

Walter Bückmann

**Probleme
der
Verwaltungsreform**

Im Gebiet zwischen
Emscher und Lippe

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<u>Teil I: Die Neugliederung der Gemeindeebene im Lande Nordrhein-Westfalen</u>	1
I. Die Grundlagen der kommunalen Neugliederung	3
1. Die Ausgangssituation der Verwaltungsreform	3
2. Die Disharmonie von Gemeindegliederung und Gemeindeaufgaben	4
3. Die Überbrückung mit dem Instrumentarium der interkommunalen Zusammenarbeit	6
4. Die Überbrückung durch die gesellschaftliche Entwicklung	7
5. Die Schlußfolgerung	7
II. Die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen	9
1. Die Neugliederungsgutachten für das Land	9
2. Die Änderung der Gemeindeordnung	9
3. Die Neugliederungsgesetzgebung im Landtag	11
III. Die Begründung der Notwendigkeit einer Neugliederung der Gemeindeebene	12
1. Der sozialstaatliche Gesichtspunkt	12
2. Der Gesichtspunkt der Raumordnung	14
a) Notwendigkeit und Ziele der Raumordnung	14
b) Die Konzeption der Raumordnung	15
c) Der Begriff des zentralen Ortes	17
d) Der zentrale Ort nach Isbary	19
e) Die Transponierung des Systems von Isbary auf das Land Nordrhein-Westfalen	22
f) Die Bedeutung der zentralörtlichen Gliederung im Ballungsbereich	24

	Seite
3. Der volkswirtschaftliche Gesichtspunkt	26
a) Die Prüfung wirtschaftlicher Betriebsgrößen	26
b) Die kommunale Körperschaft als Faktor der Wirtschaftsförderung	27
4. Finanzwirtschaftliche Erwägungen	28
5. Verwaltungstechnische Gesichtspunkte	29
6. Kommunalpolitische Erwägungen	32
IV. Kommunale Zusammenschlüsse im Rahmen der Neugliederung	34
1. Die organisatorische Hauptaufgabe der Verwaltungsreform	34
2. Die zwischengemeindliche Zusammenarbeit	34
3. Der Zusammenschluß zum Amt oder zu Gesamtgemeinden	38
4. Die Bildung von Groß- oder Einheitsgemeinden und ihre Zulässigkeit	41
5. Das Leitbild der Neugliederung	43
V. Die Gutachten A, B und C	44
1. Die Vorschläge des Gutachtens A	44
2. Die Vorschläge des Gutachtens B	45
3. Die Vorschläge des Gutachtens C	48
<u>Teil II: Die kommunale Neugliederung des Raumes Dinslaken - bisherige Entwicklung und Diskussion</u>	51
I. Die Verwaltungsgeschichte des Raumes Dinslaken	53
1. Die Entwicklung bis zum 20. Jahrhundert	53
2. Die weitere Entwicklung bis zur preußischen Gebietsreform	55
3. Dinslaken in der preußischen Gebietsreform	57
4. Das Schluchtmann-Gutachten	57

	Seite
5. Die Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg	60
6. Die Zentralisation beim Landkreis Dinslaken	63
II. Die gegenwärtige Diskussion über die Neugliederung Dinslakens	65
1. Ausgangslage	65
2. Der Stand der Diskussion über den Zusammenfassungsvorschlag der Stadt Dinslaken	65
III. Der Gliederungsvorschlag der Stadt Dinslaken und seine Begründung	68
1. Die "dezentralisierte Einheitsgemeinde"	68
2. Der Vorschlag als Kompromißformel	68
3. Die Ortschaftsverfassung nach der alten Fassung der Gemeindeordnung	70
4. Die Ortschaftsverfassung in der parlamentarischen Beratung	70
a) Der Wortlaut der von der Landesregierung vorgeschlagenen Neufassung	70
b) Die Begründung der Neufassung	72
c) Das Ergebnis der parlamentarischen Beratung	73
5. Die Ortschaftsverfassung nach dem neuen Recht	74
a) Der Wortlaut des neuen Gesetzes	74
b) Die Auslegung der Neufassung	75
c) Die Auffassung der Gutachterkommission und der Landesregierung zur Ortschaftsverfassung	77
IV. Neugliederungsvorschläge für den Landkreis Dinslaken	78
1. Der Vorschlag Isbarys	78
2. Der Vorschlag des Gutachtens Stern-Püttner	79
3. Der Vorschlag des Gutachtens B	80
4. Der Vorschlag des Landkreises Moers	81

