

Gesetzentwurf

Fraktion der FDP Hannover, den 5. 1. 1990

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Gesetz

zur Neubildung der Stadt Aschendorf sowie der Gemeinden Langförden, Vörden und Mulsum.

§ 1

Aus der Stadt Papenburg (Landkreis Emsland) wird das Gebiet der früheren Stadt Aschendorf (Ems) ausgegliedert, soweit es gemäß § 12 Abs. 1 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden in den Räumen Leer und Aschendorf-Hümmeling vom 20. November 1972 (Nieders. GVBl. S. 479) in die Stadt Papenburg eingegliedert worden ist. Das ausgegliederte Gebiet bildet die neue Stadt Aschendorf (Landkreis Emsland).

§ 2

Aus der Stadt Vechta (Landkreis Vechta) wird das Gebiet der früheren Gemeinde Langförden ausgegliedert, soweit es gemäß § 5 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Vechta/Cloppenburg vom 11. Februar 1974 (Nieders. GVBl. S. 81) in die Stadt Vechta eingegliedert worden ist. Das ausgegliederte Gebiet bildet die neue Gemeinde Langförden (Landkreis Vechta).

§ 3

Aus der Gemeinde Neuenkirchen (Oldenburg) (Landkreis Vechta) wird das Gebiet des früheren Fleckens Vörden und der früheren Gemeinden Hinnenkamp und Hörsten ausgegliedert, soweit es gemäß § 6 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Vechta/Cloppenburg vom 11. Februar 1974 (Nieders. GVBl. S. 81) in die Gemeinde Neuenkirchen (Oldenburg) eingegliedert worden ist. Das ausgegliederte Gebiet bildet die neue Gemeinde Vörden (Landkreis Vechta).

§ 4

(1) Aus der Gemeinde Kutenholz (Landkreis Stade) wird das Gebiet der früheren Gemeinde Mulsum ausgegliedert, soweit es gemäß § 9 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Cuxhaven/Land Hadeln/Stade vom 22. Juni 1972 (Nieders. GVBl. S. 305) in die Neubildung der Gemeinde Kutenholz einbezogen worden ist. Das ausgegliederte Gebiet bildet die neue Gemeinde Mulsum (Landkreis Stade).

(2) Für den Fall, daß die Gemeinde Mulsum und die Samtgemeinde Fredenbeck (Landkreis Stade) die für die Aufnahme der Gemeinde Mulsum als Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde erforderlichen Beschlüsse nicht innerhalb von vier Wochen nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gefaßt und die entsprechend geänderte Hauptsatzung der Aufsichtsbehörde vorgelegt haben, wird das Innenministerium ermächtigt, die Gemeinde Mulsum durch Verordnung wieder in die Gemeinde Kutenholz einzugliedern.

(3) Bis zur ersten Sitzung des gewählten Rates der Gemeinde Mulsum nimmt der gemäß § 76 Abs. 5 Nr. 4 der Niedersächsischen Kommunalwahlordnung vom 25. November 1985 (Nieders. GVBl. S. 411) zu bildende Ausschuß die Aufgaben des Rates und des Verwaltungsausschusses wahr, der Ausschußvorsitzende nimmt die Aufgaben des Gemeindedirektors wahr. Der Ausschuß ist berechtigt, die nach Absatz 2 notwendigen Beschlüsse zu fassen.

§ 5

In den neugebildeten Gemeinden gilt das bisherige Ortsrecht fort, bis es aufgehoben wird.

§ 6

Gebietsänderungen und sonstige Auseinandersetzungen aus Anlaß dieses Gesetzes sind so zu treffen, daß sie am 1. Januar 1991 wirksam werden. Kommen entsprechende Vereinbarungen bis zu diesem Termin nicht zustande, so trifft das Landesministerium die erforderlichen Bestimmungen.

§ 7

(1) Das Außerkrafttreten bisherigen Ortsrechts ist nach den für die Bekanntmachung von Satzungen und Verordnungen geltenden Vorschriften bekanntzumachen.

(2) Für Verordnungen der Gemeinden, deren Geltungsbereich von den Gebietsänderungen dieses Gesetzes betroffen sind, findet § 41 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung keine Anwendung.

§ 8

Für Verwaltungshandlungen der Vermessungs- und Katasterverwaltung, die durch dieses Gesetz erforderlich werden, werden Kosten (Gebühren und Auslagen) nicht erhoben. § 20 Abs. 2 der Niedersächsischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

§ 9

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemein

1. In den Jahren 1972 bis 1974 ist in Niedersachsen eine allgemeine Neugliederung der Gemeindeebene durchgeführt worden, in deren Zusammenhang auch die von diesem Gesetzentwurf betroffenen Gemeinden neu gegliedert worden sind.

Die damaligen Ziele waren im wesentlichen:

- Stärkung der Verwaltungskraft, um die Gemeinden in die Lage zu versetzen, die gestiegenen Ansprüche der Bürger an die kommunale Daseinsvorsorge befriedigen zu können
- Verbesserung der Finanzkraft
- Angleichung der Lebensverhältnisse im Land Niedersachsen
- Erweiterung der kommunalen Tätigkeitsbereiche (Funktionalreform).

