

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 56

Erfolg der Territorialreform

Auswirkungen der territorialen Neugliederung der Gemeinden
in ausgewählten Kreisen Nordrhein-Westfalens

Von

Volkhard Wrage



Duncker & Humblot · Berlin

VOLKHARD WRAGE

Erfolg der Territorialreform

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 56

Erfolg der Territorialreform

Auswirkungen der territorialen Neugliederung der Gemeinden
in ausgewählten Kreisen Nordrhein-Westfalens

Von

Dr. Volkhard Wrage



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk

Alle Rechte vorbehalten

© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1975 bei Berliner Buchdruckerel Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03441 4

Vorwort

Die wissenschaftliche Beurteilung der Auswirkungen der kommunalen Neugliederung ist schwierig und aktuell. Die von Dr. *Volkhard Wrage* vorgelegte Schrift leistet dazu einen Beitrag, der in erster Linie in der Auswahl und Systematisierung der Untersuchungsfragen, in der Durchführung der empirischen Erhebung in den ausgewählten Gemeinden, in der Aufstellung eines Maßstabssystems und in der Durchführung einer quantifizierten verwaltungswissenschaftlichen Nutzwertanalyse liegt. Die Methode der Maßstabsaufstellung, ihrer Gewichtung und Operationalisierung war zur Vorbereitung der kommunalen Neugliederung zwar bereits bekannt; dem Verfasser ist jedoch durch die Anwendung der „fiktiven Vergangenheit“ und durch die Aufstellung eines eigenen „Maßstabssets“ eine Fortentwicklung der Methode für das „Messen“ bereits abgeschlossener kommunaler Territorialreformen gelungen.

Die ausgewählten Kreise Siegen, Unna und Lemgo waren wegen der hier bereits in den Jahren 1966/69 stattgefundenen gemeindlichen Neugliederungen besonders günstige Untersuchungsräume. Hier konnten die Auswirkungen der Gemeindereform in gewissem Umfange exemplarisch studiert werden, denn es handelte sich im Kreis Lemgo um sehr kleine Gemeinden in ländlichen Zonen ohne frühere Ämterverfassung, im Kreis Unna um Gemeinden in der Ballungsrandzone und im Kreis Siegen um städtische Verflechtungsgebiete, wobei im Kreis Siegen noch der Fall der Rückkehr einer früher kreisfreien Stadt in den Kreis beobachtet werden konnte.

Bei dem Ansatz der „fiktiven Vergangenheit“ bleibt es natürlich fraglich, inwieweit es möglich ist, die eindeutige Zuordnung der Veränderungen zu der Ursache „territoriale Neugliederung“ herauszukristallisieren. Dennoch dürften die Ergebnisse der Untersuchung nach der angewandten quantitativen Methode zutreffender und insbesondere nachvollziehbarer sein als nach dem üblichen Vorgehen der verbalen Wertung.

Gegenüber der vielfach vorgebrachten unrealistischen Hoffnung auf eine „billigere Verwaltung“ ist es erfreulich, daß eindeutig zum Ausdruck kommt, daß von wissenschaftlicher Seite und von den Sachverständigen-Kommissionen vor der Neugliederung nicht der Eindruck erweckt worden ist, daß eine Verbilligung zu erwarten sei. So ist es denn auch ein wichtiges Ergebnis der Untersuchung, daß offenbar kurzfristig vorweisbare Erfolge von der Territorialreform nicht zu erwarten sind

und daß es deshalb notwendig erscheint, den räumlichen Zuschnitt der kommunalen Verwaltungseinheiten nunmehr für mehrere Jahrzehnte möglichst konstant zu halten. Im Laufe dieser Zeit werden sich Übergangsschwierigkeiten, die deutlich aus der Untersuchung hervorgehen, nicht mehr auswirken. Aller Voraussicht nach ist eines der Ergebnisse der Territorialreform eine wesentlich höhere Zahl von hauptamtlichem Personal in den ländlichen Kommunalverwaltungen. Die dadurch entstehenden höheren Kosten werden — so ist zu hoffen — mittel- und langfristig durch überproportionale Leistungen der Verwaltung für den Bürger mehr als ausgeglichen.

Nur durch die großzügige Hilfe der Stiftung Volkswagenwerk war es möglich, die Kosten der im Rahmen der Untersuchung notwendigen empirischen Erhebung und des Druckes zu decken; dafür möchte ich der Stiftung Volkswagenwerk herzlich danken.