	Seite
5. Die Konzeption der Stadt Duisburg	83
6. Die Auffassung der Stadt Wesel	88
<u>Teil III: Die Struktur des Raumes Dinslaken</u>	91
I. Das Neugliederungsgebiet	93
1. Abgrenzung	93
2. Naturräumliche Gliederung	93
II. Strukturdaten	95
1. Wirtschaftsstruktur	95
a) Die Lage des Landkreises Dinslaken im größeren Wirtschaftsraum	95
b) Die Arbeitsmarktverflechtungen mit angrenzenden Wirtschaftsräumen	96
c) Die Wirtschaftskraft des Raumes Dinslaken	99
d) Das Arbeitsplatzangebot im Landkreis Dinslaken	102
e) Der Landkreis Dinslaken als einheitlicher Wirtschaftsraum	105
2. Verkehrsstruktur	106
a) Die Lage im überörtlichen und überregionalen Verkehrsnetz	106
b) Die Leistungsfähigkeit der inneren Verkehrsverbindungen	108
3. Einwohnerzahlen und Bevölkerungsentwicklung	109
4. Bevölkerungsdichte	111
5. Siedlungsstruktur	112
a) Walsum und Dinslaken	113
b) Der Raum des Amtes Gahlen	114
c) Voerde	114

	Seite
6. Verwaltungsstruktur	115
III. Stand der Aufgabenerfüllung	118
1. Bauleitplanung	118
2. Schulwesen	119
a) Der Bestand an Schulen im Landkreis Dinslaken und der zukünftige Schulraum- bedarf	119
b) Die Leistungsfähigkeit der Bildungsein- richtungen	121
c) Die Auswirkungen einer Neugliederung auf das Schulwesen	123
3. Kulturwesen	124
4. Sozialwesen	127
5. Gesundheitswesen	128
6. Jugendwesen	131
7. Einkaufswesen	132
8. Fernwärmeversorgung	133
9. Gasversorgung	135
10. Wasserversorgung	136
11. Abwasserbeseitigung	137
12. Müllbeseitigung	139
<u>Teil IV: Die raumordnerischen Entwicklungsziele für Dins- laken und ihre Auswirkungen für die Neuordnung</u>	141
I. Die landes- und regionalplanerischen Entwick- lungsziele	143
1. Das Landesentwicklungsprogramm	143
2. Die Planungsziele des Landesentwicklungs- programms	144

	Seite
a) Die Aufgabe der Ordnung	144
b) Die Aufgabe der Sicherung	144
c) Die Aufgabe der Förderung	145
3. Die Entwicklungsschwerpunkte	145
4. Die Einstufung Dinslakens	146
5. Der Gebietsentwicklungsplan	146
a) Förderung der Entwicklungsmöglichkeiten für Wirtschaft und Siedlung	147
b) Ansatzpunkte zur Bildung regionaler Zentren	147
c) Verkehrserschließung	148
6. Das Entwicklungsprogramm Ruhr	148
7. Die Folgerungen aus dem Entwicklungsprogramm für Dinslaken	150
II. Die kommunalen Entwicklungsziele	152
1. Die Entwicklung einer Großstadt Dinslaken	152
2. Die Bildung einer funktionsgerechten Mittelstadt Dinslaken	154
III. Die Entwicklungsziele der benachbarten Großstädte	158
1. Die Vorteile einer Eingemeindung von Teilen des Landkreises Dinslaken nach Duisburg	158
2. Die Nachteile einer solchen Eingemeindung	158
a) Die Entlastungsfunktion des benachbarten Mittelzentrums	158
b) Die Infrastruktur	160
c) Das Bestreben ständigen Wachstums	160
d) Die Industrieansiedlungsflächen	160
e) Die Wohnsiedlungsflächen	161

