bruch" nach „Recklinghausen-Süd". Skizze einer Stadtteilsgeschichte von 1880 bis zur Umbenennung im Jahre 1904, in: Vestischer Kalender 76 (2005), S. 102–117.
Kost, Andreas: Nordrhein-Westfalen. Vom Land aus der Retorte zum „Wir-Gefühl" in: Hans-Georg Wehling (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Opladen ^{3}2004, S. 199–214.
Köster, Peter: Städte-Ehe. Die Neugliederung von Bensberg und Bergisch Gladbach 1964–1976, Bergisch Gladbach 1999.
Köstering, Heinz: Abschluß der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen (I), in: Staats- und Kommunalverwaltung 1974, Heft 12, S. 354–356.
Köstering, Heinz: Kommunale Neugliederung zwischen Planung und politischer Verwirklichung. Zwischenbilanz in Nordrhein-Westfalen (1. Teil), in: Staats- und Kommunalverwaltung 1974, Heft 3, S. 67–73.
Köstering, Heinz: Kommunale Neugliederung zwischen Planung und politischer Verwirklichung. Zwischenbilanz in Nordrhein-Westfalen (Schluß), in: Staats- und Kommunalverwaltung 1974, Heft 4, S. 99–103.
Köstering, Heinz: Abschluß der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen (II), in: Staats- und Kommunalverwaltung 1975, Heft 1, S. 3–5.
Köstering, Heinz: Kommunalverfassungs- und Kommunalwahlrecht in der 8. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen, in: Städte- und Gemeinderat 33 (1979), S. 198–207.

Köstering, Heinz: Die kreisangehörigen Gemeinden in der Funktionalreform der 8. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen, in: Städte- und Gemeinderat 33 (1979), S. 270–282.
Köstering, Heinz: Erfolge und Kosten der kommunalen Neugliederung. Zu Fallstudien in Ostwestfalen-Lippe, in: Die Öffentliche Verwaltung 36 (1983), S. 110–113.
Köstering, Heinz: Sicherung der Selbstverwaltung durch Territorial- und Funktionalreform. Dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Albert von Mutius (Hg.): Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 1131–1153.
Köstering, Heinz: Reform der Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen?, in: Verwaltungsrundschau 30 (1984), S. 1–7.
Köstering, Heinz: Bilanz der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, in: Die Öffentliche Verwaltung 38 (1985), S. 845–853.
Köstering, Heinz: Die Gebiets- und Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Analyse einer Erfolgsbilanz, in: Friedrich G. Schwegmann (Hg.): Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle und historische Aspekte einer Daueraufgabe, Gelsenkirchen 1990, S. 67–80.
Köstering, Heinz: Notwendige Reform mit vielen Opfern, in: Städte- und Gemeinderat 53 (1999), Heft 9, S. 6–9.
Köstering, Heinz/Bünermann, Martin: Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Ein Handbuch zur kommunalen Neugliederung mit Verzeichnissen der neuen Gemeinden und Kreise und der aufgelösten Gemeinden sowie einer Karte mit den neuen Verwaltungsgrenzen, Köln 1975.
Köttgen, Arnold: Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931.
Krabbe, Wolfgang R.: Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1989.
Krabs, Otto: Verwaltungsreform als Demokratieprobleme, in: Die Demokratische Gemeinde 25 (1973), S. 845–848.
Krah, Holger: „Nehmt mir das Leben, aber nicht die Gemeinde". Die Gründung der Städte Enger und Spenge im Rahmen der kommunalen Neugliederung, in: Historisches Jahrbuch für den Kreis Herford 1998, Bielefeld 1997, S. 133–144.
Krämer, Herbert: Mehr Bürgervertretung in den Stadtbezirken, in: Die Demokratische Gemeinde 26 (1974), S. 471f.
Kraus, Hans-Christof: Zeitungen, Zeitschriften, Flugblätter, Pamphlete, in: Michael Maurer (Hg.): Aufriß der Historischen Wissenschaften, Stuttgart 2002, S. 373–401.
Kraushaar, Wolfgang: 1968 als Mythos, Chiffre und Zäsur, Hamburg 2000.
Kreis Bielefeld (Hg.): Kreis Bielefeld – Von seiner Gründung 1816 bis zu seiner Auflösung 1972, Bielefeld [1972].
Kreis Borken (Hg.): 25 Jahre Kreis Borken. Gebietsreform im Westmünsterland, Borken 2000.
Kreis Coesfeld (Hg.): 25 Jahre Kreis Coesfeld – Es wächst zusammen …, Coesfeld 2000.
Krimphove, Johannes: Empirische Untersuchung zur Arbeit der Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen nach dem Rechtszustand bis zum 31. Dezember 1974, Diss. jur., Münster 1976.
Kühn, Andreas: Kalkar 1977: Anti-Atomkraft-Bewegung und Polizei im Wandel, in: Geschichte im Westen 22 (2007), S. 269–289.
Kühn, Heinz: Aufbau und Bewährung. Die Jahre 1945–1978, Hamburg 1981.
Kuhn, Robert: Der Stadtkreis Bielefeld, in: Ostwestfälische Wirtschaft 23 (1968), S. 235–243.
Küster, Thomas (Bearb.): Westfälische Forschungen 52 (2002), Schwerpunktband: Regionale Identitäten in Westfalen seit dem 18. Jahrhundert.
Kymlicka, Will/Norman, Wayne (Hg.): Citizenship in Diverse Societies, Oxford/New York 2000.

Lachenmeier, Dominik: Die Achtundsechziger-Bewegung zwischen etablierter und alternativer Öffentlichkeit, in: Martin Klimke/Joachim Scharloth: 1968. Handbuch zur Kultur- und Mediengeschichte der Studentenbewegung, Stuttgart/Weimar 2007, S. 61–72.

Laitenberger, Birgit/Bassier, Maria (Bearb.): Wappen und Flaggen der Bundesrepublik und ihrer Länder. Allgemeine Einführung in die Staatssymbolik einschließlich Hymnen, Feier- und Gedenktage, Köln u. a. [5]1999.
Land, Franz-Josef: Wattenscheid. 4 Jahre nach der Eingemeindung. Ergebnis und Analyse einer Befragungsaktion vom April 1979, Bochum-Wattenscheid 1980.
Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hg.): Kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen 1961 bis 1976. Entwicklung von Fläche und Bevölkerung in den Gemeinden, Düsseldorf 1980.
Landkreis Bielefeld (Hg.): 150 Jahre Landkreis Bielefeld 1816–1966, Bielefeld 1966.
Landwehrmann, Friedrich: Zur bürgerschaftlichen und politischen Akzeptanz der kommunalen Neugliederung im Ruhrgebiet, in: Arno Semmel (Hg.): 47. Deutscher Geographentag Saarbrücken 2. bis 7. Oktober 1989. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen, Stuttgart 1990, S. 175–177.
Lang, Franz: Die counties im Kommunalsystem der USA, in: Der Landkreis 37 (1967), S. 60–63.
Langguth, Gerd: Protestbewegung. Entwicklung – Niedergang – Renaissance. Die Neue Linke seit 1968, Köln 1983.
Laue, Christoph: Herford – „Kampf" um Größe und Freiheit, in: Rolf Botzet (Hg.): Die Zukunft gestalten. 25 Jahre kommunale Neugliederung des Kreises Herford, Bielefeld 1995, S. 53–66.
Lauschke, Karl: Von der Krisenbewältigung zur Planungseuphorie. Regionale Strukturpolitik und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. [2]2005, S. 451–471.
Laux, Eberhard: Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 9 (1970), S. 217–239.
Laux, Eberhard: Die kommunale Gebietsreform. Ein Literaturbericht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 12 (1973), S. 231–256.
Laux, Eberhard: Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen [2]1998, S. 168–185.
Leendertz, Ariane: Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert, Göttingen 2008.
Lees, Andrew: Between Anxiety and Admiration: Views of British Cities in Germany, 1835–1914, in: Urban History 36 (2009), S. 42–66.
Lehmann, Albrecht: Ortsbewußtsein und Gebietsreform. Prozeßanalyse am Beispiel einer niedersächsischen Gemeinde, in: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 26 (1978), S. 51–65.
Leidinger, Adalbert: Die neue Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes NW zur kommunalen Gebietsreform, in: Der Landkreis 46 (1976), S. 260–263.
Lenger, Friedrich: Urbanisierung als Suburbanisierung. Grundzüge der nordamerikanischen Entwicklung im 20. Jahrhundert, in: Friedrich Lenger/Klaus Tenfelde (Hg.): Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert. Wahrnehmung – Entwicklung – Erosion, Köln/Weimar/Wien 2006, S. 437–475.
Lenger, Friedrich/Tenfelde, Klaus (Hg.): Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert. Wahrnehmung – Entwicklung – Erosion, Köln/Weimar/Wien 2006.
Liedtke, Gertrud: Die „Minis" von heute sind die „Großen" von morgen, in: OGV-Kurier 19 (1999), S. 21–23.
Liehr, Dorothee: Ereignisinszenierung im Medienformat: Proteststrategien und Öffentlichkeit – eine Typologie, in: Martin Klimke/Joachim Scharloth: 1968. Handbuch zur Kultur- und Mediengeschichte der Studentenbewegung, Stuttgart/Weimar 2007, S. 23–36.
Lilla, Joachim: Quellen zu den Krefelder Eingemeindungen unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Neugliederung 1929, Krefeld 1999.
Lindner, Rolf (Hg.): Die Wiederkehr des Regionalen. Über neue Formen kultureller Identität, Frankfurt a. M./New York 1994.

Lingk, Anne-Kathrin: Die Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung, Basel/Boston/Berlin 1999.
Löbke, Otto: Hamm. Kommunale Neuordnung, Hamm 1999.
Loebell, Friedrich Wilhelm von: Kommunale Neugliederung Nordrhein-Westfalen. Leitfaden zu Rechts-, Organisations- und Verfahrensfragen, Köln 1972.
Loebell, Friedrich Wilhelm von: Praktische Ratschläge zur Einführung der Bezirksverfassung, in: Kommunalpolitische Blätter 1975, S. 397–398.
Loebell, Friedrich Wilhelm von: Stadtbezirke in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens, in: Die Öffentliche Verwaltung 32 (1979), S. 425–431.
Lück, Dieter: „Ich bin für CAS". Die kommunale Neugliederung, in: Christian Reinicke/Horst Romeyk (Red.): Nordrhein-Westfalen. Ein Land in seiner Geschichte, Aspekte und Konturen 1946–1996, unter Mitarb. von Ingeborg Schnelling-Reinicke, Münster 1996, S. 447–450.
Lüpke, Reinhard: „Spiegel der Gesellschaft". Entstehung und Entwicklung der Bielefelder Presse von 1811 bis heute, in: Andreas Beaugrand (Hg.): Stadtbuch Bielefeld. Tradition und Fortschritt in der ostwestfälischen Metropole, Bielefeld 1996, S. 660–663.

Macat, Andreas: Die Bergische Presse. Bibliographie und Standortnachweis der Zeitungen und zeitungsähnlichen Periodika seit 1769, München u. a. 1991.
Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.): Moderne (Staats)Bürgerschaft. Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatten der Citizenship Studies, Wiesbaden 2007.
Maier, Hans: Fortschrittsoptimismus oder Kulturpessimismus? Die Bundesrepublik Deutschland in den 70er und 80er Jahren, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 56 (2008), S. 1–17.
Marchand, Bernhard: Nationalsozialismus und Großstadtfeindlichkeit, in: Die Alte Stadt 26 (1999), Heft 1, S. 39–50.
Marsh, Alan/Kaase, Max: Background of Political Action, in: Samuel H. Barnes/Max Kaase u. a. (Hg.): Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies, Beverly Hills/London 1979, S. 97–136.
Martens, Holger: Hamburgs Weg zur Metropole. Von der Groß-Hamburg-Frage zum Bezirksverwaltungsgesetz, Hamburg 2004.
Marwick, Arthur: The Sixties. Cultural Revolution in Britain, France, Italy, and the United States, c. 1958 – c. 1974, New York 1998.
Marx, Stefan: Franz Meyers 1908–2002. Eine politische Biographie, Essen 2003.
Mattenklodt, Herbert-Fritz: Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Ein Zwischenbericht zum Abschluß des ersten kommunalen Neugliederungsprogramms, Münster 1970.
Matzerath, Horst: Städtewachstum und Eingemeindungen im 19. Jahrhundert, in: Jürgen Reulecke (Hg.): Die deutsche Stadt im Industriezeitalter. Beiträge zur modernen deutschen Stadtgeschichte, Wuppertal ^{2}1980, S. 67–89.
Matzerath, Horst: Rheinische Großstädte nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, Notverwaltung oder Neubeginn, in: Kurt Düwell/Michael Mathens (Hg.): Kriegsende und Neubeginn. Westdeutschland und Luxemburg zwischen 1944 und 1947, Stuttgart 1997, S. 1–20.
Matzerath, Horst: Land der Städte. Lokale Identitäten und Städtekonkurrenz, in: Jürgen Brautmeier/Kurt Düwell/Ulrich Heinemann/Dietmar Petzina (Hg.): Heimat Nordrhein-Westfalen. Identitäten und Regionalität im Wandel, Essen 2010, S. 227–241.
Maurer, Michael (Hg.): Aufriß der Historischen Wissenschaften, Stuttgart 2002.
Mayer, Margit: Städtische soziale Bewegungen, in: Ansgar Klein/Hans-Josef Legrand/Thomas Leif (Hg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 257–271.
Mayer, Margit: Städtische soziale Bewegungen, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch, Frankfurt a. M./New York 2008, S. 293–318.
Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, Reinbeck ^{5}1985 [Erstdruck 1976].