Speyer, im Juni 1975

Frido Wagener

Vorbemerkung des Verfassers

Die vorliegende Schrift ist als Dissertation im Frühjahr 1974 an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer eingereicht worden. Die Arbeit konnte nur durch die Förderung, Unterstützung und Mithilfe zahlreicher Personen und Institutionen zustande kommen. Dafür habe ich insbesondere zu danken

- Herrn Professor Dr. *Frido Wagener* für die grundsätzliche Themenstellung und die maßvoll kritische Begleitung des Forschungsvorhabens,
- der Universität Bielefeld für die Gewährung eines Promotionsstipendiums,
- der Stiftung Volkswagenwerk für die großzügige Förderung mit Forschungsmitteln und einem Druckkostenzuschuß,
- vielen Verwaltungsangehörigen und den Leitungen der Gemeinde-, Stadt- und Kreisverwaltungen in den Untersuchungsräumen für die Mithilfe bei der Datenbeschaffung und für kritische Diskussionen,
- nicht zuletzt aber meiner Frau, die mir die Rolle des „Forschers“ zugestand und die Erstellung des Maschinenskripts weitgehend abnahm.

Die Untersuchung ist für die Veröffentlichung in der Schriftenreihe der Hochschule Speyer nur in wenigen Details geändert bzw. ergänzt worden. Die Datenerfassung wurde im wesentlichen mit dem Jahr 1972 abgeschlossen, so daß u. a. die Ergebnisse des 2. Neugliederungsprogramms in Nordrhein-Westfalen nicht berücksichtigt worden sind.

Bremen, im Januar 1975

Dr. Volkhard Wrage

Inhaltsverzeichnis

<i>Ergebnisse der Untersuchung in Leitsätzen</i>	1
1. <i>Thematische Übersicht und eingrenzende Erläuterungen</i>	7
1.1. Auswirkungen der Territorialreform	8
1.11. Finanzielle Auswirkungen	9
1.111. Auswirkungen im Gemeindehaushalt	9
1.112. Auswirkungen für den Gemeindebürger	9
1.12. Personelle Auswirkungen	10
1.13. Auswirkungen auf die Leistungserbringung	10
1.14. Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung	11
1.2. Untersuchungsräume	11
1.3. Untersuchungszeitraum	24
1.4. Ziele der Untersuchung	25
1.5. Methoden der Projektdurchführung	27
1.51. Fiktive Vergangenheit	27
1.52. Arbeitsschritte	29
1.53. Maßstabsset	31
1.6. Erschwernisse bei der Projektdurchführung	34
2. <i>Finanzielle Situation der Gemeinden und Kreise</i>	37
2.1. Bestandsaufnahme	37
2.11. Kurzbeschreibung der Gemeinden	38
(1) Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern	38
(2) Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern	40
(3) Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern	45
(4) Gemeinden von mehr als 35 000 Einwohnern	49
2.12. Gemeindehaushalt	51
2.121. Gesamtausgaben	53
(1) Erste Gemeindegruppe	53

(2) Zweite Gemeindegruppe	54
(3) Dritte Gemeindegruppe	54
(4) Vierte Gemeindegruppe	56
(5) Kreise	56
(6) Zwischenergebnis	56
2.122. Randbedingungen	58
2.1221. Beschlüsse der Altgemeinden	58
(1) Erste Gemeindegruppe	58
(2) Zweite Gemeindegruppe	59
(3) Dritte Gemeindegruppe	64
(4) Vierte Gemeindegruppe	65
(5) Zwischenergebnis	67
2.1222. Veränderungen als Folge der Neuordnung	67
(1) Erste Gemeindegruppe	67
(2) Zweite Gemeindegruppe	68
(3) Dritte Gemeindegruppe	71
(4) Vierte Gemeindegruppe	71
(5) Zwischenergebnis	74
2.123. Personalausgaben	75
(1) Erste Gemeindegruppe	75
(2) Zweite Gemeindegruppe	77
(3) Dritte Gemeindegruppe	81
(4) Vierte Gemeindegruppe	82
(5) Kreise	84
(6) Zwischenergebnis	85
2.13. Kommunale Abgaben	86
(1) Realsteuerhebesätze	86
(2) Hundesteuersätze	86
(3) Müllabfuhrgebühren	87
2.2. Zwischenergebnis	87
2.21. Nicht ausreichende Bewertungsgrundlagen	87
2.22. Finanzielle Auswirkungen	89