	Seite
<u>Teil V: Die kommunale Neugliederung des Raumes Dinslaken</u> <u>- Zusammenfassung und Folgerungen -</u>	163
I. Aus dem Teil I - den allgemeinen Gründen der Gebietsreform	165
1. Der sozialstaatliche Gesichtspunkt	165
2. Der raumordnerische Gesichtspunkt	165
3. Der volkswirtschaftliche Gesichtspunkt	165
4. Weitere allgemeine Gesichtspunkte	165
II. Aus der Verwaltungsgeschichte und der bisherigen Entwicklung der Reformdiskussion in Dinslaken	167
1. Die geschichtliche Begründung	167
2. Das Schluchtmann-Gutachten	167
3. Die präjudiziellen Vorentscheidungen	167
III. Aus der Struktur des Raumes Dinslaken und dem Stand der Aufgabenerfüllung	168
1. Der einheitliche Wirtschaftsraum	168
2. Die positive wirtschaftliche Entwicklung des Wirtschaftsraumes	168
3. Die Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur	168
4. Die Bauleitplanung	169
5. Das Schulwesen	169
6. Das Kulturwesen	169
7. Das Krankenhauswesen	170
8. Die zentralisierten Aufgaben	170
9. Die zentrale Erfüllung von Versorgungsaufgaben	170
IV. Aus der zentralörtlichen Lage Dinslakens im Lippe-Emscher-Gebiet	171
1. Die große Lösung im Rahmen der landes- und regionalplanerischen Entwicklungsziele	171

	Seite
2. Die kleine Lösung	171
3. Die Eingemeindung des Raumes Dinslaken	172
V. Folgen der großen und der kleinen Dinslakener Lösung für die Neugliederung der Landkreise im Niederrhein-Bezirk	173
1. Die große Lösung	173
2. Die kleine Lösung	173
A n h a n g	
Anlage 1 - Schluchtmann, Der Landkreis Dinslaken und die Neugliederung der Verwaltungsbezirke im Regierungsbezirk Düsseldorf	177
Anlage 2 - Richter, Wirtschaftliche Entwicklung und Strukturwandel des Landkreises Dinslaken	209
Anlage 3 - Krebs, Stadt-Landkreis-Stadtlandkreis	223

ZUM GELEIT

In den Jahren 1928/29 hat das Land Preußen im Ruhrkohlenbezirk eine "kommunale Neuregelung" durchgeführt, die inzwischen in die Geschichte eingegangen ist. Es hat damals zwischen den von der "Eingemeindung" betroffenen Verwaltungen erregte Auseinandersetzungen gegeben und von allen Seiten ist mit sachlich begründeten Gutachten das Für und Wider erörtert worden.

Es kann wohl gesagt werden, daß die Entscheidung des preußischen Landtages sich nicht in jedem Falle gut für die von den Maßnahmen betroffene Bevölkerung ausgewirkt hat. Sogar bis in die Jahre nach dem letzten Weltkrieg hinein hat es mancherorts Bestrebungen gegeben, die darauf abzielten, die alten kommunalen Zustände vor dem Jahre 1929 wieder herzustellen.

Von der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen ist auf der Grundlage der Gutachten A, B und C über die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen der vom Landtag berufenen Sachverständigenkommission nunmehr eine neue, viel weiter reichende Verwaltungsreform eingeleitet worden. Es ist verständlich, daß diese Maßnahme nicht nur die von der Reform betroffenen Verwaltungsorgane, sondern auch breite Bevölkerungskreise zu einer Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der Sachverständigenkommission und des Innenministers auf den Plan gerufen hat.

Die Notwendigkeit einer Gebietsreform zur Verbesserung der Verwaltungsstruktur wird von keiner Seite in Abrede gestellt. Jedoch gibt es nicht immer nur eine eindeutige Lösung der Probleme und aus lokaler Sicht ist gegen sogenannte überörtliche Gutachten mancherlei einzuwenden. Besonders hart wird die Diskussion von den Stellen geführt, die, nicht immer ganz freiwillig, in größere Gemeinschaften eingeordnet werden sollen.

