

Landesbibliothek Oldenburg

Digitalisierung von Drucken

Jahrbuch für das Oldenburger Münsterland

Vechta, Oldb, 1969-

Heinrich Priillage: Die fehlgeschlagene Korrektur der
Gemeindegebietsreform 1990. Vechta-Langförden, Neuenkirchen-Vörden,
Papenburg-Aschendorf

urn:nbn:de:gbv:45:1-5285

Heinrich Prüllage

Die fehlgeschlagene Korrektur der Gemeindegebietsreform 1990

Vechta-Langförden, Neuenkirchen-Vörden,
Papenburg-Aschendorf

Vorbemerkung

In den 1970er Jahren wurde in Niedersachsen durch mehrere Teilgesetze eine Gemeinde- und Kreisreform durchgeführt. Für die betroffenen Kommunen war das eine bewegte Zeit. Mit der Kreisreform 1977 fand sie eine abschließende Regelung.

Man durfte erwarten, dass nunmehr Ruhe einkehren und für die nächsten Jahrzehnte auf den Bestand der Städte, Gemeinden und Kreise in ihrem neuen Zuschnitt Verlass sein würde. Vielfach war das auch so; in einigen Fällen, es waren insgesamt sechzehn, wurde die Gebietsreform jedoch schon Ende der 1970er Jahre wieder in Frage gestellt, und in vier Fällen kam es am 28. März 1990 dann auch zu einem Gesetz, das eine Ausgliederung von Gemeindeteilen und weitgehende Wiederherstellung des vor der Gebietsreform bestehenden Rechtszustandes vorsah (GVBl. S. 113). Betroffen waren Papenburg - Aschendorf, Vechta - Langförden, Neuenkirchen - Vörden und Kutenholz - Mulsum. Aus Papenburg sollte die Stadt Aschendorf, aus Vechta die Gemeinde Langförden, aus Neuenkirchen die Gemeinde Vörden, bestehend aus dem Gebiet der früheren Gemeinden Hörsten, Hinnenkamp und Vörden, und aus Kutenholz die Gemeinde Mulsum wieder ausgegliedert werden. Man muss sagen „sollte“, denn zu einer Umsetzung des Gesetzes kam es nicht. Aufgrund der Verfassungsbeschwerden der Städte Papenburg und Vechta und der Gemeinde Neuenkirchen stoppte das Bundesverfassungsgericht am 10.07.1990 zunächst den Vollzug des Gesetzes durch eine einstweilige Anordnung und stellte sodann am 12.05.1992 durch Beschluss die Nichtigkeit der Ausgliederungen von Aschendorf, Langförden und Vörden wegen Verstoßes gegen Art. 28 GG fest (BVerfG 2 BvR 470/650 und 707/90).

Auch im vierten Ausgliederungsfall, Mulsum, ging das Gesetz ins Leere. Mulsum war im Zuge der Gebietsreform in die Gemeinde Kutenholz eingemeindet worden. Kutenholz war und ist Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde Fredenbeck. Die wieder hergestellte Gemeinde Mulsum sollte nun ebenfalls Mitgliedsgemeinde in der Samtgemeinde werden. Für den Fall, dass die hierfür erforderlichen Beschlüsse nicht bis zum 15.10.1990 vorliegen sollten, wurde der Innenminister ermächtigt, die Gemeinde Mulsum durch Verordnung wieder in die Gemeinde Kutenholz einzugliedern. Von dieser Ermächtigung machte er durch Verordnung vom 10.10.1990 Gebrauch. Sie trat mit Wirkung vom 16.10.1990 in Kraft. (GVBl. S. 449). Die erforderlichen Beschlüsse waren offensichtlich nicht beigebracht worden.

Änderungsbestrebungen

Es konnte nicht ausbleiben, dass die Regelungen der Gebietsreform in den 1970er Jahren nicht überall den Wünschen und Vorstellungen entsprachen. In einigen Städten und Gemeinden bildeten sich Bürgerinitiativen, u.a. die „Aschendorfer Interessengemeinschaft“, die Aktionsgemeinschaft „Selbständiges Langförden e.V.“ und die „Aktionsgemeinschaft für die Korrektur der Gebietsreform, AKG - Vörden“, mit dem Ziel einer Reformkorrektur. Landesweit organisierten sie sich zur „Aktionsgemeinschaft für die Korrektur der Gebietsreform in Niedersachsen“.

Diese Anliegen wurden vor allem von der FDP aufgegriffen. Da sie bei der Landtagswahl 1978 mit 4,2 Prozent jedoch an der Fünf-Prozent-Klausel gescheitert war, blieben die Änderungsbemühungen zunächst im außerparlamentarischen Raum hängen. Besonders aktiv agierte dabei der Rechtsanwalt und spätere Staatssekretär Fischer. Mit dem Versprechen, sich bei einem Wiedereinzug in den Landtag nachhaltig für eine Korrektur der Gebietsreform in Einzelfällen einzusetzen, konnte die FDP dann auch bei der Landtagswahl 1982 in einigen Gemeinden erhebliche Stimmengewinne verbuchen. (s. Tabelle) Mit einem Stimmenanteil von 5,9 Prozent war die FDP zwar wieder im Landtag vertreten, aber nicht an der Regierung beteiligt, denn die CDU hatte die absolute Mehrheit errungen. Die FDP versuchte nun auf parlamentarischem Wege, auf Änderungen in der Gemeindereform hinzuwirken. Im Niedersächsischen Landtag forderte ihre Fraktion mit einem Entschließungsantrag vom 24. Mai 1983 die Landesregierung auf, in sechzehn namentlich genannten Neugliederungsfällen das Ergebnis der Gebietsreform zu überprüfen

(LTDrs. 10/1190). Der Antrag wurde in der Sitzung vom 15. September 1983 jedoch von den anderen Parteien mit großer Mehrheit abgelehnt (LTDrs. 10/1514).