3.	<i>Verwaltungspersonal</i>	92
3.1.	Bestandsaufnahme	92
3.11.	Veränderungen der Personaldichte	92
	(1) Definition des Begriffs „Personaldichte“	92
	(2) Erste Gemeindegruppe	92
	(3) Zweite Gemeindegruppe	93
	(4) Dritte Gemeindegruppe	95
	(5) Vierte Gemeindegruppe	96
	(6) Kreise	97
	(7) Zwischenergebnis	98
3.12.	Personalstärke ausgewählter Einzelabteilungen der Gemeindeverwaltungen	98
	(1) Abgrenzung der Begriffe „Haupt-“, „Finanz-“ und „Bauverwaltung“	98
	(2) Erste Gemeindegruppe	99
	(3) Zweite Gemeindegruppe	100
	(4) Dritte Gemeindegruppe	100
	(5) Vierte Gemeindegruppe	102
	(6) Zwischenergebnis	104
3.13.	Personalveränderungen ausgewählter Einzelabteilungen der Kreisverwaltungen	104
	(1) Kreis Lemgo	104
	(2) Kreis Siegen	105
	(3) Kreis Unna	108
	(4) Zwischenergebnis	109
3.2.	Bewertung der personellen Entwicklung	109
3.21.	Maßstäbe der Bewertung	110
3.211.	Entwicklung der Maßstäbe	110
3.212.	Gliederung der Maßstäbe	112
3.213.	Operationalisierung und Skalierung der Maßstäbe	114
	(1) Allgemeine Bewertungsskala	114
	(2) Durchführung der Operationalisierung und Skalierung	114
3.22.	Durchführung der Bewertung	118

3.3.	Zwischenergebnis	118
3.31.	Interpretation der Wertungstabelle	118
3.32.	Personelle Auswirkungen	123
4.	<i>Qualität der Verwaltungsleistung der Gemeinden</i>	124
4.1.	Veranstaltungskraft als Ausdruck der Leistungsfähigkeit	124
4.2.	Bestandsaufnahme	127
4.21.	Kommunale Infrastruktur	127
4.211.	Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern	127
	(1) Dörentrup	127
	(2) Leopoldshöhe	129
	(3) Rhynern	130
	(4) Uentrop	132
4.212.	Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern	134
	(1) Bönen	134
	(2) Burbach	135
	(3) Extertal	136
	(4) Freudenberg	139
	(5) Fröndenberg	140
	(6) Hilchenbach	141
	(7) Holzwickede	142
	(8) Kalletal	143
	(9) Neunkirchen	146
	(10) Oerlinghausen	148
	(11) Wilnsdorf	151
4.213.	Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern	154
	(1) Eiserfeld	154
	(2) Kreuztal	157
	(3) Netphen	158
4.214.	Gemeinden von über 35 000 Einwohnern	160
	(1) Bad Salzuflen	160
	(2) Bergkamen	162
	(3) Hüttental	163

(4) Kamen	164
(5) Lemgo	166
(6) Siegen	168
(7) Unna	170
4.215. Zwischenergebnis	172
4.22. Planungskapazität am Beispiel der Bauleitplanung	173
(1) Erste Gemeindegruppe	173
(2) Zweite Gemeindegruppe	174
(3) Dritte Gemeindegruppe	180
(4) Vierte Gemeindegruppe	183
(5) Zwischenergebnis	188
4.23. EDV-Benutzung	189
(1) Gebietsrechenzentren	189
(2) Erste Gemeindegruppe	190
(3) Zweite Gemeindegruppe	190
(4) Dritte Gemeindegruppe	192
(5) Vierte Gemeindegruppe	192
(6) Zwischenergebnis	192
4.24. Exkurs: Innovationsfähigkeit des Verwaltungspersonals	193
4.3. Bewertung der Entwicklung der Leistungserbringung	194
4.31. Maßstäbe der Bewertung	194
4.311. Entwicklung der Maßstäbe	195
4.312. Gliederung der Maßstäbe	197
4.313. Operationalisierung und Skalierung der Maßstäbe	198
4.32. Durchführung der Bewertung	206
4.4. Zwischenergebnis	207
4.41. Interpretation der Wertungstabelle	207
4.42. Auswirkungen auf die Leistungserbringung des Verwaltungsapparats	211

5.	<i>Kommunale Selbstverwaltung</i>	214
5.1.	Bestandsaufnahme	214
5.11.	Aufgabenverteilung	215
	(1) Erste Gemeindegruppe	215
	(2) Zweite Gemeindegruppe	217
	(3) Dritte Gemeindegruppe	219
	(4) Vierte Gemeindegruppe	220
	(5) Zwischenergebnis	221
5.12.	Ratsmitglieder	222
5.13.	Sachkundige Bürger	222
	(1) Erste Gemeindegruppe	223
	(2) Zweite Gemeindegruppe	223
	(3) Dritte Gemeindegruppe	224
	(4) Vierte Gemeindegruppe	225
	(5) Zwischenergebnis	225
5.14.	Ehrenamtliches Element	227
	(1) Erste Gemeindegruppe	227
	(2) Zweite und dritte Gemeindegruppe	227
	(3) Vierte Gemeindegruppe	227
	(4) Zwischenergebnis	231
5.15.	Information der Gemeindebürger	231
	(1) Erste Gemeindegruppe	231
	(2) Zweite Gemeindegruppe	233
	(3) Dritte Gemeindegruppe	238
	(4) Vierte Gemeindegruppe	239
	(5) Zwischenergebnis	242
5.2.	Bewertung der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung ...	243
5.21.	Maßstäbe der Bewertung	243
5.211.	Entwicklung der Maßstäbe	244
5.212.	Gliederung der Maßstäbe	245
5.213.	Operationalisierung und Skalierung der Maßstäbe	246