Grundlage der Neuordnungsmaßnahmen war die Entschließung des Landtages über die Verwaltungs- und Gebietsreform auf der Gemeindeebene vom 9. Februar 1971 (Drs 7/382), in der die Ziele der Reform näher dargestellt sind und ein Leitbild für Gemeinden wie folgt formuliert worden ist:

„Diesen Zielen entsprechen in der Regel Einheiten, die mindestens 7 000 bis 8 000 Einwohner haben und einem Nahbereich angehören; in dünn besiedelten Räumen oder dort, wo sinnvolle Zuordnung sich anders nicht ergeben, sollten sie tunlichst nicht weniger als 5 000 Einwohner aufweisen. Dabei sollte die Entfernung von allen Punkten der bewohnten Ortslage zu den Einrichtungen und der Verwaltung der Gemeinde sieben bis acht Kilometer möglichst nicht überschreiten. Landkreis- und Bezirksgrenzen dürfen der Zuordnung nicht entgegenstehen.“

Das Ergebnis der Gemeidereform waren 1974 insgesamt 282 Einheits- und 143 Samtgemeinden, von denen sechs, darunter fünf Inselgemeinden, weniger als 3 000 Einwohner, drei zwischen 3 000 und 4 000 Einwohner und elf zwischen 4 000 und 5 000 Einwohner aufwiesen.

2. In der Folgezeit sind bisher nur in zwei Fällen Korrekturen der Gemeindereform vorgenommen worden: Durch das Gesetz zur Neubildung der Gemeinden Bad Laer, Glandorf und Didderse sowie zur Umbenennung der Gemeinde Söhlde vom 20. Februar 1981 (Nieders. GVBl. S. 13) sind im Einvernehmen aller Beteiligten aus der Gemeinde Bad Laer (Landkreis Osnabrück) die beiden neuen Gemeinden Bad Laer (6 060 Einwohner) und Glandorf (5 171 Einwohner) gebildet worden; aus der Gemeinde Wendeburg (Landkreis Peine), die danach noch 7 412 Einwohner aufwies, ist gleichzeitig die Gemeinde Didderse ausgegliedert und in den Landkreis Gifhorn umgegliedert worden, wo sie sich der Samtgemeinde Papenteich angeschlossen hat. Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Wendeburg gegen das Gesetz hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluß vom 12. September 1981 (2 BvR 337/81) mangels hinreichender Erfolgsaussicht nicht zur Entscheidung angenommen.

Eine Initiative zur Überprüfung der Ergebnisse der Gemeindereform in einer größeren Zahl ehemals selbständiger Gemeinden (Antrag der Fraktion der FDP vom 24. Mai 1983 — Drs 10/1190 —) ist vom Landtag nicht aufgegriffen worden (Drs 10/1514).

3. Grundlage der in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen ist die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 9. Juli 1986. Danach sollen die in dem Entschließungsantrag vom 24. Mai 1983 (Drs 10/1190) aufgezählten Problemfälle zur Gemeindereform mit dem Ziel einer größeren Befriedung in dem jeweiligen Gesamttraum überprüft werden. Wesentliche Grundlage der Überprüfung ist eine schriftliche Anhörung der betroffenen Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise gewesen. Anhand eines Fragenkatalogs sind für jeden einzelnen der problematisierten Fälle die Entwicklung seit der Gemeindereform, deren Bewertung durch die Organe der Kommunen und die Gründe für Korrekturwünsche in der Gemeinde durch Übersendung von Stellungnahmen entsprechender Minderheiten in den Vertretungskörperschaften sowie von Ortsräten/Ortsvorstehern und bestehenden Bürgerinitiativen ermittelt worden. Das Ergebnis dieser Anhörung ist in den jeweiligen Einzelbegründungen näher dargestellt worden.

Die Überprüfung hat ergeben, daß zur Befriedung der kommunalpolitischen Verhältnisse Korrekturen von Ergebnissen der Gemeindereform in den Städten Papenburg und Vechta sowie den Gemeinden Neuenkirchen (Oldb.) und Kutenholz geboten sind. Die vorgenommene Korrektur der Reform, die diese insgesamt nicht infrage stellt, entspricht den vom Staatsgerichtshof in seinem Gutachten vom 13. Dezember 1989 aufgestellten verfassungsrechtlichen Grundsätzen.

In diesen Gemeinden besteht auch noch nach 15 Jahren oder länger seit Durchführung der jeweiligen Neugliederungsmaßnahmen in der Bevölkerung ein nachhaltiger und energischer Widerstand gegen diese Maßnahme. Er hat seine Ursachen z. T. in fortbestehender Unzufriedenheit mit den Maßnahmen der Gemeindereform, stützt sich überwiegend aber darauf, daß die Ziele der Gemeindegebietsreform in den 4 Fällen nicht erreicht wurden und Fehlentwicklungen eingetreten sind. Der anhaltende Widerstand läßt nicht erwarten, daß sich die für eine erfolgreiche bürgerschaftliche Selbstverwaltung notwendigen Voraussetzungen, insbesondere die Kooperation innerhalb der Einwohnerschaft und die Integration aller Gemeindeteile in die Gesamtgemeinde, in absehbarer Zeit herstellen lassen; vielmehr steht zu befürchten, daß infolge von Rivalitäten und unterschiedlichen Vorstellungen über die weiteren Entwicklungsmaßnahmen die Gesamtentwicklung der betreffenden Gemeinden weiteren Schaden nimmt. Das einzige Mittel, weiter schädliche Auswirkungen dieser vielfältig demonstrierten Unzufriedenheit, die ein Faktum des kommunalen Geschehens in den betreffenden Gemeinden darstellt, zu vermeiden, wird die Trennung der in Betracht kommenden Teile von der übrigen Gemeinde gese-

hen. Da anderweitige Zuordnungsmöglichkeiten nicht bestehen, wird unter Abwägung aller Gesichtspunkte und unter besonderer Berücksichtigung des Gemeinwohls die Wiederherstellung der Selbständigkeit der 4 Gemeinden gesehen, und zwar auch dort, wo die Einwohnerzahlen des Leitbildes der Gemeindereform nicht erreicht werden; es erscheint als nicht gerechtfertigt, zur Erreichung dieses Kriteriums konsolidierte Nachbargemeinden in die Korrekturmaßnahme einzubeziehen.