Der I. Beigeordnete der Stadt Dinslaken, Herr Dr. Bückmann, hat zu der geplanten Verwaltungsreform im Landkreis Dinslaken ein Gutachten erarbeitet, das weit über die kommunalpolitischen Fragen hinausgreift. In ihrer geschichtlichen Darstellung bei der weitgehenden Berücksichtigung aller mitbetroffenen Randzonen ist diese Arbeit geeignet, die Vielschichtigkeit der Probleme der Verwaltungsreform in dieser wichtigen industriellen Randzone des Reviers unter den verschiedensten Aspekten zu erkennen. Jetzt gilt es für die Politiker, auf Grund dieser Erkenntnisse klare Entscheidungen zu treffen.

Im Jahre 1929 konnte der damalige Landrat des Kreises Dinslaken, Schluchtmann, durch ein heute nur noch wenig bekanntes Gutachten die Einheit des Kreises erhalten. In einer zukunftsweisenden Darstellung hat er die wirtschaftliche Entwicklung des Kreises vorausgesehen.

Anknüpfend an alle bisher unterbreiteten Gutachten, durch eine kritische Untersuchung auch des Landesentwicklungsplanes und des Gebietsentwicklungsplanes des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk wird von Bückmann mit einem überzeugenden Material die Funktion der Stadt Dinslaken als Zentralort in dem Gebiet zwischen Emscher und Lippe herausgestellt.

Die Gefahr, die der Einheit des Kreises Dinslaken von den beiden zentralen Polen im Süden (Duisburg) und Norden (Wesel) droht, ist gut erkannt und aufgezeigt worden.

In kluger Abwägung des Für und Wider aller Lösungsmöglichkeiten der kommunalen Probleme wird der großen Lösung, dem Zusammenschluß zu einer Großstadt Dinslaken, der Vorzug gegeben. Aber ebenso klar werden auch Alternativlösungen untersucht.

Wer wie der Herausgeber bewußt die preußische Verwaltungsreform von 1929 mitgemacht hat und weiß, von welchen Zufälligkeiten oft bedeutsame Entscheidungen abhängen, kann nur hoffen, daß alle Kommunalpolitiker die vorliegende Arbeit sorgfältig studieren. Es ist ein Trugschluß zu glauben, daß man nicht in irgendeiner Weise von der kommunalen Verwaltungsreform betroffen wird. Es ist vorteilhafter, sich vorher mit allen Möglichkeiten vertraut zu machen und freiwillig das kleinere Übel zu wählen.

Als Herausgeber habe ich die Arbeit von Herrn Dr. Bückmann gerne in die Schriftenreihe der Heimatvereine des Kreises Dinslaken aufgenommen. Sie schlägt ein Kapitel der gegenwärtigen Geschichte des Kreises auf, das für die Zukunft unseres Raumes mitgestaltend wird.

Durch die zahlreichen wichtigen Anlagen wird das Buch zu einem Quellenwerk, auf das man später einmal dankbar zurückgreifen wird.

Dinslaken, im Oktober 1969

Rudolf Stampfuß

LITERATURVERZEICHNIS

- BAHRO Die Bezirks- und Ortschaftsverfassung
in Gemeinderecht und Gemeindepraxis,
in: Die Gemeinde 1966, S. 22 f.
zit: Bahro, Ortschaftsverfassung.
- BERKENHOFF Die kreisangehörige Stadt als versorgungswirtschaftlicher
Leistungsträger, Vortrag auf der Tagung der Landesgruppe
NW des VKU am 29. Oktober 1968 in Köln
zit: Berkenhoff, Leistungsträger.
- Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen,
Stuttgart 1965
zit: Berkenhoff, Kommunalverfassung.
- Der Stand der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen,
in: Mitteilungen des NW Städtebundes vom 20. 12. 1966,
S. 288 ff.
zit: Berkenhoff, Verwaltungsreform.
- BRENKEN-SCHEFER Handbuch der Raumordnung und Landes-, Regional-,
Orts- und Fachplanung, Köln 1966
zit: Brenken-Schefer, Handbuch.
- BÜCKMANN Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen,
Köln 1965
zit: Bückmann, Kommunalverfassung.
- DITTGEN Götterswickerhamm-Goersicker,
in: Heimatkalender für den Landkreis Dinslaken 1963,
S. 57 ff.
zit: Dittgen, Götterswickerhamm.
- Bewegte Zeit, Dinslaken 1959
zit: Dittgen, Zeit.