

# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Karten, Tabellen und Grafiken . . . . .	VII
---	-----

## I. Einleitung

A. Thema und Fragestellung . . . . .	1
B. Forschungsstand und -kontext . . . . .	4
C. Quellenlage . . . . .	9
D. Gliederung und Aufbau . . . . .	11

## II. Einführung ins Thema

A. Mentalitätsgeschichtliche Einbettung: Die 1960er und 1970er Jahre als Zeit des Umbruchs . . . . .	13
1. Bundesdeutsche Demokratisierungsschübe in den 1960er und 1970er Jahren . . . . .	13
2. Die Utopie der Planbarkeit . . . . .	19
B. Kommunale Neugliederung in NRW als Ausdruck der neuen Mentalität . . . . .	22
1. Zur Vorgeschichte: Erste Planungsüberlegungen in NRW . . . . .	22
2. Ziele und Motive der Gebietsreform . . . . .	26
3. Durchführung der Reform . . . . .	28
3.1. Erstes Neugliederungsprogramm . . . . .	28
3.2. Zweites Neugliederungsprogramm . . . . .	37
3.3. Staatliche Neugliederung . . . . .	40
3.4. Die kommunale Neugliederung Nordrhein-Westfalens im nationalen und internationalen Vergleich . . . . .	42
C. Die Untersuchungsregion „Neuer Kreis Borken“ . . . . .	45

### III. Die kommunale Neugliederung im Kreis Borken

A. Pläne und Konzepte . . . . .	49
1. Altkreis Borken . . . . .	50
2. Altkreis Ahaus . . . . .	56
B. Selbstständigkeit: Politische, wirtschaftliche und ideelle Bedeutung . . . . .	59
1. Politische Bedeutung der Selbstverwaltung . . . . .	59
2. Wirtschaftliche Bedeutung der Selbstverwaltung . . . . .	62
3. Die Bedeutung von Identität . . . . .	63
C. Kommunales Handeln zwischen Einsicht, alternativen Ideen und Protest . . . . .	68
1. Passive Abwehr und vollständige Verweigerung . . . . .	70
1.1. Gronau und Epe . . . . .	72
1.2. Heiden . . . . .	74
2. Einsicht oder widerwillige Akzeptanz? . . . . .	76
2.1. Das Amt wird zur neuen Gemeinde . . . . .	77
2.2. Zusammenschluss bzw. Eingliederung mehrerer Gemeinden . . . . .	85
3. Kommunale Alternativvorschläge . . . . .	94
3.1. Reform der Amtsverfassung oder Gründung neuer Planungsverbände . . . . .	94
3.2. Größere Gemeinden im gleichen Amt . . . . .	96
3.3. Das Amt wird zur neuen Gemeinde . . . . .	102
3.4. Bildung neuer Gemeinden: Südlohn und Oeding . . . . .	107
4. Neugliederung als Chance und Notwendigkeit . . . . .	109
4.1. Bocholt . . . . .	111
4.2. Borken . . . . .	118
4.3. Ahaus . . . . .	122
4.4. Velen . . . . .	125
4.5. Raesfeld . . . . .	127
D. Zum Umgang zwischen den zukünftigen Partnern . . . . .	128
1. Die Auseinandersetzungen um eine „gleichberechtigte“ Partnerschaft . . . . .	129
1.1. Eingliederung oder Zusammenschluss . . . . .	129
1.2. Namensgebung . . . . .	133
1.3. Der Inhalt der Gebietsänderungsverträge . . . . .	141
2. Ausverkauf und steigende Investitionen . . . . .	146
3. Verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen . . . . .	151
E. Gründe für das Scheitern kommunaler Gegenvorstellungen . . . . .	154
1. Das Innenministerium und die Neugliederungskommission . . . . .	154
1.1. Anhörungen . . . . .	155
1.2. Stellungnahmen und Eingaben . . . . .	157
1.3. Gutachten . . . . .	158
2. Der Landtag und der Verwaltungsreformausschuss . . . . .	160

2.1. Die Neugliederung im Strudel (partei-)politischer Auseinandersetzungen . . . . .	160
2.2. Einigkeit über die grundsätzliche Notwendigkeit einer Reform . . . . .	165
2.3. Die Neugliederungsexperten der Landtagsfraktionen . . . . .	166
2.4. Die Landtagsabgeordneten . . . . .	168
3. Die kommunalen Spitzenverbände . . . . .	169
3.1. Landkreistag und Städtetag als Befürworter der Reform . . . . .	169
3.2. Der Städte- und Gemeindebund als Gegner der Reform . . . . .	172
4. Mangelnde Koalitionsfähigkeit und Abstimmung untereinander? . . . . .	175
F. Handlungsweisen und -motive von Politik, Verwaltung und Bürgern im Handlungsfeld „Kommunale Neugliederung“ . . . . .	177
1. Handlungsweisen und -motive der Verwaltung . . . . .	179
1.1. Bezirksregierung . . . . .	180
1.2. Die Kreisverwaltungen . . . . .	184
1.3. Die Amts- und Gemeindeverwaltungen . . . . .	194
2. Handlungsweisen und -motive der Politik . . . . .	210
2.1. Die heimischen Landtagsabgeordneten . . . . .	211
2.2. Die Kreistagspolitiker . . . . .	216
2.3. Die Amts- und Gemeindepolitiker . . . . .	220
3. Handlungsweisen und -motive der Bürger . . . . .	247
3.1. Positionierung zur kommunalen Neugliederung . . . . .	247
3.2. Die Bürger als eigenständige Akteure . . . . .	253
3.3. Lokale Bürgerinitiativen . . . . .	256
3.4. Landesweite Interessenartikulation: Die „Aktion Bürgerwille“ . . . . .	260

