

Sabine Mecking

Zwischen Planungseuphorie und Identitätskrise

Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen am Beispiel von Stadt und Landkreis Bielefeld

»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.«¹

Es war der für die Gebietsreform zuständige nordrhein-westfälische Innenminister Willi Weyer, der sich 1975 mit einer Informationsbroschüre bemühte, den Bürgerinnen und Bürgern die Ziele und Ergebnisse der Neuordnung der Städte, Gemeinden und Kreise näherzubringen. In der Tat hatte die kommunale Neugliederung der späten 1960er und frühen 1970er Jahre wie kaum eine andere Reform in der Geschichte der Bundesrepublik die innenpolitische Diskussion beschäftigt. Wurden in allen Flächenländern der Bundesrepublik Verwaltungsreformen durchgeführt, so veränderte sich die kommunale Landkarte Nordrhein-Westfalens besonders nachhaltig.² In dem bevölkerungsreichsten und dichtbesiedeltesten Bundesland führte die sich auf die neuen Maßstäbe der Raumordnung und Landesplanung beziehende und von den Leitbildern der »modernen« Verwaltungswissenschaft jener Zeit geprägte Gebiets- und Funktionalreform zu einer besonders drastischen Reduzierung der selbständigen Gebietskörperschaften. Jeder Kreis und mit wenigen Ausnahmen alle Gemeinden waren von der Neugliederung direkt betroffen. Während beispielsweise in Schleswig-Holstein oder Rheinland-Pfalz lediglich rund ein Fünftel der Kommunen ihre Selbständigkeit verloren, waren es in Nordrhein-Westfalen mehr als vier Fünftel.³ In den Jahren zwischen 1968 und 1978 sank die Gesamtzahl der nordrhein-westfälischen Gemeinden von rund 2.300 auf knapp 400 und die Zahl der Kreise von 57 auf 31. Nicht selten wurden dabei unter Missachtung gewachsener Strukturen Gemeinde-, Stadt- und Kreisgrenzen »von oben« neu gezogen. Jahrhunderte alte Ortschaften verloren ihre Autonomie und wurden zu Einheiten zusammengeschlossen, die leistungsfähiger sein sollten. Insbesondere Missstände wie fehlende Infrastruktur und mangelnde Daseinsfürsorge in ländlich strukturierten Gebieten und die Raumnöte der Städte galt es zu beseitigen. Die Reformdiskussion war durch den zeitgenössischen Glauben an eine höhere Verwal-

1 Vorwort von Innenminister *Willi Weyer*, in: *Neue Städte, Gemeinden und Kreise in NRW. Kommunale Gebietsreform von 1967 bis 1975*, hrsg. vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1975, S. 3. – Artikel aus der Tagespresse werden in folgender Art zitiert: Name der Zeitung, Datum, Überschrift des Artikels.

2 Vgl. *Werner Thieme/Günther Prillwitz*, *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*, Baden-Baden 1981. Zur Forschungslage: *Sabine Mecking*, *Kommunale Gebietsreform(en) in der Bundesrepublik in den 1960er und 1970er Jahren*. Forschungsstand und Untersuchungsperspektiven, in: *Westfälische Forschungen* 54 (2004), S. 415–432.

3 Vgl. *Thieme/Prillwitz*, S. 74 ff.; *Michael Ruck*, *Stabilität und Wandel innerer Grenzen. Die kommunale Gebietsreform der 1960er und 1970er Jahre in Schleswig-Holstein*, in: *Schleswig-Holstein Topographie*, Chefred. *Stephan Richter*, Bd. 4, Flensburg 2004, S. XXII–XXX.

tungseffizienz und bessere Daseinsvorsorge durch die Schaffung von größeren Verwaltungs- und Planungseinheiten geprägt.⁴

Nach den Eingemeindungswellen Anfang des 20. Jahrhunderts und in den Weimarer Jahren wurden bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg erneut Forderungen erhoben, die kommunale Landschaft einer Reform zu unterziehen.⁵ Angesichts der für die Versorgung der Bevölkerung zentralen Bedeutung der Kommunen in der Nachkriegszeit und aufgrund ihrer Aufwertung beim Aufbau eines demokratischen Staates »von unten« schienen jedoch große Eingemeidungspläne kaum opportun. Erst in den 1960er Jahren änderte sich vor dem Hintergrund der Stagnation des bis dahin ungebrochenen Wirtschaftswachstums und der Etablierung neuer wissenschaftlicher Methoden zur Analyse komplexer Sachverhalte das politische und gesellschaftliche Klima. Im planungsoptimistischen Vertrauen auf die Berechenbarkeit und damit Steuerung der Zukunft sollte mittels umfangreicher Reformen die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft neu gestaltet werden.

Die allgemein konstatierte Verwissenschaftlichung von Politik und Verwaltung lässt sich deutlich am Beispiel der kommunalen Neugliederung nachzeichnen.⁶ 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 sowie die Bestimmung von Zentren nach einem abgestuften und aufeinander bezogenen zentralörtlichen Gliederungssystem folgte einem an Einwohnerzahlen, Aufgaben- und Funktionszuschreibungen orientierten Schematismus.

Bestand über die Notwendigkeit einer kommunalen Gebietsreform in Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft weitgehend Einigkeit, so lassen sich vor Ort fast überall Widerstände gegen einzelne Neuordnungsmaßnahmen feststellen, die den Innenminister vom »Neuordnungskrieg« sprechen ließen. In der Auseinandersetzung wurden den funktionalen, auf Verbesserung der Effektivität der Verwaltung gerichteten Maßstäben historisch gewachsene, traditionell oder wirtschaftlich begründete Gegebenheiten und lokale Besonderheiten entgegeng gehalten. 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

4 Vgl. zur Planungsbegeisterung *Gabriele Metzler*, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2004; *Michael Ruck*, Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: *Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers* (Hrsg.), Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 362–401; *Christoph Nonn*, Politische Planung während der 1960er Jahre und ihre Vorgeschichte: Kurzer Sommer der Utopie und langer Schatten, in: *Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), Der Kraftakt. Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005, S. 55–76.

5 Allgemein zu den Eingemeidungen Anfang des 20. Jahrhunderts vgl. *Hein Hoebink*, Mehr Raum – mehr Macht. Preußische Kommunalpolitik und Raumplanung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet 1900–1933, Essen 1990; *Wolfgang R. Krabbe*, Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1989, S. 78 f. und S. 95 ff. Zur Verwaltungsreform *Ansgar Weißer*, Einführung, in: *ders.*, Staat und Selbstverwaltung. Quellen zur Entstehung der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbandsordnung von 1953, Paderborn 2003, S. 1–76.

6 *Stefan Fisch/Wilfried Rudloff* (Hrsg.), Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004; *Wilfried Rudloff*, Verwissenschaftlichung der Politik? Wissenschaftliche Politikberatung in den sechziger Jahren, in: *Peter Collin/Thomas Horstmann* (Hrsg.), Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden 2004, S. 216–257.

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 Düsseldorfer Reißbrett entworfenen anonymen Mammutgebilde geopfert werden.⁷ Ohne Zweifel ist bürgerschaftliche Identifikation im überschaubaren kommunalen Raum ein wichtiger Baustein von Integration, während bürgerferne, wenn auch effektive Planungs- und Verwaltungseinheiten nicht unbedingt zur Integration beitragen. Wie haben nun Bürger, bürgerliche Gruppen, politische und wirtschaftliche Organisationen und Einrichtungen und andere nicht staatliche Interessenvertretungen Einfluss auf die Neugliederung genommen? Wie reagierten die Planungs- und Entscheidungsinstanzen auf dieses Engagement »von unten« im Neuordnungsprozess? Mit welchen Maßnahmen wurde versucht, befürchtete bürgerferne Folgen der Gebietsreform zu kompensieren? Um Antworten auf diese Fragen zu finden und Reaktionen aus der Gesellschaft auf die Reforminitiativen der Landespolitik und Ministerialbürokratie konkret darstellen zu können, soll das kommunale Interessensfeld am Beispiel Bielefelds analysiert werden. Dabei wird zu prüfen sein, ob bei diesem insgesamt gelungenen Beispiel von kommunaler Neugliederung auch negative Entwicklungen von abnehmender Bürgernähe und geringerer Integrationskraft zu konstatieren sind.

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.⁸ Als frühem Reformbeispiel kam der dortigen Neugliederung gewissermaßen Modellcharakter zu. Lediglich im Raum Aachen hatte bereits eine entsprechende Neuordnung stattgefunden. Im Rahmen der Planung und Durchführung der Gebietsreform in Ostwestfalen-Lippe entwickelten bzw. verfestigten sich die Neugliederungsrichtlinien, Verfahrensgrundsätze und die gestufte Vorgehensweise, nach denen Ministerialbürokratie, Landesregierung und Landespolitiker die nachfolgenden Räume abarbeiteten. Nimmt der Beitrag auch anhand der Stadtregion Bielefeld die Neuordnungspolitik in Nordrhein-Westfalen in den Blick, so weisen zahlreiche strukturelle Befunde deutlich über das Bundesland hinaus. In den planungseuphorischen und reformoptimistischen Jahren standen überall in der Bundesrepublik kommunale Grenzen zur Diskussion.

I. BIELEFELD: STADT UND LANDKREIS

Die in solitärer Lage gelegene kreisfreie ostwestfälische Stadt Bielefeld mit einer Einwohnerzahl von rund 168.000 Einwohnern und einer Fläche von 48 Quadratkilometern war von einem gleichnamigen »Kragenkreis« umschlossen.⁹ 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

⁷ 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 ff.

⁸ Der Neugliederungsraum Bielefeld umfasste 173 Gemeinden und acht Kreise.

⁹ Vgl. *Landkreis Bielefeld* (Hrsg.), 150 Jahre Landkreis Bielefeld 1816–1966, Bielefeld 1966, S. 8. Die Stadt Bielefeld schied 1878 aus dem Kreisverband aus und wurde kreisfrei. Allgemein zur Verstärkung im 19. Jahrhundert *Clemens Zimmermann*, Die Zeit der Metropolen, Urbanisierung und Großstadtentwicklung, 2. Aufl., Frankfurt/Main 2000, S. 13 ff.

zu den am dichtesten besiedelten der Bundesrepublik (siehe Abbildung).¹⁰ Bereits im Zuge der ersten Neugliederungsphase reduzierte sich die Zahl der selbständigen Kommunen des Kreises auf 22. Mit Wirkung vom 1. Januar 1973 wurden dann unter Auflösung des Landkreises drei Städte und zwanzig Kommunen zur neuen kreisfreien Stadt Bielefeld zusammengeschlossen.¹¹ 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 Quadratkilometer zählte das ostwestfälische Oberzentrum nun zu den zwanzig größten Städten Westdeutschlands.¹²

Die Neuordnungsverhältnisse und Sachzwänge im Raum Bielefeld schienen so klar und eindeutig, dass die Regierungsvorlage keine Alternativen enthielt. Der vom Innenministerium eingebrachte Gesetzentwurf zur Neugliederung 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.«¹³

Die Stadt Bielefeld hatte zum letzten Mal 1930 eine beträchtliche Vergrößerung erfahren. Mit der Eingliederung großer Flächen des Umlandes verdreifachte sich damals das Stadtgebiet und die Stadt überschritt mit 120.000 Einwohnern die traditionelle Großstadtmarke.¹⁴ Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm mit der Aufnahme von über 30.000 Flüchtlingen und Vertriebenen und dem damit einhergehenden gestiegenen Wohnungsbau der Flächenbedarf der Stadt erneut stark zu. Auch die expandierenden Gewerbe- und Industrieunternehmen der Stadt benötigten zusätzlichen Raum. Die Bebauung war längst an die Stadtgrenzen gestoßen.¹⁵ Die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Kreis beschränkte sich weitgehend auf konkrete Einzelaufgaben und erfolgte in lockeren institutionellen Formen

10 Vgl. *Landkreis Bielefeld*, 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; und allgemein *Peter Hüttenberger*, Die Entwicklung der rheinisch-westfälischen Landkreise im 19. und 20. Jahrhundert, in: *Landkreistag Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), 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.