Wahlversprechen und Wählerverhalten

Die Zusicherung der FDP, sich für eine Korrektur der Gebietsreform stark machen zu wollen, schlug sich auch in ihren Wahlergebnissen bei den folgenden Landtagswahlen nieder. In der nachfolgenden Tabelle sind die im Entschließungsantrag genannten Orte und, soweit diese vom Verfasser ermittelt werden konnten, die dort von der FDP in den Landtagswahlen 1978 und 1982 erzielten Wahlergebnisse aufgeführt. 1978 war von einer Korrektur der Gebietsreform noch keine Rede. 1982 hatte die FDP entsprechende Erwartungen bereits geweckt. Die Stimmenzuwächse waren so signifikant, dass nur das besondere Engagement der FDP als Erklärung in Betracht kommt, woraus der Sprecher der „Aktionsgemeinschaft für die Korrektur der Gebietsreform in Niedersachsen“, Michael Goldmann, nach der Landtagswahl 1982 auch keinen Hehl machte (OV v. 21.03.1982). Die anderen im Landtag vertretenen Parteien waren zu einem ähnlichen Engagement nicht bereit. Die Stimmengewinne der FDP gingen auf Kosten der SPD und CDU. Soweit auch andere Faktoren für die Wahlergebnisse eine Rolle gespielt haben mögen, können diese jedoch nur von nachrangiger Bedeutung gewesen sein. Die Zusicherung der FDP, eine Korrektur der Gebietsreform im Landtag durchsetzen zu wollen, brachte ihr bei der Landtagswahl 1982 gegenüber 1978 offensichtlich einen Zugewinn von gut 4.000 Stimmen. Bei 1982 landesweit 4.178.510 gültigen Stimmen bedeutete das immerhin einen Anteil von ca. 0,1%. Das war für eine Partei, die sich immer wieder äußerst knapp an der Fünf-Prozent-Grenze bewegte und um ihren Einzug in den Landtag bangen musste, schon ein beachtenswerter Faktor.

Der Stimmenzuwachs der FDP war besonders stark von 1978 auf 1982. Bei den Landtagswahlen 1986 und 1990 zeigte sich bereits eine abfallende Tendenz, und zwar sowohl in den durch das Korrekturgesetz von 1990 betroffenen Orten Aschendorf, Langförden und Vörden/Hörsten/Hinnenkamp als auch in den Orten, die letztlich nicht betroffen waren, aber 1982 beachtliche FDP-Anteile gebracht hatten. In Aschendorf konnte die FDP 1990, als das Korrekturgesetz verabschiedet worden war, noch ein sehr hohes Ergebnis erreichen. Es war aber niedriger als 1982; auffallend ist auch der verhältnismäßig schwache Zuspruch in Langförden.

	1978		1982		1986		1990	
	gültige Stimmen insgesamt	FDP (%)	gültige Stimmen insgesamt	FDP (%)	gültige Stimmen insgesamt	FDP (%)	gültige Stimmen insgesamt	FDP (%)
1. Aschendorf (Stadt Papenburg)	2449	37 (1,51)	3019	1584 (52,4)	2953	1134 (38,4)	3175	1474 (46,42)
2. Surwold (SGem. Nordhlg)	1302	9 (0,7)	1490	799 (53,6)	1782	309 (17,3)	1647	69 (4,2)
3. Wietmarschen (Gem. Wietmarschen)	1455	31 (2,1)	1835	1266 (69)	1832	512 (27,9)	1905	385 (20,2)
4. Kirchspiel Vörden (Gem. N.kirchen) davon	1370	64 (4,7)	1448	585 (40,4)	1418	371 (26,2)	1439	343 (23,4)
Hinnenkamp	156	5 (3,2)	169	34 (20,1)	157	19 (12,1)	149	21 (14,1)
Hörsten	323	12 (3,8)	328	47 (14,3)	321	34 (10,6)	300	18 (6,0)
Vörden	891	47 (5,3)	951	504 (53,0)	940	318 (33,8)	990	294 (29,6)
5. Langförden (Stadt Vechta)	1992	31 (1,6)	2130	65 (3,3)	2147	265 (12,3)	2070	161 (7,8)
6. Lutten (Gem. Goldenstedt)	941	20 (2,1)	1098	147 (13,4)	1114	159 (14,3)	1135	59 (5,2)
7. Mulsum (Gem. Kutenholz, SGem. Fredenbeck), 8. Suhlendorf (SGem Rosche), 9. Hohne (SGem Lachendorf), 10. Knesebeck (Stadt Wittingen), 11. Hoheneggelsen (Gem Söhlde), 12. Grünenplan (gem.freies Gebiet), 13. Ankum (SGem. Bersenbrück), 14. Clausthal-Z.feld (SGem Oberharz), 15. Loccum (Stadt Bad Rehburg), 16. Dorfmark (Stadt Fallingb. b. B. Postel)								

Tab. 16: „Problemgebiete“⁽¹⁾ und die FDP-Wahlergebnisse⁽²⁾

¹⁾ Reihenfolge wie im Entschlußantrag der FDP v. 24.05.1983 (LTDrs. 10/1190). Die Namen der betr. Städte, Gemeinden (Gem.), Samtgemeinden (SGem.) sind in Klammern beigefügt.