5.22.	Durchführung der Bewertung	250
5.3.	Zwischenergebnis	250
5.31.	Interpretation der Wertungstabelle	250
5.32.	Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung	251
6.	<i>Fazit der territorialen Neugliederung</i>	256
6.1.	Zusammenfassung der Bewertungen der Entwicklung seit der Neugliederung	256
6.11.	Gewichtung des Reformmaßstabs	256
	(1) Erste Gliederungsebene (Gesamtmaßstab)	256
	(2) Zweite Gliederungsebene	257
	(3) Dritte Gliederungsebene	257
	(4) Vierte Gliederungsebene	258
	(5) Fünfte Gliederungsebene	259
	(6) Sechste Gliederungsebene	259
6.12.	Zusammenfassende Bewertung	261
6.2.	Ergebnisse der Untersuchung	261
6.21.	Bisheriger Erfolg der territorialen Neugliederung	262
6.211.	Einstufung der Bewertungsergebnisse	262
6.212.	Zusammenfassung der Leitsätze	265
6.22.	Verallgemeinerung der Ergebnisse	266
6.221.	Zulässigkeit der Verallgemeinerung	266
6.222.	Brauchbarkeit des Reformmaßstabs	266
6.23.	Sinn der Neugliederung	267
	<i>Anhang</i>	269
	Tabellen A 1 - 36	271
	Anlagen 1 - 8	307
	Quellen- und Literaturverzeichnis	317

Verzeichnis der Tabellen im Text

Tab. 1: Verwaltungsstruktur der Kreise Lemgo, Siegen und Unna	14
Tab. 2: Struktur der Ämter in den Kreisen Siegen und Unna	15
Tab. 3: Gemeindegrößenextreme	16
Tab. 4: Gemeindegrößenklassen	17
Tab. 5: Untersuchungszeiträume	25
Tab. 6: Einwohner, Fläche und Bevölkerungsdichte der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern und Angaben der Landesplanung	41
Tab. 7: Einwohner, Fläche und Bevölkerungsdichte der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern und Angaben der Landesplanung	46
Tab. 8: Einwohner, Fläche und Bevölkerungsdichte der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern und Angaben der Landesplanung	48
Tab. 9: Einwohner, Fläche und Bevölkerungsdichte der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern und Angaben der Landesplanung	52
Tab. 10: Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern (bereinigte Veränderungsrate, Anteil am ordentlichen Haushalt)	78
Tab. 11: Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern (bereinigte Veränderungsrate, Anteil am ordentlichen Haushalt)	80
Tab. 12: Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern (bereinigte Veränderungsrate, Anteil am ordentlichen Haushalt)	82
Tab. 13: Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern (bereinigte Veränderungsrate, Anteil am ordentlichen Haushalt)	84
Tab. 14: Personalentwicklung in Einzelabteilungen der Kreisverwaltung Lemgo 1968 - 1969	106
Tab. 15: Personalentwicklung in Einzelabteilungen der Kreisverwaltung Siegen 1966 - 1969	107
Tab. 16: Personalentwicklung in Einzelabteilungen der Kreisverwaltung Unna 1967 - 1968	108
Tab. 17: Allgemeine Bewertungsskala (Schlüssel)	114
Tab. 18: Bewertung der personellen Entwicklung der Gemeinden mittels Wertungsziffern	120
Tab. 19: Bewertung der Entwicklung der Leistungserbringung mittels Wertungsziffern	208
Tab. 20: Ehrenamtliches Element der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern	226
Tab. 21: Ehrenamtliches Element der Gemeinden von 12 000 bis unter 35 000 Einwohnern	228
Tab. 22: Ehrenamtliches Element der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern	230
Tab. 23: Bewertung der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung mittels Wertungsziffern	252
Tab. 24: Realisierung des Reformmaßstabs und seiner Teilmaßstäbe	263