#### IV. Andere Ebene, gleiches Spiel? Die Kreisneugliederung als Folie

A. Pläne und Konzepte . . . . .	269
1. Die unklare Zuordnung Bocholts: Zum Niederrhein oder zum Münsterland? . . . . .	269
2. Dreier-, Vierer- oder Fünferlösung? . . . . .	271
3. Die Viererlösung als politischer Kompromiss . . . . .	277
B. Selbstständigkeit: Politische, wirtschaftliche und ideelle Bedeutung . . . . .	282
1. Politische Bedeutung der Kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	283
2. Wirtschaftliche Bedeutung . . . . .	285
3. Die Bedeutung der Identität . . . . .	286
C. Neugliederung als Chance: Kreise gegen Kreise . . . . .	293
1. Bocholt: Kreisstadt oder Kreisfreiheit . . . . .	294
2. Kreis Ahaus: Das „Ahauser Modell“ . . . . .	300
3. Kreis Borken: Der ABB-Kreis . . . . .	305
4. Kreis Coesfeld: Der Westmünsterlandkreis . . . . .	306

D.	Zum Umgang zwischen den zukünftigen Partnern . . . . .	310
1.	Die Auseinandersetzungen um eine „gleichberechtigte“ Partnerschaft . . . . .	310
2.	Verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen . . . . .	314
E.	Gründe für das Scheitern der altkreislichen Gegenvorstellungen . . . . .	316
1.	Das Innenministerium und die Neugliederungskommission . . . . .	316
1.1.	Anhörungen . . . . .	316
1.2.	Stellungnahmen und Eingaben . . . . .	318
1.3.	Gutachten . . . . .	320
2.	Der Landtag und der Verwaltungsreformausschuss . . . . .	322
2.1.	Die Neugliederung im Strudel (partei-)politischer Auseinandersetzungen . . . . .	322
2.2.	Die Neugliederungsexperten der Landtagsfraktionen . . . . .	323
2.3.	Die Landtagsabgeordneten . . . . .	324
3.	Die kommunalen Spitzenverbände . . . . .	325
4.	Mangelnde Koalitionsfähigkeit und Abstimmung untereinander? . . . . .	328
4.1.	Erfolgreiche Koalition: Der Streit um die regionale Zuordnung Bocholts . . . . .	328
4.2.	Koalition mit Schwierigkeiten: Gemeinsames Vorgehen von Städten und Kreisen . . . . .	335
F.	Handlungsweisen und -motive von Politik, Verwaltung und Bürgern im Handlungsfeld „Kreisneugliederung“ . . . . .	339
1.	Handlungsweisen und -motive der Verwaltung . . . . .	340
1.1.	Die Bezirksregierung . . . . .	340
1.2.	Die Verwaltungen der Kreise Ahaus und Borken sowie der Stadt Bocholt . . . . .	344
2.	Handlungsweisen und -motive der Politik . . . . .	353
2.1.	Die Landtagsabgeordneten . . . . .	353
2.2.	Die Kreispolitiker . . . . .	357
2.3.	Die Gemeindevertreter . . . . .	369
3.	Handlungsweisen und -motive der Bürger . . . . .	372
3.1.	Positionierung zur Kreisneugliederung . . . . .	372
3.2.	Die Bürger als eigenständige Akteure . . . . .	373
3.3.	Bürgerinitiativen . . . . .	375
G.	Bilanz und Schlussbemerkungen	
	Ursachen und Gründe für die Gebietsreform . . . . .	389
	Folgen und Erfolge der Reform . . . . .	390
	Intendierte Effekte . . . . .	391
	1.1. Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	391

1.2. Erhöhung von Verwaltungseffektivität und -effizienz . . . . .	392
1.3. Verbesserte Planung und infrastrukturelle Entwicklung . . . . .	395
2. Nicht intendierte Effekte . . . . .	397
2.1. Finanzen . . . . .	397
2.2. Bürgernähe . . . . .	399
2.3. Politik und demokratische Mitbestimmung . . . . .	400
2.4. Identität . . . . .	402
C. Für die Bürger, aber nicht mit den Bürgern? Bilanz eines ungeliebten Reformprozesses . . . . .	405
1. Durchsetzung der Reform durch die Landesregierung . . . . .	406
2. Kommunale Aktions- und Interaktionsmuster . . . . .	410
2.1. Divergierende Positionen zur Reform . . . . .	410
2.2. Die Verwaltung als „lokaler Motor“ der Neugliederung . . . . .	411
2.3. Handlungsformen der Politik . . . . .	412
2.4. Interaktion von Politik und Verwaltung . . . . .	413
2.5. Handlungsformen der Bürger . . . . .	415
2.6. Interaktion des Bürgers mit Politik und Verwaltung . . . . .	416
3. Demokratisierungs- und Veränderungsprozesse . . . . .	417
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	423
Quellen und Literatur . . . . .	427
Personenregister . . . . .	477