4. Die betreffenden Gemeinden und ihre Landkreise werden zu den in diesem Entwurf enthaltenen Vorschlägen im Laufe der parlamentarischen Beratungen gehört werden.
5. In den neugebildeten Gemeinden sollen die Räte durch die allgemeinen Kommunalwahlen im Jahre 1991 gewählt werden; darauf ist das Inkrafttreten dieses Gesetzes abgestellt. Für die Zeit zwischen dem Inkrafttreten und der Wahl der Räte werden im wesentlichen von den Kommunalaufsichtsbehörden die erforderlichen Interimsorgane bestellt werden; es bietet sich an, daß z. B. bestehende Ortsräte oder der Ausschuß nach § 76 Abs. 5 Nr. 4 NKWO die Funktion des Rates übernehmen.
6. Die notwendigen Gebietsänderungen und sonstigen Auseinandersetzungen sollen die Beteiligten nach den Bestimmungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung regeln. Um die Entflechtung finanziell und wirtschaftlich zu erleichtern, wird das Land Hilfen geben.

II. Im einzelnen

Zu § 1:

1. Aus der Stadt Papenburg soll die ehemalige Stadt Aschendorf (Ems) wieder ausgegliedert werden und als selbständige gemeindliche Einheit bestehen. In Papenburg leben 29 237 Einwohner; im Ortsteil Aschendorf etwa 6 400 Einwohner (Stand: 31. 12. 1988).
2. Für die Eingliederung Aschendorfs in die Stadt Papenburg waren 1972 im wesentlichen zwei Gesichtspunkte maßgebend: Papenburg mit großer Bedeutung als Versorgungszentrum und als Arbeitsort für ein größeres, zumeist recht schwach strukturiertes Umland sollte der Lebens- und Wirtschaftsraum verschafft werden, der für ein Mittelzentrum und einen zu entwickelnden Schwerpunktraum als unumgänglich erforderlich angesehen wurde. Außerdem sollten die vorhandenen Verflechtungen zwischen den beiden Städten berücksichtigt werden, die sich in einem „Kommunalverband“ für gemeinsame Planungs- und Entwicklungsaufgaben im „Raum um die zentrale Stadt Papenburg“, der die Funktion der (gemeinsamen) Bauleitplanung sowie wesentliche Aufgaben auf den Gebieten der Wirtschaftsförderung und der Einrichtung kommunaler Einrichtungen wahrnahm.
3. Die Eingliederung in die Stadt Papenburg hatte der Rat der früheren Stadt Aschendorf abgelehnt und statt dessen die Bildung einer selbständigen Einheit Aschendorf unter Einbeziehung der Nachbargemeinden verlangt. Trotz der ausgeprägten Bereitschaft und den vielfachen Anstrengungen seitens der Aschendorfer Bürger gelang es zwischen 1972 und 1981 nicht, die örtliche Verbundenheit mit der neugebildeten Stadt Papenburg herzustellen. Die aufgrund der damaligen Entscheidung eingetretenen Fehlentwicklungen wurden immer offensichtlicher. Deshalb wurde 1981 die Aschendorfer Interessengemeinschaft gegründet, die sich die Korrektur der Gemeindegebietsreform zum Ziel gesetzt hatte und im Gründungsjahr an den Wahlen zum

Ortsrat teilnahm. Sie erreichte auf Anhieb die absolute Mehrheit mit 10 von 17 Sitzen. Auch die Mandatsträger von CDU und Grünen haben sich für die Wiedererlangung der Selbständigkeit Aschendorfs ausgesprochen. Lediglich die Minderheitsfraktion der SPD (2 Sitze) sprach sich gegen eine Korrektur aus.

Auch bei den anschließenden Kommunalwahlen setzte sich der Ortsrat in seiner überwiegenden Mehrheit aus Mitgliedern zusammen, die für die Wiederherstellung der kommunalen Selbständigkeit Aschendorfs eingetreten sind. Der Ortsrat brachte dieses Anliegen in mehreren Resolutionen gegenüber dem Landesgesetzgeber zum Ausdruck. Zur Zeit (1990) sprechen sich die Mandatsträger von FDP (10) und CDU (6) mit großem Nachdruck für die Verselbständigung aus. Lediglich die Mandatsträger der SPD (3) sind gegen eine Verselbständigung; sprechen sich jedoch für eine kommunale Stärkung der Ortschaft Aschendorf aus. Der Ortsbürgermeister als engagierter Befürworter und Gründungsmitglied der Selbständigkeitsbestrebungen wurde 1986 einstimmig in seinem Amt bestätigt.