Verzeichnis der Tabellen im Anhang

A 1	Ausgabevolumen des ordentlichen Haushalts der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern (DM/Einwohner, relative Veränderungsrate)	271
A 2	Ausgabevolumen des ordentlichen Haushalts der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern (DM/Einwohner, relative Veränderungsrate)	272
A 3	Ausgabevolumen des ordentlichen Haushalts der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern (DM/Einwohner, relative Veränderungsrate)	273
A 4	Ausgabevolumen des ordentlichen Haushalts der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern (DM/Einwohner, relative Veränderungsrate)	274
A 5	Ausgabevolumen des ordentlichen Haushalts der Kreise (DM/Einwohner, relative Veränderungsrate)	275
A 6	Gesamtausgaben im Personalbereich der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern (DM/Einwohner, Anteil am ordentlichen Haushalt)	276
A 7	Gesamtausgaben im Personalbereich der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern (DM/Einwohner, Anteil am ordentlichen Haushalt)	277
A 8	Gesamtausgaben im Personalbereich der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern (DM/Einwohner, Anteil am ordentlichen Haushalt)	278
A 9	Gesamtausgaben im Personalbereich der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern (DM/Einwohner, Anteil am ordentlichen Haushalt) ...	279
A 10	Gesamtausgaben im Personalbereich der Kreise (DM/Einwohner, Anteil am ordentlichen Haushalt)	280
A 11	Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern (DM/Einwohner, relative Veränderungsrate)	281
A 12	Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern (DM/Einwohner, relative Veränderungsrate)	282
A 13	Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern (DM/Einwohner, relative Veränderungsrate)	283
A 14	Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern (DM/Einwohner, relative Veränderungsrate)	284

A 15	Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Kreise (DM/Einwohner, bereinigte Veränderungsrate)	285
A 16	Veränderung der Hebesätze der Grundsteuern A und B nach der Neuordnung	286
A 17	Veränderung ausgewählter Gewerbesteuerhebesätze nach der Neuordnung	287
A 18	Veränderung der Hundesteuersätze und der Müllabfuhrgebühren nach der Neuordnung	288
A 19	Gesamtpersonalstärke der eigentlichen Verwaltung der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern	289
A 20	Gesamtpersonalstärke der eigentlichen Verwaltung der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern	290
A 21	Gesamtpersonalstärke der eigentlichen Verwaltung der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern	291
A 22	Gesamtpersonalstärke der eigentlichen Verwaltung der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern	292
A 23	Gesamtpersonalstärke der eigentlichen Verwaltung und Personaldichte der Kreise	293
A 24	Kommunale Ausstattung der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern	294
A 25	Kommunale Ausstattung der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern	295
A 26	Kommunale Ausstattung der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern	296
A 27	Kommunale Ausstattung der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern	297
A 28	Bauleitplanung der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern	298
A 29	Bauleitplanung der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern	299
A 30	Bauleitplanung der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern	300
A 31	Bauleitplanung der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern	301
A 32	Ratsvertretungen der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern	302
A 33	Ratsvertretungen der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern	303
A 34	Ratsvertretungen der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern	304
A 35	Ratsvertretungen der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern	305
A 36	Realisierung des Reformmaßstabs und seiner Teilmaßstäbe ... nach	305

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Lage der Untersuchungsräume in Nordrhein-Westfalen	13
Abb. 2: Verwaltungsgliederung Kreis Lemgo am 1. 1. 1970	18
Abb. 3: Verwaltungsgliederung Kreis Lemgo vor den Neuordnungsmaßnahmen	19
Abb. 4: Verwaltungsgliederung Kreis Siegen am 1. 1. 1969	20
Abb. 5: Verwaltungsgliederung Kreis Siegen vor den Neuordnungsmaßnahmen	21
Abb. 6: Verwaltungsgliederung Kreis Unna am 1. 7. 1969	22
Abb. 7: Verwaltungsgliederung Kreis Unna vor den Neuordnungsmaßnahmen	23
Abb. 8: Grobgliederung des Maßstabssets „Reformmaßstab“	32
Abb. 9: Entwicklung des ordentlichen Ausgabenhaushalts der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung) ..	53
Abb. 10: Entwicklung des ordentlichen Ausgabenhaushalts der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	55
Abb. 11: Entwicklung des ordentlichen Ausgabenhaushalts der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	56
Abb. 12: Entwicklung des ordentlichen Ausgabenhaushalts der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung) ...	57
Abb. 13: Entwicklung der Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	76
Abb. 14: Entwicklung der Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	79
Abb. 15: Entwicklung der Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	81
Abb. 16: Entwicklung der Personalausgaben für die eigentliche Verwaltung der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	83
Abb. 17: Personaldichte der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	93
Abb. 18: Personaldichte der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	94