²⁾ Für die Problemgebiete 8, 10 - 12 u. 15 konnten von den betr. Gemeinden keine Ergebnisse der Landtagswahlen 1978 u. 1982 mehr zur Verfügung gestellt werden. Für Mulsum (Nr. 7) und Ankum (Nr. 13) liegt hier nur das Ergebnis für 1982 vor. In Mulsum erhielt die FDP damals 12,3% und in Ankum 3,3%. In Hohne (Nr. 9) gab es von 1978 auf 1982 eine Steigerung von 2,6% auf 6,5%. In Clausthal-Zellerfeld (Nr. 14) und Dorfmark (Nr. 16) blieb es 1982 wie schon 1978 bei FDP-Ergebnissen um 6%. 1978 und 1982 hatten die Wähler nur eine Stimme (Persönlichkeitswahl).

Koalitionsvereinbarung

Mit der Landtagswahl 1986 änderte sich die Situation. Die CDU verlor ihre absolute Mehrheit und ging mit der FDP eine Regierungskoalition ein. Gegenstand der Koalitionsvereinbarung war auch die Korrektur einzelner Ergebnisse der Gemeindegebietsreform. Es heißt dort: „Die von der FDP in ihrer Drucksache Nr. 10/1190 aufgezählten Problemfälle zur Gemeindegebietsreform sollen mit dem Ziel einer endgültigen Befriedigung der Gesamträume und der Entstehung leistungsfähiger Einheiten überprüft werden.“ (zit. nach BVerfG 2 BvR 470, 650 u. 707/1990, S. 8). Die Vereinbarung war auch Gegenstand der Regierungserklärung (vgl. Plenar-Prot. 11. WP. S. 37). Damit stand die Gebietsreform in den erwähnten Fällen wieder auf dem Prüfstand.

Aufgrund eines Erlasses des Innenministeriums legte die Bezirksregierung Weser-Ems den in ihrem Bereich gelegenen und von einer möglichen Korrektur betroffenen Gemeinden mit Schreiben vom 06.10.1987 einen Katalog von Fragen zum Vollzug, zu den Auswirkungen und zur Akzeptanz der Gemeindegebietsreform vor. Der Gemeinderat von Neuenkirchen wick mit seinem Beschluss vom 17. November 1987 einer abschließenden Stellungnahme aus und bat darum, vorher Auskunft zu geben, ob es überhaupt möglich sei, eine Einheitsgemeinde Vörden im Landkreis Osnabrück zu bilden und gleichzeitig eine Einheitsgemeinde Neuenkirchen zu erhalten. Wozu zu bemerken ist, dass diese Bitte erfolglos blieb. Mit der ausweichenden Stellungnahme ging es in Neuenkirchen auch darum, innergemeindliche Spannungen zu vermeiden. Die Städte Vechta und Papenburg erklärten mit Nachdruck, dass aus ihrer Sicht die Zielsetzungen der Gebietsreform erreicht seien und der Prozess des Zusammenwachsens der Gemeinden im Wesentlichen erfolgreich abgeschlossen worden sei.

Statt sechzehn nur noch vier

Nach der Befragung durch die Bezirksregierung herrschte gut ein Jahr lang Ruhe, bis am 2. Februar 1990 wie „ein Paukenschlag aus der Landeshauptstadt“ die Nachricht kam, die CDU/FDP-Koalition habe in einer sechsstündigen Nachtsitzung den Beschluss gefasst, dass die „1972 bei der Gebietsreform eingemeindeten Orte Aschendorf (Papenburg), Langförden (Vechta) und Vörden (Neuenkirchen) ihre kommunale Selbständigkeit zurückerkhalten“ sollten (OV v. 02.02.1990). Hinzu kam noch Mulsum. Statt sechzehn waren es nun noch vier Gemeinden, bei denen die „Reform“ zur

Disposition gestellt wurde. Weshalb die Beschränkung auf vier Fälle erfolgte, dürfte mit sachlichen Gründen kaum zu erklären sein. Es heißt dazu nur „*In allen anderen Problemfällen der Gebietsreform – darunter auch Lutten (Vechta) – kamen CDU und FDP zu keinen einvernehmlichen Lösungen oder stellten gemeinsam fest, daß Korrekturen ‚sachlich und rechtlich‘ nicht zu vertreten seien.*“ (OV v. 02.02.1990). Eine sachliche Logik lässt sich darin kaum erkennen. Nimmt man einmal die Stimmerngebnisse für die FDP in den voraufgegangenen Landtagswahlen als Indikator, dann hätte es nahe gelegen, auch Surwold und Wietmarschen mit einzubeziehen oder Langförden - mit nicht gerade überwältigenden FDP-Stimmanteilen - außen vor zu lassen. Es lässt sich nur so erklären, dass es sich hier um einen politischen Kompromiss zwischen der wenig reformgeneigten CDU und der in Zugzwang befindlichen FDP handelte. Über die Gründe und Überlegungen, seien sie nun taktischer oder sachlicher Natur, kann man nur spekulieren. Wenn man einer Äußerung des Landtagsabgeordneten Krapp folgt (OV v. 01.02.1989), ging es hier um die Erhaltung der Koalition, was durch die unten weiter beschriebenen Turbulenzen während des späteren Gesetzgebungsverfahrens durchaus bestätigt wird.