Mayr, Alois/Stonjek, Diether/Temlitz, Klaus (Hg.): Städte und Gemeinden in Westfalen: Der Kreis Steinfurt, Münster 1994.
Mecking, Sabine: Kommunale Gebietsreform(en) in der Bundesrepublik in den 1960er und 1970er Jahren. Forschungsstand und Untersuchungsperspektiven, in: Westfälische Forschungen 54 (2004), S. 415–432.
Mecking, Sabine: Planung und Partizipation: Ein Problemaufriss zur kommunalen Neugliederung in den 1960er/70er Jahren, in: Jörg Calließ (Hg.): Die Reformzeit des Erfolgsmodells BRD. Die Nachgeborenen erforschen die Jahre, die ihre Eltern und Lehrer geprägt haben (Loccumer Protokolle 19/03), Rehburg-Loccum 2004, S. 347–354.
Mecking, Sabine: Eine kommunale Zwangsehe. Der Städtezusammenschluss von Bochum und Wattenscheid, in: Jürgen Mittag/Ingrid Wölk (Hg.): Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005, S. 363–385.
Mecking, Sabine: „LEV muß leben" – Kommunale Neuordnung und lokaler Eigensinn. Das Fallbeispiel Leverkusen, in: Hans Zinnkann (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 203–235.
Mecking, Sabine: Zwischen Planungseuphorie und Identitätskrise. Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen am Beispiel von Stadt und Landkreis Bielefeld, in: Archiv für Sozialgeschichte 46 (2006), S. 411–441.
Mecking, Sabine: Gigantomanie versus Kirchturmpolitik? Staatliche Planung und städtisches Selbstbewusstsein im Ruhrgebiet in den 1960er und 1970er Jahren, in: Karl Ditt/Klaus Tenfelde (Hg.): Das Ruhrgebiet in Rheinland und Westfalen während des 19. und 20. Jahrhunderts. Selbstverständnis und Fremdwahrnehmung im Raumverbund, Paderborn 2007, S. 263–287.
Mecking, Sabine: „Gegen den Imperialismus der Großstädte": Protest und Bürgerengagement gegen die kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, in: Geschichte im Westen 22 (2007), S. 201–221.
Mecking, Sabine: Neues Bürgerbewusstsein im Bürgerstaat? Staatliche Planung und bürgerschaftlicher Eigensinn am Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009, S. 65–90.
Mecking, Sabine: „Laß mir mein altes Rathaus, Herr Minister!" Die Neuordnung der kommunalen Landkarte im Spannungsverhältnis von Effizienz und Legitimität, in: Jürgen Brautmeier/Kurt Düwell/Ulrich Heinemann/Dietmar Petzina (Hg.): Heimat Nordrhein-Westfalen. Identitäten und Regionalität im Wandel, Essen 2010, S. 243–262.
Mecking, Sabine: Mehr als Schall und Rauch: Stadtnamen, städtische Symbole und Gebietsreformen in Westdeutschland, in: Václav Ledvinka/Jirí Pesek (Hg.): Europäische Großstädte zwischen dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem Ende des Kalten Krieges, im Druck.
Mecking, Sabine/Oebbecke, Janbernd (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009.
Mecking, Sabine/Oebbecke, Janbernd: Die kommunale Neugliederung als gesellschaftliche und rechtliche Herausforderung in Vergangenheit und Gegenwart, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009, S. 1–28.
Meffert, Heribert: Regionenmarketing Münsterland. Ansatzpunkte auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung, Münster 1991.
Meffert, Heribert/Ebert, Christian: Marke Westfalen. Grundlagen des identitätsorientierten Regionenmarketing und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Ibbenbüren 2003.
Meier, Gerd: Zwischen Milieu und Markt. Tageszeitungen in Ostwestfalen (1920–1970), Paderborn 1999.

Menke, Wilfried: Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen: Der Landkreis Vechta im politischen Konflikt zwischen Land und Kommune, Diss. phil., Osnabrück/Vechta 1990.
Mergel, Thomas: Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, in: Geschichte und Gesellschaft 28 (2002), S. 574–606.
Mergel, Thomas: Verkaufen wie Zahnpasta? Politisches Marketing in den bundesdeutschen Wahlkämpfen, 1949–1990, in: Hartmut Berghoff (Hg.): Marketinggeschichte. Die Genese einer modernen Sozialtechnik, Frankfurt a. M. 2007, S. 371–397.
Merten, Klaus: Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Münster 1999.
Mettele, Gisela: Gemeinsinn in Suburbia? Die Gartenstadt als Utopie und zivilgesellschaftliches Experiment, in: Informationen zur modernen Stadtgeschichte 2007, S. 37–47.
Metzler, Gabriele: Breite Straßen, schmale Pfade. Fünf Wege zur Geschichte der Bundesrepublik, in: Neue Politische Literatur 46 (2001), S. 244–267.
Metzler, Gabriele: Am Ende aller Krisen? Politisches Denken und Handeln in der Bundesrepublik der sechziger Jahre, in: Historische Zeitschrift 275 (2002), S. 57–103.
Metzler, Gabriele: Demokratisierung durch Experten? Aspekte politischer Planung in der Bundesrepublik, in: Heinz-Gerhard Haupt/Jörg Requate (Hg.): Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, CSSR und Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Göttingen 2004, S. 267–287.
Metzler, Gabriele: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn u. a. 2004.
Metzler, Gabriele: Versachlichung statt Interessenpolitik. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.): Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 127–152.
Metzler, Gabriele: „Geborgenheit im gesicherten Fortschritt". Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. ²2005, S. 777–797.
Metzler, Gabriele: Der lange Weg zur sozialliberalen Politik. Politische Semantik und demokratischer Aufbruch, in: Habbo Knoch (Hg.): Bürgersinn mit Weltgefühl. Politische Moral und solidarischer Protest in den sechziger und siebziger Jahren, Göttingen 2007, S. 157–180.
Metzler, Gabriele/Laak, Dirk van: Die Konkretion der Utopie. Historische Quellen der Planungsutopien der 1920er Jahre, in: Isabel Heinemann/Patrick Wagner (Hg.): Wissenschaft – Planung – Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2006, S. 23–43.
Meyers, Franz: gez. Dr. Meyers. Summe eines Lebens, Düsseldorf 1982.
Minner, Katrin: Erinnerung und Modernität – Westfälische Ortsjubiläen im Dritten Reich, Münster 1999.
Mittag, Jürgen: Vom Dorf zur Großstadt: Industrialisierung, Bevölkerungswachstum und Eingemeindungen in Bochum und dem Ruhrgebiet, in: Jürgen Mittag/Ingrid Wölk (Hg.): Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005, S. 25–77.
Mittag, Jürgen/Wölk, Ingrid (Hg.): Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005.
Möllemann, Jürgen: Überprüfung der kommunalen Gebietsreform notwendig. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Das Rathaus 36 (1983), S. 466.
Möller, Holger: Die Eingemeindung der ehemals kreisangehörigen Stadt Kettwig in die Großstadt Essen und deren räumliche Auswirkungen, in: Peter Schöller (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984, S. 117–150.
Möltgen, Klaus (Hg.): Zeitzeugen. Erinnerungen und Dokumente zum Aufbau der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen nach dem Zweiten Weltkrieg, bearb. von Reinhard Hauf/Detlef Josczok, Gelsenkirchen 1990.

Münkel, Daniela: Willy Brandt und die „Vierte Gewalt". Politik und Massenmedien in den 50er bis 70er Jahren, Frankfurt a. M./New York 2005.
Münsterland – Jahrbuch des Kreises Warendorf 49 (2000), Schwerpunkt: 25 Jahre kommunale Neuordnung im Kreis Warendorf 1975–2000, hg. vom Kreisheimatverein Beckum-Warendorf e. V.

Nagel, Rolf: Rheinisches Wappenbuch. Die Wappen der Gemeinden, Städte und Kreise im Gebiet des Landschaftsverbandes Rheinland, Köln 1986.
Nasarke, Alfred: Leverkusen: Eine neue Stadt, eine neue Stadtmitte, ein neues Rathaus, in: Siegfried Hergt/Werner A. Rudolph (Red.): Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen, Leverkusen 1977, S. 154–184.
Naßmacher, Hiltrud: Die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaften, in: Oscar W. Gabriel (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989, S. 179–196.
Naßmacher, Hiltrud: Möglichkeiten und Formen der Bürgerbeteiligung, in: Uwe Andersen (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln/Stuttgart/Berlin 1998, S. 142–159.
Naßmacher, Karl-Heinz (Hg.): Kommunalpolitik und Sozialdemokratie. Der Beitrag des demokratischen Sozialismus zur kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1977.
Nehring, Holger: The Growth of Social Movements, in: Paul Addison/Harriet Jones (Hg.): A Companion to Contemporary Britain 1939–2000, Oxford 2005, S. 389–406.
Neidhardt, Friedhelm: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung, in: Friedhelm Neidhardt (Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 7–41.
Neidhardt, Friedhelm/Rucht, Dieter: Protestgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1950–1994: Ereignisse, Themen, Akteure, in: Dieter Rucht (Hg.): Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen, Frankfurt a. M./New York 2001, S. 27–70.
Nes Ziegler, John van: Die Bezirksvertretungen und der Rat, in: Die Demokratische Gemeinde 28 (1976), S. 13–16.
Neu, Herbert: Warum Abgeordnete die „Aktion Bürgerwille" nicht unterstützen sollten – Ein Plädoyer für den ‚Zehnerklub', in: Landtag intern 5 (25. 1. 1974), S. 10.
Neudert, Bärbel: Umstrittene Eingemeindung einer Mittelstadt im Ruhrgebiet: Auswirkungen der kommunalen Neugliederung 1975 für Wattenscheid, in: Peter Schöller (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984, S. 151–180.
Nicolini, Gert: Der Wandel des Stadtzentrums von Leverkusen. Eine Untersuchung über den Einfluß einer stadtplanerischen Maßnahme, Köln 1983.
Nicolini, Gert: Leverkusen 1945 bis 1974, in: Gabriele John/Stefan Ehrenpreis (Red.): Leverkusen. Geschichte einer Stadt am Rhein, hg. vom KulturStadtLev-Stadtarchiv Leverkusen, Bielefeld 2005, S. 461–514.
Niethammer, Lutz: Fragen – Antworten – Fragen. Methodische Erfahrungen und Erwägungen zur Oral History, in: Lutz Niethammer/Alexander von Plato (Hg.): „Wir kriegen jetzt andere Zeiten". Auf der Suche nach der Erfahrung des Volkes in nachfaschistischen Ländern, Bonn 1985, S. 392–445.
Noelle, Elisabeth/Neumann, Erich Peter (Hg.): Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968–1973 (Institut für Demoskopie Allensbach), Allensbach/Bonn 1974.
Nolte, Paul: Eingemeindungen und kommunale Neugliederungen in Deutschland und den USA bis 1930, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 27 (1988), S. 14–42.
Nonn, Christoph: Die Ruhrbergbaukrise. Entindustrialisierung und Politik 1958–1969, Göttingen 2001.
Nonn, Christoph: Politische Planung während der 1960er Jahre und ihre Vorgeschichte: Kurzer Sommer der Utopie und langer Schatten, in: Hans Zinnkann (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 55–76.

Nonn, Christoph: Geschichte Nordrhein-Westfalens, München 2009.
Nowak, Andrea: Der Weg der Stadt Bochum zur kommunalen Gebietsreform vom 1. Januar 1975 im Spiegel der Presse, unveröffentl. Staatsexamensarbeit, Bochum 1990 [einzusehen im StdABo].

Oberkrome, Willi: „Deutsche Heimat", Nationale Konzeption und regionale Praxis von Naturschutz, Landschaftsgestaltung und Kulturpolitik in Westfalen-Lippe und Thüringen (1900–1960), Paderborn 2004.
Obermeier, Karl-Martin: Medien im Revier. Entwicklungen am Beispiel der „Westdeutschen Allgemeinen Zeitung" (WAZ), München u. a. 1991.
Oberpriller, Martin: 25 Jahre Kommunale Neugliederung, in: OGV-Kurier 20 (2000), Ausgabe 76, S. 5–21.
Oebbecke, Janbernd: Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, Köln 1982.
Oebbecke, Janbernd: Zweckverbände und kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, in: Die Öffentliche Verwaltung 36 (1983), S. 89–128.
Oebbecke, Janbernd: Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts. Ist das politische Konzept noch tragfähig?, in: Thomas Küster (Red.): Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts. Ist das politische Konzept noch tragfähig? Ein Cappenberger Gespräch, veranstaltet am 2. Oktober 1997 in Dortmund, Köln 1998, S. 39–65.