Abb. 19: Personaldichte der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	95
Abb. 20: Personaldichte der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	96
Abb. 21: Gesamt-Personaldichte der Untersuchungsräume (vor und nach der Neuordnung)	97
Abb. 22: Personalstärke ausgewählter Einzelabteilungen in den Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern am 30. 6. 1970	99
Abb. 23: Personalstärke ausgewählter Abteilungen in den Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern am 30. 6. 1970	101
Abb. 24: Personalstärke ausgewählter Einzelabteilungen in den Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern am 30. 6. 1970	102
Abb. 25: Personalstärke ausgewählter Einzelabteilungen in den Gemeinden von über 35 000 Einwohnern am 30. 6. 1970	103
Abb. 26: Gliederung des Teilsets „Personalmaßstab“	113
Abb. 27: Gliederung des Teilsets „Leistungsmaßstab“	199
Abb. 28: Sachkundige Bürger in den Ratsausschüssen der Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung) ...	223
Abb. 29: Sachkundige Bürger in den Ratsausschüssen der Gemeinden von 12 000 bis unter 20 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	224
Abb. 30: Sachkundige Bürger in den Ratsausschüssen der Gemeinden von 20 000 bis unter 35 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	224
Abb. 31: Sachkundige Bürger in den Ratsausschüssen der Gemeinden von über 35 000 Einwohnern (vor und nach der Neuordnung)	225
Abb. 32: Gliederung des Teilsets „Selbstverwaltungsmaßstab“	246
Abb. 33: Gliederung des gewichteten Maßstabssets „Reformmaßstab“	260
Abb. 34: Darstellung des Begriffs „Realisierungsgrad“	262

Verzeichnis der Anlagen

Anl. 1: Fragebögen zur territorialen Neugliederung	307
Anl. 2: Interviewpartner und -termine	310
Anl. 3: Interviewleitfaden	311
Anl. 4: Die Wohnbevölkerung in den Untersuchungsräumen am 31. 12. 1970	312
Anl. 5: Ämteranteile	313
Anl. 6: Verfügung zur Bildung der Verwaltungsgemeinschaft Stadt Hil- chenbach/Amt Keppel	314
Anl. 7: Zuwachsraten der Personalkosten im öffentlichen Dienst	315
Anl. 8: Ablehnung des Antrags des Amtes Rhynern auf Beibehaltung des Jugendamtes	316

Verzeichnis der Abkürzungen

Abs.	= Absatz
Anl.	= Anlage
Anm. (1.29)	= Anmerkung (29. Anm. des 1. Hauptabschnitts)
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
AWO	= Arbeiterwohlfahrt
B	= Bebauungsplan
BA	= Bauabschnitt
BAB	= Bundesautobahn
BAT	= Bundesangestelltentarif
BauO NW	= Bauordnung Nordrhein-Westfalen
BBauG	= Bundesbaugesetz
Bd., Bde.	= Band, Bände
bes.	= besonders
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
dass., ders., dies.	= dasselbe, derselbe, dieselbe(n)
DÖD	= Der öffentliche Dienst
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DRK	= Deutsches Rotes Kreuz
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
E, Einw.	= Einwohner
ebd.	= ebenda
EDV	= elektronische Datenverarbeitung
ERP	= European Recovery Program
F	= Flächennutzungsplan
FA	= Finanzausgleich
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	= Gemeindehaushaltsverordnung
GkG	= Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GO NW	= Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GV. NW.	= Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
hrsg., Hrsg.	= herausgegeben, Herausgeber
i. d. F.	= in der Fassung
i. V. m.	= in Verbindung mit
Jg.	= Jahrgang
JWG	= Jugendwohlfahrtsgesetz
k. A.	= keine Angabe
KAG	= Kommunalabgabengesetz
KDZ	= Kommunale Datenzentrale

KfW	= Kreditanstalt für Wiederaufbau
KgG	= Kindergartengesetz
KGSt	= Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsverein- fachung
kw	= künftig wegfallend
KWahlG NW	= Kommunalwahlgesetz Nordrhein-Westfalen
LAG	= Lastenausgleich
LBO	= Landesbesoldungsordnung
LKP	= Landeskreditprogramm
LKT NW	= Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Lt.-Drs.	= Landtagsdrucksache
LV NW	= Landesverfassung Nordrhein-Westfalen
MBL. NW.	= Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen
n. n. r.	= noch nicht rechtskräftig
NW	= Nordrhein-Westfalen
NWP 75	= Nordrhein-Westfalen-Programm 1975
OKD	= Oberkreisdirektor
o. D.	= ohne Datum
o. J.	= ohne Jahresangabe
o. O.	= ohne Ortsangabe
o. S.	= ohne Seitenangabe
OVGE	= Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts
Pkt.	= Punkt der Gliederung
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
RdErl.	= Runderlaß
RJ	= Rechnungsjahr
s. a.	= siehe auch
SGV. NW.	= Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes Nordrhein-Westfalen
SMBL. NW.	= Sammlung des bereinigten Ministerialblattes Nordrhein- Westfalen
SVR	= Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
s. o. (u.)	= siehe oben (unten)
TH	= Technische Hochschule
u. a.	= und andere, unter anderem
VGH	= Verfassungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
VO	= Verordnung
VWS	= Verkehrsbetriebe Westfalen-Süd
WAK	= Westfälischer Anzeiger und Kurier
WAZ	= Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WBV	= Wasserbeschaffungsverband
WFG	= Wirtschaftsförderungsgesellschaft
Ziff.	= Ziffer