Vor Einbringung eines entsprechenden Gesetzes sollte aber ein Rechtsgutachten des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (§ 41 Gesetz über den Staatsgerichtshof) über damit zusammenhängende verfassungsrechtliche Fragen eingeholt werden (LTDrs. 11/3792 und 11/3935). Das war ein sehr außergewöhnliches und bisher einmaliges Verfahren. Offenbar war man sich bewusst, dass die geplante Gesetzesmaßnahme, wie sich später auch bestätigte, verfassungsrechtlich sehr bedenklich war. Denn der Eingriff in eine leitbildgerechte Gemeinde ist mit Blick auf Art. 28 GG und den dazu von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen nur unter außerordentlich eingeschränkten Bedingungen möglich.

Leitbildgerechte Bildung und Entwicklung

Die allgemeine Gebietsreform der 1970er Jahre war an einem Leitbild orientiert, welches u.a. in einer Entschließung des Landtags vom 09.02.1971 umschrieben wurde (LTDrs. 7/382). Danach sollten Einheiten mit mindestens 7.000 bis 8.000 Einwohnern und in Ausnahmefällen, wo sich sonst sinnvolle Zuordnungen nicht anders ergeben würden, mit tunlichst nicht weniger als 5.000 Einwohnern geschaffen werden. Im Gutachtenauftrag der Landesregierung an den Staatsgerichtshof wurde nicht in Frage gestellt, dass die Gemeinden Papenburg, Vechta und Neu-



enkirchen leitbildgerecht gebildet worden seien und „im Grundsatz äußerlich eine den Reformzielen entsprechende Entwicklung“ genommen hätten (LTDrs. 11/3792 Ziff. 1d). Weiter wird in der Begründung zum Gesetzentwurf u.a. eingeräumt, dass eine „Ausgliederung der drei Gemeindeteile Vörden, Hörsten und Hinnenkamp aus der Gemeinde Neuenkirchen und ihre Zusammenfassung zu einer neuen Gemeinde aus verschiedenen Gründen nicht unproblematisch“ sei (LTDrs. 11/4796, zu § 3 Ziff. 4, S. 15). Die „verschiedenen Gründe“ sind nicht näher erläutert. Als Grund für die angestrebte Rückgliederung, wurden Unzufriedenheit und mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung der eingemeindeten Gebietsteile angegeben, wobei man sich vor allem auf die Beschreibung einer allgemeinen Stimmungslage beschränkte, ohne dieses, was auch vom Bundesverfassungsgericht später nachdrücklich beanstandet wurde, in nachvollziehbarer Weise mit konkreten Darlegungen zu begründen.

Das Gutachten des Staatsgerichtshofs

Im Dezember 1989 legte der Staatsgerichtshof das angeforderte Gutachten vor (LTDrs. 11/4750). Darin verwies er auf seine frühere Rechtsprechung und legte allgemeine bei einer Änderung von Neugliederungsmaßnahmen zu beachtende verfassungsrechtliche Grundsätze dar, vermied es aber, konkret auf die geplanten vier Rück-Neugliederungsmaßnahmen einzugehen. Wenn man die Hoffnung gehabt haben sollte, dass der Staatsgerichtshof dem Gesetzgeber die Entscheidung abnehmen würde, musste man sich enttäuscht sehen. Vom Staatsgerichtshof wurde aber in aller Deutlichkeit ausgeführt, dass die an sich schon außerordentlich strengen Anforderungen an den Eingriff in eine leitbildgerechte Gemeinde aus Gründen des Vertrauensschutzes

- noch gesteigert werden, wenn eine leitbildgerechte Gemeinde geändert werden soll, die zuvor in einer flächendeckenden Reform gebildet wurde (S. 12 Abs. 2)
- dass sich darüber hinaus zusätzliche Anforderungen ergeben, wenn sich diese Gemeinde auch leitbildgerecht entwickelt hat (S. 13 Abs. 1) und
- dass dabei nicht allein auf die Willensbekundung eines Teils der Bevölkerung, namentlich der Einwohner eines im Rahmen der Gemeindereform eingemeindeten Ortsteils, abgestellt werden kann (S. 11 Abs. 1).

Für jeden halbwegs aufmerksamen Leser des Gutachtens musste klar sein, dass unter diesen Voraussetzungen die geplanten Gebietsänderungen nur durch außergewöhnlich schwerwiegende Umstände hätten ge-

rechtfertigt werden können. Dabei genügte es nicht, solche Umstände nur zu behaupten, sie mussten auch aufgrund äußerst sorgfältiger Ermittlung und Abwägung zweifelsfrei feststehen. Der Staatsgerichtshof führte hierzu ausdrücklich aus, dass dann, wenn die *„zugrunde gelegten Tatsachen nicht zutreffen oder nur unzureichend b.z.w. unvollständig ermittelt worden sind,*“ keine Gründe für eine Neugliederung bestünden.

Es war unbestritten, dass die Städte Vechta und Papenburg und die Gemeinde Neuenkirchen im Zuge der Gebietsreform leitbildgerecht entstanden waren und dass sie sich auch leitbildgerecht entwickelt hatten. Hinzu kam, dass die geplanten Gemeinden Langförden und Vörden nicht eine leitbildgerechte Größe haben würden (LTDrs. 11/4796). Von den fünf Inselgemeinden abgesehen, wäre Vörden mit 2.739 Einwohnern die kleinste oder zweitkleinste Gemeinde in Niedersachsen geworden, Langförden mit ca. 3.700 Einwohnern und die verbliebene Gemeinde Neuenkirchen mit ca. 3.500 Einwohnern hätten zu den fünf kleinsten Gemeinden gehört.