Im Rahmen der Überprüfung hat der Ortsrat am 9. 11. 1987 erneut die Ausgliederung gefordert. Als Gründe machte er geltend, Aschendorf habe als einzige Gemeinde Niedersachsens eine doppelte „Schädigung“ erfahren: 1972 durch den Verlust der Selbständigkeit und 1977 durch den Verlust des Kreissitzes. Infolge dessen seien viele Bedienstete aus dem Ort abgewandert; Behörden seien abgebaut worden. Durch die Zentralisierungstendenzen in Papenburg seien Betriebe und Geschäfte in Aschendorf in Schwierigkeiten geraten; Papenburg habe dieser negativen Entwicklung nicht entgegengewirkt, die Aschendorfer fühlten sich vernachlässigt; insbesondere erreichten die Investitionen der Stadt in Aschendorf nicht die Größenordnung, die dem Verhältnis der Einwohnerzahlen entspräche. Die Struktur Aschendorfs als mittelständisches, bürgerliches und landwirtschaftliches Gemeinwesen mit Ausrichtung auf Osnabrück sei von der Papenburg als Seehafenstadt mit Orientierung auf Ostfriesland sehr verschieden. Die wirtschaftliche Basis Aschendorfs sei stabil und rechtfertige die Wiederherstellung der Selbständigkeit.

Die Stadt Papenburg verweist demgegenüber darauf, daß sie im Vertrauen auf die Einheit und den Bestand des 1973 neugebildeten Gemeinwesens konsequent die neuen Möglichkeiten für großräumige und weit in die Zukunft weisende Planungen zur Durchsetzung dringend notwendiger Maßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge genutzt habe; sie nennt dabei an erster Stelle ihre Anstrengungen und Investitionen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, z. B. durch den Ausbau des Hafens zur Erweiterung der Vorratsflächen für Industrie und Gewerbe und durch die weitere Erschließung des Gewerbegebietes in Aschendorf. Die Stadt beziffert die seit der Gemeindereform in Aschendorf getätigten Investitionen mit 36,2 Millionen DM. Sie weist darauf hin, daß die Entwicklung, so wie sie der Gesetzgeber sich 1972 vorgestellt habe, im wesentlichen vonstatten gegangen sei und erwartet für den Gesamttraum erhebliche Schäden und Nachteile, wenn der Zusammenschluß von Papenburg mit Aschendorf rückgängig gemacht würde.

Der Landkreis Emsland betrachtet die Korrekturforderung als Ausdruck einer rückwärtsgerichteten Politik, die unabhängig von den Schwierigkeiten ihrer Verwirklichung in Papenburg in ihrer strukturpolitischen Auswirkung als schädlich für das gesamte nördliche Emsland zu bewerten sei.

4. Durch die Einbeziehung Aschendorfs in die Neugliederung der Stadt Papenburg sollte nach den Vorstellungen des Gesetzgebers nicht nur eine leistungsstarke und entwicklungsfähige Gemeinde entstehen, sondern es sollten auch die Einwohner der beteiligten Gemeinden in einer neuen örtlichen Verbundenheit zusammengefaßt werden, die für die Existenz eines Gemeinwesens unverzichtbar ist. Diese zuletzt genannte Erwartung des Gesetzgebers hat sich bisher nicht erfüllt. Eine große Mehrheit

der Bevölkerung Aschendorfs, d. h. etwa ein Fünftel der Einwohner Papenburgs, fühlt sich und ihren Stadtteil von der Entwicklung Papenburgs ausgeschlossen, weil deren Potential im Stadtteil Papenburgs konzentriert werde; als sichtbarer Ausdruck dessen wird auf die Ausweisung neuer Baugebiete fernab vom Ortskern Aschendorfs, auf die große Anzahl leerstehender Geschäfte und auf die mangelhafte städtebauliche Entwicklung Aschendorfs verwiesen. Auf die Vorrangstellung des Stadtteils Papenburg und die Konzentration des Entwicklungspotentials in ihm wird die wirtschaftliche und bevölkerungsmäßige Ausdünnung Aschendorfs zurückgeführt und in deren Gefolge die allmähliche Zerstörung des bisherigen Eigenlebens dieses Stadtteils. Die historische Bedeutung Aschendorfs, auch als ehemalige Kreisstadt, fand in der neuen Stadt Papenburg keine Berücksichtigung. Zugleich gelang es nicht, eine neue gemeinsame Identität der neuen Stadt Papenburg zu entwickeln; ihr wurde sogar durch Papenburg entgegengewirkt. Diesen Entwicklungen durch den Ortsrat entgegenzusteuern, wird wegen dessen als zu gering erachteter Kompetenzen für nicht erfolgreich angesehen, zumal auch entsprechende Initiativen des Ortsrates vom Rat nicht aufgegriffen werden müßten.

Auf der Grundlage der dargestellten Verhältnisse steht ein beachtlicher Teil der Gesamtbevölkerung Papenburgs der Zugehörigkeit seiner Gemeinde und ihrer örtlichen Gemeinschaft ablehnend gegenüber, und es ist nicht erkennbar, daß diese Ablehnung abnehme, so daß nicht mehr nur von vorübergehenden Anpassungs- und Eingewöhnungsschwierigkeiten gesprochen werden kann, wie sie in zahlreichen Gemeinden nach der Gemeindereform für einen gewissen Zeitraum festzustellen waren. Die ausweislich von Finanz- und Wirtschaftsdaten stattgefundene Beeinträchtigung der Entwicklung Aschendorfs hat zu nachhaltigem Widerstand geführt. Dies führt zwingend zu der Annahme, daß die Integration der Einwohner Aschendorfs in die Bürgerschaft Papenburgs mißlungen ist und nicht mehr gelingen wird. Insofern stellt sich die 1972 gefundene Lösung als Fehlschlag dar.