11 Vgl. Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz) vom 24.10.1972, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GVBl. NRW) 1972, S. 284–350. Mit dem Bielefeld-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 selbständig und wurde dem neuen Kreis Gütersloh zugeordnet. Darüber hinaus kam die bisher zum Kreis Halle gehörende Gemeinde Schröttinghausen zu Bielefeld. Gemeinsames Vorwort des Landrats Schwickert und des Oberkreisdirektors (OKD) Kahler, in: *Kreis Bielefeld* (Hrsg.), Kreis Bielefeld – von seiner Gründung 1816 bis zu seiner Auflösung 1972, Bielefeld o. J. (1972), S. 1.

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

13 Erste Lesung/Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz), 25.4.1972, in: *Landtag NRW, Plenarprotokolle* 7/46, S. 1688 f.

14 Vgl. *Reinhard Vogelsang*, 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. 32 f.

15 Vgl. *Andreas Beaugrand*, Aufschwung in die fünfziger Jahre. Bielefelds Weg zum »Oberzentrum«, in: *ders.* (Hrsg.), *Stadtbuch Bielefeld. Tradition und Fortschritt in der ostwestfälischen Metropole*, Bielefeld 1996, S. 90–95; *Robert Kuhn*, Der Stadtkreis Bielefeld, in: *Ostwestfälische Wirtschaft* 23 (1968), S. 235–243.

der Ortschaften Quelle, Ummeln und Holtkamp und dem dadurch bedingten Einwohneranstieg auf knapp 40.000 Einwohnern eine zusätzliche Aufwertung.¹⁸ 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.¹⁹ Mitte der 1950er Jahre wurde mit der Gründung der Sennestadt GmbH im Süden des Landkreises eine völlig neue Entlastungsstadt auf der »grünen Wiese« geplant.²⁰ Mit dem Ausbau der Gemeinde Senne II zur Sennestadt nach dem Konzept des Städteplaners und Architekten Professor Hans Bernhard Reichow avancierte die neue Großgemeinde zum Musterbeispiel einer Stadtneugründung nach dem Zweiten Weltkrieg.²¹ Die Reichow-Stadt, die am finanziellen Tropf der Landesregierung hing, wuchs rasant. Zählte die Ursprungsgemeinde lediglich 4.500 Einwohner, so stieg die Einwohnerzahl 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.²² Entsprechend bildete sich in der neuen Stadt ein besonderes Selbstbewusstsein aus: Sie könne als »Kind des Landes und des Kreises [...] nur das Beste vom Land NRW erwarten.«²³

II. MINISTERIELLE NEUORDNUNGSPLÄNE UND LOKALER WIDERSPRUCH

Nach den Reformen der Weimarer Jahre setzte die Landesregierung Mitte der 1960er Jahre eine Sachverständigenkommission zur kommunalen und staatlichen Neugliederung des Landes ein. Zu den beauftragten Experten gehörten neben Angehörigen der Staats- und Ministerialbürokratie auch Vertreter der Kommunen und Wissenschaft. Die drei von den Sachverständigen erarbeiteten Gutachten legten den Grundstein für erneute umfangreiche Grenzveränderungen.²⁴ Diese Stellungnahmen stellten gewissermaßen das Bindeglied zwi-

18 Vgl. Brackwede. Stadt im Wandel, hrsg. von der Stadt Brackwede, West-Berlin 1969; Brackwede. Ansichten – Und was dahinter steckt!, hrsg. 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.

19 Die Entfernungsangabe bezieht sich auf die Innenstädte. Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, Düsseldorf 15.7.1971, S. 32 ff.

20 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*, hrsg. von der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg, Hamburg 2006, S. 22–49; *Axel Prieb/Adelheid von Saldern/Rose Scholl* (Hrsg.), *Junge Städte in ihrer Region*, Garbsen 2001.

21 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* (Hrsg.), *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.

22 Vgl. *Landkreis Bielefeld*, S. 57; *Vogelsang*, *Kleine Geschichte*, S. 42 f.

23 Westfalen-Blatt vom 20.3.1971, Sennestadt will handeln, bevor es der Landtag tut. Zur Bedeutung der regionalen Presse als Sprachrohr der öffentlichen Meinung, vgl. auch *Gerd Meier*, *Zwischen Milieu und Markt. Tageszeitungen in Ostwestfalen (1920–1970)*, Paderborn 1999.

24 Das Gutachten »Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen« gliederte sich in drei Teile: Gutachten A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen (1966); Gutachten B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise (1968); Gutachten C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen (1968).

schen theoretischer Überlegung und praktischer Umsetzung der Reform dar. Das erste Neugliederungsprogramm, das bis Anfang 1970 realisiert wurde, betraf vornehmlich den ländlichen Raum und Kreise mit besonders kleinräumiger und zersplitterter Gemeindestruktur. Diese Neuordnungsphase, in der sich die Zahl der Gemeinden bereits von rund 2.300 auf 1.000 mehr als halbierte, beinhaltete eine große Zahl von freiwilligen Zusammenschlüssen. Für den Landkreis Bielefeld bedeutete dieser Reformschub neben der Vergrößerung der Stadt Brackwede die Abgabe von vier Gemeinden an die Stadt Gütersloh (Kreis Wiedenbrück) und die Aufnahme der neugebildeten Gemeinde Schloß Holte-Stukenbrock in den Kreisverbund.²⁵

War die Reform bislang auf einzelne Kreisgebiete beschränkt geblieben, so betraf das zweite Reformprogramm der frühen 1970er Jahre mit wenigen Ausnahmen das gesamte Bundesland: Nordrhein-Westfalen wurde in acht Neugliederungsräume unterteilt, die wiederum in Oberzentren und diesen zugeordnete Mittel- und Unterzentren gegliedert wurden. Nicht mehr die Hebung der Leistungskraft kleinerer Gemeinden und Körperschaften, sondern die Belange der (Groß-)Städte in Ballungszentren sowie der Kreise standen von nun an im Vordergrund. Ihren »planerischen Flächenbedarf« galt es zu sondieren und zu ordnen.²⁶

Die Arbeitsgruppe des Innenministeriums für kommunale Neugliederung erarbeitete auf der Grundlage von Bereisungen, Anhörungen und der Auswertung von lokal und regional erhobenen Strukturdaten einen Neuordnungsvorschlag.²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹

Nun waren die betroffenen Gemeinden und Kreise aufgefordert, entsprechend der kommunalverfassungsrechtlich verankerten Anhörungspflicht zu den ministeriellen Vorstellungen bis Ende September 1971 Position zu beziehen. Die vom Innenminister eingeräumte Frist wurde von den Kommunen jedoch als zu kurz empfunden, zumal vier der zehn Wochen in die Ferien- und Sommerzeit fielen. Es sei, so Landrat Schwickert (SPD),

25 Die im südwestlichen Zipfel 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, GVBl. NRW 1969, S. 772–796.

26 Zum Verfahrensablauf vgl. *Heinz Köstering/Martin Bünermann*, Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, Köln etc. 1975, S. 6 ff.; *Wolfgang Gärtner*, Der Landtag NRW und die kommunale Neugliederung in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts, in: *Präsidentin des Landtags NRW*, Kraftakt, S. 15–53.

27 Zu den im Innenministerium mit der Gebietsreform beschäftigten Personen vgl. *Horst Romeyk*, Der weite Blick vom Kirchturm. Oder: Die verordnete Maßstabsvergrößerung, in: *Präsidentin des Landtags NRW*, Kraftakt, S. 77–96, hier: S. 88 ff.

28 Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, Düsseldorf 15.7.1971, S. 24.

29 Städtetag Nordrhein-Westfalen, Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum II. Neugliederungsprogramm, beschlossen vom Landesvorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen in seiner 108. Sitzung am 13.5.1971 in Köln, in: Archiv Landtag NRW, Gesetzesdokumentation, Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln (Köln-Gesetz) vom 5.11.1974, S. 41.

»nicht einzusehen, daß die kommunalen Parlamente unter Zeitdruck ein für die Existenz der kreisangehörigen Gemeinden und des Kreises so wichtiges Gesetz beraten.«³⁰ 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.«³¹

Obwohl intern im Innenministerium eine straffe Zeitplanung existierte – die Regierungsvorlage sollte rasch dem Landtag vorgelegt werden, damit die Neuordnung möglichst zum 1. Juli 1972 in Kraft treten konnte – wurde die Anhörungsfrist um einen Monat bis Ende Oktober 1971 verlängert.³² 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 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.«³³

Vor Ort stieß der ministerielle Vorschlag auf harsche Kritik. Die Gemeinde Jöllenbeck sah sich als »ein leistungs- und entwicklungsfähiges Zentrum mit allen Einrichtungen der kommunalen Grundausrüstung«³⁴, so dass die wichtigsten Voraussetzungen für die Selbständigkeit einer Kommune erfüllt seien. Die Gemeinde befürchtete gar, dass nach der Beseitigung der »funktionierende[n] Selbstverwaltung« die »bestmögliche Versorgung der Bevölkerung [...] nicht mehr gewährleistet« sei.³⁵ Daneben setzten sich insbesondere die südlichen Kommunen für den Fortbestand des Kreises ein. Nur innerhalb eines Kreises konnten die Kommunen auf den Erhalt ihrer Selbständigkeit hoffen. Ein gut funktionierendes Gemeinwesen dürfe nicht zerschlagen werden, war aus Sennestadt zu hören.³⁶

30 Schreiben des Landrats Schwickert (MdL) an den Innenminister, Bielefeld 5.8.1971, in: Landesarchiv Nordrhein-Westfalen/Hauptstaatsarchiv Düsseldorf (HStAD), NW 486, Nr. 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, ebd.

31 Schreiben des Landkreistags NRW an den Innenminister zur kommunalen Neugliederung im Raum Bielefeld, Düsseldorf 30.7.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 90.

32 Schreiben des Innenministers an den Landkreistag NRW zur Verlängerung der Anhörungsfrist, Bielefeld 28.8.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 90.

33 Schreiben des Ministerialdirigenten Eising an den Innenminister über den Staatssekretär zur Terminplanung hinsichtlich der Neugliederung des Raumes Bielefeld, Düsseldorf 24.2.1972, in: HStAD, NW 348, Nr. 130.

34 Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12.9.1972 zur 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz), in: Landtag NRW, Drs. 7/2012, S. 19 f.

35 Schreiben des Regierungspräsidenten (RP) Detmold an den Innenminister zur Neuordnung der Gemeinden des Kreises Bielefeld und der Stadt Bielefeld, Detmold 8.11.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 90.

36 Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12.9.1972 zur 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz), in: Landtag NRW, Drs. 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 RP Detmold an den Innenminister zur Neuordnung der Gemeinden des Kreises Bielefeld und der Stadt Bielefeld, Detmold 8.11.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 90.

Die junge Stadt fungiere eben nicht als »Schlafzimmer Bielefelds« und damit als seelenloses Anhängsel des ostwestfälischen Oberzentrums.³⁷ 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 (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, Hallenbad und Sporthalle [...], Haus der Jugend, Markt, Fachärzten, Fachgeschäften u. a. m. vorfinden.«³⁸

Nach der Bekanntgabe der Neuordnungspläne des Innenministeriums wiederholte Sennestadt das deutliche Bekenntnis zur Selbständigkeit.³⁹ 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, das »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«, wie er sich beispielsweise bei der Teilnahme am Städtewettbewerb »Spiel ohne Grenzen« gezeigt habe, hervorgehoben. In der jungen Stadt habe sich bereits ein eigener »Bürgerstolz« herausgebildet.⁴⁰

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.⁴¹ So erhalte Bielefeld bereits aus dem nördlichen Kreisgebiet genug Raum, »um sich für über 100 Jahre entwickeln zu können.«⁴² Die vom Verlust der Selbständigkeit 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, Umgehungsstraßen zügig umsetzen zu können, wurde ein

37 Zur Planung und Entwicklung von Entlastungsstädten vgl. z. B. *Christian Heppner*, Garbsen – Neue Mitte am Rand? Die Entstehung einer Stadt im suburbanen Raum 1945–1975, Hannover 2005; *Woyke*, Wohnen, S. 22 ff.