Keine einheitliche Stimmungslage

Es musste sich auch aufdrängen, dass die behauptete Unzufriedenheit der Bevölkerung einer weiteren Prüfung und Konkretisierung bedurfte. In der Ausschussanhörung am 16. Februar 1990 stellte sich zum Erstauen mancher Abgeordneten heraus, dass es in Aschendorf Siedlungen gab, die gegen eine Ausgliederung aus Papenburg kämpften (BN/NOZ v. 17.02.1990). In Langförden hatte sich inzwischen eine „Interessengemeinschaft gegen eine Reform der Gemeindereform Vechta-Langförden“ gebildet, die sich in einem Schreiben an alle Landtagsabgeordneten wandte. Dort heißt es: *„Die derzeitige politische Entwicklung der Reform-Korrektur macht bestürzt und fassungslos.“* (OV v. 23.01.1990) Nach einer telefonischen Blitzumfrage in 200 Langfördener Haushalten durch ein Osnabrücker Meinungsforschungsinstitut wollten sich im Falle einer geheimen Abstimmung 62,5% der befragten Langfördener für einen Verbleib bei Vechta entscheiden (OV v. 25.02.1990). Presseberichten zufolge kam es in der Bevölkerung zu erregten Auseinandersetzungen (z.B. OV v. 20.01. und 07.03.1990 – Leserbriefe und v. 22.02.1990 „Vorstandssitzung von der Theke aus gestürmt“). In Neuenkirchen hatten sich 161 Einwohner der ehemaligen Gemeinde Hörsten durch ihre Unterschrift gegen eine Eingemeindung nach Vörden und für einen Verbleib bei Neuenkirchen ausgesprochen. Diese greifbaren Hinweise,

dass die ablehnende Haltung in der Bevölkerung keineswegs so eindeutig war, wie in der Begründung für eine Gebietsänderung vorgetragen wurde, konnten den Politikern nicht verborgen geblieben sein. Den Hinweisen wurde aber nicht weiter nachgegangen.

Das Korrekturgesetz - Verfahren im Eiltempo

Inzwischen drängte die Zeit. Die Legislaturperiode neigte sich dem Ende entgegen. Für Mai 1990 standen die nächsten Landtagswahlen an. Das Gesetzgebungsverfahren wurde trotz aller Bedenken in Windeseile in Angriff genommen und durchgezogen. Für die FDP war es wichtig, ein greifbares Ergebnis in ihren Reformbemühungen vorzeigen zu können. Es kam hinzu, dass sie kurz zuvor bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus in Berlin 1989 eine äußerst schmerzhafteste Niederlage erlitten hatte. Sie war von 8,5% im Jahre 1985 auf 3,9% zurückgefallen und nicht mehr im Abgeordnetenhaus vertreten.

Nun ging alles sehr schnell. Bereits am 5. Januar 1990 legte die FDP-Fraktion einen Gesetzesentwurf zur Neubildung der Stadt Aschendorf, sowie der Gemeinden Langförden, Vörden und Mulsum vor. Im allgemeinen Teil der Begründung wird lediglich ausgeführt, dass nachhaltiger und energischer Widerstand gegen die in den 1970er Jahren vorgenommenen Neugliederungsmaßnahmen bestünden. Dieses wird in den Einzelbegründungen zwar weiter dargelegt, aber auch hier mehr mit allgemeinen Wendungen als mit konkret fassbaren Fakten. Das Bundesverfassungsgericht vermochte darum auch, wie es in seiner späteren Entscheidung heißt, keine „*nachvollziehbare und tragfähige Tatsachengrundlage*“ zu erkennen (BVerfG, a.a.O.).

Mit Schreiben vom 10. Januar 1990 erhielten die betroffenen vier Städte/Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 9. Februar 1990. Die Räte der Gemeinde Neuenkirchen (8. Februar 1990) und der Stadt Vechta (5. Februar 1990) sprachen sich gegen den Gesetzesentwurf aus. Der Gemeinderat Neuenkirchen hatte sich zudem bereits in einem Beschluss vom 14.03.1989 gegen eine Trennung der Gemeinden in zwei selbständige Gemeinden Neuenkirchen und Vörden ausgesprochen (10 : 7 Stimmen). Der Landkreis Vechta schloss sich den negativen Stellungnahmen an. Die Stadt Papenburg legte ohne Mitwirkung des Rates und in Übereinstimmung mit dem Landkreis Emsland eine ebenfalls ablehnende Stellungnahme vor. Die für die geplante Rückgliederung angeführten Gründe seien, so der einhellige Tenor der Stellungnahmen, unzutreffend;