Pabst, Klaus: Geschichtsvereine, in: Anselm Faust/Norbert Andernach/Dieter Lück (Red.): Nordrhein-Westfalen. Landesgeschichte im Lexikon, Düsseldorf 1993, S. 152–154.
Pankoke, Eckart: Öffentliche Verwaltung 1918–1975, in: Wolfgang Köllmann/Hermann Korte/Dietmar Petzina/Wolfhard Weber (Hg.): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter. Geschichte und Entwicklung, Bd. 2, Düsseldorf 1990, S. 7–66.
Patzel-Mattern, Katja: „Erinnerung verbindet uns, Erinnerung trennt uns". Zur Bedeutung lebensgeschichtlicher Erinnerung für die historische Forschung, in: Westfälische Forschungen 51 (2001), S. 29–37.
Paust, Andreas: Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bonn 1999.
Pešek, Jiří: Die Regulierung des Prager Stadtwachstums im 20. Jahrhundert, in: Thomas M. Bohn (Hg.): Von der „europäischen Stadt" zur „sozialistischen Stadt" und zurück? Urbane Transformationen im östlichen Europa des 20. Jahrhunderts, München 2009, S. 77–97.
Petermann, Hans: Die Eingemeindungen der kreisfreien Städte des rheinisch-westfälischen Industriebezirks, Diss. jur., Dortmund 1912.
Petzina, Dietmar: Krise und Aufbruch, Wirtschaft und Staat im Jahrzehnt der Reformen 1965–1975, in: Stefan Goch (Hg.): Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Münster 2004, S. 105–135.
Pickel, Susanne/Pickel, Gert: Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung, Wiesbaden 2006.
Pilger, Andreas: Die Entdeckung der politischen Planung in Nordrhein-Westfalen. Entwicklung und Erprobung neuer Sichtweisen und Steuerungskonzepte durch die nordrhein-westfälische Landesregierung in den 1960er Jahren, in: Geschichte im Westen 21 (2006), S. 63–79.
Plato, Alexander von: Oral History als Erfahrungswissenschaft. Zum Stand der „mündlichen Geschichte" in Deutschland, in: Bios 4 (1991), S. 97–117.
Polte, Hans-Martin/Münstermann, Hans: Hausberge – heute und damals. Eine Stadt ändert ihr Gesicht, Bilder und Hintergründe aus 4 Jahrzehnten, Porta Westfalica 2008.
Pöppinghege, Rainer: Wege des Erinnerns. Was Straßennamen über das deutsche Geschichtsbewusstsein aussagen, Münster 2007.
Poschen, Elmar: Die ökonomischen Folgen der kommunalen Gebietsreform für die betroffenen Bürger und Unternehmen. Eine Untersuchung am Beispiel von ausgewählten Modellfällen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1983.

Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hg.): Die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 1990, Düsseldorf 1993.
Preuss, Hugo: Dezentralisation und Zentralisation, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. 1, Jena 1918, S. 536–539.
Priamus, Heinz-Jürgen: Das Ruhrgebiet – weder Megastadt noch Region? Exemplarische Aspekte der fehlgeschlagenen Versuche, das Ruhrgebiet als Einheit zu etablieren, in: War die Zukunft früher besser? Visionen für das Ruhrgebiet, Begleitbuch zur Ausstellung „War die Zukunft früher besser? – Visionen für das Ruhrgebiet", Projektleitung und wissenschaftliche Konzeption Rainer Wirtz und Burkhard Zeppenfeld, Bottrop/Essen 2000, S. 119–132.
Priebs, Axel/Saldern, Adelheid von/Scholl, Rose (Hg.): Junge Städte in ihrer Region, Garbsen 2001.
Prinz, Michael (Hg.): Gesellschaftlicher Wandel im Jahrhundert der Politik. Nordwestdeutschland im internationalen Vergleich 1920–1960, Paderborn u. a. 2007.
Psyk, Betina: In Wesseling, Monheim, Gladbeck und Kirchhellen glaubten viele wieder an den Nikolaus. 1975 jubelte die Bevölkerung über eine Entscheidung des Verfassungsgerichts zur kommunalen Neugliederung, in: Landtag intern 31 (4. 10. 2000), S. 16.
Pusch, Beatrix: Die kommunale Neugliederung im Kreis Soest, Paderborn 2003.
Püttner, Günter: Überlegungen aus der Sicht der Verwaltungswissenschaft zu den heutigen Bestrebungen einer Gebiets- und Verwaltungsreform, in: Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri (Hg.): Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Münster 1973, S. 24–33.

Raasch, Markus: „Wir sind Bayer". Eine Mentalitätsgeschichte der deutschen Industriegesellschaft am Beispiel des rheinischen Dormagen (1917–1997), Essen 2007.
Radzio, Heiner: Leben können an der Ruhr. Fünfzig Jahre Kleinkrieg für das Revier, Düsseldorf/Wien 1970.
Raithel, Thomas/Rödder, Andreas/Wirsching, Andreas (Hg.): Auf dem Weg in eine neue Moderne? Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren, München 2009.
Ramsforth, Martin: Die kommunale Neugliederung im Landkreis Siegen, in: Der Gemeinderat 1966, S. 278–280.
Rang, Florens Christian: Historische Psychologie des Karnevals, in: Die Kreatur 2 (1927/28), S. 311–343.
Raschke, Joachim: Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriß, Frankfurt a. M./New York 1985.
Raschke, Joachim: Zum Begriff der sozialen Bewegung, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 19–29.
Rat der Stadt Bochum (Hg.): Bochum. Rat, Bezirksvertretung, Verwaltung, Bochum 1980.
Rebentisch, Dieter: Regierbarkeit und Unregierbarkeit der Städte in der Ära der sozialliberalen Koalition 1969–1982. Anmerkungen zur Problematik der historischen Begriffsbildung, in: Die alte Stadt 16 (1989), S. 498–510.
Rechtsfragen der Gegenwart. Festgabe für Wolfgang Hefermehl zum 65. Geburtstag, mit Beiträgen von Ernst-Wolfgang Böckenförde u. a., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972.
Reichel, Peter: Politische Kultur der Bundesrepublik, Opladen 1981.
Reichel, Peter: Schwarz-Rot-Gold. Kleine Geschichte deutscher Nationalsymbole, München 2005.
Reichow, Hans Bernhard: 10 Jahre Sennestadt, Planung und Aufbau, Stand Oktober 1964, Sonderdruck aus der Deutschen Bauzeitschrift 1965, Heft 1.
Reinhard Schiffers: Schlechte Weimarer Erfahrungen?, in: Hermann K. Heußner/Otmar Jung (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, München 1999, S. 41–73.

Reinicke, Christian/Romeyk, Horst (Red.): Nordrhein-Westfalen. Ein Land in seiner Geschichte, Aspekte und Konturen 1946–1996, unter Mitarb. von Ingeborg Schnelling-Reinicke, Münster 1996.
Renk, Heinz: „Die beste Lösung gefunden". Freiwilliger Zusammenschluß führte in Oelde zum Erfolg, in: Münsterland 49 (2000), S. 88–98.
Requate, Jörg: Öffentlichkeit und Medien als Gegenstände historischer Analyse, in: Geschichte und Gesellschaft 25 (1999), S. 5–32.
Reuber, Paul: Heimat in der Großstadt. Eine sozialgeographische Studie zu Raumbezug und Entstehung von Ortsbindung am Beispiel Kölns und seiner Stadtviertel, Köln 1993.
Reuber, Paul: Gemeindegebietsreform und Zentralität: Lokale Entscheidungskonflikte und ihre räumlichen Folgen. Das Beispiel Lennestadt, in: Berichte zur deutschen Landeskunde 70 (1996), S. 503–519.
Reuber, Paul: Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen, Stuttgart 1999.
Reuber, Paul: Macht und Raum. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gebietsreformen, in: Berichte zur deutschen Landeskunde 74 (2000), S. 31–54.
Reulecke, Jürgen: Metropolis Ruhr? Regionalgeschichtliche Aspekte der Ruhrgebietsentwicklung im 20. Jahrhundert, in: Jürgen Reulecke: Vom Kohlenpott zu Deutschlands „starkem Stück". Beiträge zur Sozialgeschichte des Ruhrgebiets, Bonn 1990, S. 187–209.
Reulecke, Jürgen: Regionalgeschichte heute. Chancen und Grenzen regionalgeschichtlicher Betrachtungsweise in der heutigen Geschichtswissenschaft, in: Karl Heinrich Pohl (Hg.): Regionalgeschichte heute. Das Flüchtlingsproblem in Schleswig-Holstein nach 1945, Bielefeld 1997, S. 23–32.
Reulecke, Jürgen: Neuer Mensch und neue Männlichkeit. Die „junge Generation" im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts, in: Jahrbuch des historischen Kollegs 7 (2001), S. 109–138.
Reulecke, Jürgen: Vom 19. zum 20. Jahrhundert: Die Entwicklung der städtischen Infrastruktur im Ruhrgebiet, in: Jürgen Mittag/Ingrid Wölk (Hg.): Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005, S. 233–251.
Reulecke, Jürgen: „Ohne Herkunft keine Zukunft". Einführende Überlegungen zur Geschichte der Kommunalreform, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009, S. 31–34.
Ribbe, Wolfgang (Hg.): Geschichte Berlins, 2 Bde., Berlin ^{3}2002.
Ribhegge, Wilhelm: Preußen im Westen. Kampf um den Parlamentarismus in Rheinland und Westfalen 1789–1947, Münster 2008.
Rödder, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990, München 2004.
Roegele, Otto B.: Massenmedien und Regierbarkeit, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 2, Stuttgart 1979, S. 177–210.
Rohe, Karl: Politische Kultur und ihre Analyse. Probleme und Perspektiven der politischen Kulturforschung, in: Historische Zeitschrift 250 (1990), S. 321–346.
Rohstock, Anne: Von der „Ordinarienuniversität" zur „Revolutionszentrale"? Hochschulreform und Hochschulrevolte in Bayern und Hessen 1957–1976, München 2010.
Romeyk, Horst: Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens, Siegburg 1988.
Romeyk, Horst: „Im Interesse einer fortschrittlichen Entwicklung der Verwaltungsstruktur" – Die staatliche Neugliederung, in: Christian Reinicke/Horst Romeyk (Red.): Nordrhein-Westfalen. Ein Land in seiner Geschichte, Aspekte und Konturen 1946–1996, unter Mitarb. von Ingeborg Schnelling-Reinicke, Münster 1996, S. 442–446.
Romeyk, Horst: Der weite Blick vom Kirchturm. Oder: Die verordnete Maßstabsvergrößerung, in: Hans Zinnkann (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 77–96.
Ronneberger, Franz: Regionalbewußtsein und Regionalverwaltung im Ruhrgebiet, Essen 1966.

Ronneberger, Franz: Verwaltung und Öffentlichkeit. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über Verwaltungsreform und soziales Verhalten in Nordrhein-Westfalen, unter Mitwirkung von Jürgen Walchshöfer, Essen 1970.
Rost-Haigis, Barbara/Hohmann, Frank-Peter: Auswirkungen der Gebietsreform auf das Sparkassenwesen, Baden-Baden 1981.
Roth, Roland (Hg.): Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen, Frankfurt a. M./New York 1980.
Roth, Roland: „Alle Macht geht vom Volke aus … und kommt nie wieder zurück"? Notizen zur politischen Geschichte der Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik, in: Roland Roth (Hg.): Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen, Frankfurt a. M./New York 1980, S. 74–96.
Roth, Roland: Das Ende des politischen Biedermeier? Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik, in: Volkhard Brandes/Joachim Hirsch/Roland Roth (Hg.): Leben in der Bundesrepublik. Die alltägliche Krise, Berlin 1980, S. 203–235.
Roth, Roland: Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution, Köln 1994.
Roth, Roland: Lokale Bewegungsnetzwerke und die Institutionalisierung von neuen sozialen Bewegungen, in: Friedhelm Neidhardt (Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 413–436.
Roth, Roland: Lokale Demokratie „von unten". Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn ^{2}1999, S. 2–22.
Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch, Frankfurt a. M./New York 2008.
Roth, Roland/Rucht, Dieter: Soziale Bewegungen und Protest – eine theoretische und empirische Bilanz, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch, Frankfurt a. M./New York 2008, S. 635–668.
Rucht, Dieter (Hg.): Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen, Frankfurt a. M./New York 2001.
Rucht, Dieter: Von Wyhl nach Gorleben. Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung, München 1980.
Rucht, Dieter: Planung und Partizipation. Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung, München 1982.
Rucht, Dieter: Die Bürgerinitiativbewegung – Entwicklungsdynamik, politisch-ideologisches Spektrum und Bedeutung für die politische Kultur, in: Peter Grottian/Wilfried Nelles (Hg.): Großstadt und neue soziale Bewegungen, Basel/Boston/Stuttgart 1983, S. 57–82.
Rucht, Dieter: Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich, Frankfurt a. M./New York 1994.
Rucht, Dieter: Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen, in: Friedhelm Neidhardt (Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 337–358.
Rucht, Dieter: Protest und Protestereignisanalyse: Einleitende Bemerkungen, in: Dieter Rucht: Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen, Frankfurt a. M./New York 2001, S. 7–25.
Rucht, Dieter: Zum Wandel politischen Protests in der Bundesrepublik. Verbreitung, Professionalisierung, Trivialisierung, in: Vorgänge 2003, Heft 4, S. 4–11.
Rucht, Dieter: Protest als Kommunikation, in: Dieter Gosewinkel/Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit (WBZ-Jahrbuch 2007), Berlin 2008, S. 337–356.
Ruck, Michael: Kurt Hamer und die kommunale Gebietsreform der 1970er Jahre in Schleswig-Holstein, in: Uwe Danker/Eva Nowottny (Hg.): „Ich bin sicher, dass eine erste politische Bewertung meines Vorschlags nur Vorteile bringen wird." Kurt Hamer. Landespolitiker und Grenzlandbeauftragter, Malente 2003, S. 85–102.