38 Persönliches Schreiben des Bürgermeisters Vogt an Innenminister Weyer, Sennestadt 29.3.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 115.

39 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.

40 Alle Zitate aus: Schreiben Reichows an Innenminister Weyer, Hamburg 19.3.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 115.

41 Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12.9.1972 zur 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz), in: Landtag NRW, Drs. 7/2012, S. 19 f.

42 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, Brackwedens Stadtrat: Eindeutiges Nein zu Neugliederungsvorschlägen. Westfalen-Blatt vom 24.9.1971, Brackwede will nicht Opfer sein. Einmütige Stellungnahme gegen Eingemeindung. Vgl. auch Schreiben des RP Detmold an den Innenminister zur Neuordnung der Gemeinden des Kreises Bielefeld und der Stadt Bielefeld, Detmold 8.11.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 90.

Zusammenschluss mit Bielefeld zum jetzigen Zeitpunkt für falsch gehalten.⁴³ Zur Stärkung ihrer Abwehrargumentation beauftragten die Kommunen häufig auch Gutachter aus der Verwaltungswissenschaft oder den kommunalen Spitzenverbänden. Brackwede stütze sich bei seiner Stellungnahme auf die wissenschaftliche Ausarbeitung der Professoren Roman Schnur und Heinrich Siedentopf von der Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer.⁴⁴ Eine Eingemeindung Brackwedens laufe demnach 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 Düsseldorf Vorstellungen nicht die Entwicklungsziele des gesamten Raumes berücksichtigten, sondern ausschließlich der »quantitative[n] Vergrößerung Bielefeld[s] den absoluten Vorrang«⁴⁵ gäben.

Neben den offiziellen Repräsentanten der Stadt traten auch andere Gruppen für die Selbständigkeit »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(n) Grenze des Teutoburger Waldes« bestand die WIG mit allem Nachdruck auf der Selbständigkeit Brackwedens und seiner Umgebung. Nur durch Erhalt dieser Autonomie sei »die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung und das Wachstum sowie der Ausbau im Handel und Gewerbe gesichert.«⁴⁶

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 zur Bildung eines Umlandkreises aus.⁴⁷ 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 selbständiger Nebenzentren, die zur Entlastung des Oberzentrums beitragen.⁴⁸ In einer »leidenschaftlichen Rede« verdammt Landrat Schwickert die Vorstellungen des Innenministeriums. Schwickert, der zugleich Abgeord-

43 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. *Hans-Ulrich Derlien/Dyprand von Queis*, Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, Baden-Baden 1986, S. 52 ff.

44 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. Vgl. auch *Roman Schnur/Heinrich Siedentopf*, Zur Neugliederung in Ballungsräumen, dargestellt an der Situation der Stadt Brackwede innerhalb des Neugliederungsraumes Bielefeld, Köln etc. 1971.

45 Beide Zitate aus: *Roman Schnur/Heinrich Siedentopf*, Der Gesetzentwurf zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, in: Städte- und Gemeinderat 26 (1972), Heft 9, S. 225–228, hier: S. 226.

46 Schreiben der Werbe- und Interessengemeinschaft (WIG) e. V. Brackwede an den Innenminister, Brackwede 23.11.1970 zur Gebietsneuordnung für den Raum Bielefeld, in: StdABi, Rechtsdezernat, Nr. 45.

47 Schreiben Landrats Schwickert (MdL) an die Abgeordneten des Landtags NRW zur Neugliederung des Raumes Bielefeld, Bielefeld 7.9.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 91.

48 Vgl. Auszug aus der Rede von OKD Kahler vor dem Kreistag des Kreises Bielefeld am 27.8.1971, S. 7, in: HStAD, NW 486, Nr. 91. Vgl. auch Vorschlag des OKD Bielefeld zur kommunalen Neuordnung des engeren Raumes Bielefeld, in: ebd.

netter 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!«⁴⁹ Wie wenig beeindruckt sich 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!«⁵⁰ 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.⁵¹

Dass die Stadt Bielefeld, die sich als »wirtschaftlicher, kultureller und bildungspolitischer Mittelpunkt im ostwestfälisch-lippischen Raum«⁵² 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 in Aussichtstellung von leistungsfähigen Bezirksvertretungen und -verwaltungen sollte den zukünftigen Neubürgern die Akzeptanz der »großen Lösung« erleichtern.⁵³ Die Stadt Bielefeld konnte als Neuordnungsprofiteur den Zusammenschluss nun kaum noch abwarten. Als sich abzeichnete, dass die Gebietsreform sich 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 entstünden, wollte die Stadt übernehmen.⁵⁴

III. NEUORDNUNGSGESETZ UND STRATEGISCHES GERANGEL

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 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

49 Neue Westfälische vom 28.8.1971, Landrat Klaus Schwickert will die Ziege des Landkreises im Landtag auf den Markt führen.

50 Handschriftliche Notizen auf dem Zeitungsartikel »Landrat Klaus Schwickert will die Ziege des Landkreises im Landtag auf den Markt führen« der Neuen Westfälischen vom 28.8.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 91.

51 Neue Westfälische vom 7.9.1971, Kahler-Plan findet keine Gegenliebe.

52 Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12.9.1972 zur 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz), in: Landtag NRW, Drs. 7/2012, S. 21.

53 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 ff.

54 Schreiben des Oberstadtdirektors (OStD) Kuhn an den Ltd. Ministerialrat Köstering (Innenministerium) zur Gebietsreform Ostwestfalen/Bielefeld, Bielefeld 26.1.1972, in: HStAD, NW 486, Nr. 99.

Kreise, deren Stellungnahmen naturgemäß [...] doch stark von den eigenen Interessen bestimmt sind.«⁵⁵

Nicht nur den Gemeinden und Kreisen war Gelegenheit gegeben worden, 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 umfaßt und deshalb einer einheitlichen Verwaltung unterstellt werden sollte.«⁵⁶ Und 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.«⁵⁷ Die lokale Organisation des Deutschen Gewerkschaftsbundes wünschte sogar die »größtmögliche Lösung« für die Stadt Bielefeld. Neben dem Landkreis Bielefeld sollten über das Kreisgebiet hinaus weitere Kommunen auch in den Großraum Bielefeld einbezogen werden.⁵⁸ Vom Vorstand 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«⁵⁹ zum Raum Bielefeld.

Auch die Kirchen meldeten sich zu Wort. Die katholische Kirche (Seelsorgebezirk Minden-Ravensberg-Lippe) sprach sich in der protestantisch dominierten Region für ein Groß-Bielefeld unter Einbezug des südlichen Landkreises aus, weil dies »auf kulturellem und sozialem Gebiet die größtmögliche Leistungsfähigkeit zur Folge« habe. Aufgrund der mit dem Neuordnungsvorschlag erwarteten »planvollere[n] Besiedlung unseres Gebietes im Gegensatz zur bisherigen Entwicklung« wurde das Neuordnungskonzept dabei »auch von pastoralen Überlegungen aus mit Blick auf Gemeindebildungen [...] für glücklich [ge]halten.«⁶⁰ Das Erzbischöfliche Generalvikariat versicherte dem Innenminister, dass »die vorgesehene kommunale Reform richtig«⁶¹ 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 Bewußt-

55 Erste Lesung/Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz), 25.4.1972, in: Landtag NRW, Plenarprotokolle 7/46, S. 1688 f.

56 Schreiben der Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld an den Innenminister zur kommunalen Neugliederung im Raum Bielefeld, Bielefeld 25.3.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 87. Vgl. auch Vermerk (Köstering/Innenministerium) anlässlich des Behördentermins in Bielefeld am 25.3.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 87.

57 Schreiben der Wehrbereichsverwaltung III an den Innenminister zum Vorschlag zur Neugliederung des Neugliederungsraumes Bielefeld, Düsseldorf 1.12.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 87.

58 Vermerk (Köstering/Innenministerium) anlässlich des Behördentermins in Bielefeld am 25.3.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 87.

59 Schreiben des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Landesbezirk Nordrhein-Westfalen) an das Innenministerium zum Neugliederungsraum Bielefeld, Düsseldorf 14.10.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 87.

60 Beide Zitate aus: Schreiben des Dekans Sunder (Seelsorgebezirk Minden-Ravensberg-Lippe) zur kommunalen Neuordnung, Bielefeld 21.3.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 87.

61 Schreiben des Erzbischöflichen Generalvikariats (Referat für Öffentlichkeitsarbeit, Amt für Planung) an den Innenminister zur Neugliederung des Raumes Bielefeld, Paderborn 6.9.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 87.

sein nicht gerade dienlich ist. Es dürfte darum wichtig sein, die Bevölkerung noch intensiver zu informieren.« Mit Blick auf die enorme Vergrößerung der Stadt Bielefeld als Oberzentrum und 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«⁶² könnten. Insbesondere den Bodelschwingschen Anstalten in Bethel und Eckardtsheim müsse ein Sonderstatus eingeräumt werden. Doch diese Bedenken und kritischen Anmerkungen waren die Ausnahme. Von den 25 angehört überörtlichen und regionalen Stellen stimmten 22 der ministeriellen Neuordnungskonzeption zu.⁶³

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.⁶⁴ Die Stadt Bielefeld begrüßte erneut den Gesetzentwurf ausdrücklich. Sie hatte sich zu dieser Zeit bereits mit mehreren Umlandgemeinden und Ämtern vertraglich über einen Zusammenschluss geeinigt. Als erstes hatte 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 abgeschlossen, zwei Jahre später folgten fünf und 1972 kamen noch zwei weitere Verträge hinzu.⁶⁵ 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«⁶⁶ angetreten. Zu groß schien die Gefahr einer Aufteilung der dreipoligen Gemeinde Senne an Sennestadt, Brackwede und Friedrichdorf.

62 Beide Zitat aus: Schreiben der Evangelischen Kirche von Westfalen (Das Landeskirchenamt) zur Gebietsreform im Großraum Bielefeld, Bielefeld 24.3.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 87.

63 Erste Lesung/Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz), 25.4.1972, in: Landtag NRW, Plenarprotokolle 7/46, S. 1688 f.

64 Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12.9.1972 zur 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz), in: Landtag NRW, Drs. 7/2012, S. 5. Zu den einzelnen 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 Jöllenberg, alle vom 8.5.1972, und der Gemeindeverwaltung Senne I vom 10.5.1972, in: Archiv des Landtags NRW, Gesetzesdokumentation, Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz) vom 24.10.1972, Bd. 6.

65 Während die Gebietsänderungen durch den Landtag ausgesprochen wurden, regelten die Gebietsänderungsverträge zwischen den Kommunen die künftige Entwicklung und Ausstattung des Gebietes. Abgeschlossene Gebietsänderungsverträge der Stadt Bielefeld 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, Bönninghausen, Heepen, Hillegossen, Lämershagen, Milse, Odentrup, Ubbedissen (29.11.1971), den Gemeinden Senne I (5.5.1972) und Vilsendorf (30.5.1972). Vgl. Anlagen 1a bis 1r zum Bielefeld-Gesetz, GVBl. NRW 1972, S. 294–311; sowie die Gebietsänderungsverträge, in: StdABi, Rechtsdezernat, Nr. 12.

66 *Michael Schläger*, Wie viele Stadtbezirke braucht Bielefeld? Lösung nur im Konsens möglich, in: Westfalen-Blatt vom 6.3.2002.

Dass bei der Argumentation für oder gegen einzelne Neuordnungsvorschläge neben verwaltungstechnischen und wirtschaftsstrategischen Gründen auch parteipolitische Erwägungen einfließen, zeigen nicht zuletzt Schreiben der vor Ort dominierenden sozialdemokratischen Parteibasis an den Landesvorstand. Der SPD-Stadtverband Brackwede lehnte die Düsseldorfer Neuordnungsvorschläge ab und befürwortete den Erhalt des »eigenständigen Mittelzentrum[s]« Brackwede.⁶⁷ »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.«⁶⁸ 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«.⁶⁹ Die scharfen Gegensätze und Frontbildungen liefen quer durch die Partei, was sie »oft an die Grenzen ihrer Belastbarkeit«⁷⁰ trieb.