die durchgeführten Ermittlungen seien nicht ausreichend und die eingeräumten Fristen seien angesichts der Bedeutung für die betroffenen Städte/Gemeinden viel zu kurz. Das ganze Gesetzesvorhaben sei unzulässig. Schon wenige Tage nach Vorlage der Stellungnahmen fand am 16. Februar 1990 in einer gemeinsamen Sitzung des Innen- und des Rechtsausschusses im Niedersächsischen Landtag eine Anhörung der Beteiligten statt, wobei jeweils ein Zeitraum von 15 Minuten zur Darlegung der Standpunkte eingeräumt wurde. Anschließend bestand die Möglichkeit, Fragen der Ausschussmitglieder zu beantworten. Geladen waren Vertreter der betroffenen Gemeinden und der dort aktiven Aktionsgemeinschaften. Trotz der deutlichen Hinweise darauf, dass die geplante Korrektur keineswegs zweifelsfrei den Wünschen der gesamten Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeteilen entsprach und trotz des eindeutigen Hinweises des Staatsgerichtshofs, dass „*nicht allein auf die Willensbekundung eines Teils der Bevölkerung*“ abgestellt werden dürfe, wurden die Anträge auf Bereisung der Gemeinden und auf Erhebung weiterer Ermittlungen von der Ausschussmehrheit abgelehnt (vgl. Nds. Landtag, 11. WP., Plenarprot. v. 09.03.1990, S. 10041 ff. u. S. 10048). Hier wird auch der Zeitdruck – kurz vor Ende der Wahlperiode – eine Rolle gespielt haben. Der Gesetzentwurf wurde im Wesentlichen nicht mehr geändert. Das schließlich in erster und zweiter Lesung am 9. März 1990 verabschiedete Gesetz sah die Neubildung der Stadt Aschendorf sowie der Gemeinden Langförden, Vörden und Mulsum zum 1. September 1990 vor.

Eine Zerreißprobe für die Koalition

Das Gesetzgebungsverfahren brachte die CDU/FDP-Koalition in eine Zerreißprobe. Sie verfügte lediglich über eine Mehrheit von einer Stimme (78/77). Der Justizminister des Landes Niedersachsen, der CDU-Abgeordnete Walter Remmers aus Papenburg, machte immer wieder seine verfassungsrechtlichen Bedenken geltend und erklärte, dass er, was er dann auch einhielt, gegen das Gesetz stimmen werde. Die Mehrheit war daher zweifelhaft und wurde schließlich nur dadurch gesichert, dass sich die Fraktion der Grünen in der Schlussabstimmung der Stimme enthielt. Zwar wurde von den Grünen – wie auch von der SPD – auf die verfassungsrechtlichen Bedenken hingewiesen und die Art und Weise des Verfahrens massiv kritisiert. Der Abgeordnete Kempmann (Die Grünen) sprach von einem „Schweinsgalopp“ und stellte die Prognose: „*Mit diesem Gesetzentwurf fährt die Koalition voll gegen den Baum.*“ (BN/NOZ v.

06.03.1990) Dass sich die Grünen dennoch der Stimme enthielten, wurde begründet mit der grundsätzlichen Bejahung kleiner Gemeinden. Was möglicherweise sonst dahinter steckte, wird angedeutet in einer weiteren Äußerung des Abgeordneten Kempmann, indem er in einer Pressemitteilung (OV v. 05.03.1990) erklärte: „*Dieser Zuwachs an Macht bereitet mir eine diebische Freude.*“ Dass diese Begleiterscheinungen in der CDU-Fraktion keine Freude auslösten, lässt sich leicht verstehen.

Innerhalb der CDU kam es zu heftigen Diskussionen über die geplanten Gebietsänderungen. In der Fraktions Sitzung vom 20.02.1990, die nach Presseberichten teilweise turbulent verlief (BN/NOZ v. 21.02.1990) wurde das Reformvorhaben in einzelnen Wortmeldungen als „*rechtlich fragwürdig*“ und „*sachlich nicht zu begründen*“ abqualifiziert. Noch am Abend desselben Tages wurde in einem Spitzengespräch der Versuch unternommen, die FDP zum Verzicht zu bewegen. An dem Gespräch nahmen seitens der CDU Ministerpräsident Albrecht, Fraktionsvorsitzender Gansäuer, Innenminister Stock und der Fraktionsberichterstatte Isernhagen und seitens der FDP der Landesvorsitzende Jürgens, Fraktionsvorsitzender Hildebrand, Wirtschaftsminister Hirche und der Wunstorfer Abgeordnete Rehkopf teil. „*In Bereitschaft*“ hielten sich auch die anderen Mitglieder der FDP-Fraktion und die von der FDP nach Hannover gebetenen Sprecher der auf Neugliederung drängenden Orte Aschendorf, Langförden, Vörden und Mulsum. Die Positionen blieben unverändert. Daran änderte sich auch nichts nach einer Unterbrechung der Sitzung, in der die Vertreter der FDP noch einmal Gelegenheit zur Rückkoppelung mit der Fraktion und den örtlichen Vertretern hatten. Das Tauziehen, das um 18.00 Uhr begonnen hatte, wurde schließlich um 23.00 Uhr ergebnislos beendet. Die CDU-Vertreter reagierten, wie später eingeräumt wurde, „*bitter enttäuscht*“. (OV v. 22.02.1990)

In der Landtagsdebatte machten die Sprecher der CDU keinen Hehl daraus, dass sie nicht ihren eigenen Vorstellungen, sondern nur der Koalitionsdisziplin folgten. Der Vorsitzende der CDU-Fraktion führte in der Schlussdebatte vom 09.03.1990 aus: „*Den Freien Demokraten muß ich bescheinigen, daß sie manches mitgetragen haben, was ihnen auf Grund ihrer politischen Überzeugungen nicht leicht gefallen ist. Umgekehrt ist es bei uns auch so gewesen. Deshalb halten wir daran fest, daß wir diesen Gesetzentwurf, so wie in der Koalitionsvereinbarung verabredet, mitbeschließen werden.*“ In einem Pressebericht wird er noch deutlicher zitiert (BN/NOZ): „*Dieses Gesetz mitzutragen ist für uns ein unglaublich schwerer Akt.*“ In ähnlicher

Weise klingt dieses in den Äußerungen anderer führender CDU-Politiker in Presseberichten durch. So ist in fast beschwörender Weise die Rede von „durchstehen“, „mittragen“, „wir halten uns an die Koalitionsvereinbarung“ und „wir halten unser gegebenes Wort“. In der Tat ist dieses dann auch mit der Verabschiedung des Gesetzes geschehen.