Ruck, Michael: Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg [2]2003, S. 362–401.

Ruck, Michael: Die Republik der Runden Tische. Konzertierte Aktionen, Bündnisse und Konsensrunden, in: André Kaiser/Thomas Zittel (Hg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, Wiesbaden 2004, S. 333–356.

Ruck, Michael: Westdeutsche Planungsdiskurse und Planungspraxis der 1960er Jahre im internationalen Kontext, in: Heinz-Gerhard Haupt/Jörg Requate (Hg.): Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, CSSR und Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Göttingen 2004, S. 289–325.

Ruck, Michael: Einführung: Verwaltung und Bürger, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. [2]2005, S. 495–504.

Ruck, Michael: Planung als Utopie. Gesellschaftsutopien der 68er und gesellschaftliche Planungseuphorie in den sechziger Jahren, in: Vorgänge 47 (2008), Heft 1, S. 13–22.

Ruck, Michael: Gesellschaft gestalten. Politische Planung in den 1960er und 1970er Jahren, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009, S. 35–47.

Rudloff, Wilfried: Einleitung: Politikberatung als Gegenstand historischer Betrachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.): Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 13–57.

Rudloff, Wilfried: Verwissenschaftlichung der Politik? Wissenschaftliche Politikberatung in den sechziger Jahren, in: Peter Collin/Thomas Horstmann (Hg.): Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden 2004, S. 216–257.

Rudloff, Wilfried: Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. [2]2005, S. 259–282.

Rudolph, Karsten: Die 60er Jahre – Das Jahrzehnt der Volksparteien?, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg [2]2003, S. 471–491.

Rudzinski, Marco: Motive und Interessen: Eingemeindungen in Bochum und im Ruhrgebiet 1904–1929, in: Jürgen Mittag/Ingrid Wölk (Hg.): Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005.

Rudzio, Wolfgang: Eine Erneuerung gesellschaftsverändernder Kommunalpolitik? Zum Impuls der Jungsozialisten, in: Karl-Heinz Naßmacher (Hg.): Kommunalpolitik und Sozialdemokratie. Der Beitrag des demokratischen Sozialismus zur kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 78–110.

Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen [4]1996.

Sachße, Christoph: Traditionslinien bürgerlichen Engagements in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9/2002, S. 3–5.

Saldern, Adelheid von (Hg.): Inszenierter Stolz. Stadtrepräsentationen in drei deutschen Gesellschaften (1935–1975), unter Mitarbeit von Lu Seegers, Stuttgart 2005.

Saldern, Adelheid von: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn [2]1998, S. 23–36.

Saldern, Adelheid von: Herrschaft und Repräsentation in DDR-Städten, in: Adelheid von Saldern (Hg.): Inszenierte Einigkeit. Herrschaftsrepräsentationen in DDR-Städten, unter Mitarbeit von Alice von Plato, Elfie Rembold und Lu Seegers, Stuttgart 2003, S. 9–58.

Saldern, Adelheid von: Symbolische Stadtpolitik – Stadtpolitik der Symbole. Repräsentationen in drei politischen Systemen, in: Adelheid von Saldern (Hg.): Inszenierter Stolz. Stadtrepräsentationen in drei deutschen Gesellschaften (1935–1975), unter Mitarbeit von Lu Seegers, Stuttgart 2005, S. 29–80.
Saldern, Adelheid von: Integration und Fragmentierung in europäischen Städten. Zur Geschichte eines aktuellen Themas, in: Archiv für Sozialgeschichte 46 (2006), S. 3–60.
Saldern, Adelheid von: The Suburbanization of German and American Cities, in: Bulletin of the German Historical Institute Washington DC 38 (2006), S. 33–49.
Salewski, Albert: Landesplanung. Geschichte der Landesplanung, ihr derzeitiger Standort und ihre Entwicklungschancen, Diss. jur., Münster 1979.
Salzborn, Samuel (Hg.): Politische Kultur. Forschungsstand und Forschungsperspektiven, Frankfurt a. M. u. a. 2009.
Schäfer, Rudolf: Stadtteilvertretungen in Großstädten, 2 Bde., Berlin 1982.
Schäfers, Bernd/Köhler, Gabriele: Leitbilder der Stadtentwicklung. Wandel und jetzige Bedeutung im Expertenurteil, Pfaffenweiler 1989.
Schäfers, Bernhard: Die westdeutsche Gesellschaft: Strukturen und Formen, in: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe, Bonn 1998, S. 307–315.
Scheibe, Moritz: Auf der Suche nach der demokratischen Gesellschaft, in: Ulrich Herbert (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002, S. 245–277.
Schelsky, Helmut: Planung der Zukunft. Die rationale Utopie und die Ideologie der Rationalität, in: Soziale Welt 17 (1966), S. 155–172.
Scherer, Klaus-Jürgen: Politische Kultur und neue soziale Bewegungen, in: Gert-Joachim Glaeßner/Jürgen Holz/Thomas Schlüter (Hg.): Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren. Versuch einer Bilanz, Opladen 1984, S. 71–91.
Scheuner, Ulrich: Voraussetzungen der kommunalen Gebietsreform, in: Georg Christoph von Unruh/Werner Thieme/Ulrich Scheuner: Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981, S. 57–127.
Schildt, Axel: Ankunft im Westen. Ein Essay zur Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik, Frankfurt a. M. 1999.
Schildt, Axel: Die 80er-Jahre der Bundesrepublik, in: Archiv für Sozialgeschichte 47 (2007), S. 695–702.
Schildt, Axel: Amerikanische Einflüsse auf den Wiederaufbau westeuropäischer Städte nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Informationen zur modernen Stadtgeschichte 2007, S. 48–62.
Schildt, Axel: Die Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90, München 2007.
Schildt, Axel/Siegfried, Detlef (Hg.): Between Marx and Coca-Cola. Youth Cultures in Changing European Societies 1960–1980, New York/Oxford 2006.
Schildt, Axel/Siegfried, Detlef/Lammers, Karl Christian (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg ^{2}2003.
Schildt, Axel/Siegfried, Detlef/Lammers, Karl Christian: Einleitung, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg ^{2}2003, S. 11–20.
Schildt, Axel/Sywottek, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe, Bonn 1998.
Schimanke, Dieter: Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß, Berlin 1978.
Schimanke, Dieter: Folgen und Folgeprobleme der kommunalen Gebietsreform. Literaturbericht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 11 (1982), S. 307–320.
Schimanke, Dieter: Prozeß und Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform und Funktionalreform für die Kommunen im ländlichen Raum, in: Gerhard Henkel: Kommunale Gebietsreform und Autonomie im ländlichen Raum. Vorträge und Ergebnisse des Dorfsymposiums in Bleiwäsche vom 12.–13. Mai 1986, Paderborn 1986, S. 41–58.

Schlemmer, Martin: „Los von Berlin". Die Rheinstaatsbestrebungen nach dem Ersten Weltkrieg, Köln/Weimar/Wien 2007.
Schlemmer, Thomas: Industriemoderne in der Provinz. Die Region Ingolstadt zwischen Neubeginn, Boom und Krise 1945 bis 1975, München 2009.
Schlemmer, Thomas/Grüner, Stefan/Balcar, Jaromír: „Entwicklungshilfe im eigenen Lande" – Landesplanung in Bayern nach 1945, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. ²2005, S. 379–450.
Schlemmer, Thomas/Woller, Hans (Hg.): Bayern im Bund, Bd. 1: Die Erschließung des Landes 1949–1973, München 2001.
Schlemmer, Thomas/Woller, Hans (Hg.): Bayern im Bund, Bd. 2: Gesellschaft im Wandel 1949–1973, München 2002.
Schleuning, Hans/Süsskind, Gabriele/Wessels, Josef (Red.): Der Kreis Steinfurt, hg. vom Kreis Steinfurt, Stuttgart/Aalen 1989.
Schmidt, Helmut: Mitbestimmung des Bürgers als Garant freiheitlicher Ordnung, in: Städte- und Gemeindebund 32 (1977), Heft 1, S. 348–355.
Schmidt-Gernig, Alexander: Das „kybernetische Zeitalter". Zur Bedeutung wissenschaftlicher Leitbilder für die Politikberatung am Beispiel der Zukunftsforschung der 60er und 70er Jahre, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.): Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 349–368.
Schmidt-Lauber, Brigitta/Baerwolf, Astrid (Hg.): Fokus Mittelstadt. Urbanes Leben in Göttingen. Ein Studienprojekt, Göttingen 2009.
Schneider, Herbert: Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus, Unter Mitarbeit von Michael Haus, Steffanie Richter und Klaus Schrode, Opladen 2001.
Schnur, Roman: Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, Baden-Baden 1966.
Schnur, Roman/Siedentopf, Heinrich: Zur Neugliederung in Ballungsräumen, dargestellt an der Situation der Stadt Brackwede innerhalb des Neugliederungsraumes Bielefeld, Köln 1971.
Schnur, Roman/Siedentopf, Heinrich: Der Gesetzentwurf zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, in: Städte- und Gemeinderat 26 (1972), Heft 9, S. 225–228.
Scholler, Heinrich: Die Bayerische Gemeindegebietsreform als Konflikt zwischen grundrechtlich verstandener Selbstverwaltung und staatlicher Reformpolitik, München 1980.
Schöller, Peter (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984.
Schöller, Peter: Auswirkungen der kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen: Zusammenfassung der Einzelergebnisse und Schlussfolgerungen, in: Peter Schöller (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984, S. 248–265.
Schöller, Peter: Problematische mehrpolige Gemeindebildung: Das Beispiel Sprockhövel und seine Entwicklung seit der kommunalen Neugliederung, in: Peter Schöller (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984, S. 90–116.
Schöller, Peter: Stadt- und Regionalbewußtsein im Ruhrgebiet – Fragen und Forschungsansätze, in: Essener Geographische Arbeiten, Sonderband 1, Festgabe aus Anlaß des 65. Geburtstages von Dieter Weis, Essen 1986, S. 37–62.
Scholtyseck, Joachim: Der Raum Leverkusen 1914 bis 1945, in: Gabriele John/Stefan Ehrenpreis (Red.): Leverkusen. Geschichte einer Stadt am Rhein, hg. vom KulturStadtLev-Stadtarchiv Leverkusen, Bielefeld 2005, S. 347–422.
Scholz, Dietmar: Von der „Freyheit" zur „Europastadt". Eine Geschichte der Stadt Castrop-Rauxel, Stuttgart 1996.
Schonauer, Heinz: Opladen: Vom Mittelzentrum zum Stadtteil, in: Siegfried Hergt/Werner A. Rudolph (Red.): Rathäuser erzählen Stadtgeschichte. Der Leverkusener Weg zu einem Ganzen, Leverkusen 1977, S. 83–105.