Dass sich die Parteibasis aus Enttäuschung über einzelne Neuordnungsmaßnahmen an übergeordnete Parteiinstanzen oder an einzelne Politiker mit Landtags- oder Bundestagsmandat wandte, war nicht allein ein Phänomen der Regierungspartei. Mit resignativem oder entrüstetem Tenor nahmen auch 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, Dr. Rainer Barzel, prognostizierte der ostwestfälische Christdemokrat im Falle einer Eingemeindung Sennestads nach Bielefeld das Ende der dortigen CDU.⁷¹ 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 mit allen Betroffenen: »Dennoch sind auch schmerzliche Entscheidungen gerade dann nicht zu vermeiden, wenn einander widersprechende Vorstellungen unserer Parteifreunde entschieden werden müssen.«⁷²

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 Kreismodell erhalte »die bürgerschaftliche Mitwirkung in weitem Rahmen« und führe »Zusammenhängendes zusammen, während der Vorschlag des Innenmi-

67 Entschließung der Delegiertenkonferenz des Stadtverbandes Brackwede der SPD am 23.3.1971, in: HStAD, NW 270, Nr. 212.

68 Schreiben des SPD-Unterbezirks Bielefeld-Halle, Stadtverband Halle an den Landesvorstand der SPD NRW (z. H. Heinz Kühn) zur Entschließung der Delegiertenkonferenz des Stadtverbandes Brackwede der SPD vom 23.3.1971, Bielefeld 24.3.1971, in: HStAD, NW 270, Nr. 212.

69 Anlage zum Protokoll der Vorstandssitzung des SPD-Unterbezirks Bielefeld-Halle vom 13.12.1971, Bielefeld 6.1.1972, in: HStAD, NW 486, Nr. 99.

70 *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, S. 100.

71 Schreiben Werner Wetterkamps an Rainer Barzel (MdB), Sennestadt 23.8.1972, in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad Adenauer Stiftung/Bonn (ACDP), 01-258-006/1.

72 Diese Antwort bezog sich konkret auf Neuordnungsprobleme im Raum Paderborn. 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.

nisters [...] bestehende Verflechtungen« zerschneide.⁷³ Da sich innerhalb der Landtags-SPD neben einer vergrößerten kreisfreien Stadt Bielefeld die Beibehaltung eines Kreises nicht durchsetzen ließ, suchte Schwickert zur Rettung »seines« Kreises den Kontakt zur Oppositionspartei. Diese 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.« Die CDU-Landtagsfraktion präferierte zunächst auch für die Region Bielefeld den Erhalt bzw. die Schaffung von »Mittelzentren als Entlastungsstädte«.⁷⁴

Entsprechend setzte die Ortsunion in Jöllenbeck und Sennestadt noch einmal große Hoffnung auf ihre Parteifreunde im Landesparlament. In einem Gespräch zwischen dem stellvertretendem Bürgermeister Steffen Schmidt (CDU), dem Vorsitzenden der Ortsunion Werner Wetterkamp und Heinrich Köppler sicherte Letztgenannter den Ratsherren zu, sich in der Landtagsfraktion für die Selbständigkeit Sennestads einzusetzen.⁷⁵ Doch nur knapp zwei Wochen später einigten sich die beiden großen Fraktionen, im Landtag keine den Südkreis betreffenden Änderungsanträge zum Bielefeld-Gesetz zu stellen.⁷⁶ Trotz einiger Bedenken trug die Oppositionsfraktion in den folgenden entscheidenden Abstimmungen den Regierungsvorschlag mit. Zwar brachten zur zweiten parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfes noch 25 CDU-Abgeordnete einen Änderungsantrag im Sinne Sennestads ein, doch wurde der Antrag abgelehnt. Der Gesetzentwurf wurde in zweiter Lesung am 26. September 1972 bei sechs Gegenstimmen und sieben Enthaltungen angenommen.⁷⁷ Auch die zwei Tage später folgende dritte Lesung brachte keine Überraschung mehr.⁷⁸ 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 seinem Amtsantritt 1967 noch ein strikter Gegner einer Eingemeindung großen Stils gewesen⁷⁹, so stimmte auch er schließlich für das Bielefeld-Gesetz. In Anbetracht der ebenfalls vorhandenen Alternativbestrebungen, nur den Norden des Landkreises mit der Stadt Biele-

73 Schreiben des Landrats Schwickert an die Abgeordneten des Landtags NRW zur kommunalen Neugliederung des Raumes Bielefeld, Bielefeld, 7.9.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 91.

74 Alle drei Zitate aus: 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.

75 Westfalen-Blatt vom 6.6.1972, CDU Sennestadt: Köppler wird für uns kämpfen. Auf jeden Fall Änderungsantrag im NRW-Landtag. Die CDU-Fraktion trat nach der Bereisung des nördlichen Neuordnungsraumes auch für die Eingliederung Jöllenbecks in den Kreis Herford ein. Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 12.9.1972 zur 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, Landtag NRW, Drs. 7/2012, S. 26.

76 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.

77 Der Änderungsantrag enthielt den Vorschlag, Sennestadt in den neu zu bildenden Kreis Gütersloh zu integrieren. Änderungsantrag vom 25.9.1972 zur 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, in: Landtag NRW, Drs. 7/2076; 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreis des Neugliederungsraumes Bielefeld, 26.9.1972, in: Landtag NRW, Plenarprotokoll 7/55, S. 2084 ff.

78 Es gab lediglich noch zwei Gegenstimmen und zwei Enthaltungen. Dritte Lesung/Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz), 28.9.1972, in: Landtag NRW, Plenarprotokolle 7/57, S. 2132.

79 Vgl. *Vogelsang*, Sie konnten zusammen nicht kommen, S. 28.

feld zusammenzuschließen und den Südtel 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.⁸⁰

IV. ULTIMA RATIO: KLAGE VOR DEM VERFASSUNGSGERICHTSHOF

Mit einer Ausnahme hatten sich alle Kommunen des Landkreises vor Inkrafttreten der Neuordnung – zum Teil noch in letzter Minute – mit der Stadt Bielefeld über den Zusammenschluss geeinigt und dabei Sonderregelungen ausgehandelt. Einzig Sennestadt hielt als »letzter kommunaler Mohikaner« an den Autonomieforderungen fest. Dabei hatte Sennestads politischer Repräsentant, Bürgermeister Vogt, zwischen der ersten und zweiten parlamentarischen Beratung des Bielefeld-Gesetzes 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.«⁸¹ Vogt glaubte zu diesem Zeitpunkt – im Gegensatz zu anderen Kommunalvertretern – nicht mehr daran, dass sich im Landtag die Selbständigkeit Sennestads 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 Sennestads 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 verständigen⁸², so lehnte der Rat in öffentlicher Sitzung Ende August kurz vor der zweiten Lesung des Neugliederungsgesetzes Verhandlungen mit Bielefeld ab.⁸³ Zu groß war die Befürchtung, Gespräche oder gar eine vertragliche Einigung könnten einem Testament gleichkommen und jede Hoffnung auf den Erhalt der Selbständigkeit schmälern. Im Falle einer Eingemeindung drohte der Rat nun unverhohlen mit einer Klage vor dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof in Münster. Stadtdirektor 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.«⁸⁴

80 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.

81 Dieses und die folgenden Zitate aus: *Neue Westfälische* vom 24.6.1972, Wir werden uns der demokratischen Entscheidung des Landtages 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.

82 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.

83 *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 30.000 Sennestädter. Abgelehnter Gebietsvertrag sah weitgehende Zusagen vor.

84 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.

Der Verwaltungsrechtler Professor Dr. Werner Hoppe aus Münster, der sich mit Arbeiten über Rechtsgrundsätze zur kommunalen Neuordnung einen Namen gemacht hatte, wurde daraufhin im Oktober 1972 mit der Prüfung der Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde beauftragt. Der Jurist hatte bereits die Eifel-Gemeinde Heimbach in ihrem Kampf um die Selbständigkeit vor dem Verfassungsgericht erfolgreich vertreten.⁸⁵ 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 nicht mehr als »Testament«, sondern als »Fallschirm« begriffen. Sennestadt wollte zweigleisig fahren.⁸⁶ 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 billigten⁸⁷, kam noch einmal Sand ins Getriebe. Die von Bielefeld gemachten Zugeständnisse waren an die Voraussetzung gebunden, dass Sennestadt von einer Verfassungsbeschwerde absah.⁸⁸ Ermutigt durch Professor Hoppe, der gute Erfolgsaussichten für eine Klage prognostizierte, setzte Sennestadt nun alles auf eine Karte und zog das Gerichtsverfahren einer gütlichen Einigung vor. Die Stadt reichte fünf Tage vor Inkrafttreten der Neuordnung am 27. Dezember 1972 Verfassungsbeschwerde in Münster ein. Diese sollte als ultima ratio die kommunale Selbstverwaltung sichern. Statt einen Zusammenschluss mit Bielefeld strebte Sennestadt nun unter Beibehaltung der Selbständigkeit eine Eingliederung in den neuen Kreis Gütersloh an.⁸⁹ Damit verschärfte sich der Ton zwischen beiden Städten.

Auch Brackwede hatte im Herbst 1972 die Erfolgchancen 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 ver-

85 Neue Westfälische vom 29.9.1972, Wissenschaftler soll Sennestadt ‚retten‘. Die Gemeinde Heimbach hatte erfolgreich gegen die vom Landtag mit dem Aachen-Gesetz beschlossene Zusammenlegung mit der Stadt Nideggen beim Verfassungsgerichtshof geklagt. Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 4.8.1972, VerfGH 13/71.

86 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: StdABi, Rechtsamt, Nr. 46. Westfalen-Blatt vom 27.10.1972, Erste Verhandlung zwischen Bielefeld und Sennestadt. Vertragsabschluss hängt nun vom Gutachten ab.

87 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.

88 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 OStD Kuhn zur gemeinsamen Erklärung, Sennestadt 10.11.1972, 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.

89 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 Verfassungsbeschwerdesache der Stadt Sennestadt, Münster 31.7.1973, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 44. Zum Kreis Gütersloh vgl. *Theres Sudbrock*, Regionale Identität im Kreis Gütersloh. Die Auswirkungen der Gebietsreform 1973, Bielefeld 2004.

zichtete.⁹⁰ Stattdessen führten die städtischen Vertreter Gespräche mit Bielefeld, die in einer von beiden Städten im Dezember 1972 unterschriebenen Erklärung zu den Grundsätzen und Vorhaben für das Gebiet der Stadt Brackwede nach dem Zusammenschluss mit Bielefeld mündeten. In Brackwede herrschte die Meinung vor, dass »ein ›Ende mit Schrecken‹ besser sei als ein ›Schrecken ohne Ende‹.«⁹¹ Auch Jöllenbeck, das ebenfalls seine Klageaussichten juristisch prüfen ließ, hatte sich mit Bielefeld geeinigt und beschritt den Gerichtsweg nicht.⁹²

Sennestadt war dennoch nicht die einzige ihrer Selbständigkeit »beraubte« Kommune, die vor den Verfassungsgerichtshof zog. Allein gegen das Bielefeld-Gesetz gab es drei weitere Klagen, die allerdings das Stadtgebiet Bielefeld nicht betrafen.⁹³ Die Landesregierung maß den Gerichtsverfahren, insbesondere der Verfassungsbeschwerde Sennestads, 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 wird, die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur kommunalen Neugliederung erneut grundsätzlich in Frage zu stellen.«⁹⁴ Mit Professor Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann, der an der Ruhr-Universität Bochum einen Lehrstuhl für öffentliches Recht innehatte, fand die Landesregierung auch rasch einen geeigneten Rechtsvertreter. Die Stadt Bielefeld betraute mit Professor Dr. Frido Wagener, dem Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, ebenfalls einen ausgewiesenen Verwaltungswissenschaftler mit der Wahrung ihrer Interessen.⁹⁵

Der Prozessbevollmächtigte des Landes, Schmidt-Aßmann, stellte im Verfahren Sennestadt als eine typische Vorstadt dar, für die »das Schutzgut der örtlichen Verbundenheit« nicht zutrefte. Von Seiten Sennestads wurde dagegeengehalten, dass gerade durch die Neugründung ein Gemeinschaftsgefühl, so etwas wie »Pioniergeist«, entstanden sei.⁹⁶ Zur

90 Clemens Dahm, Gutachten über die Aussichten einer Verfassungsbeschwerde gegen das Land Nordrhein-Westfalen in Bezug auf die Eingemeindung Brackwedens nach Bielefeld, 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.