Zur Verbesserung des gegenwärtigen Zustandes kommt nur die Wiederherstellung der kommunalen Selbständigkeit Aschendorfs in Betracht. Allerdings ist dieser Eingriff in den Bestand der Stadt Papenburg mit einer Reihe von Nachteilen verbunden, auf die Papenburg in seiner Stellungnahme hingewiesen hat und in der die Vernachlässigung Aschendorfs bestritten wird. Gleichwohl sind die ausgeprägte Unzufriedenheit in Aschendorf mit der von der Bevölkerung in ihren Auswirkungen als benachteiligend empfundenen Verbindung mit Papenburg und die Unterstellung unter eine einheitliche Verwaltung mit Papenburg sowie die eingetretenen Fehlentwicklungen bei der Neugliederung zu berücksichtigen. Diese auf Trennung und Unabhängigkeit von Papenburg gerichteten Intentionen stehen im Widerspruch zu den Erfordernissen eines erforderlichen friedlichen Zusammenlebens in der Kommune und ihrer gedeihlichen Weiterentwicklung in allen Gemeindeteilen.

Da die Akzeptanzdefizite sich aus einer Summe einzelner Problembereiche zusammensetzen, die die gemeindliche Einheit insgesamt betreffen, können sie unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit auch nicht mit weniger gravierenden Mitteln als der Trennung behoben werden. Vorübergehend entstehen dadurch Probleme in Zusammenhang mit der Auseinandersetzung zwischen den beiden Kommunen und deren Neuorientierung auf die veränderten Gegebenheiten. Sie werden durch die Hilfen des Landes zügig gelöst werden können.

Bei Abwägung aller Vor- und Nachteile der gegenwärtigen Situation und einer Ausgliederung Aschendorfs wird zur Befriedung des Raumes im Interesse seiner ungestörten weiteren Entwicklung die Bildung der eigenständigen Stadt Aschendorf für zwingend geboten gehalten.

Bei der Verselbständigung Aschendorfs entstehen zwei Gemeinden, die als leitbildgerecht im Sinne der Gemeindereform anzusehen sind. Es kann davon ausgegangen

werden, daß beide die notwendige Finanz-, Wirtschafts- und Verwaltungskraft besitzen, die bei Gemeinden ihrer Größenordnung vorauszusetzen ist. Papenburg behält überdies den Status einer selbstständigen Gemeinde.

Zu § 2:

1. Aus der Stadt Vechta soll die ehemalige Gemeinde Langförden ausgegliedert werden. Vechta weist 22 759 Einwohner auf (Stand 31. 12. 1988). Davon leben etwa 3 700 Einwohner in Langförden.
2. Für die Eingliederung Langfördens in die Stadt Vechta war 1974 im wesentlichen der Umstand entscheidend, daß Langförden mit damals etwa 3 500 Einwohnern erheblich unter der im Regelfall für leitbildgerechte Gemeinden maßgebenden Einwohnerzahl von 7 000 bis 8 000 lag; besondere Umstände, die eine Ausnahme rechtfertigen, sind damals angesichts der Möglichkeit zur Eingliederung nach Vechta nicht erkannt worden.
3. Der Rat der früheren Gemeinde Langförden hatte der Neugliederungsmaßnahme widersprochen und setzte sich weiter für die Eigenständigkeit ein. Auch nach ihrem Vollzug setzte sich der Widerstand gegen die Eingliederung in der Bevölkerung fort. Von 1974 bis 1981 wurde von seiten der betroffenen Bürger Langfördens die Bereitschaft gezeigt, den neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Dennoch gelang es nicht, die örtliche Verbundenheit mit der neugebildeten Stadt Vechta herzustellen.

Aufgrund der eingetretenen Fehlentwicklungen für Langförden bildete sich die Aktionsgemeinschaft „Selbständiges Langförden e.V.“, die vielfältige Aktivitäten zur Erreichung ihres Vereinszwecks entfaltete. Der Ortsrat Langförden unterstützt diese Bestrebungen, u. a. faßte er am 25. 3. 1982 und am 16. 3. 1987 hierzu entsprechende Beschlüsse. Er macht geltend, daß eine Integration der Bevölkerung Langfördens in die Stadt Vechta nicht erfolgt sei.

Die Eigenständigkeit der Bevölkerung dokumentiert sich in einem aktiven Vereinsleben, das von einer gewachsenen und fortbestehenden Dorfgemeinschaft getragen wird. Diese Vereine fordern ein selbständiges Langförden. Bei einer Befragung sprachen sich der weitaus überwiegende Teil (75 Prozent) der Wahlberechtigten für eine Korrektur der Gemeindegebietsreform aus. Im übrigen verweist die Aktionsgemeinschaft auf einen Stillstand in der Entwicklung Langfördens und darauf, daß die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse die kommunale Selbständigkeit rechtfertigen.

Die Stadt Vechta sieht demgegenüber keine Integrationsprobleme und -defizite. Sie bezeichnet die 1974 geschaffene Verwaltungseinheit als gut funktionierend und sähe in der Ausgliederung Langfördens eine Schwächung des Gesamtraumes. Sie macht geltend, daß erhebliche Investitionen geleistet worden seien und auch zukünftig geleistet werden sollen, um eine gedeihliche Entwicklung Langfördens zu gewährleisten. Ferner führt sie an, daß Langförden finanziell in eine schwierige Lage käme.