Schönhoven, Klaus: Aufbruch in die sozialliberale Ära. Zur Bedeutung der 60er Jahre in der Geschichte der Bundesrepublik, in: Geschichte und Gesellschaft 25 (1999), S. 123–145.
Schulz, Andreas: Der Aufstieg der „vierten Gewalt". Medien, Politik und Öffentlichkeit im Zeitalter der Massenkommunikation, in: Historische Zeitschrift 270 (2000), S. 65–97.
Schulz, Rüdiger: Nutzung von Zeitungen und Zeitschriften, in: Jürgen Wilke (Hg.): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1999, S. 401–425.
Schumacher, Hanjo/Wilde, Harald: Im Schatten des Monte Schlacko. Das wahre Ruhrgebiet in Wort und Bild, Bottrop 2006.
Schütz, Helmut: Der Landkreis Bielefeld, in: Ostwestfälische Wirtschaft 23 (1968), S. 449–453.
Schwarz, Hans-Peter (Hg.): Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren, Köln/Weimar/Wien 2008.
Schwegmann, Friedrich G. (Hg.): Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle und historische Aspekte einer Daueraufgabe, Gelsenkirchen 1990.
Schwickert, Klaus/Kahler, Hans-Martin: Vorwort, in: Kreis Bielefeld (Hg.): Kreis Bielefeld – Von seiner Gründung 1816 bis zu seiner Auflösung 1972, Bielefeld [1972], S. 1.
Schwing, Helmut: Selbstverwaltungsgarantie im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder mit besonderem Bezug auf die kommunalen Neugliederungen, in: Heinz Zielinski (Hg.): Lokale Politik zwischen Eigenständigkeit und staatlicher Abhängigkeit. Empirische Analysen zu Handlungsspielräumen, Gebietsreformen und zur Selbstverwaltung, Königstein/Ts. 1980, S. 212–247.
Sennestadt GmbH (Hg.): Sennestadt. Geschichte in Daten und Bildern 1969–1980, Bielefeld 1980.
Siedentopf, Heinrich: Gemeindegröße und kommunale Leistungskraft. Die Leistungserwartungen des Bürgers, in: Der Bürger im Staat 21 (1971), Heft 1, S. 112–116.
Siedentopf, Heinrich: Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, in: Die Öffentliche Verwaltung 24 (1971), S. 279–300.
Siedentopf, Heinrich/Schnur, Roman: Der Gesetzentwurf zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, in: Städte- und Gemeinderat 26 (1972), Heft 9, S. 225–228.
Siegfried, Detlef: Weite Räume, schneller Wandel. Neuere Literatur zur Sozial- und Kulturgeschichte der langen 60er Jahre in Westdeutschland, in: Historische Literatur (2003), Bd. 1, S. 7–34.
Siegfried, Detlef: Time is on My Side. Konsum und Politik in der westdeutschen Jugendkultur der 60er Jahre, Göttingen [2]2008.
Sontheimer, Kurt: Bürgerinitiativen – Versuch einer Begriffsbestimmung, in: Bernd Guggenberger/Udo Kempf (Hg.): Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978, S. 87–91.
Spies, Ute: Bürgerversammlung – Bürgerbegehren – Bürgerentscheid, Stuttgart 1999.
Stadt Brackwede (Hg.): Brackwede. Stadt im Wandel, West-Berlin 1969.
Stadt Leverkusen (Hg.): 50 Jahre und mehr. Streiflichter der Stadtgeschichte. Eine Ausstellung des Stadtarchivs in Zusammenarbeit mit Presse- und Verkehrsamt, Kataster- und Vermessungsamt und Bayer-Archiv, Leverkusen 1980.
Stadt Leverkusen (Hg.): Eine Stadt entsteht – Küppersteg, Wiesdorf, Leverkusen 1889–1930, Leverkusen 1990.
Stadt Michelstadt (Hg.): Michelstadt und die Verwaltungsreform. 20 Jahre danach, Michelstadt 1991.
Stadt Mönchengladbach (Hg.): 25 Jahre neue Stadt Mönchengladbach. Symposion anläßlich der Kommunalen Neugliederung 1975, Mönchengladbach 1999.
Stadt Wattenscheid (Hg.): Dokumentation 555 Jahre Stadt Wattenscheid – 1075 Jahre Gemeinde Wattenscheid, Wattenscheid 1974.
Stallmann, Hans: Euphorische Jahre. Gründung und Aufbau der Ruhr-Universität Bochum, Essen 2004.
Steffani, Winfried (Hg.): Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen [2]1973.

Stein, Gustav: Vorwort, in: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V.: Der aktive Bürger – Utopie oder Wirklichkeit. Ein Cappenberger Gespräch, Köln/Berlin 1971, S. 7f.
Steinbicker, Christina: Modernisierungsprozesse in der Debatte um die Kreisentwicklung in der rheinland-pfälzischen Gebietsreform. Die Beispiele Bitburg-Prüm und Ludwigshafen, in: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009, S. 157–185.
Steinbicker, Christina: Zwischen „Postkutschenzeit" und „Technokratie". Modernisierungsprozesse in der Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz 1965–1974, Münster 2009.
Stoffel, Olaf: Die Effekte der Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg, Diss. phil., Heidelberg 1991.
Stollberg-Rilinger, Barbara (Hg.): Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?, Berlin 2005.
Stollberg-Rilinger, Barbara: Einleitung: Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?, in: Barbara Stollberg-Rilinger (Hg.): Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?, Berlin 2005, S. 9–24.
Stolorz, Christian: Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform Nordrhein-Westfalens 1970 bis 1975 auf die Parteienstruktur in Flächenkreisen am Beispiel der Christlich Demokratischen Union (CDU), Münster 1988.
Stüer, Bernhard: Sennestadt-Urteil ein Kurswechsel?, in: Kommunalpolitische Blätter 25 (1973), S. 1112–1115.
Stüer, Bernhard: Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes NW zum Bielefeld-Gesetz, in: Städte- und Gemeinderat 28 (1974), S. 138–146.
Stüer, Bernhard: Verfassungsfragen der Gebietsreform. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, in: Die Öffentliche Verwaltung 31 (1978), S. 78–90.
Sudbrock, Theres: Regionale Identität im Kreis Gütersloh. Die Auswirkungen der Gebietsreform 1973, Bielefeld 2004.
Sunderbrink, Bärbel/Wagner, Bernd: Das war das 20. Jahrhundert in Bielefeld, Gudensberg-Gleichen 2001.
Süß, Dietmar: Die Enkel auf den Barrikaden. Jungsozialisten in der SPD in den Siebzigerjahren, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 67–104.
Süß, Winfried: „Rationale Politik" durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1966–1975, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.): Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 329–348.
Süß, Winfried: „Wer aber denkt für das Ganze?" Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. ²2005, S. 349–377.

Tenbruck, Friedrich H.: Grenzen der staatlichen Planung, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 134–149.
Tenfelde, Klaus: Stadt und Bürgertum im 20. Jahrhundert, in: Klaus Tenfelde/Hans-Ulrich Wehler (Hg.): Stadt und Bürgertum im 20. Jahrhundert, Göttingen 1994, S. 317–353.
Tenfelde, Klaus: Ein bewegtes Jahrzehnt. Strukturwandel und Sozialgeschichte des Ruhrgebiets in den 1960er Jahren, in: Marcus Gräser/Christian Lammert/Söhnke Schreyer (Hg.): Staat, Nation, Demokratie. Traditionen und Perspektiven moderner Gesellschaften. Festschrift für Hans-Jürgen Puhle, Göttingen 2001, S. 156–176.
Teppe, Karl/Thamer, Hans-Ulrich (Hg.): 50 Jahre Nordrhein-Westfalen – Land im Wandel, Münster 1997.
Thamer, Hans-Ulrich: Die Bedeutung von nichtamtlichem Archivgut als Ergänzungs- und Parallelüberlieferung für die Forschung, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 62 (2005), S. 3–7.

Thamer, Hans-Ulrich: Die Entstehung der kommunalen Demokratie im Ruhrgebiet und im späteren Bundesland Nordrhein-Westfalen, in: Klaus Tenfelde (Hg.): Befreites Land. Vom „Ruhrkessel" zur Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bochum 2005, S. 65–76.
Theile, Frank: Die Folgewirkungen der kommunalen Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets in den Jahren 1926 bis 1929, untersucht an Beispielen des östlichen Ruhrgebiets, Diss. phil., Bochum 1970.
Thiede, Wolfgang: Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs. Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen, Baden-Baden 1981.
Thieme, Werner: Grundzüge der kommunalen Gebietsentwicklung von 1815 bis 1965, in: Georg Christoph von Unruh/Werner Thieme/Ulrich Scheuner: Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981, S. 45–55.
Thieme, Werner/Blumenthal, Thomas: Die Auswirkungen einer Behördenverlegung auf die Sitzgemeinde, Baden-Baden 1983.
Thieme, Werner/Prillwitz, Günther: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981.
Thränhardt, Dietrich (Hg.): Funktionalreform. Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform, Meisenheim am Glan 1978.
Thränhardt, Dietrich: Die Bezirksverfassung in den Großstädten Nordrhein-Westfalens. Möglichkeiten und Grenzen, in: Karl-Heinz Naßmacher (Hg.): Kommunalpolitik und Sozialdemokratie. Der Beitrag des demokratischen Sozialismus zur kommunalen Selbstverwaltung, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 179–197.
Thränhardt, Dietrich: Funktionalreform als Politikinhalt und Politikdeterminante. Einleitung, in: Dietrich Thränhardt (Hg.): Funktionalreform. Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform, Meisenheim am Glan 1977, S. 15–63.
Tiggemann, Rolf: Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen. Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung landesplanerischer Entwicklungskonzeptionen und Instrumentarien auf das Zielsystem der Gebietsreform, Meisenheim am Glan 1977.

Ulrich Ante/Volker Wille: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung – Versuch eines Befundes aus zeitlicher und fachlicher Distanz, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1991, S. 430–439.
Unruh, Georg-Christoph von: Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen 1965–1978, Hannover 1978.
Unruh, Georg-Christoph von: Entstehung, Entwicklung und Veränderung des Gebietes der kommunalen Körperschaften, in: Georg Christoph von Unruh/Werner Thieme/Ulrich Scheuner: Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981, S. 11–44.
Unruh, Georg-Christoph von: Demokratie und kommunale Selbstverwaltung. Betrachtung über die Eigenart des Inhalts von Artikel 28 GG, in: Die Öffentliche Verwaltung 39 (1986), S. 217–224.
Uppendahl, Herbert: Kommunalreform in England und Wales: Ein komparativer Bericht, in: Dietrich Thränhardt (Hg.): Funktionalreform. Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform, Meisenheim am Glan 1978, S. 247–303.

Van Dervort, Thomas R.: Planning and Citizen Participation in the Middle Tennessee Region: An American Experience, in: Dietrich Thränhardt (Hg.): Funktionalreform. Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform, Meisenheim am Glan 1978, S. 179–206.
Veddeler, Peter: Wappen, Siegel, Flaggen. Die kommunalen Hoheitszeichen des Landschaftsverbandes, der Kreise, Städte und Gemeinden in Westfalen-Lippe, Münster 2003.
Verkehrs- und Verschönerungsverein Opladen e.V. (Hg.): Vom Thaler zum Euro. 100 Jahre Verkehrs- und Verschönerungsverein Opladen e.V., Leverkusen 2002.

Vogel, Alois (Bearb.): 60 Jahre Landtag Nordrhein-Westfalen. Das Land und seine Abgeordneten, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2006.
Vogel, Alois: Der Landtag Nordrhein-Westfalen. Schlaglichter aus sechs Jahrzehnten, in: Alois Vogel (Bearb.): 60 Jahre Landtag Nordrhein-Westfalen. Das Land und seine Abgeordneten, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2006, S. 11–144.
Vogel, Meike: Unruhe im Fernsehen. Protestbewegung und öffentlich-rechtliche Berichterstattung in den 1960er Jahren, Göttingen 2010.
Vogelsang, Reinhard: Kleine Geschichte der Stadt Bielefeld, Bielefeld 2001.
Vogelsang, Reinhard: Sie konnten zusammen nicht kommen … Stadt und Landkreis im Vorfeld der Gebietsneuordnung 1973, in: Ravensberger Blätter 2003, Heft 2, S. 20–30.
Vogelsang, Reinhard: Geschichte der Stadt Bielefeld, Bd. 3, Bielefeld 2005.
Vollhardt, Ulla-Britta: Staatliche Heimatpolitik und Heimatdiskurse in Bayern 1945–1970: Identitätsstiftung zwischen Tradition und Modernisierung, München 2008.
Vonde, Detlev: Revier der großen Dörfer. Industrialisierung und Stadtentwicklung im Ruhrgebiet, Essen 1989.

Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin 1969.
Wagner, Johannes Volker: Wandel einer Stadt. Bochum seit 1945. Daten – Fakten – Analysen, Bochum 1993.
Wagner, Michael: Der Citoyen in Aktion? Wahlen und politische Klubs während der Französischen Revolution, in: Gerd Hepp/Siegfried Schiele/Uwe Uffelmann (Hg.): Die schwierigen Bürger. Herbert Schneider zum 65. Geburtstag, Schwalbach/Ts. 1994, S. 29–38.
Walchshöfer, Jürgen: Gebietsreform und bürgerliche Partizipation, Diss. rer. pol., Nürnberg 1974.
Waluga, Stefan: Umorientierung im Überlagerungsbereich mehrerer Mittelzentren im Kreis Unna, in: Peter Schöller (Hg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bochum 1984, S. 214–247.
Walz, Manfred: Gegenbilder zur Großstadt. Von den nationalsozialistischen Versuchen zur Auflösung der Stadt bis zu den Wiederaufbauphasen nach 1945, in: Stadtbauwelt 65 (1980), S. 59–68.
Wasser, Hartmut: Das Leitbild vom „Bürger" in den USA. Anmerkungen zum politischen Diskurs der amerikanischen Revolution, in: Gerd Hepp/Siegfried Schiele/Uwe Uffelmann (Hg.): Die schwierigen Bürger. Herbert Schneider zum 65. Geburtstag, Schwalbach/Ts. 1994, S. 16–28.
Weber, Wolf: Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform, Siegburg 1982.
Wehling, Hans-Georg (Red.): Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Berlin/Köln 1990.
Wehling, Hans-Georg: Regionale politische Kultur in der Bundesrepublik. Eine Einführung, in: Regionale politische Kultur, mit Beiträgen von Hans-Georg Wehling u. a., Stuttgart u. a. 1985, S. 7–14.
Wehling, Hans-Georg: Kommunale Selbstverwaltung, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 544–564.
Weichelt, Rainer: „Glabotki is nich" – Das Fallbeispiel Gladbeck. Kommunale Neugliederung im Ruhrgebiet am Beispiel des Raums Gladbeck/Bottrop/Kirchhellen – Verlauf und Ergebnisse, in: Hans Zinnkann (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 149–202.
Weinforth, Friedhelm: Ein „Schulkampf" – Die Kooperative Schule, in: Christian Reinicke/Horst Romeyk (Red.): Nordrhein-Westfalen. Ein Land in seiner Geschichte, Aspekte und Konturen 1946–1996, unter Mitarb. von Ingeborg Schnelling-Reinicke, Münster 1996, S. 514f.