91 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.

92 Westfalen-Blatt vom 18.10.1972, Reelle Chancen für Klage prüfen; Neue Westfälische vom 21.10.1972, Jöllennecks Gemeinderat will am 8. Dezember über Verfassungsbeschwerde entscheiden.

93 Zu nennen sind hier die Klagen der Gemeinden Destel, Lavern, Niedermehnen, Sundern und Twiehausen (Ortsteile der Großgemeinde Stemwede im Kreis Minden-Lübbecke), Lashorst (Ortsteil von Preußisch Oldendorf) sowie Nettelstedt, Oberlütbe, Rothennuffeln und Unterlütbe (Kreis Minden-Lübbecke).

94 Innenminister Weyer an den Chef der Staatskanzlei zur Kabinettsvorlage hinsichtlich der Verfassungsrechtssachen zum Bielefeld-Gesetz, Düsseldorf 31.1.1973, in: HStAD, NW 321, Nr. 32.

95 Beschluss des Rates der Stadt Bielefeld vom 20.3.1973 zur Bestellung des Vertreters der Stadt Bielefeld in der Verfassungstreitsache, in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 48. Die Habilitationsschrift von *Frido Wagener*, *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*, Berlin 1969, war grundlegend für die Verwaltungsreform.

96 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.

Rechtfertigung der Neuordnung griff Schmidt-Aßmann 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.⁹⁷ 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 Sennestads 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 noch geringer gewesen.⁹⁸

Die vom Bochumer Verwaltungswissenschaftler vorgebrachte Argumentation provozierte heftigen Widerspruch bei den früheren Repräsentanten Sennestads: 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«⁹⁹ vertreten und übereinstimmend im Rat den Zusammenschluss mit Bielefeld abgelehnt hätten. Außerdem beweise die Wahlbeteiligung lediglich, dass die Bürger eine möglichst starke Vertretung ihrer Interessen im Gesamtrat der neuen Stadt wünschten.¹⁰⁰ Gleichzeitig wurde auf durchaus vorhandene bürgerschaftliche Aktivitäten zum Erhalt Sennestads verwiesen, wie etwa auf Unterschriftensammlungen anlässlich der Wirtschaftsschau WISA 1972 oder der Sportfreunde Sennestads.¹⁰¹

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 Wasserversorgung, des Krankenhaus- und Krankentransportwesens, der intensiven wechselseitigen Pendlerbeziehungen, des Berufsschul-sektors, der Verkehrsverbindungen und des beträchtlichen Personennahverkehrs innerhalb des Bielefelder Raumes, ist [...] hinreichend belegt.«¹⁰² Vor dem Hintergrund, dass ein

Opfer der Selbständigkeit nicht gerechtfertigt; Neue Westfälische vom 2.8.1973, Drei Fachprofessoren unterstützen Hoppe beim Sennestadt Prozeß.

97 Westfalen-Blatt vom 5.7.1973, Gutachter der NRW-Landesregierung: Es gab keine Initiativen. Wählergemeinschaften hätten für die Selbständigkeit eintreten müssen. Vgl. auch Schreiben Schmidt-Aßmanns an OStD Kuhn vom 12.4.1973 zur Verfassungsbeschwerde, 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.

98 Schreiben OStD Kuhns an Schmidt-Aßmann zur Verfassungsbeschwerde Sennestads, Bielefeld 24.4.1973; sowie Schreiben OStD Kuhns an Wagener vom 24.4.1973, in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 48.

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

100 Ebd.

101 In der Zeit vom 14.–25.9.1972 sammelte die Sennestädter ›Sportfreunde‹-Jugend über 6.000 Unterschriften für die Selbständigkeit der Stadt. Mit Flugblättern, Plakaten und Pressenotizen wurde für die Aktion geworben. Westfalen-Blatt vom 9.9.1972, Unterschriften für die selbständige Stadt. ›Sportfreunde‹-Jugend in Sennestadt aktiv; 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‹.

102 VerfGH NW, Urteil vom 2.11.1973 – VerfGH 17/72, in: StdABi, OStD Kuhn, Nr. 36, S. 27.

Großteil der Einwohner Sennestads 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 fortwirk[t]en.«¹⁰³ 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 Selbständigkeit mit dem Wohl der Gesamtbevölkerung innerhalb des größeren Verflechtungsbereiches vereinbar sei und sich sinnvoll in eine übergreifende Neugliederungskonzeption einfüge.¹⁰⁴ Ein Verfahrensfehler konnte nicht festgestellt werden. Die Verfassungsbeschwerde wurde von den Richtern als unbegründet abgewiesen. Damit hatte die Klage als letztes Mittel die Selbständigkeit Sennestads nicht retten können. Einem Groß-Bielefeld stand nun nichts mehr im Wege. Bei der gerichtlichen Überprüfung der Neugliederungsgesetze hatte allerdings keine politische Plausibilitätsprüfung der Maßnahme stattgefunden. Vielmehr wurde lediglich geprüft, ob das Handeln der staatlichen Exekutive durch Gesetze abgedeckt war und der Verfahrensweg eingehalten wurde.

Für die nachfolgenden Neuordnungsmaßnahmen hatte das Sennestadt-Urteil sowohl auf der Seite der Neuordnungsbefürworter als auch im Lager der Kritiker starke Signalwirkung. Die Reformen waren in ihrer Vorgehensweise bestätigt und damit bestärkt worden, und die Neugliederungsgegner konnten aus dem Rechtsstreit lernen. Im Vorfeld der geplanten Neugliederung 1967 und 1969 waren die einschlägigen Normen in der Gemeinde- und Kreisordnung durch den Gesetzgeber modifiziert worden, um die Verfahren zur Gebietsveränderung aus Sicht der Landesregierung und Ministerialbürokratie zu vereinfachen und zu beschleunigen. Waren es bis dahin »dringliche Gründe des übergemeindlichen öffentlichen Interesses«, die eine Veränderung der Gemeindegrenzen rechtfertigten, reichten nun »Gründe des öffentlichen Wohls« aus. Musste bei Gebietsveränderungen nach den alten Regelungen »der Wille der betroffenen Bevölkerung berücksichtigt werden«, so forderte die neue Norm nur, dass der entsprechende Wille festzustellen ist. Den »betroffenen Räten der beteiligten Gemeinden« sollte »Gelegenheit zur Stellungnahme« gegeben werden.¹⁰⁵ Im Verfahren wurde vom Prozessbevollmächtigten des Landes hervorgehoben, dass eine breite Akzeptanz der Gebietsreform in der Bevölkerung unterstellt werden könne, da sich keine öffentlichkeitswirksamen Aktionsbündnisse und Wählergemeinschaften 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 Bürgerinnen und Bürger waren zukünftig wenig erfolgversprechend.

Zufrieden mit dem Urteil und der Rechtsvertretung schrieb Bielefelds Rechtsbeigeordneter Dr. Eberhard Munzert 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.«¹⁰⁶

103 Ebd., S. 33. Auch Abdruck in: DVBl. V. 1.7.1974, S. 516.

104 VerfGH NW, Urteil vom 2.11.1973 – VerfGH 17/72, in: StdABi, OStD Kuhn, Nr. 36, S. 25 und S. 28.

105 Mit dem Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung (GO) und des Kommunalwahlgesetzes vom 18.7.1967 (GVBl. NRW 1967, S. 130) wurden die §§ 14 und 16 GO entsprechend geändert.

106 Schreiben des Rechtsbeigeordneten Munzert an den Deutschen Städtetag, Bielefeld 6.11.1973, in: StdABi, Rechtsamt, Nr. 49.

Insgesamt hatte der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof in den Jahren der Durchführung der Gebietsreform über mehr als hundert Verfassungsbeschwerden zu entscheiden. Letztlich waren aber lediglich fünf Klagen erfolgreich.¹⁰⁷ 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.«¹⁰⁸ Den Willen, sich den Tatsachen zu beugen und sich zukunftsorientiert mit den neuen Verhältnissen zu arrangieren, unterstrich Hans Vogt dadurch, dass er den Aufruf als »Bezirksausschußvorsitzender und nicht mehr ›Ex-Bürgermeister‹« unterzeichnete.

V. BÜRGERWILLE: AKZEPTANZ UND PROTEST

Als sich die Neugliederungspläne für das Ruhrgebiet konkretisierten, wurde im September 1973 in Wattenscheid, das durch den Zusammenschluss mit Bochum in seiner Selbstständigkeit bedroht war, die »Aktion Bürgerwille e. V.« ins Leben gerufen. Die Initiative unter dem Vorsitz des Wattenscheider Textilfabrikanten Klaus Steilmann verstand sich als eine Vereinigung verschiedener, über das ganze Land verteilter Protestgruppen gegen die Neugliederung. Sie zielte darauf ab, über ein erfolgreiches Volksbegehren einen Volksentscheid herbeizuführen, der den kommunalen Vertretungsorganen ein stärkeres Mitspracherecht im Reformprozess einräumte. Bei Neuordnungsfragen sollten die betroffenen Gemeinderäte nicht nur angehört werden, sondern der Maßnahme auch wieder zustimmen müssen. Dies galt als Schutz für den Erhalt gewachsener Strukturen auch kleinerer Gemeinden, sofern es die Bürgerschaft wünschte.¹⁰⁹ Darüber hinaus wurde für das Ruhrgebiet die Schaffung eines Kommunalverbandes Ruhr gefordert.

Obwohl die Neuordnung in Bielefeld bereits seit Anfang 1973 abgeschlossen war, warb auch hier die »Aktion Bürgerwille« für das Volksbegehren.¹¹⁰ Die zweiwöchige Abstimmung über das Volksbegehren fand im Februar 1974 statt und begann zeitgleich mit der zweiten und entscheidenden Lesung des Ruhrgebiet-Gesetzes im Landtag am 13. Februar 1974. 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 dies im Regierungsbezirk Detmold weniger als zwei Pro-

107 Vgl. *Diether Bischoff*, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie. Grundzüge der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur kommunalen Gebietsreform im Lande Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1972; *Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform. Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, Frankfurt/Main 1973.

108 Dies und das folgende Zitat aus: 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...«.

109 Vgl. Aktion Bürgerwille, Der 3. Weg – Volksbegehren. Gesetz betreffend die Änderung der §§ 14 und 16 der GO Nordrhein-Westfalen und zum Gesetz betreffend Kommunalverband Ruhr, o. O. o. J.; sowie Aktion Bürgerwille, Politisches Arbeitspapier der »Aktion Bürgerwille e. V.« o. O. o. J., einzusehen im Heimat- und Bürgerverein Wattenscheid e. V. (HBV WAT).

110 Schreiben der Stadt Bielefeld an die Aktion Bürgerwille zum Einsatz eines Lautsprecherwagen sowie zweier Megaphone der Aktion Bürgerwille in Bielefeld, Bielefeld 18.2.1974, in: HBV WAT, St. 11.

zent. Das Ergebnis in der neuen kreisfreien Stadt Bielefeld lag mit einem Prozent sogar noch darunter.¹¹¹ Das Anliegen wurde in den einzelnen Stadtteilen der neuen Stadt Bielefeld erwartungsgemäß unterschiedlich unterstützt. Am niedrigsten war die Eintragsquote 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. Einzig Sennestadt, das sich hartnäckig gegen den Zusammenschluss gewährt hatte, übertraf mit 11,3 Prozent das landesweite Ergebnis.¹¹² Im Vergleich zu den in einzelnen Kommunen des städtischen Ballungsgebietes an Rhein und Ruhr erzielten Eintragsquoten von über fünfzig Prozent – der Spitzenwert von 83,6 Prozent wurde in Wesseling erreicht –, relativiert sich jedoch der in Sennestadt vorgefundene Mobilisierungsgrad stark. Trotz eines Achtungserfolges der »Aktion Bürgerwille« scheiterte das Volksbegehren, da es landesweit nicht vom geforderten Fünftel der Wahlberechtigten getragen wurde.