Anmerkung: Für Kurzformen bei Literaturangaben siehe Quellen- und Literaturverzeichnis.

Zeichen und Erklärungen

— = nichts

○ = weniger als die Hälfte der kleinsten darzustellenden Einheit

· = Zahlenangabe nicht möglich oder nicht sinnvoll

Abweichungen in der Summenbildung durch Runden der Einzelzahlen. Die Zahlen im Text- und Tabellenteil sowie in den Abbildungen können infolge Rundung geringfügig voneinander abweichen.

Ergebnisse der Untersuchung in Leitsätzen

Finanzielle Auswirkungen

- (1) Die Neuordnung hat kurzfristig und unmittelbar keine Auswirkungen von Bedeutung auf die Steuereinnahmen der Gemeinden.
- (2) Neugeordnete Gemeinden erhalten aufgrund ihrer höheren Einwohnerzahl höhere Schlüsselzuweisungen als ihre Rechtsvorgänger insgesamt, wenn nicht die besondere Steuerkraft einer oder mehrerer Altgemeinden das Gegenteil bewirkt; insofern wird der Besitzstand nach der Neuordnung oft nicht gewahrt.
- (3) Neugeordnete Gemeinden erhalten im allgemeinen geringere Investitionszuschüsse als ihre Rechtsvorgänger, vor allem wenn es sich bei diesen um kleine, finanzschwache Landgemeinden handelte.
- (4) Steuern, Gebühren und Beiträge werden nach der Neuordnung im allgemeinen nach oben angepaßt und, sofern gesetzlich oder politisch möglich, sogar noch erhöht. — Im Zuge der Schaffung neuen Ortsrechts werden Lücken, die in einigen Gemeinden vor der Neuordnung eventuell noch bestanden, geschlossen; das Ortsrecht wird in allen neugeordneten Gemeinden auch praktiziert.
- (5) In vielen neugeordneten Gemeinden wird eine Investitions- und Finanzplanung, die diesen Namen verdient, erstmalig möglich. Von daher wird es leichter, bestehenden Nachholbedarf zu befriedigen; dieser allerdings löst einen erhöhten Finanzbedarf aus. Zur Deckung dieses Finanzbedarfs fehlen entsprechende Starthilfen des Landes, so daß neugeordnete Gemeinden ihre vorhandenen Mittel zwar schwerpunktmäßig einsetzen können, es ihnen gleichwohl nicht möglich ist, dem Nachholbedarf einerseits und zusätzlichen Anforderungen andererseits mit Investitionen in ausreichender Menge und Schnelligkeit zu begegnen.
- (6) Die Belastungen durch vorschnelle Investitionsbeschlüsse ihrer Rechtsvorgänger (Torschlußpanik) führen in vielen neugeordneten Gemeinden zu kurz- bis mittelfristigen Finanzierungsschwierigkeiten.
- (7) Die Neuordnung führt in den weitaus meisten Fällen nicht zu Personalkosteneinsparungen, selbst bei der Zusammenlegung mehrerer Verwaltungen zu einer neuen nicht. In Ausnahmefällen fest-

zustellende Kosteneinsparungen sind nur vorübergehend (ein Rechnungsjahr) oder lediglich rechnerisch. — Die höchsten Personalkostensteigerungen treten naturgemäß dort auf, wo eine gegliederte hauptamtliche Verwaltung neu aufgebaut werden muß, also vor allem in Gebieten, in denen die Ämterverfassung nicht eingeführt war (Kreis Lemgo). Je größer der Anteil einer „gewachsenen“ Verwaltung an der neuen Großgemeindeverwaltung ist, desto geringer sind die Steigerungsraten.