Weisbrod, Bernd (Hg.): Die Politik der Öffentlichkeit – Die Öffentlichkeit der Politik. Politische Medialisierung in der Geschichte der Bundesrepublik, Göttingen 2003.
Weisbrod, Bernd: Öffentlichkeit als politischer Prozeß. Dimensionen der politischen Medialisierung in der Geschichte der Bundesrepublik, in: Bernd Weisbrod (Hg.): Die Politik der Öffentlichkeit – Die Öffentlichkeit der Politik. Politische Medialisierung in der Geschichte der Bundesrepublik, Göttingen 2003, S. 11–25.
Weißer, Ansgar (Hg.): Staat und Selbstverwaltung. Quellen zur Entstehung der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbandsordnung von 1953, Paderborn/München/Wien/Zürich 2003.
Weißer, Ansgar: Einführung, in: Ansgar Weißer (Hg.): Staat und Selbstverwaltung. Quellen zur Entstehung der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbandsordnung von 1953, Paderborn/München/Wien/Zürich 2003, S. 1–76.
Weißer, Ansgar: Die innere Landesgründung von Nordrhein-Westfalen. Die Auseinandersetzung zwischen Staat und Selbstverwaltung um den Aufbau des neuen Landes (1945/46 bis 1953), Diss. phil., Münster 2008.
Welzer, Harald: Das kommunikative Gedächtnis. Eine Theorie der Erinnerung, München ^{2}2008.
Wengst, Udo: Deutsche Parteien nach 1945 und ihre Geschichte. Anmerkungen zu Quellen und Ergebnissen historischer Parteienforschung in der Bundesrepublik, in: Jürgen Heideking/Gerhard Hufnagel/Franz Knipping (Hg.): Wege in die Zeitgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz, Berlin/New York 1989, S. 165–181.
Wentz, Martin (Hg.): Stadt-Räume, Frankfurt a. M./New York 1991.
Westecker, Wilhelm: Die Wiedergeburt der deutschen Städte, Düsseldorf/Wien 1962.
Wiemer, Karl Peter: Ein Verein im Wandel der Zeit. Der Rheinische Verein für Denkmalpflege und Heimatschutz 1906 bis 1970, Köln 2000.
Wille, Eberhard (Hg.): Öffentliche Planung auf Landesebene. Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Frankfurt a. M./Bern/New York 1986.
Willms, Heinz: Die Vorstellungen der CDU zur Bezirksverfassung in NRW, in: Kommunalpolitische Blätter 26 (1974), S. 417f.
Windhoff-Heritier, Adrienne: Partizipation und Politikinhalte. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozeß, in: Oscar W. Gabriel (Hg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 305–337.
Winkelmann, Petra: Die Entstehung und Entwicklung des Kreises Neuss 1970 bis 1990. Eine Studie zur kommunalen Neugliederung im Lande Nordrhein-Westfalen, Essen 1994.
Wirsching, Andreas: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, München 2006.
Wirtz, Helmut E.: Zwei Jahre Praxis der Bezirksverfassung, in: Die Demokratische Gemeinde 29 (1977), S. 1069f.
Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (Hg.): Bibliographie: Planung in Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1972.
Wittmütz, Volkmar: Die Entstehung der Stadt Wuppertal 1929; in: Romerike Berge. Zeitschrift für das Bergische Land 54 (2004), S. 2–17.
Wolfrum, Edgar: Die geglückte Demokratie, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Bonn 2007.
Wollersheim, Heinz-Werner: Identifikation. Ein heuristisches Modell zur Bestimmung eines Forschungsfeldes, in: Heinz-Werner Wollersheim/Sabine Tzschaschel/Matthias Middell (Hg.): Region und Identifikation, Leipzig 1998, S. 47–55.
Wollersheim, Heinz-Werner/Tzschaschel, Sabine/Middell, Matthias (Hg.): Region und Identifikation, Leipzig 1998.
Wollmann, Hellmut: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn ^{2}1998, S. 186–205.

Wollmann, Hellmut: Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn ^{2}1998, S. 50–66.
Woyke, Meik: „Wohnen im Grünen"? Siedlungsbau und suburbane Lebensstile im nördlichen Umland von Hamburg von den fünfziger bis zu den siebziger Jahren, in: Zeitgeschichte in Hamburg. Nachrichten aus der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (FZH) 2005, Hamburg 2006, S. 22–49.
Wrage, Volkhard: Taktik der Territorialreform. Eine Studie zum Prozeß der Meinungs- und Willensbildung bei Maßnahmen der territorialen Reform, dargestellt am Beispiel der Neuordnung des Kreises Unna, Köln/Berlin 1973.
Wunsch, Stefan: Einmal „Rurseetalstadt" und zurück. Die Kommunale Neugliederung in der Nordeifel und der „Dualismus" der Städte Nideggen und Heimbach, in: Hans Zinnkann (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 236–284.

Zahn, Hans-Hermann: Bürgernähe und Gebietsreform, in: Sociologia Internationalis 15 (1977), S. 179–189.
Zahn, Hans-Hermann: Die Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde dargestellt am Beispiel Brackwede – Bielefeld, Baden-Baden 1982.
Zapf, Wolfgang: Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919–1961, München 1965.
Zielinski, Heinz (Hg.): Lokale Politik zwischen Eigenständigkeit und staatlicher Abhängigkeit. Empirische Analysen zu Handlungsspielräumen, Gebietsreformen und zur Selbstverwaltung, Königstein/Ts. 1980.
Zimmer, Annette: Vereine und lokale Politik, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn ^{2}1998, S. 247–262.
Zimmermann, Clemens (Hg.): Zentralität und Raumgefüge der Großstadt im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2006.
Zimmermann, Clemens: Die Zeit der Metropolen, Urbanisierung und Großstadtentwicklung, Frankfurt a. M. ^{2}2000.
Zimmermann, Clemens: Dorf und Stadt. Geschichte ihrer historischen Beziehungsstruktur vom Mittelalter bis zur Gegenwart, in: Zimmermann, Clemens (Hg.): Dorf und Stadt. Ihre Beziehungen vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Frankfurt a. M. 2001, S. 9–28.
Zimmermann, Clemens: Suburbanisierung und Stadt-Land-Unterschiede in Deutschland, in: Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande 41 (2009), S. 339–357.
Zinnkann, Hans (Red.): Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, hg. von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005.
Zipfel, Astrid: Der Macher und die Medien. Helmut Schmidts politische Öffentlichkeitsarbeit, Tübingen/Stuttgart/Heidelberg 2005.
Zurheide, Jürgen: Ist Bürgerbegehren gleich mehr Demokratie?, in: Westfalenspiegel 45 (1996), Heft 4, S. 6f.

6. Online-Publikationen, -Archive und Internet-Seiten

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen (1994 bis 2004). Bericht an den Ausschuss für Kommunalpolitik, [2004], <www.im.nrw.de/bue/265.htm (10. 10. 2010)>.
Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen: Wahlen in Nordrhein-Westfalen, <www.wahlergebnisse.nrw.de/index.php (10. 10. 2010)>.
Landtag Nordrhein-Westfalen: Dokumentenarchiv „Parlamentspapiere Nordrhein-Westfalen", <www.landtag.nrw.de/portal/WWW.Webmaster/GB_II/II. 2/Dokumentenarchiv/Parlamentspapiere/suche_nrw.jsp (10. 10. 2010)>.
Meyer, Jürgen: De Nazis nit op d'r Schlips getrodde, in: taz.de vom 7. 2. 2005 <www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2005/02/07/a0012 (10. 10. 2010)>.

Nachruf des Heimat- und Verkehrsvereins Kettwig e.V. zum Tod von Günther Sohn am 14.1.2006, <www.hvv-kettwig.de/akutelles/nachruf-sohn.htm (15.9.2008)>.

Nicolini, Gert: Zweistellig – dreistellig – vierstellig – fünfstellig: Die lokale Geschichte der Postleitzahlen, 6/2008, <www.stadtgeschichte-leverkusen.de/kurzberichte/2008.html (12.10.2010)>.

Rath, Jochen: 1. Januar 1973: Der Kreis Bielefeld geht in der Stadt auf, <www.bielefeld.de/de/biju/stadtar/rc/rar/01012008.html (10.10.2010)>.

Verfassungsschutzberichte des Landes Nordrhein-Westfalen über die Jahre 2000, 2001 und 2004, hg. vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Abteilung Verfassungsschutz, [Düsseldorf 2001, 2002, 2005], <www.im.nrw.de/sch/doks/vs/2000.pdf (15.9.2008)>, <www.im.nrw.de/inn/doks/vs/jb2001.pdf (10.10.2010)> und <www.im.nrw.de/sch/doks/vs/Verfassungsschutzbericht_2004.pdf (10.10.2010)>.

Personenregister

Achterberg, Norbert 204
Adenauer, Konrad 112, 347, 361
Adenauer, Ludwig 61f.
Albert, Simon 271
Albertin, Lothar 37, 277
Almond, Gabriel 9
Amelunxen, Rudolf 54
Antwerpes, Franz-Josef 74f., 191, 217, 251, 297f., 360, 363, 427
Arendt, Walter 135
Arnold, Karl 56, 60
Asselborn, Herbert 130
Aufderheide, Helmut 265, 267

Baack, Herbert 193
Barbonus, Joachim 62, 391
Bargmann, Hans-Joachim 103
Bargmann, Jochen 134, 144
Barzel, Rainer 184, 361
Bauer, Walter 117, 208, 252, 254
Baumann, Josef 113, 156
Bäumer, Hans Otto 67
Baurichter, Kurt 253
Beckmann (Siepmann), Carl-Friedrich 134f., 139, 159, 306f., 332f., 356–358, 360f., 369, 377, 393f., 396, 414, 438f., 453
Beck-Mann, Hans 18
Benfer, Jost 135, 150, 157, 177, 350, 358, 390, 392f., 395f., 399–405, 439, 453
Berkenhoff, Hans-Albert 75
Bernstein, Axel 38
Beuys, Joseph 18, 174
Bewerunge, Lothar 170
Billstein, Viktor 356, 394
Bischoff, Diether 130
Bismarck, Klaus von 192
Blösinger, Helmuth 271
Böcher, Hildegard 105, 283
Böcher, Josef 105, 283
Böckler, Hans 316
Bökenkamp, Wilhelm 265, 267
Böllert, Anneliese 213
Bongert, Dieter 307f.
Borgmann, Hans G. 155
Boschuk, Klaus 135, 358
Bourdieu, Pierre 25
Brammen, Klaus 125, 135, 145, 158
Brandt, Willy 5–7, 13, 18, 41, 141, 147, 259, 368, 395, 441
Brinkmann, Wolfgang 304
Brodeßer, Karl Friedrich 62
Bröker, Franz-Werner 134f., 139–141, 144f., 150, 154, 156, 158, 279, 306f., 332f., 364, 453
Brox, Hans 130
Buckert, Sigurd 414
Bünermann, Martin 62, 258

Carrell, Rudi 18
Claes, Heinrich 112
Claus, Fritz 195, 254, 269
Clement, Wolfgang 393
Conrady, Hans Walter 32

Dahm, Clemens 91
Dahrendorf, Ralf 7
Darmstadt, Helmuth 270
Deneke, Diether 130
Denzer, Karl-Josef 384
Derlien, Hans-Ulrich 281
Dicke, Jan Nikolas 38
Dienel, Peter 13
Doehring, Karl 124
Donnepp, Inge 130
Dopatka, Wilhelm 114, 208, 252, 254, 268
Duckwitz, Gert 402f.
Düding, Dieter 430
Dufhues, Josef Hermann 66
Dunkel, Heinz 182

Ebert, Christian 435
Eikelbeck, Heinz 195, 260, 269, 279, 364
Eising, Paul 22, 62–64, 74, 95, 107, 116, 231, 264
Elges, Helmut 273
Ellwein, Thomas 429, 457
Erberich, Rudolf 193
Erny, Richard 271

Farthmann, Friedhelm 130, 393
Faust, Herbert 365
Fechtrup, Hermann 265
Fenner, Uwe 167, 169, 171–173
Fiebig, Erna-Johanna 37
Figgen, Werner 66, 192
Finkenstein, Berthold 119
Fischer, Birgit 408
Fischer, Joschka 398
Fleskes, Dieter 279
Fonk, Wilhelm 356, 394

Fortmann, Rolf 184, 356, 360
Freimuth, Johannes 135, 137, 159f., 269, 271
Freundlieb, Friedrich 268
Friebe, Ingeborg 119, 391
Fries, Heinz-Hubert 260
Friesenhahn, Ernst 124f.
Fritsch, Willy 410
Frohne, Helmut 142

Geismann, Hermann Josef 142, 193
Geißer, Dieter 356
Generotzky, Wilhelm 266
Gerhards, Edith 401
Gießelmann, Herbert 431
Girgensohn, Jürgen 130, 142
Goebbels, Joseph 54
Goethe, Johann Wolfgang von 289
Grafe, Dieter 159
Grönemeyer, Herbert 435
Groth, Ewald 410
Grünschläger, Richard 74f., 114, 118
Gutbier, Michael 336