Zur Erklärung der geringen Beteiligung in Ostwestfalen müssen mehrere Faktoren berücksichtigt werden: Während sich die meisten nordrhein-westfälischen Kommunen noch in der »heißen Neuordnungsphase« befanden, war die Gebietsreform im Raum Bielefeld bereits vollzogen. Die Bürgerinnen und Bürger lebten bereits seit mehreren Monaten mit der Neuordnungsrealität. Aus »Senne I – jetzt Bielefeld« war zu hören, dass es der Aktion »an ausreichender Publizität« mangle. So wüssten die hiesigen Bürger nicht oder nur unzureichend, worum es bei dem Volksbegehren überhaupt gehe.¹¹³ Resigniert schrieb ein Bürger aus Brackwede an den Vorsitzenden der Wattenscheider Initiative: »Wir gehören nun seit über einem Jahr zur Großstadt Bielefeld u. 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.«¹¹⁴

Aufgrund der solitären Lage Bielefelds und der klaren Größenverhältnisse zwischen den Kommunen dürfte es den meisten der zum Teil noch ländlich geprägten Landkreismunicipalitäten vergleichsweise leicht gefallen sein, sich mit dem Zusammenschluss zu arrangieren, da sie bereits vor der Neuordnung auf das »Oberzentrum« 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.¹¹⁵ 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 sehr 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 entschiedener Gegner des Zusammenschlusses aufgetreten. Als er sich mit der Bitte um Informationsmaterial an das Wattenscheider Aktionsbüro

111 *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), *Volksbegehren der Aktion Bürgerwille e. V. Wattenscheid 1974. Ergebnisse nach Gemeinden*, [Düsseldorf 1974].

112 *Westfälische Rundschau* vom 27.2.1974, Selbst viele Neuordnungsbedrohte folgten »Aktion Bürgerwille« nicht. *Neue Westfälische* vom 28.2.1974, In Sennestadt: 11,3 Prozent für »Aktion Bürgerwille«.

113 Schreiben R. W. an die Aktion Bürgerwille, Senne I 18.2.1974, in: HBV WAT, St. 18.

114 Schreiben von H. K. an Klaus Steilmann (Aktion Bürgerwille), Brackwede 4.2.1974, in: HBV WAT, St. 11.

115 Die Ergebnisse in anderen »Zentralstädten« stellten sich ambivalent dar. Vgl. *Jan Esterhues*, *Die Gemeindegebietsreform im Raum Münster von 1975. Ein Beitrag zur handlungsorientierten politisch-geographischen Konfliktforschung*, Münster 2005; *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.

wandte, war man dort sehr erfreut, dass sich »nach langer Zeit endlich aus der ehemals selbständigen Stadt Sennestadt Interesse«¹¹⁶ an der Aktion fand. Doch obwohl der ehemalige Bürgermeister nach Abschluss der Reform seine »schlimmsten Erwartungen auch bestätigt«¹¹⁷ sah, befürchtete er bei Eintritt für das Volksbegehren eine Interessenkollision, da er mittlerweile ein neues 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 Bestregungen zur Verselbständigung von Sennestadt unterstützen würde.«¹¹⁸

Neben diesen auf Bielefeld bezogenen Gründen für das Scheitern des Volksbegehrens lässt sich auch eine konzeptionelle Schwäche konstatieren. Der Versuch, zwei Forderungen gleichzeitig durchzusetzen, schwächte das Volksbegehren. Insbesondere die auf das Ruhrgebiet bezogene Forderung nach einem eigenen Regionalverband stieß außerhalb dieser Städtelandschaft auf wenig Interesse. Da die Stimme einheitlich für den Gesamtantrag abzugeben war, konnte sich die Koppelung der beiden Forderungen als Mobilisierungshemmnis auswirken.¹¹⁹ 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«¹²⁰ könne.

VI. AUS 23 WIRD 1: EIN GROßES OSTWESTFÄLISCHES OBERZENTRUM

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«.¹²¹ Handelte es sich nach juristischer Terminologie im Fall der Neuordnung Bielefelds auch um einen »Zusammenschluss« von 23 Kommunen und nicht um eine »Eingliederung«, kann jedoch faktisch aufgrund der unterschiedlichen Größenordnung und der exponierten Stellung der Stadt Bielefeld als »Oberzentrum« doch von einer Eingemeindung und damit Vergrößerung eines Stadtgebietes durch Gebietsvergrößerung gesprochen werden.¹²² Auch die Zusammenführung der Kommunen unter der Stadtbezeichnung »Bielefeld« und die Übertragung der kommunalen Symbole und

116 Schreiben der Aktion Bürgerwille (Benfer) an Steffen Schmidt, [Wattenscheid] 23.1.1974, in: HBV WAT, St. 18.

117 Schreiben Schmidts an die Aktion Wähler Wille [Bürgerwille], Sennestadt 14.1.1974, in: HBV WAT, St. 18.

118 Schreiben Schmidts an die Aktion Bürgerwille, Sennestadt 27.1.1974, in: HBV WAT, St. 18.

119 Vgl. *Sabine Mecking*, Eine kommunale Zwangsehe. Der Städtezusammenschluss von Bochum und Wattenscheid, in: *Jürgen Mittag/Ingrid Wölk* (Hrsg.), Bochum und das Ruhrgebiet. Großstadtbildung im 20. Jahrhundert, Essen 2005, S. 363–385, hier: S. 372 ff.

120 Schreiben W. R. an die »Aktion Bürgerwille«, Detmold 2.2.1974, in: HBV WAT (Beckmann), St. 13.

121 Niederschrift über die 7. Sitzung des Arbeitskreises Verwaltungs- und Gebietsreform [des Deutschen Städtetages], Düsseldorf 13.2.1970, in: Landesarchiv Berlin, B Rep. 142–09, Nr. 7362.

122 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 [1987], S. 150.

Hoheitszeichen (Wappen, Siegel etc.) der Kernstadt auf die neue Großstadt vermitteln den Eindruck einer ungebrochenen Geschichte der Stadt.¹²³

Nach den Erfahrungen des ersten Neugliederungsprogramms waren – laut Landesregierung – unrationelle Doppelnamen wie etwa »Schloß Holte Stuckenbrock« oder »Rheda-Wiedenbrück« generell unerwünscht: »Eine kurze Gemeindebezeichnung vermittelt nämlich der Wirtschaft und der Verwaltung nicht zu übersehende Kostenersparnisse.« Auch die Schaffung nichtssagender Kunstnamen sollte unterbleiben. Der Innenminister empfahl für einen Zusammenschluss, den Namen der dominierenden Gemeinde zu wählen.¹²⁴ Als Symbol der Symbiose von Stadt und Kreis bzw. seiner Kommunen wäre auch eine Neukreation des Stadtwappens, z. B. aus dem Wappen der Kernstadt und dem des Landkreises, denkbar gewesen – ein Weg, den andere Kommunen wählten. Doch da der Landkreis anders als die ihm angehörenden Gemeinden im Zuge der Neuordnung aufgelöst wurde, sahen die Verantwortlichen auch hierfür keine Notwendigkeit. Mit Genehmigung der Landesregierung vom 20. Dezember 1972 wurde das Wappen der alten Stadt Bielefeld auf die erweiterte Großstadt übertragen.¹²⁵

Die neue Stadt hatte eine neue parlamentarische Vertretung zu wählen. Bei der speziell für den Neugliederungsraum angesetzten Kommunalwahl im März 1973 wurde die absolute Mehrheit gebrochen, die die SPD sowohl im Rat der Kernstadt als auch im Kreistag hatte.¹²⁶ Gleichwohl blieben die Sozialdemokraten stärkste kommunalpolitische Kraft in Bielefeld. Das Stadtparlament war nun nicht im gleichen Umfang wie Einwohnerzahl oder Stadtgebiet gewachsen. Mit 55 Mitgliedern hatte der neue Rat lediglich vier Mitglieder mehr als der bisherige Rat der Kernstadt.¹²⁷

Insbesondere die ehemals selbständigen, nun zu Stadtteilen degradierten Kommunen fühlten sich nicht ausreichend im neuen Stadtparlament vertreten. Bereits im Vorfeld der Neuordnung hatten Kommunalpolitiker aus Brackwede ihre Furcht vor Vernachlässigung in der neuen Großstadt u. a. daran festgemacht, dass in den Rat von Groß-Bielefeld »höchstens 6 [Vertreter] aus dem Brackweder Bereich« kämen.¹²⁸ Hatten dem Rat von Sennestadt noch 33 Mitglieder angehört, waren es im neuen Stadtrat lediglich drei Vertreter aus der früheren Stadt. Diesen allgemein mit der Gebietsreform im Land verbundenen quantitativen Abbau der bürgerschaftlichen Mitwirkung an den kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen hatten auch die Richter des Verfassungsgerichtshofs als Missstand bewertet. Die eingemeindeten Umlandkommunen 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 Neuordnungsfälle in mehr oder minder großem Umfange hiervon betroffen waren und dies nach Ansicht des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs »das kommunale Leben in den großen Städten seit längerem kennzeichnet[e]«, wertete er diese negative Folge nicht

123 Peter Veddeler, Wappen, Siegel, Flaggen. Die kommunalen Hoheitszeichen des Landschaftsverbandes, der Kreise, Städte und Gemeinden in Westfalen-Lippe, Münster 2003, S. 97 f., 347.

124 Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld, Düsseldorf 15.7.1971, S. 21 f., Zitat S. 21. Bundesweit sind hier etwa die spektakulären Städtezusammenschlüsse Villingen-Schwenningen oder Lahnstadt (Gießen und Wetzlar) zu nennen.

125 Vgl. Veddeler, Wappen, S. 97 f., 347.

126 Westfalen-Blatt vom 26.3.1973, Absolute Mehrheit der SPD gebrochen.

127 Vgl. Eildienst Städtetag Nordrhein-Westfalen, Städtestatistik Nordrhein-Westfalen: Ratsmitglieder in den Städten mit 30.000 und mehr Einwohnern – Stand 1.4.1974, in: Stadtarchiv Bochum, WAT D 10/92.

128 Neue Westfälische vom 31.3.1971, Brackweder Projekte um Jahre zurückgeworfen. Kommunalpolitiker lehnen Eingemeindung strikt ab.

als Hinderungsgrund für großräumige Zusammenschlüsse.¹²⁹ Im Zuge des landesweiten Abschlusses der Gebietsreform wurden jedoch überall die Kommunalparlamente personell erheblich verstärkt, um der Zahl der zu repräsentierenden Bürgerinnen und Bürger in den vergrößerten Städten und Gemeinden besser gerecht zu werden.¹³⁰ Mit den allgemeinen Kommunalwahlen im Mai 1975 erweiterte sich der Kreis der Bielefelder Ratsmitglieder auf 67 Personen.¹³¹ Als eigentliches »Trostpflaster« für die neuordnungsbedingten Eingriffe in die kommunale Selbständigkeit galt jedoch die Einteilung des neuen Stadtgebiets in Bezirke und die Einrichtung von Bezirksverwaltungsstellen und Bezirksausschüssen bzw. später Bezirksvertretungen.¹³² Als flankierende Maßnahme zur Neugliederung sollte die Einführung der Bezirksverfassung die politische Integrationskraft der neuen großen Städte erhalten und stärken.