Die erfolgreiche Verfassungsbeschwerde

Es war vorauszusehen, dass das Gesetz einer verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht standhalten würde. Die einzige rechtliche Möglichkeit war eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht. Für eine Anrufung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs fehlte es an dessen Zuständigkeit (Art. 42 der Vorl. Nds. Verf. i. Vbd. m. § 13 Ges. Nds. StGH). Mit ihren Verfassungsbeschwerden machten die Städte Papenburg und Vechta und die Gemeinde Neuenkirchen nun die Verletzung ihres grundgesetzlich garantierten Rechts auf Selbstverwaltung geltend. Sie beantragten, die sie betreffenden Vorschriften des Gesetzes vom 28.03.1990 (Ausgliederung von Gemeindeteilen) für nichtig zu erklären und zuvor den Vollzug bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen. Beide Anträge hatten Erfolg. Durch eine einstweilige Anordnung vom 10. Juli 1990 setzte das Bundesverfassungsgericht die angefochtenen gesetzlichen Regelungen außer Vollzug und stellte durch Beschluss vom 12. Mai 1992 ihre Nichtigkeit endgültig fest.

In der umfangreichen Begründung der 46 Seiten umfassenden Entscheidung, wird das hervorgehoben, was zuvor auch schon vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof in seinem Gutachten ausgeführt worden war, dass nämlich neugegliederte Gemeinden und ihre Bürger einen Vertrauensschutz für den Bestand dieser Gemeinde haben und deshalb für eine Rück-Neugliederung wie in den vorliegenden Fällen gesteigerte Ermittlungs- und Abwägungspflichten gelten. Der Gesetzgeber dürfe „sich nicht mit Berichten von interessierter Seite begnügen“, vielmehr müsse er sich, wie es in einem Leitsatz der Entscheidung heißt, „über die tatsächlichen Grundlagen seiner Abwägung aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild verschaffen.“

Ein bloßer Unwille in Teilen der Bevölkerung könne eine Neugliederungsmaßnahme nicht tragen. Rechtliche Bedeutung könne eine mangelnde Akzeptanz erst dann gewinnen, wenn sich diese auf objektivierbare gewichtige Gründe aus der historischen und kulturellen Entwicklung, aus den geographischen Verhältnissen, der wirtschaftlichen und sozialen

Struktur oder aus anderen Gründen zurückführen lasse, so dass mit einem Schwinden in absehbarer Zeit nicht zu rechnen sei (BVerfG, a.a.O., S. 32). Aus den Darlegungen zur Begründung des Gesetzentwurfes lasse sich erkennen, dass sich der Gesetzgeber für ein Wiederaufgreifen der Gebietsreform im Wesentlichen mit dem begnügt habe, was an Unzufriedenheit aus Teilen der Bevölkerung in den neugegliederten Gemeinden an ihn herangetragen worden sei. Eine eigene Überprüfung und Gewichtung dieser Aussagen über die Haltung der Einwohnerschaft und eine Berücksichtigung des Willens der Gesamtbevölkerung lägen dem Gesetzentwurf nicht zugrunde. Das Gericht vermochte weder aus den „*nicht näher substantiierten Angaben*“ in der allgemeinen Begründung noch in den Einzelbegründungen des Gesetzentwurfes „*Hinweise auf ausreichende Feststellungen des Gesetzgebers*“ zu erkennen (BVerfG, a.a.O., S. 40/41). Der Gesetzgeber habe nicht von vornherein auf den Versuch verzichten dürfen, „*selbst den Sachverhalt festzustellen, indem er sich ein eigenes Bild über die tatsächlichen Umstände verschaffe, ... Der Landtag sah jedoch hierzu keine Veranlassung; Anträge auf Bereisung der betroffenen Gemeinden wurden von der Mehrheit des federführenden Ausschusses für innere Verwaltung abgelehnt.*“ (BVerfG, a.a.O., S. 44) Damit kommt das Gericht zu dem Schluss, dass es „*für die gesetzgeberische Abwägung bereits an einer auf eigener Vergewisserung des Gesetzgebers beruhenden verlässlichen Tatsachengrundlage*“ mangle. (BVerfG, a.a.O., S. 43) Auf dieser Grundlage konnten die angefochtenen Rück-Neugliederungen somit nicht durchgeführt werden. Dass es dennoch geschah, bedeutete einen verfassungswidrigen Eingriff in das nach Art. 28 Abs. 2 garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung mit der Folge, dass die Verfassungsbeschwerden Erfolg hatten. Die angefochtenen Rück-Neugliederungen von Aschendorf, Langförden und Vörden wurden für nichtig erklärt.

Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Neuenkirchen war übrigens auch noch aus einem anderen Grunde erfolgreich. Es fehlte, wie vom Bundesverfassungsgericht dargelegt wurde, an einer ausreichenden Abwägung und Begründung für den Verbleib einer ausgegliederten Gemeinde Vörden beim Landkreis Vechta. Man muss dazu wissen, dass die Gemeinden Vörden, Hörsten und Hinnenkamp im Landkreis Osnabrück und die Gemeinde Neuenkirchen im Landkreis Vechta ursprünglich im Einvernehmen einen Zusammenschluss anstrebten, allerdings unter der Voraussetzung, dass die neue Gemeinde dem Landkreis Osnabrück angehören würde. Durch Gesetz vom 11.02.1974 (GVBl. S. 81) er-

folgte zwar der Zusammenschluss zur neuen Gemeinde Neuenkirchen; jedoch unterblieb eine Zuordnung zum Landkreis Osnabrück. Zur Begründung wurde damals ausgeführt, dass nach dem Grundsatz, so wenig wie möglich in den Bestand der an der Neugliederung beteiligten Landkreise einzugreifen, die erweiterte Gemeinde Neuenkirchen beim Landkreis Vechta bleiben müsse, zumal sie auch dem Nahbereich Damme im Landkreis Vechta angehöre (LTDrs. 7/2116, S. 11, Ziff. 8.1.). Hiergegen entwickelten sich in den ehemals Osnabrücker Gemeindeteilen, vor allem im Ortsteil Vörden, erhebliche Proteste. Die Ablehnung des Landkreises Vechta wird dann auch als wesentliche Ursache für eine ablehnende Haltung gegenüber der Gemeinde in der Begründung zu dem Korrektur-Gesetz vom 28.03.1990 angeführt (LTDrs. 11/4796).

Dennoch sollte die aus Neuenkirchen ausgegliederte Gemeinde Vörden beim Landkreis Vechta verbleiben. Zu dieser widersprüchlichen Regelung heißt es im Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes nur kurz und deutlich: *„Eine solche Regelung, die einen wesentlichen Grund dafür, daß ein erneuter Eingriff in den Gebietsbestand der Beschwerdeführerin zu 1 (Neuenkirchen) für notwendig erachtet, letztlich nicht ausräumt, hätte der sorgfältigen Abwägung mit den entgegenstehenden Belangen des Bestandsschutzes unter dem Gesichtspunkt der Geeignetheit und Erforderlichkeit bedurft. Das ist nicht geschehen.“* Auch deshalb war die Ausgliederung der Gemeinde Vörden aus der Gemeinde Neuenkirchen verfassungswidrig.

Schlussbemerkung

Der überhastete und gegen alle verfassungsrechtlichen Bedenken durchgesetzte Versuch einer teilweisen Rückgängigmachung der Gemeindegebietsreform ist vor dem Bundesverfassungsgericht gescheitert. Für die beteiligten beiden Städte Papenburg und Vechta und die Gemeinde Neuenkirchen war damit nach der bewegten Zeit der Gebietsreform in den 1970er Jahren eine weitere Zeit der Planungsunsicherheit und Unruhe verbunden, die erst durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes endgültig beendet wurde.

Die neue SPD-geführte Niedersächsische Landesregierung, die im Juni 1990 ins Amt kam, hat zu den Verfassungsbeschwerden selbst keine Stellung genommen, im Laufe des Verfahrens aber die Erklärung abgegeben, dass sie *„keine weiteren Änderungen der Gemeindereform vorschlagen und deshalb weder das angegriffene Gesetz verteidigen noch das Gesetzgebungsverfahren neu eröffnen“* werde. (BVerfG, a.a.O., S. 21)

Benno Dräger

Eine Stadt feiert ihr Jubiläum – 100 Jahre Stadt Lohne

„Was man durch Trennung wollt erstreben:
Aufbau, Entwicklung, neues Leben“

Das Jubiläumsjahr 2007 hatte die Stadt Lohne zum Kulturjahr ausgerufen. Ein bunter Reigen von Kultur- und Festveranstaltungen war gezielt auf den Anlass „100 Jahre Stadtwerdung Lohnes“ ausgerichtet worden.

Das Konzert der Philharmonie Südwest bildete den Auftakt gleichsam als Geburtstagsstrauß, gefolgt von einer großen Werkschau des aus Mittelwalde, der Patenstadt Lohnes, stammenden Malers Joseph Andreas Pausewang im Industrie Museum Lohne. In Rixheim im Elsaß wurde im Rahmen einer Kunstaussstellung des Freundeskreises Luzie Uptmoor und des Industriemuseums die 20 Jahre währende Städtepartnerschaft mit Lohne gewürdigt. Lichtbildervorträge zum Thema „Eine Stadt ändert ihr Gesicht“, Konzerte, die Präsentation Lohner Kirchenorgeln und Sportveranstaltungen waren ebenso auf das Jubiläumseignis ausgerichtet wie die Industrie- und Gewerbeschau sowie der 5. Lohner Wirtschaftstag. Die Stadtkapelle unternahm einen mit Dias aus dem Stadtfotoarchiv unterlegten Streifzug durch die Musikgeschichte der letzten 100 Jahre. Am 8. September eröffnete das Industrie Museum Lohne eine Ausstellung zu 100 Jahren Stadtgeschichte mit dem Schwerpunkt „Milieugeschichte“. Verschiedene Veröffentlichungen darunter ein Bildband, der Ausstellungskatalog „Zu einer Stadt erhoben“ und ein Film zum derzeitigen Gesicht der Stadt mit historischen Rückblicken konnten anlässlich des Stadtjubiläums vorgestellt werden.

Die zentrale Veranstaltung war in Anlehnung an das historische Ereignis der Stadtwerdung Lohnes am 1. Mai 1907 auf den Anfang des Monats Mai gelegt worden. Ein festlicher ökumenischer Gottesdienst in der St. Gertrud-Kirche und der offizielle Festakt im Rathaus fanden am Freitag, dem 4. Mai, statt. Der Festumzug am folgenden Sonntag mit