Der Landkreis Vechta hält es für nicht opportun, reformerische Änderungen vorzunehmen, nachdem sich eine Stabilisierung der gesamten Verwaltungs- und Finanzkraft in der 1974 neugebildeten Stadt vollzogen habe.

4. Die Unzufriedenheit der Langfördener Bevölkerung mit den Ergebnissen der Gemeindereform ist in zahlreichen Aktionen und auf vielfältige Weise durch die Aktionsgemeinschaft, durch Verbände, Vereine, Vereinigungen und Bürgerinitiativen u. a. durch Einwohnerbefragungen und Unterschriftenaktionen dokumentiert. Die

Bestrebungen nach Trennung Langfördens von Vechta werden mit der unterschiedlichen Struktur als dynamische Landgemeinde auf der einen und als Verwaltungszentrum auf der anderen Seite begründet, deren Unterschiedlichkeit bis heute fortbestehe und Grundlage der verschiedenartigen Interessenlagen sei, was auch durch die 1983 erfolgte Trennung und Gründung eines eigenständigen Handels- und Gewerbevereins Langförden belegt werde. Beklagt wird die bestehende Abhängigkeit von Vechta mit dem höheren städtischen Preisniveau, die zu einer Stagnation bei der Gewerbeansiedlung und beim Wohnungsbau in Langförden geführt habe. Ferner wird Klage über die zu langen Wege zu den kommunalen Verwaltungseinrichtungen in der Stadt Vechta geführt.

Die historische Bedeutung der 1100 Jahre alten, traditionsreichen südoldenburger Landgemeinde fand in der neuen Stadt Vechta keine Berücksichtigung. Es gelang nicht, eine gemeinsame Identität zu entwickeln. Unter diesen Umständen spricht die Unzufriedenheit der Bevölkerung für erhebliche Integrationsdefizite und läßt die Annahme zu, daß eine örtliche Verbundenheit der Einwohner, wie sie § 16 Abs. 1 NGO für den gebietlichen Zuschnitt der Gemeinde voraussetzt, in der Stadt Vechta jedenfalls bezüglich des die frühere Gemeinde Langförden umfassenden Stadtteils nicht erreicht worden ist. Angesichts des Zeitablaufs seit Wirksamwerden der Gemeindereform in diesem Raum 1974 kann auch nicht damit gerechnet werden, daß sich die Verbundenheit in absehbarer Zeit herstellen läßt. Die Reformmaßnahme ist deshalb insoweit fehlgeschlagen.

Die Ausgliederung Langfördens aus der Stadt Vechta entsprechend dem Wunsch der Bevölkerung bedeutet einen höheren Grad der Befriedung in diesem Raum als die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes. Bei der Abwägung aller Gesichtspunkte ist der Ausgliederung deshalb der Vorzug vor der Erhaltung Vechtas in den gegenwärtigen Grenzen zu geben. Als problematisch erscheint allein die kommunale Selbstständigkeit Langfördens mit einer Einwohnerzahl, die weiterhin von dem Leitbild der Gemeindereform abweicht. Langförden weist jedoch eine als gesund zu bezeichnende wirtschaftliche Situation auf, die sie befähigen wird, kommunale Leistungen wie eine der Einwohnerzahl nach leitbildgerechte Gemeinde zu erbringen. Da anderweitige Zuordnungsmöglichkeiten nicht erkennbar sind, erscheint eine Ausnahme von dem Leitbild als gerechtfertigt. Mögliche Nachteile im schulischen Bereich sollen dadurch vermieden werden, daß der Schulverbund aufrecht erhalten wird, so daß insofern Nachteile aus der Trennung nicht zu befürchten sind.

Der anhaltend bekundete Bürgerwille muß höher bewertet werden, als die für die Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechenden administrativen und finanziellen Zweckmäßigkeiten. Die Finanz-, Wirtschafts- und Verwaltungskraft Vechtas bleibt trotz der Ausgliederung Langfördens vorhanden und bleibt erhalten. Die Stadt behält ihren Status als selbständige Gemeinde.

Zu § 3:

1. Aus der Gemeinde Neuenkirchen (Oldb.) sollen die ehemaligen Gemeinden Vörden, Hörsten und Hinnenkamp wieder ausgegliedert werden und eine neue eigenständige Gemeinde Vörden bilden. Neuenkirchen weist 6 260 Einwohner auf (Stand: 31. 12. 1988), davon leben etwa 2 700 Einwohner auf dem Gebiet der neuen Gemeinde Vörden.
2. Für die Eingliederung der drei Gemeinden Vörden, Hörsten und Hinnenkamp, die bis dahin dem Landkreis Osnabrück angehört hatten, in die Gemeinde Neuenkirchen waren im wesentlichen Gesichtspunkte leitbildgerechter Einwohnergrößen auf der Grundlage vorhandener Verflechtungsbeziehungen maßgebend. Neuenkirchen

hatte damals gut 3 000 Einwohner, Vörden etwas mehr als 1 500, Hinnenkamp 300 und Hörsten gut 600; alle lagen also weit unter der Einwohnerzahl des Leitbildes. Sie gehörten dem Nahbereich Damme an, so daß die Gemeindebildung den Kriterien der Entschließung vom 9. 2. 1971 in allen Belangen entsprach.