Im Bielefeld-Gesetz wurden mindestens sieben Stadtbezirke festgelegt. 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.¹³³ Tatsächlich wurden zunächst zwölf Stadtbezirke gebildet. Ein Teil der alten Struktur sollte erhalten bleiben, so dass Bezirke ganz unterschiedlicher Fläche und Einwohnerstärke entstanden. Die Einteilung orientierte sich an bestandsorientierten Kriterien und war größtenteils in den Gebietsänderungsverträgen ausgehandelt worden.¹³⁴ Zwei Jahre später legte das Land mit der Änderung der Gemeindeordnung im Oktober 1974 quantitative Grenzen zur Aufteilung eines Stadtgebietes fest.¹³⁵ Eine kreisfreie Stadt musste nun mindestens drei und durfte höchstens zehn Bezirke haben. Bielefeld hatte sein Stadtgebiet demnach zu großzügig eingeteilt, die Zahl der Bezirke 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 bewegt sich Bielefeld mit 190 »Bezirksräten« an der oberen Grenze.¹³⁶ Im Vergleich hierzu schöpfte z. B. die Millionstadt Köln mit lediglich neun Bezirken das obere Limit nicht einmal aus.¹³⁷ Während in anderen kreisfreien Städten die Stadtbezirke häufig nach Himmelsrichtungen bezeichnet wurden, griff Bielefeld die Namen der bisherigen selbständigen Kommunen auf.¹³⁸ Die zehn Stadtbezirke lauteten: Mitte, Schildesche, Gadderbaum, Brackwede, Dorn-

129 VerfGH NW, Urteil vom 2.11.1973 – VerfGH 17/72, in: StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 36, S. 30f.

130 Vgl. *Hermann Hill*, Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, Baden-Baden 1987, S. 134.

131 *Stadt Bielefeld*, Verwaltungsbericht der Stadt Bielefeld 1973–1976, S. 57.

132 Die »Ortsparlamente« hießen in Bielefeld bis zur Änderung der Gemeindeordnung 1974 Bezirksausschüsse und wurden dann in Bezirksvertretungen umbenannt. Entsprechend hieß der politische Repräsentant des Bezirks zunächst Bezirksausschussvorsitzender und anschließend Bezirksvorsteher.

133 § 23 Abs. 2 des Bielefeld-Gesetzes.

134 Vgl. *Michael Schläger*, Wie viele Stadtbezirke braucht Bielefeld? Lösung nur im Konsens möglich, in: *Westfalen-Blatt* vom 6.3.2002.

135 Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29.10.1974, GVBl. NRW 1974, S. 1050–1055.

136 Nach den rechtlichen Vorgaben hatte eine Bezirksvertretung mindestens elf und höchstens 19 Mitglieder einschließlich des Vorsitzenden.

137 Vgl. *Rudolf Schäfer*, Stadtteilvertretungen in Großstädten, Teil 2, Berlin 1982, S. 291 ff.

138 Zu der Möglichkeit, mit einer Neubezeichnung den in einem Stadtteil vorzufindenden Autonomietendenzen entgegenzuwirken, vgl. *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.

berg, Jöllenbeck, Heepen, Stieghorst, Sennestadt und Senne.¹³⁹ Mehrere frühere Bürgermeister übten hier das Amt des Bezirksausschussvorsitzenden bzw. Bezirksvorstehers aus, so etwa Hans Vogt (Sennestadt), Heinz Schmitt (Brackwede) oder Norbert Schwabedissen (Senne).¹⁴⁰

Wie sah es nun in den Institutionen und Einrichtungen für die Gesamtstadt aus? Blieben führende Positionen in Politik und Verwaltung auch stark von der alten Bielefelder Funktionselite geprägt, so übernahmen gleichzeitig Kommunalpolitiker und Verwaltungsfachleute des Landkreises und seiner Kommunen wichtige Positionen. Die politische Repräsentation 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 Kernstadt dieses Amt ausgeübt hatte.¹⁴¹ Aber bereits zwei Jahre später avancierte der frühere Landrat Klaus Schwickert zum Oberbürgermeister Groß-Bielefelds und sollte dies bis 1989 bleiben. Diese Personalentscheidung 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.¹⁴² In Münster beispielsweise übernahm der damalige Oberkreisdirektor Dr. 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 Zuordnung der Positionen bereits nahe legten. Landrat a. D. Klaus Schwickert ist damit trotz Auflösung »seines« Landkreises als späterer Oberbürgermeister von Groß-Bielefeld 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, der später auch die Nachfolger Kuhns antrat.¹⁴³ Die Alt-

139 Die Stadt Münster (275.000 Einwohner) teilte ihr Stadtgebiet in die sechs Bezirke Mitte, Nord, Ost, Südost, West und Hiltrup ein. *Schäfer*, Stadtteilvertretungen, 314 ff.

140 Westfalen-Blatt vom 2.1.1974, Gebührenerhöhung bescherte die Gebietsreform. Kein Bielefeld-Bewußtsein. Vgl. auch *Lothar Albertin/Hilmar von Wersebe*, Erfahrungen mit Bezirks- und Ortsvertretungen. Eine Befragung von Verwaltungschefs, Fraktionsvorsitzenden und Vorsitzenden der Bezirks- und Ortsvertretungen, Melle 1981, S. 47.

141 Westfalen-Blatt vom 7.4.1973, Erste Sitzung des neuen Rates: Viele Reden und Regularien. Von 1946 bis Mitte der 1990er Jahre gab es in Nordrhein-Westfalen mit der Trennung zwischen Politik und Verwaltung nach britischem Vorbild die so genannte kommunale Doppelspitze. Die Leitung der städtischen Verwaltung oblag dem hauptamtlichen Stadt- bzw. Oberstadtdirektor, die politische Repräsentation der Gemeinde übernahm der ehrenamtliche Bürger- bzw. Oberbürgermeister.

142 Vgl. *Bernd Kieseler*, Berufliche Weiterverwendung von Hauptverwaltungsbeamten. Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Baden-Baden 1979, S. 117 ff.

143 Westfalen-Blatt vom 1.12.1973, Bielefelds neuer Oberstadtdirektor Herbert Krämer meint: Mehr Verantwortung für die Bezirke.

Bielefelder Beigeordneten Dr. Helmut Aufderheide, Jürgen Hotzan und Dr. Eberhard Munzert blieben ebenso in ihren Positionen tätig. Daneben traten mehrere leitende Verwaltungsbeamte aus dem aufgelösten Landkreis und den eingemeindeten Umlandkommunen – zum Teil unter Beförderung in eine höhere Besoldungsstufe¹⁴⁴ – 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 (Jöllenberg) und Erich Krahmüller (Heepen).¹⁴⁵ Und als Amtsdirektor Krahmüller 1973 in den Ruhestand ging, 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.¹⁴⁶ Die Bielefelder Verhältnisse spiegeln dabei landesweite Verhältnisse wieder, da ein Großteil der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nach der Neuordnung eine gleichwertige oder bessere Beschäftigung fand.¹⁴⁷ War die Überleitung der hauptamtlichen Verwaltungschefs 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.

Für die Arbeit der Verwaltung und hier insbesondere für Oberstadtdirektor Kuhn lagen die Vorteile der Gebietsreform auf der Hand, da die Entscheidungen über Planung und Stadtentwicklung nicht mehr 23 Gemeinderäten, sondern nur noch einem Rat oblagen.¹⁴⁸ Bereits im Vorfeld der Neuordnung war diesbezüglich im Verhältnis von Stadtverwaltung und Stadtrat von Seiten der Kommunalpolitik und einzelner Ratsherren die Befürchtung geäußert worden, dass durch den »Abbau von kommunalen Parlamenten [...] die anonyme Verwaltung ein Übergewicht« erhalte.¹⁴⁹ Um solchen Ängsten entgegenzuwirken und das Verständnis für die Arbeit einer Großstadtverwaltung zu erhöhen, lud Oberstadtdirektor Kuhn am letzten Samstag im September 1973 alle interessierten Bürgerinnen und Bürger – insbesondere auch die Neu-Bielefelder – zu einem »Tag der offenen Tür« ins Rathaus ein. Am so genannten Bielefeld-Tag waren die städtischen Ämter und Dienststellen geöffnet, um den Bürgern einen Blick hinter die Kulissen kommunaler Einrichtungen zu ermöglichen.¹⁵⁰ Ebenso sollte ein neues Fest der Integration der hinzugewonnenen Ortsteile in die Gesamtstadt dienen.¹⁵¹ In Bielefeld wurde kurz nach dem Zusammenschluss

144 Vgl. Vermerk vom 9.4.1973 zur Übernahme des Stadtdirektors von Sennestadt, Klaus Meyer, in den Dienst der Stadt Bielefeld. Der frühere Stadtdirektor von Sennestadt (Besoldungsstufe B2) konnte als Beigeordneter der Stadt Bielefeld in die Besoldungsstufe B5 aufsteigen. StdABi, Oberstadtdirektor Kuhn, Nr. 36.

145 Stadt Bielefeld, Verwaltungsbericht 1973–1976, S. 30 f. Krahmüller trat allerdings bereits am 31.1.1973 in den Ruhestand.

146 Neue Westfälische vom 12.4.1974, Zehn Spitzenbeamte bestätigt der Rat. 2 Beigeordnetenstellen werden ausgeschrieben; Stadt Bielefeld, Verwaltungsbericht 1973–1976, S. 30 f.; *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.

147 Vgl. *Kieseler*, Berufliche Weiterverwendung, S. 117.

148 Vgl. *Bärbel Sunderbrink/Bernd Wagner*, Das war das 20. Jahrhundert in Bielefeld, Gudensberg-Gleichen 2001, S. 77.

149 So z. B. von Helmut Elges, der sich vor der Neuordnung als Vorsitzender der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Brackwede engagierte und anschließen in gleicher Funktion im Rat der Stadt Bielefeld tätig war. Westfalen-Blatt vom 25.9.1971, Eigenständigkeit erhalten.

150 Westfalen-Blatt vom 27.9.1973, Zum ersten Male in Bielefeld: Tag der Offenen Tür.

151 Zur Festtheorie vgl. den Überblick von *Katrin Minner*, Erinnerung und Modernität – Westfälische Ortsjubiläen im Dritten Reich, Münster 1999, S. 9 ff.; *Adelheid von Saldern* (Hrsg.), Inszenierter Stolz. Stadtrepräsentationen in drei deutschen Gesellschaften (1935–1975), unter Mitarbeit von *Lu Seegers*, Stuttgart 2005.

1975 erstmals der seitdem jährlich stattfindende »Leineweber-Markt«, ein großes Stadtfest mit Musik- und Tanzprogramm, Theater und Innenstadtkirmes, ausgerichtet. Der Name des Festes verweist auf die lange Tradition des bedeutenden Leinengewerbes in der 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.«¹⁵²

Neben der kommunalpolitischen und verwaltungstechnischen Dimension gab es zahlreiche weitere praktische Herausforderungen der Neuordnung, die Anpassung und Beharrung in der Stadt widerspiegelten. So waren die in der erweiterten Großstadt mehrfach vorkommenden Straßennamen abzuändern. Die Tagespresse titelte »900 Bielefelder Straßen müssen umbenannt werden«. Über ein Drittel der Straßen und Wege im neuen Stadtgebiet waren von Mehrfachnennungen betroffen. Fast jede der bisher selbständigen Kommune kannte eine »Gartenstraße« oder »Waldstraße« (jeweils dreizehn). Ebenso waren Ortsnamen wie »Bielefelder Straße« (acht) oder »Herforder Straße« (sechs) und die »Schul-« (sieben) wie auch »Bahnhofstraße« (sechs) 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 streik[t]en.«¹⁵³

Die Stadtverwaltung strebte auch die Anpassung der Bahnhofsbezeichnungen an die geänderten kommunalen Verhältnisse an. Hatte die Kernstadt 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. Nachdem die Bundesbahn-Zentrale die städtische Anfrage 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.¹⁵⁴ Für den Bahnhof in Brackwede schien der Bahn jedoch die Umbenennung in »Bielefeld-Süd« statt in »Bielefeld-Brackwede« zweckmäßiger. Neben Bielefeld bemühten sich zahlreiche andere Städte, wie Kiel, Aachen, Mönchengladbach, Essen, Münster, Siegen, Mainz, Koblenz, Karlsruhe oder Tübingen¹⁵⁵, um eine Angleichung der Bahnhofsbezeichnungen. Wurde seitens der Kommunen auch mit der Einheitlichkeit der Bahnhofsbezeichnungen in einem Stadtgebiet zur Verbesserung der Orientierung etc. argumentiert, war das Insistieren auf diese

152 Zit. nach *Sunderbrink/Wagner*, 20. Jahrhundert in Bielefeld, S. 79.

153 Alle Zitate aus: *Neue Westfälische* vom 20.6.1973, Statt Namen künftig Zahlen für Straßen? 900 Bielefelder Straßen müssen umbenannt werden; vgl. auch *Neue Westfälische* vom 30.11.1972, Von 13 Gartenstraßen kann nur eine die Gebietsreform überleben. Etwa 700 Umbenennung stehen an/Auch Hausnummernbereinigung nötig; *Westfalen-Blatt* vom 1.3.1973, Dreizehn Gartenstraßen. In Bielefeld 882 Straßennamen doppelt und mehrfach – Änderung erst 1975?; ebenso Gespräch der Autorin mit Postoberamtsrat a.D. Günter Stickdorn (Postamt Bielefeld), Bielefeld 9.9.2003.