Haak, Dieter 215
Haase, Jörg 137, 150, 157f.
Habermas, Jürgen 24, 458
Haferkamp, Wilhelm 130
Halstenberg, Friedrich 17, 62, 72, 74, 117, 130, 144–146, 167
Härchen, Claus-Dieter 268f.
Harney, Klaus 135
Harzer, Hans-Werner 160
Heienbrock, Klaus 159
Heimes, Theo 301
Heinemann, Gustav 13, 147f.
Heinen, Friedrich 229
Hennecke, Joachim 157
Hentschel, Lothar 103
Hereth, Michael 107, 109, 178, 193, 431
Herweg, Karl 279
Hill, Hermann 260
Hinnendahl, Herbert 252, 264, 280, 339
Hirsch, Burkhard 245f.
Hirsch, Hans 179, 299
Hoebink, Hein 24, 273
Hoffmann, Paul 325, 356f., 373, 376
Hoffmann, Walter 103
Holdorf, Willi 208, 433
Hoppe, Werner 90–92, 120, 123, 129, 159, 199
Hottes, Karlheinz 100f.
Hotzan, Jürgen 265, 267
Hülder, Klaus-Peter 135, 158, 171, 173, 261, 282, 311, 332, 358f., 414, 417, 453
Hüsch, Heinz Günther 142
Hyde, Adolf von der 208

Ipsen, Jörn 414

Jahofer, Herbert 269f., 366
Jakobeit, Winfried 394
Jans, Trude 356, 394
Jansen, Erwin 312
Jung, Otmar 445
Junker, Rolf 361

Kahler, Hans-Martin 83f., 253, 265, 267
Kaiser, Joseph H. 18
Kassmann, Fritz 192, 217, 237
Keim, Eris 37
Kieseler, Bernd 271
Killmann, Peter 157
Kirchhoff, Gerd 414
Klaer, Werner 192
Kluczka, Georg 115
Knemeyer, Franz-Ludwig 445
Kniola, Franz-Josef 247, 410, 419
Koch, Bernhard 208
Koch, Hans 74f., 182
Koch, Sigismund 266, 268
Köchling, Anton 66
Koenig, Johannes 38
Kohl, Helmut 345f., 441
Kohl, Wilhelm 308
Kohlhase, Hermann 253
Koitka, Herbert 253, 264
Köppler, Heinrich 74, 88, 140, 184, 193, 215
Köstering, Heinz 62, 65, 74, 107, 363, 366, 373f., 426
Krahmüller, Erich 265, 268
Krämer, Herbert 265, 267
Krause, Olaf 396
Krebs, Paul 190f.
Kriele, Martin 208
Krupp, Bruno 119, 208, 268f.
Kühn, Heinz 59, 61, 70, 74, 130f., 146, 154, 194, 214f., 217, 219, 231f., 367, 423, 430
Kuhn, Heinz-Robert 253, 265, 267, 273
Kuhnert, Heinz 269
Kunze, Otto 130

Lakämper, Paul 182
Land, Franz-Josef 326, 352
Landwehrmann, Friedrich 178f., 301, 365, 371, 375, 377, 380f., 384f., 387–390, 392, 415, 453–455
Lange, Heinz 193
Lange, Rudolf 266

Laux, Eberhard 114, 123, 129
Leifert, Albert 409
Lenz, Wilhelm 216
Leverkus, Carl 111, 290
Linde, Erdmann 186
Linssen, Helmut 394
Loebell, Friedrich Wilhelm von 62, 233
Loew, Hans 356f., 360, 377
Loo, Richard van de 130
Ludmann, Harald 269
Luggenhölscher, Alfred 158f., 178
Lützenkirchen, Heinrich 254, 268

Maas, Wilhelm 193
Magdowski, Ernst 269–271
Mallek, Waldemar 308
Mann, Golo 17f., 335f.
Meffert, Heribert 435
Mennen, August 360f.
Metzler, Gabriele 38
Meyer, Klaus 90, 265, 267
Meyers, Franz 60, 230, 250
Middelhauve, Bertha 208
Middelhauve, Friedrich 208
Mierzwiak, Hans-Georg 269
Möcklinghoff, Egbert 228–230
Möllemann, Jürgen 361f.
Möllenbrock, Rudolf 265, 267
Mombauer, Herbert 312
Moritz, Alfred 119
Morzfeld, Erwin 145
Müller, Georg 158
Müller, Helmut 307
Munzert, Eberhard 129, 265, 267

Nacken, Gisela 419
Nes Ziegler, John van 74, 118, 191, 208, 217, 237, 363, 372
Neseker, Herbert 334f.
Neu, Herbert 74f., 193, 427
Neufang, Heinz 99f.
Nindel, Erhard 269
Nöll, Heinz 269

Oebbecke, Janbernd 414f., 418
Oertzen, Joachim von 35

Paulikat, Hugo 160
Pauly, Georg 193
Peine, Franz 195
Penner, Uwe 401
Peperkorn, Günter 265, 267
Petschelt, Gerhard 255, 269f.
Philipps, Johann 135
Pieneck, Oskar 279
Plechl, Helmut 308
Pohl, Ottmar 391
Posser, Diether 130
Preuß, Hugo 223
Prillwitz, Günther 35, 425
Püttner, Günter 159
Pytlik, Helmut 153

Queis, Dyprand von 281

Rau, Johannes 130, 367, 371f., 378, 393, 400
Rausch, Richard 195
Regeniter, Karl-Heinz 269
Reichel, Peter 12
Reichow, Hans Bernhard 79, 82, 93
Rennert, Heinrich 358
Reuber, Paul 36, 47
Riemer, Horst-Ludwig 365, 391
Rietdorf, Fritz 61f., 72, 114, 428
Riewerts, Cornelius 297
Rinsche, Günter 217
Ritter, Günther 135, 157, 162, 358
Röber, Karl-Heinz 167
Rohde, Achim 370f., 383, 391, 394, 398
Ronneberger, Franz 429
Rosenbusch, Horst 424
Rottmann, Joachim 301, 379–381, 384f., 387–390, 392, 415, 453–455
Rucht, Dieter 11
Ruck, Michael 3
Rudzio, Wolfgang 28
Ruhrmann, Heinz 158

Salewski, Albert 199, 254, 268f.
Scharpenack, Fried 157, 169, 364
Scheffler, Beate 396, 398
Schieck, Rolf 254, 260
Schlarbaum, Erwin 103, 160, 269–271, 273
Schleef, Kurt 266
Schmidt, Adolf 135
Schmidt, Gerhard 377
Schmidt, Helmut 343–345, 441
Schmidt, Steffen 88, 93, 198
Schmidt, Ulrich 414
Schmidt-Aßmann, Eberhard 92f., 129
Schmitt, Heinz 275
Schmitz, Georg 103
Schnoor, Herbert 359f., 362, 367, 370, 372–377, 379, 394
Schnur, Roman 83, 121, 228
Scholtyseck, Joachim 449
Schoregge, Herbert 265
Schultes, Karl 130

Schultz, Volkmar 384
Schumann, Marie 376
Schürmann, Friedhelm 450
Schütze, Herbert 150
Schwabedissen, Norbert 87, 275, 450
Schwerdt, Gisela 264
Schwericke, Jürgen 208
Schwickert, Klaus 80, 84, 87f., 91, 119, 252f., 259, 264f., 274, 313, 424, 450
Schwirtz, Herbert 103, 105, 137, 140, 160, 190, 260, 276, 279f., 301, 365, 381, 392, 409
Sell, Barbara von 130
Siedentopf, Heinrich 83, 106, 109, 123, 129, 159
Sohn, Günther 356f., 360, 392–394
Sondermann, Heinrich 67
Stakemeier, Heinrich 62
Stapenhorst, Rudolf 55
Steilmann, Klaus 135, 139f., 145, 149f., 157f., 162, 171f., 175, 192, 194, 196, 199, 203, 214, 218, 325, 333, 357, 364, 377, 401, 438, 453
Steinbicker, Christina 38
Stich, Walter 255, 270
Sticker, Johannes 312
Stratmann, Eckard 371
Stüber, Ernst-Otto 410
Sunderbrink, Bärbel 340

Thieme, Werner 35, 425
Thoben, Christa 360, 391f.
Thomas, Carmen 376, 384
Thränhardt, Dietrich 29
Thunecke, Hans-Heinrich 130
Topp, Erwin 103
Trepper, Friedhelm 160
Türke, Joachim 269

Ullrich, Eberhard 74f., 238, 297

Verba, Sidney 9
Vogel, Bernd 272
Vogt, Fritz 74
Vogt, Hans 81, 89, 94, 257, 262, 275, 313, 339, 450
Voos, Karl 113

Waffenschmidt, Horst 229, 441
Wagener, Frido 22, 63, 92, 129
Wagner, Bernd J. 340
Wagner, Hans 392
Wagner, Johannes Volker 305f., 308f.
Wand, Walter Rudi 367, 375, 377, 379f.
Weber, Werner 59
Wegener, Rolf 271
Weichelt, Rainer 37
Weiden, Peter 356f., 360
Weisbrod, Bernd 40
Weise, Eberhard 208
Wendzinski, Gerhard 391, 393
Werle, Raymund 37
Wersebe, Hilmar von 277
Westphal, Heinz 134f., 162, 193
Wetehof, Hermann 266
Wetterkamp, Werner 88, 184
Weyer, Willi 22f., 44f., 60, 62, 70, 74, 78, 80, 83, 85, 92, 101, 103–105, 115, 142, 146, 153, 155f., 172, 174f., 182, 194, 215, 217f., 223, 226–230, 232–238, 246, 249, 252f., 256, 259, 291, 297, 352, 362, 424, 426f., 442, 455
Wiefel, Bruno 114, 118, 120, 213, 275
Wienen, Horst-Jürgen 402f.
Wiese, Eberhard 208
Wilczok, Ernst 297f.
Wilden, Rita 208
Wilmbusse, Reinhard 393
Winter, Hanns 253f.
Wirtz, Heinz 409
Withoit, Norbert 269, 391
Wittler-Koch, Ruth 391
Wolf, Heinz-Georg 269
Wolfram, Erich 152
Wölk, Margret 279
Worms, Bernhard 74–76, 218f., 240, 359–361, 363, 369–371, 374–376, 391, 394, 398, 427

Zahn, Hans-Hermann 326
Ziegler, Fritz 196
Zöpel, Christoph 371

Ortsregister

Nicht aufgenommen wurden: Deutschland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland und Westfalen sowie die Städte Bielefeld, Bochum, Wattenscheid, Leverkusen und Opladen.

Aachen 48, 60, 67, 73, 78, 81, 176, 179, 188, 198, 201, 205, 215, 234, 242, 293f., 299, 322, 426, 457, 470
Ahaus 324, 469
Alenrath 275
Alpen 203
Altena 469
Altenberg 115
Altendorf 97
Altenhagen 87, 338, 340, 467
Altenlünen 97
Arnsberg 60, 189, 196, 201, 206, 309, 429
Australien 22

Baden-Württemberg 57, 240, 247f., 261, 272, 282, 298, 347, 461
Bad Godesberg 183, 343
Bad Oeynhausen 86
Bad Salzuflen 322
Barmen 54, 223, 290
Bayern 57, 167, 216, 240, 248, 282, 348, 406, 422, 461
Beckum 469
Bedburg-Hau 291, 317
Belgien 22
Berchum 287, 301, 354, 356, 374, 378
Bergisches Land 111
Bergisch Gladbach 120, 223, 242
Bergisch Neukirchen 43, 48, 110f., 113–117, 119f., 211, 213f., 258f., 275f., 287, 296, 304f., 312, 318, 330
Berlin 23, 39, 53f., 100, 158, 223, 282, 316, 318, 362
Bethel 86
Bilstein 290
Bocholt 303, 324f., 350
Bockum-Hövel 152, 191, 202
Bonn 15, 48, 60, 78, 129, 165, 201, 205, 215, 234, 242, 316, 343, 469
Borbeck 58
Borken 201, 325, 469
Bottrop 37, 97, 104, 106f., 109, 123–126, 155, 161, 181, 200, 242, 296–298, 351
Bous 348, 368
Brackwede 77, 79f., 82f., 87, 91, 122, 183, 197f., 263, 265f., 275f., 287, 318, 322f., 326, 328, 337–340, 431, 466
Brake 87, 337f., 340, 467
Brandenburg 45, 404
Bredeney 276
Bremen 282
Brilon 469
Brönninghausen 87
Brühl 165
Buer 54, 174, 307
Burg 251
Bürrig 275
Burscheid 114

Californien 22
Castrop-Rauxel 54, 97, 102, 106, 109, 124, 151f., 154, 158, 160f., 200, 290
Coesfeld 201, 469

Dänemark 21f.
Datteln 104
DDR 5, 23, 398–400, 445
Dellbrück 251
Destel 92
Detmold 60, 123,197, 206, 253, 255, 470
Dinslaken 108, 161, 185, 187, 193, 313
Dormagen 312, 394
Dornberg 87, 265f., 275, 281, 337, 340, 466
Dorsten 127, 354f.
Dortmund 52f., 66f., 82, 95–99, 102, 104, 106f., 109, 151, 154, 161, 167, 170, 172, 189, 200, 205, 225, 240, 242, 281, 379, 429
Duisburg 52, 58, 96f., 99, 102, 104, 106, 109, 127, 154, 161, 184, 186, 200, 203, 217, 223, 225, 242, 251, 276, 290, 301, 318, 325, 349, 354, 356, 360, 374, 378f., 385, 388, 415
Düren 469
Düsseldorf 47, 52, 54, 60, 67, 83, 95, 99, 101–103, 110f., 114, 116f.,120, 122, 126–130, 138, 142–146, 151, 170, 172–176, 183, 185, 187, 190, 195, 199f., 202, 205, 207, 211, 216, 218, 223, 225, 235f., 242, 253, 268, 290, 294, 303, 347, 360, 367, 372, 400, 414, 417, 428–431, 470