3. Die damaligen Gemeinden Vörden, Hörsten, Hinnenkamp und Neuenkirchen hatten sich durch einstimmige Ratsbeschlüsse für die Bildung einer Samtgemeinde oder auch einer Einheitsgemeinde ausgesprochen, jedoch unter der Bedingung, dem Landkreis Osnabrück zugeordnet zu werden. Die Kreisreform von 1974 führte zu keiner im Sinne der betroffenen Gemeinden zufriedenstellenden Lösung.

Die Gemeinden Vörden, Hörsten und Hinnenkamp lehnten die Entscheidung mit Neuenkirchen eine Einheitsgemeinde zu bilden und ihrer Zuordnung zum Landkreis Vechta von Anfang an entschieden ab. Von diesem Zeitpunkt an haben sich die Gemeinden des Kirchspielkreises Vörden immer wieder gegen diese Eingliederung ausgesprochen. Es entstand in Vörden eine „Aktionsgemeinschaft für die Korrektur der Gemeindereform, AKG-Vörden e.V.“ mit dem Ziel der Wiederherstellung der kommunalen Selbständigkeit Vördens — unter Einbeziehung von Hörsten und Hinnenkamp bei gleichzeitiger Umgliederung in den Landkreis Osnabrück. Diese Ziele werden von den örtlichen Gliederungen der drei Parteien CDU, SPD und FDP unterstützt und auch das katholische Pfarramt St. Paulus Vörden und die ev.-luth. St. Christophorus Kirchengemeinde Vörden plädieren für die Aufhebung der Verbindung mit Neuenkirchen. Übereinstimmend wird auf fehlende Beziehungen zwischen Vörden und Neuenkirchen verwiesen; eine Integration in der neuen Einheit wird verneint, dagegen die Vernachlässigung Vördens beklagt.

Der Rat der Gemeinde Neuenkirchen hat im Rahmen der Überprüfung keine Stellungnahme abgegeben, sondern zuvor die Klärung der Frage nach der Existenz zweier eigenständiger Gemeinden Vörden und Neuenkirchen und nach den Auswirkungen auf den schulischen Bereich für notwendig erachtet. Mit Beschluß vom 14. 3. 1989 hat er sich gegen eine Teilung Neuenkirchens in zwei eigenständige Gemeinden ausgesprochen, die beide nicht leitbildgerecht und gegenüber anderen Gemeinden dadurch benachteiligt wären. Der Landkreis Vechta hält reformerische Änderungen nicht für opportun, während der Landkreis Osnabrück empfiehlt, Vörden wieder zu verselbständigen und in den Landkreis Osnabrück umzugliedern.

4. Aufgrund der Ergebnisse der Überprüfung ist festzuhalten, daß in den Gemeinden Vörden, Hörsten und Hinnenkamp in großem Umfang erhebliche Widerstände und Vorbehalte gegen die Ergebnisse der Gemeindereform fortbestehen. Ganz offenbar kann von einer die gesamte Gemeinde Neuenkirchen umfassenden örtlichen Gemeinschaft nicht gesprochen werden. Vielmehr bildet Neuenkirchen, das schon seit jeher zum Landkreis Vechta gehört, und die Gemeindeteile, die früher Teil des Landkreises Osnabrück gewesen sind, eigenständige Teilgemeinschaften, die durch erhebliche Unterschiede voneinander getrennt sind. Dies auch deshalb, weil der Gesetzgeber seinerzeit die konfessionellen, historischen und sozio-kulturellen Gegebenheiten nicht angemessen berücksichtigt hat. Ferner weisen sie keine ausgeprägten Verbindungen nichtadministrativer Art auf. Soweit bei Durchführung der Gemeindereform die Vorstellung bestanden hat, die verschiedenen zusammengefügte Teile würden nach einer Übergangszeit zu einer Einheit zusammenwachsen, hat sie sich als Irrtum herausgestellt. Es ist auch nicht zu erwarten, daß nach weiterem Zeitablauf diese Vorstellung Realität werden könnte.

Dieser Fehlschlag der Gemeindereform nötigt zu anderweitigen Lösungsansätzen. Der bisweilen diskutierte Anschluß Vördens an die Samtgemeinde Bersenbrück hieße, dort in eine konsolidierte Verwaltungseinheit einzugreifen, mit allen daraus resultierenden Gefahren für deren kommunalen Frieden. Eine solche Lösung stände

außerdem im Widerspruch zu den raumordnerischen Gegebenheiten; denn mangels eines regionalen Raumordnungsprogramms des Landkreises Vechta gilt dort gemäß § 20 Abs. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung das regionale Raumordnungsprogramm für den früheren Verwaltungsbezirk Oldenburg 1976 (Amtsblatt für den Niedersächsischen Verwaltungsbezirk Oldenburg 1976 Nr. 52 A vom 31. 12. 1976) fort, nach dem Neuenkirchen mit den Gemeindeteilen Vörden, Hörsten und Hinnenkamp nach wie vor zum Nahbereich Damme gehört. Deshalb kann die Lösung nur innerhalb des Landkreises Vechta gefunden werden.