154 Schreiben des OStD Bielefeld an den Städtetag NRW zur Bahnhofsbezeichnung nach der Gebietsreform, Bielefeld 28.5.1976, in: Landesarchiv Berlin, B Rep. 142–09, Nr. 7356.

155 Liste über die Gemeinden, die eine Änderung von Bahnhofsamen nach der kommunalen Neugliederung verlangen, Köln 8.10.1975, in: Landesarchiv Berlin, B Rep. 142–09, Nr. 7356; Deutscher Städtetag, Liste über die Gemeinden, die eine Änderung von Bahnhofsamen nach der kommunalen Gebietsreform wünschen, Köln 21.6.1976, in: Landesarchiv Berlin, B Rep. 142–09, Nr. 7355.

Namensänderungen vor dem Hintergrund der neuen Größen- und Machtverhältnisse nicht zuletzt auch Ausdruck des gewachsenen kommunalen Selbstbewusstseins. Letztlich scheiterten diese Anpassungsbestrebungen aber sehr häufig an Kosten- und Sparsamkeitserwägungen. So auch in Bielefeld, wo es heute noch die alten Bahnhofsbezeichnungen, wie »Brackwede« und »Sennestadt«, gibt.¹⁵⁶

Auch das Telefonnetz der Stadt Bielefeld verweist mit seinen verschiedenen Ortsnetzen bis in die Gegenwart auf den Zusammenschluss von Stadt- und Kreisgebiet. Bereits bei der Behördenanhörung hatte die Deutsche Bundespost (Oberpostdirektion Münster) darauf hingewiesen, dass Groß-Bielefeld verschiedene Fernsprechbereiche haben werde.¹⁵⁷ Die konkrete Ausgestaltung des Telefonnetzes oblag allein der Deutschen Bundespost. Diese sah sich aus technischen Gründen nicht in der Lage, ihre Fernsprechbereiche den neuen kommunalen Grenzen anzupassen.¹⁵⁸ Sowohl vom Deutschen Städte- als auch vom Landkreistag hagelte es Kritik an diesen »Mißhelligkeiten«¹⁵⁹, die die Integration in den Gemeinden erschwerten.¹⁶⁰ Nicht nur, dass nicht alle Bürger einer Stadt demselben Ortsnetz angehörten, auch das Fehlen eines umfassenden Telefonbuches mit allen Anschlüssen der Stadt wurde kritisiert. Dies habe »sowohl für den von der Verwaltung zu führenden wie für den privaten Telefonverkehr äußerst nachteilig[e] und zeitaufwendig[e]« Folgen.¹⁶¹ Sind auch 33 Jahre nach der Gebietsreform alle Anschlüsse der Stadt Bielefeld in einem Telefonbuch vereint, so weist es neben dem Ortsnetz »Bielefeld« immer noch die Ortsnetze »Sennestadt« und »Jöllennebeck« aus.¹⁶²

VII. RESÜMEE: LEISTUNGSSTEIGERUNG AUF KOSTEN DER BÜRGERNÄHE?

Auf der Grundlage der letztlich reibungslosen Neuordnung des Raumes Bielefeld konnte die Gebietsreform sukzessive in ganz Nordrhein-Westfalen nach dem bewährten Muster vorangetrieben werden. Der Modellcharakter der Region blieb 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 neugebildeten Städte in Stadtbezirke gesammelt. Die Stadt gehörte neben Aachen oder Bonn zu den nordrhein-westfälischen kreisfreien Städten, die vor der Änderung der kommunalverfassungsrechtlichen Grundlagen aufgrund von Neugliederungsgesetzen eine Bezirksverfassung erhielten. Kommunalpolitiker, Verwaltungsfachleute oder Bürger der in ihrer Selbständigkeit 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

156 Auskunft Frank Heim, DB Stationen & Service AG/Bahnhofsmanagement Bielefeld, Bielefeld 5.4.2006.

157 Vermerk (Köstering/Innenministerium) anlässlich des Behördentermins in Bielefeld am 25.3.1971, in: HStAD, NW 486, Nr. 87.

158 Vgl. z. B. Schreiben des OKD Wiedenbrück an den Landkreistag NRW zu den Maßnahmen von Bundespost und Bundesbahn im Anschluss an die kommunale Neugliederung, Wiedenbrück 7.10.1970, in: Landesarchiv Berlin, B Rep. 142–09, Nr. 7356.

159 Schreiben des Deutschen Städtetages an den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen zu den Telefonbuchbezirken, [Köln] 2.12.1976, in: Landesarchiv Berlin, B Rep. 142–09, Nr. 7360.

160 Eildienst LKT NW, Nr. 18/76/160. Auch in Landesarchiv Berlin, B Rep. 142–09, Nr. 7360.

161 Schreiben des Deutschen Städtetages an den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen zu den Telefonbuchbezirken, [Köln] 2.12.1976, in: Landesarchiv Berlin, B Rep. 142–09, Nr. 7360.

162 Darüber hinaus sind noch in mehreren eingemeindeten Randgebieten die Vorwahlen der Nachbargemeinden zu finden.

aus dem rheinischen Leverkusen und Opladen hier über die Erfahrungen mit der Gebietsreform, als die Neuordnung des Kölner Raums im Herbst 1974 anstand.¹⁶³ Auch die von der Verfassungsbeschwerde Sennestads ausgehende Signalwirkung für Reformkritiker und -befürworter wurde dadurch verstärkt, dass die beteiligten Gutachter, Prozessbevollmächtigten und Richter im Rahmen späterer Neuordnungsverfahren und -maßnahmen immer wieder aufeinander trafen.

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. Zwar wehrte sich der Landkreis gegen seine Auflösung und taten sich die Gemeinde Jöllenbeck und die Städte Brackwede und Sennestadt mit dem Verlust der Selbständigkeit 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 verfassten 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.¹⁶⁴ Die politischen Repräsentanten der Landkreiskommunen setzten ihre Hoffnung auf die Ausschöpfung der verfassten Möglichkeiten, und insbesondere Sennestadt vertraute auf den juristischen Instanzenzug.

Mit dem drastischen Abbau von parlamentarischen Arenen kommunalpolitischer Auseinandersetzungen infolge der Gebietsreform reduzierte sich – wenn auch nicht im gleichen Maße – die Anzahl der Bürgervereiner und -vertreterinnen in den Gemeinde-, Stadt- und Kreisparlamenten: In Nordrhein-Westfalen verringerte sich die Anzahl der politischen Mandatsträger auf Kreisebene um 21,3 % von 2.361 auf 1.859, bei den kreisfreien Städten um 10,5 % von 1.740 auf 1.557 und bei den kreisangehörigen Kommunen sogar um 46,9 % von 26.579 auf 14.115 Ratspersonen.¹⁶⁵ Nach diesem Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung hofften Landesregierung und Landtag, mit der gesetzlichen Verankerung von Stadtbezirken samt Bezirksvertretungen und Bezirksverwaltungsstellen die politische Integration der stark vergrößerten Städte zu stärken. Seitens der Kernstadt wurde den Umlandgemeinden mittels Gebietsänderungsverträgen und anderer finanzieller und politischer Zugeständnisse der Verlust der Autonomie versüßt. Die Ausgestaltung der konkreten Neuordnungsmodalitäten vor Ort basierte letztlich sehr viel mehr auf vertraglicher Verhandlung als auf einschüchternder Expansionspolitik. So wurde Bielefeld »über Nacht eine der bäderreichsten Städte der Bundesrepublik«.¹⁶⁶ Vor dem Hintergrund auch anderer großzügiger Zugeständnisse, wie etwa der Bezirkseinteilung, kann man sich kaum des Eindrucks erwehren, dass in Bielefeld der »Friedensschluss« im »Neuordnungskrieg« zu einem Teil erkaufte wurde.

Die Stadtverwaltung sah sieben Jahre nach Abschluss der Gebietsreform den mit der Auflösung des Landkreises in Gang gesetzten Integrationsprozess – zumindest auf kommunaler Verwaltungsebene – als erfolgreich abgeschlossen: »Viele bedeutende Vorhaben

163 Westfalen-Blatt vom 21.12.1974, »Die ehemalige Sennestadt trägt Trauer«. Leverkusener Journalisten berichten über ihre Eindrücke im neugeordneten Bielefelder Stadtgebiet.

164 Westfalen-Blatt vom 9.9.1972, Gegen Volksbefragung in der Gemeinde Jöllenbeck.

165 Vgl. Thieme/Prillwitz, S. 80.

166 Stadt Bielefeld, Verwaltungsbericht 1973–1976, S. 294.

konnten auf den Weg gebracht und in einer Fülle eingeleitet werden, [...] immer mit dem Ziel, für die Bürger Bielefelds mehr Lebensqualität und eine menschengerechte Stadt zu schaffen, in der man sich wohlfühlt.«¹⁶⁷ 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. Sind auch die Bemühungen der Stadt zur Integration der neuen Stadtteile und Neubürger deutlich zu erkennen, so ist gleichzeitig die Dominanz der Kernstadt unübersehbar. Die Kontinuität des Namens und Wappens der Stadt Bielefeld suggeriert eine lineare Stadtgeschichte. Die Stadt hatte neben der Universitätsgründung durch die großräumigen Eingemeindungen eine enorme Aufwertung erfahren.

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.¹⁶⁸ Für den früheren Bürgermeister von Senne I, Norbert Schwabedissen, war »der Weg nach Bielefeld [...] der richtige«, zumal »die Stadt den Gebietsänderungsvertrag eingehalten«¹⁶⁹ habe. Und auch für die Kernstadt hatte sich der Zusammenschluss »unter dem Strich bewährt«.¹⁷⁰ Lediglich in Sennestadt, wo der Kampf gegen den Zusammenschluss am erbittertsten und nachdrücklichsten 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‹ erfährt.«¹⁷¹ Trotz Integrationsschwierigkeiten und Beharrungstendenzen stellte Hans-Hermann Zahn bereits in seiner Befragung der Brackweder Bevölkerung vier Jahre nach Abschluss der Neuordnung fest, dass die »Gebietsreform als ›Verwaltungs‹reform [...] aus Sicht der Bürger durchaus erfolgreich« war, 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. Sozial und emotional waren die Neubürger Bielefelds immer noch 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.¹⁷² Einig waren sich Bürger und Kommunalpolitiker darin, dass mit der Reform trotz der Kompensationsbemühungen »Bürgernähe« eingebüßt worden war.

167 Ebd. o. P. (Vorwort).

168 *Michael Schläger*, Wie viele Stadtbezirke braucht Bielefeld? Lösung nur im Konsens möglich, in: Westfalen-Blatt vom 6.3.2002.

169 Westfalen-Blatt vom 24.1.2000, Norbert Schwabedissen wird morgen 70. Auch heute noch für »sein« Senne aktiv.

170 So Friedhelm Schürmann, seit 1969 Mitglied der CDU-Fraktion im Bielefelder Stadtrat. *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.

171 *Michael Schläger*, Wie viele Stadtbezirke braucht Bielefeld? Lösung nur im Konsens möglich, in: Westfalen-Blatt vom 6.3.2002; sowie Gespräch der Autorin mit Hans Vogt, Bielefeld-Sennestadt 12.8.2003.

172 *Zahn*, Einstellung, S. 213 ff., die beiden Zitate S. 213 f.