Ebbesloh 77
Eckardtsheim 86
Eickel 301
Eifel 90, 126, 153, 293, 361
Eiserfeld 227

Elberfeld 54, 111, 290
Elten 158
Empel 324
Emscher 99f., 102, 296, 298, 307
Engelsburg 316
Enger 37, 83
England 19, 21f., 224
Ennepe-Ruhr 99, 108, 470
Ensdorf 348
Eppendorf 316, 331, 465
Erkrath 322
Eschweiler 268
Essen 52f., 58, 66, 95–99, 102, 104, 106f., 109, 144, 154f., 161, 185, 200, 223–225, 242, 276, 301, 307, 318, 320, 322, 325, 349, 354f., 378f., 418f., 439, 457
Europa 21f., 229
Euskirchen 469
Exertal 295

Finnland 22
Flittard 114
Frankfurt 158, 261
Frankreich 7, 20, 22, 51, 53
Freckenhorst 201
Friedrichdorf 87

Gadderbaum 76, 87, 265, 267, 275, 337, 339f., 466
Gahlen 127
Geilenkirchen-Heinsberg 469
Geldern 201, 469
Gellershagen 76
Gelsenkirchen 52f., 95–99, 104, 106f., 109, 155, 158, 204, 242, 281, 307, 456
Gießen 261, 298, 348, 379
Gladbach 54, 223
Gladbeck 37, 97, 106, 109, 122–126, 129, 154f., 158, 160–162, 165, 189, 200, 296f., 431
Glehn 354f., 374
Grevenbroich 356, 469
Großbritannien 22
Großdornberg 266
Günningfeld 316
Gütersloh 77f., 85, 88f., 91, 201, 299

Hagen 98, 161, 187, 205, 217, 223, 225, 242, 251, 276, 301, 318, 349, 354, 356, 362, 366f., 377–379, 388
Häger 87
Haldern 201, 324
Halle 78, 83, 85f., 183, 469
Hamborn 52, 58, 144, 290
Hamburg 54, 101, 282, 318, 343, 362
Hamm 98, 117, 153, 217, 234, 242, 470
Hannover 62, 348, 405f.
Hattingen 104, 320, 416
Hausberge 294f.
Heepen 87, 197, 265–267, 275, 328, 337, 339f., 466
Heidelberg 124
Heimbach 90, 125, 129f., 244, 293f.
Hellweg 67, 99, 102, 316, 359
Hemer 142, 193
Herbede 104, 158, 160, 165, 320
Herford 37, 201, 316, 469
Herne 52, 97, 102, 104–106, 108f., 122, 152, 154f., 160, 181, 189, 200, 242, 251, 296, 298, 301, 310, 317, 377, 401, 416, 455, 464
Herten 97, 104
Hervest 355
Hessen 38, 57, 204, 216, 239f., 247, 261, 282, 298, 301, 347f., 421f., 461
Hillegoosen 87
Hitdorf 48, 110f., 114, 116, 118, 120, 127f., 214, 275, 318, 321, 330
Hohenlimburg 158, 160f., 176, 187, 202, 276, 301, 318, 326, 354–358, 360f., 364, 370–372, 374, 376–378, 383f., 388, 398, 400, 408–411, 413, 460
Holland 22
Hollen 77
Holtkamp 79
Holzheim 272
Homberg 127, 188, 202, 354, 358, 361, 374
Höntrop 316
Horst 307
Höxter 201, 470
Hürth 205
Hüttental 227, 290, 313

Iserlohn 189, 322
Israel 22
Isselhorst 77
Italien 20, 22

Japan 21f.
Jöllenbeck 80f., 83, 88, 91f., 122, 197, 265, 275, 321, 328, 337, 340, 431, 466
Jülich 193, 469

Kanada 22
Karlsruhe 317, 323
Kassel 261
Katernberg 144
Kelletal 295
Kempen 127, 470

Kettwig 109, 154, 157–161, 163, 184, 200, 276, 301, 307, 318, 325f., 339, 351, 354–361, 364, 370, 374, 378, 388, 392f., 398, 400, 408–411, 413–415, 418f., 439, 451, 457, 460
Kiel 323
Kirchhellen 37, 122–126, 129, 154f., 158, 160f., 163, 184f., 200, 296–298
Kleve 201, 469
Koblenz 39, 323
Köln 40, 46f., 60, 67, 101, 110–114, 116–120, 126–128, 130, 185, 188f., 192, 202, 205, 207–213, 217f., 235, 237, 242, 251f., 276, 301, 317, 349, 354, 360, 363, 377–379, 381, 384, 386, 422, 427f., 433, 457, 470
Korschenbroich 354, 358, 361, 394
Krefeld 127, 205, 223–225, 242, 251, 290, 317, 470
Küppersteg 275

Lahn 261, 298, 348, 421
Lämershagen 87, 338, 340, 467
Langenberg 127
Langendreer 144
Langenfeld 127
Langerfeld 54
Langförde 405
Lashorst 92
Leichlingen 114, 117
Leithe 300
Lemgo 469
Lennep 112
Lennestadt 47, 290, 301
Leopoldshöhe 83
Levern 92
Lippe 37, 46, 48, 60, 65f., 84, 86, 99, 103, 183, 197, 201, 206, 295, 429
Lippstadt 129, 313
London 21, 23, 100
Lörrach 323
Lübbecke 92, 201
Lüdenscheid 15, 228, 322, 469
Lüdinghausen 129, 313, 469
Lünen 97, 106, 109, 160
Lützenkirchen 112, 275, 336

Mainz 178, 323, 365
Manfort 275
Mark 60, 306
Marl 104
Mecklenburg-Vorpommern 45
Meerbusch 47, 126, 128, 290, 366f., 457
Mettmann 99, 172, 409, 413, 415, 418
Millingen 201, 324
Milse 87, 338, 340, 467
Minden 60, 86, 92, 201
Mintard 355
Moers 102, 108, 127, 154, 160f., 163, 184f., 188, 193, 242, 374, 469
Mönchengladbach 54, 128, 200, 202, 223, 225, 242, 250, 276, 298, 301, 322, 349, 353f., 356, 358, 364, 374, 378f., 385f., 415, 470
Monheim 48, 110, 116, 118, 120, 126–129, 158, 199f., 202, 318, 391
Mülheim/Ruhr 52, 66, 96f., 102, 104, 106f., 109, 185, 193, 205, 242, 251, 281, 355
München 101, 318, 396
Münster 54, 67, 75, 90f., 109, 117, 120, 126f., 130, 143, 158f., 170, 172, 202, 204f., 242, 265, 303, 307f., 320, 322f., 328, 351, 407, 422, 429, 470
Münsterland 60, 67, 153

Nächstebreck 54
Nettelstedt 92
Neuenkirchen 406
Neukirchen-Vluyn 290
Neumünster 323
Neuseeland 22
Neuss 52, 118, 142, 242, 272, 290, 322, 374, 394
Neuwied 323
Neviges 202
New York 100
Nideggen 126, 293f.
Niederlande 20, 22
Niedermehnen 92
Niederrhein 60, 127, 158, 185, 229, 291, 324, 374, 470
Niedersachsen 32, 57, 239f., 282, 347–349, 367, 405f., 421f., 461
Niederwupper 336
Niehorst 77
Nievenheim 312
Norf 272
Norwegen 22

Oberbergischer Kreis 469
Oberhausen 22, 52, 63, 66, 96f., 102, 104, 106f., 109, 158, 185, 205, 223, 242, 251
Oberlübbe 92
Ochtrup 201
Odenthal 116
Odentrup 87
Oer-Erkenschwick 290
Oerlinghausen 83
Oldenburg 406
Oldentrup 87, 112

Olpe 469
Osnabrück 414
Österreich 22
Ostheim 189
Ostwestfalen 37, 46–48, 73, 76, 78, 81, 84, 183f., 197, 199, 253, 281, 291, 299, 328, 337, 361

Paderborn 60, 110, 180, 202, 242, 470
Papenburg 406
Paris 100
Porta Westfalica 294
Porz 119, 127, 161, 188, 202, 217f., 276, 301, 326, 354, 356–358, 360f., 364, 371, 377f., 383f., 386, 394, 398, 400, 408–411, 413
Preußen 20, 44, 51–53, 60, 76, 95, 100, 223
Preußisch Oldendorf 92
Pulheim 218

Quelle 79, 337f., 340, 467
Quettingen 275, 336

Ravensberg 60, 337, 340, 466
Recklinghausen 96f., 102, 104, 106, 108f., 122, 124, 142, 152, 155, 242, 296f.
Rees 185, 187, 201, 324, 469
Regensburg 317
Remscheid 114, 116f., 124, 205, 224f., 242, 251
Rheda-Wiedenbrück 291, 297
Rheindorf 112, 290, 330
Rheinhausen 109, 127, 158, 161, 184, 187f., 200, 276, 301, 318, 325, 353f., 356–358, 360f., 364, 373f., 378, 383, 387, 392, 415
Rheinisch-Bergischer Kreis 117, 119f., 188
Rheinkamp 127, 188
Rheinland-Pfalz 23, 25, 38, 57, 240, 247, 272, 282, 345f., 461
Rhein-Wupper-Kreis 48, 110–114, 116f., 120, 305, 324
Rheydt 54, 200, 276, 298, 301, 326, 350, 353–356, 358f., 361, 364, 374, 378, 383–386, 394, 400, 408, 415
Rio de Janeiro 100
Rodenkirchen 202, 218
Rom 100
Rothenuffeln 92
Ruhrgebiet 23, 25, 35, 37, 40, 47–49, 52, 58, 60, 62, 64–67, 94–110, 113, 121, 124, 142f., 145, 153–159, 162, 165, 168, 170, 172, 174, 178–182, 184, 188, 194f., 197, 199–202, 206f., 217f., 223, 231, 235, 240, 250, 259, 272, 296, 328, 351f., 361f., 394, 416, 426, 428f., 431f., 435, 457, 470
Rumeln-Kaldenhausen 127, 188, 356, 373, 378, 383

Saarland 57, 240, 282, 301, 348, 368, 422, 461
Sauerland 60, 67, 110, 143, 206, 290, 470
Schermbeck 127
Schildesche 76, 275, 328, 337f., 340, 467
Schlebusch 112, 117, 275, 290, 330
Schleiden 469
Schleswig-Holstein 38, 45, 57, 240, 247, 282, 421, 461
Schloß Holte-Stukenbrock 77, 291, 299
Schröttinghausen 87
Schwalbach 348
Schweden 21f.
Schweiz 17, 22
Senne I 87, 198, 266, 275, 328, 337f., 340, 450, 467
Sennestadt, Senne II 48, 76, 79–82, 87–94, 123, 128f., 153, 184, 198, 234, 244, 254, 257, 262–265, 267, 275f., 287, 313, 317f., 321, 323, 337–340, 426f., 431–433, 446, 450, 467
Siegen 227, 242, 290, 313, 322, 469
Siegerland 60, 68, 227
Sieker 76
Soest 129, 313, 469
Solingen 112, 117, 242, 251
Sowjetunion 22
Spenge 83
Speyer 92, 106
Sprockhövel 320
Steinbüchel 112, 275, 330
Steinfurt 201, 313, 469
Steinkuhl 331, 465
Stemwede 92
Stieghorst 76, 275
Stiepel 331, 465
Stuttgart 1
Südafrika 22
Sundern 92

Telgte 322
Teutoburger Wald 79, 83, 338, 466
Theesen 87
Tokio 100
Trier 317
Tschechoslowakei 22
Tübingen 38, 323
Twiehausen 92

Ubbedissen 87, 338, 340, 467

Uerdingen 223
Ummeln 79
Unna 102, 108, 233, 469
Unterlübbe 92
USA, Vereinigte Staaten von Amerika 19–22, 224

Vechta 406
Viersen 46, 127, 470
Villingen-Schwenningen 261, 298
Vilsendorf 87
Vingst 189
Voerde 158, 160f.

Walsum 160, 163, 186
Wanne-Eickel 15, 54, 97, 102, 104–109, 124, 152, 154f., 158, 160–163, 181, 189, 200, 290, 296, 298, 301, 310, 323f., 350f., 377, 401, 455, 464
Warburg 202
Warendorf 201, 469
Weimar 53f., 56, 61, 78, 95, 98, 112, 133, 237, 272
Werden 276
Wermelskirchen 111
Wesel 161, 229
Wesseling 47, 126, 128f., 202, 218, 470
Westenfeld 301
Westerholt 97
Wetzlar 261, 298, 348
Wickrath 200, 202, 298, 301, 353f., 356, 358f., 361, 364, 374, 378, 383, 386, 394, 408, 415
Wiedenbrück 77, 183, 470
Wiesdorf 111f., 115, 117, 275, 290, 305, 330, 449
Witten 98, 104, 106–109, 124, 180, 187, 189, 202, 242, 416
Witzhelden 114
Wulfen 158, 354f., 358, 361, 374
Wuppertal 54f., 128, 205, 223, 225, 242, 470

Züschen 176