Wenn auch die Ausgliederung der drei Gemeindeteile Vörden, Hörsten und Hinnenkamp aus der Gemeinde Neuenkirchen und ihre Zusammenfassung zu einer neuen Gemeinde aus verschiedenen Gründen nicht unproblematisch ist, so ist doch zu erwarten, daß die neue Gemeinde Vörden über ausreichende Verwaltungs-, Wirtschafts- und Finanzkraft verfügen wird, die den Bürgern eine angemessene Beteiligung an den Aufgaben der Gegenwart und der erkennbaren Zukunft sichert. Sie wird in der Lage sein, die notwendigen örtlichen Einrichtungen einer bürgergerechten Daseinsvorsorge herzustellen und zu erhalten. Anlaufschwierigkeiten können dabei mit Hilfe des Landes überwunden werden.

Trotz der vom Leitbild abweichenden Einwohnerzahlen ist es gerechtfertigt, die kommunale Neugliederung vorzunehmen, weil die Vorteile aus einer kommunalen Befriedung in diesem Raum mit homogenen örtlichen Gemeinschaften höher zu bewerten sind, als die Gründe, die für die Beibehaltung des bisherigen Zustandes angeführt werden. Ferner wird das Kriterium der Entfernung von allen Punkten der bewohnten Ortslage zu den Einrichtungen und der Verwaltung der Gemeinde zu gelangen, nunmehr erreicht. Mögliche Nachteile auf schulischem Gebiet sollen dadurch vermieden werden, daß der Schulverbund zwischen Vörden und Neuenkirchen erhalten bleibt.

Zu § 4:

1. Aus der Gemeinde Kutenholz soll die ehemalige Gemeinde Mulsum ausgegliedert werden und als selbständige Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde Fredenbeck bestehen. Kutenholz weist 4 029 Einwohner auf (Stand 31. 12. 1988), davon leben etwa 1 600 in Mulsum.
2. Bei der Bildung der Samtgemeinde Fredenbeck im Jahre 1972 ist die Gemeinde Mulsum mit den Gemeinden Aspe, Essel und Kutenholz zu der Mitgliedsgemeinde Kutenholz zusammengeschlossen worden. Wesentliche Argumente dafür waren die bestehenden Verflechtungsbeziehungen der vier Gemeinden untereinander.
3. Die damals selbständige Gemeinde Mulsum hatte der Einbeziehung in die Mitgliedsgemeinde Kutenholz widersprochen und wollte selbständige Mitgliedsgemeinde werden. Nachdem diesem Wunsch nicht entsprochen worden war, hat es immer wieder Initiativen zur Wiederherstellung der Selbständigkeit Mulsums gegeben. 1981 hat sogar der Rat der Gemeinde Kutenholz einen Antrag mit dieser Zielrichtung gestellt. Im Rahmen der Überprüfung hat der Rat darauf verwiesen, daß die Mehrheit der Mulsumer Bürger nach wie vor die politische Eigenständigkeit herstellt wissen möchte, daß aber durch eine Trennung für die beiden neuen Einheiten negative finanzielle Auswirkungen entstünden. Die Samtgemeinde Fredenbeck unterwirft sich dem Votum des Rates der Gemeinde Kutenholz in der Frage der Bildung einer Mitgliedsgemeinde Mulsum. Der Landkreis Stade hält auch zwei Mitgliedsgemeinden in diesem Raum für lebensfähig.

4. Ganz offensichtlich hat sich die Vorstellung des Gesetzgebers im Jahre 1972, aus den vier Gemeinden Aspe, Essel, Kutenholz und Mulsum eine neue örtliche Gemeinschaft zu bilden, nicht verwirklicht. Die Bevölkerung Mulsums steht in der neuen Mitgliedsgemeinde abseits und offenbar wird auch von keiner Seite in Kutenholz der Versuch unternommen, die Verbundenheit Mulsums mit der übrigen Gemeinde herzustellen. Die Bildung dieser Mitgliedsgemeinde ist also ein eklatanter Fehlschlag, der korrigiert werden soll. Die Ausgliederung Mulsums aus Kutenholz und ihr Fortbestand als selbständige Mitgliedsgemeinde wirft keine Probleme auf.
5. Die Zugehörigkeit Mulsums zur Samtgemeinde Fredenbeck ist Bedingung der Ausgliederung und Verselbständigung. Kommen die für die Erfüllung dieser Bedingung notwendigen Beschlüsse nicht zustande, soll es bei dem derzeitigen Zustand verbleiben; dazu wird der Minister des Innern zur Wiedereingliederung Mulsums in die Gemeinde Kutenholz ermächtigt (Abs. 2).

Die Frist von vier Wochen entspricht der Praxis der Gemeindereform.

6. Zur Aufnahme Mulsums in die Samtgemeinde sind Beschlüsse der neuen Gemeinde und eine Änderung der Hauptsatzung der Samtgemeinde (§ 73 NGO) erforderlich. Um die Handlungsfähigkeit der neuen Gemeinde zu gewährleisten, wird in ihrem Fall die Regelung der Interimsorgane durch das Gesetz getroffen (Abs. 3). Um insoweit Zweifel an dem Umfang der Kompetenzen des Interimsrates auszuschließen, wird er ausdrücklich zu den für den Anschluß Mulsums an die Samtgemeinde notwendigen Beschlüssen ermächtigt.

Zu §§ 5 bis 9:

Die Vorschriften regeln die technische Durchführung der Entflechtung der neuen Gemeinden. Sie entsprechen den Regelungen, die sich bei der Gemeindereform bewährt haben.

Hildebrandt
Fraktionsvorsitzender