- (8) Die Wiedereinkreisung der Stadt Siegen in den Kreis Siegen und vor allem die Zubilligung des Sonderstatus sind für die vergrößerte Gemeinde mit einem jährlichen Verlust — Mindereinnahmen aufgrund der Wiedereinkreisung und Mehrausgaben gegenüber vergleichbaren Städten aufgrund des Sonderstatus — in Millionenhöhe verbunden.
- (9) Neugeordnete Gemeinden von unter 12 000 Einwohnern sind nach der Neuordnung finanziell relativ stärker belastet als größere Verwaltungseinheiten.
- (10) Neugeordnete Gemeinden in Gebieten, in denen vor der Neuordnung keine Ämter eingerichtet waren (Kreis Lemgo), sind nach der Neuordnung finanziell relativ stärker belastet als Gemeinden in Landesteilen, in denen zuvor Ämter existierten, die mit der Neuordnung aufgelöst wurden.

Personelle Auswirkungen

- (11) In nahezu allen neugeordneten Gemeinden von über 12 000 Einwohnern werden bzw. sind bis zum dritten Jahr nach der Neuordnung Verwaltungen eingerichtet, deren Personalstärke ein für die einzelnen Gemeindegrößenklassen vertretbares theoretisches Minimum nicht unterschreitet.
- (12) Die Personaldichte der Gemeinden aus Gebieten, in denen vor der Neuordnung keine Ämter eingerichtet waren (Kreis Lemgo), ist in mittlerer Frist nach der Neuordnung (vier bis fünf Jahre) noch zu gering oder an der untersten Grenze vergleichbarer Gemeinden aus Gebieten, in denen zuvor — mit der Neuordnung aufgelöste — Ämter existierten.
- (13) Die durch die Neuordnung bedingte Zusammenlegung mehrerer relativ großer Verwaltungen zu einer neuen führt tendenziell zu einer quantitativen Überbesetzung der neuen Verwaltung bei gleichzeitiger qualitativer Unterbesetzung. Diese Tendenz verstärkt sich noch, wenn die Dienstgebäude der neuen Verwaltung zahlreich und im Gemeindegebiet verteilt sind.

- (14) Die Neuordnung führt in den weitaus meisten Fällen nicht zu Personaleinsparungen in der eigentlichen Verwaltung, auch bei der Zusammenlegung mehrerer Verwaltungen zu einer neuen nicht. Wesentlich geringere Steigerungsraten als in vergleichbaren Gemeinden oder rechnerische Einsparungen sind Ergebnis mangelnden Arbeitskräfteangebots oder defensiver Personalpolitik. — Die größte Stellenvermehrung gegenüber dem Zustand vor der Neuordnung tritt natürlich dort auf, wo eine gegliederte hauptamtliche Verwaltung neu aufgebaut werden muß, also vor allem in Gebieten, in denen keine Ämter existierten (Kreis Lemgo).
- (15) Die Verwaltungen neugeordneter Gemeinden sind, vor allem in der Bauverwaltung, tendenziell höherspezialisiert als die ihrer Rechtsvorgänger. Diese Tendenz ist in Gemeinden von mehr als 20 000 Einwohnern stärker als in kleineren.

Auswirkungen auf die Leistungserbringung des Verwaltungsapparats

- (16) Neugeordnete Gemeinden sind im allgemeinen in der Lage, die gegenwärtigen Schulsysteme, soweit für die Gemeinde erforderlich, in eigener Trägerschaft zu führen.
- (17) Die Förderung des Sports durch Ausbau bestehender Einrichtungen oder Bau neuer Anlagen wird in vielen neugeordneten Gemeinden — wenn nicht durch Beschlüsse der Altgemeinden bedingt — mehr von politischen Erwägungen bestimmt als von sachlichen Notwendigkeiten. Soweit die Gemeinden indes überörtlich abgestimmten Gesamtplanungen folgen können (Sportstättenleitplanung), werden die Interessen des größeren Raumes, d. h. die zentralörtlichen Erfordernisse, eher berücksichtigt als vor der Neuordnung.
- (18) Der Ausbau der zentralen Wasserversorgung und Abwässerbeseitigung wird in Gebieten, in denen noch ein Nachholbedarf bestand, von neugeordneten Großgemeinden oder durch von diesen getragene überregionale Zweckverbände schneller geplant und abgewickelt als von den Altgemeinden oder von Zweckverbänden, die von vielen kleinen Gemeinden getragen werden. In manchen Großgemeinden wird der Ausbau erst durch die Neuordnung politisch und finanziell möglich.
- (19) Die Neuordnung bedeutet ausnahmslos die Einrichtung hauptamtlicher Gemeindeverwaltungen und damit die Auflösung der Ämter. Einer raschen und bedeutenden Leistungsverbesserung, die von neuen Verwaltungen erwartet wird, stehen u. a. folgende immanente Schwierigkeiten entgegen: