

24. Bad Iburger Gespräche

„Grundfragen einer kommunalen Gebietsreform“

20. November 2013

Inhalt

Vorwort.....	3
Tagungsprogramm.....	4
Eröffnung und Begrüßung.....	5
PROFESSORIN DR. PASCALE CANCIK	
Kommunale Gebietsreform in Niedersachsen?.....	8
NDS. INNENMINISTER BORIS PISTORIUS	
Kommunalstrukturen in Niedersachsen.....	19
PROFESSOR DR. DR. H.C. JOACHIM JENS HESSE	
Diskussion (1. Teil).....	34
LEITUNG: PROFESSOR DR. JÖRN IPSEN	
Voraussetzungen und Modelle kommunaler Gebietsreform	
PROFESSOR DR. HANS-MICHAEL HEINIG.....	53
PROFESSOR DR. VEITH MEHDE, MAG. RER. PUBL.....	70
Diskussion (2. Teil).....	75
LEITUNG: PROFESSORIN DR. PASCALE CANCIK	
Kommunale Gebietsreform aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände	
PROFESSOR DR. HUBERT MEYER.....	83
HEIGER SCHOLZ.....	-
UWE-PETER LESTIN.....	-
Diskussion (3. Teil).....	95
LEITUNG: PROFESSOR DR. JÖRN IPSEN	
Teilnehmerverzeichnis.....	101

Vorwort

Die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen liegt 40 Jahre zurück; die Kreisreform folgte wenige Jahre später. Im Abstand von vier Jahrzehnten ist Anlass zur Diskussion gegeben, ob es einer erneuten Reform bedarf, welche Teile Niedersachsens von ihr betroffen sein sollten und welche Rechtsformen denkbar wären. Umfassende gutachtliche Vorarbeiten sind bereits von der Landesregierung und einzelnen Landkreisen in Auftrag gegeben worden. Anliegen der 24. Bad Iburger Gespräche war es deshalb, eine Bilanz der bisherigen Diskussion zu ziehen und damit Reformoptionen aufzuzeigen.

Neben dem für mögliche Reformmaßnahmen zuständigen Niedersächsischen Innenminister *Boris Pistorius* konnten die Gutachter zur Gebietsreform als Referenten gewonnen werden. Auch die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände haben durch ihre Statements den Themenkreis der Tagung abgerundet.

Der hiermit erstmalig in elektronischer Form vorgelegte Tagungsverlauf verfolgt den Zweck, den im Land Niedersachsen politisch Verantwortlichen, den Vertretern der Kommunen und interessierten Wissenschaftlern jederzeit den Zugriff auf den Diskussionsstand zu ermöglichen, der sich Ende 2013 abgezeichnet hat.

An dieser Stelle sei den Referenten der Tagung für ihre Bereitschaft gedankt, ihre Beiträge für die elektronische Publikation zur Verfügung zu stellen.

Osnabrück, im April 2014

Professorin Dr. Pascale Cancik

Professor Dr. Jörn Ipsen

Tagungsprogramm

- 10.00 Uhr** **Eröffnung des Symposiums**
Professorin Dr. Pascale Cancik,
Universität Osnabrück
- 10.15 Uhr** **Kommunale Gebietsreform in Niedersachsen?**
Referent: Boris Pistorius,
Niedersächsischer Minister für Inneres und Sport,
Hannover
- 11.00 Uhr** **Kommunalstrukturen in Niedersachsen**
Referent: Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse,
Internationales Institut für Staats- und Europawissen-
schaften, Berlin
- 11.45 Uhr** **Diskussion**
Leitung: Professor Dr. Jörn Ipsen, Universität Osnabrück
- 12.30-13.30 Uhr** **Mittagspause**
- 13.30 Uhr** **Voraussetzungen und Modelle kommunaler Gebietsreform**
Referenten: Professor Dr. Veith Mehde, Mag. rer. publ.,
Leibniz-Universität Hannover

Professor Dr. Hans-Michael Heinig,
Universität Göttingen
- 14.30 Uhr** **Diskussion**
Leitung: Professorin Dr. Pascale Cancik, Universität Osnabrück
- 15.00 Uhr** **Kommunale Gebietsreform aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände**
Referenten: Professor Dr. Hubert Meyer,
Niedersächsischer Landkreistag, Hannover

Heiger Scholz,
Niedersächsischer Städtetag, Hannover

Vizepräsident Uwe-Peter Lestin,
Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund,
Hannover
- 16.00 Uhr** **Diskussion**
Leitung: Professor Dr. Jörn Ipsen, Universität Osnabrück
- 17.30 Uhr** **Schlusswort**
Professor Dr. Jörn Ipsen,
Universität Osnabrück

Eröffnung und Begrüßung

Professorin Dr. Pascale Cancik

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

„Der besonders in neuern Zeiten sichtbar gewordene Mangel an angemessenen Bestimmungen in Absicht des städtischen Gemeinwesens und der Vertretung der Stadt-Gemeine, das jetzt nach Klassen und Zünften sich theilende Interesse der Bürger und das dringend sich äußernde Bedürfniß einer wirksamern Theilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens, überzeugen Uns von der Nothwendigkeit, den Städten eine selbstständigere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungs-Punkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine thätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Theilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten.“

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

auf den Tag gestern, vor 205 Jahren wurde die Preußische Städteordnung, aus deren Vorspruch ich zitiert habe, in Kraft gesetzt. Wir merken an der Sprache, dass es sich nicht um die gegenwärtig formulierten Anforderungen an Kommunalstrukturen, an Organisation von Kommunen handelt. Aber es werden doch Traditionslinien sichtbar, die bedenkenswert sind.

Heute sprechen wir von „örtlicher, demokratischer und politischer Integrationsfähigkeit“ oder: „Ortsnähe, Teilhabe/Ehrenamt und Identität“. Damit bezeichnen wir einige der Kriterien, die in unserer Zeit zum Maßstab für die Bewertung kommunaler Leistungsfähigkeit gemacht werden, zum Maßstab der verwaltungswissenschaftlich-empirischen Untersuchung und zum Maßstab rechtlicher Zulässigkeit von Strukturänderungen. Gemeindegebietsreformen als besonderes Feld solcher Verwaltungsreformen sind offenbar ein altes und allzeit junges Thema.

Meine Damen und Herren,

ich darf Sie willkommen heißen zu den 24. Bad Iburger Gesprächen, die dieses Thema „Gemeindegebietsreform“ aus aktuellem Anlass aufgreifen – Stichworte der neuen Bemühungen lauten etwa: Zukunftsvertrag, kommunale Entschuldung, freiwillige Kreisfusion u.v.m.

Mit meinen Institutskollegen, Professor Ipsen und Professor Hartmann, freue ich mich sehr, dass Sie auch dieses Jahr so zahlreich den Weg nach Osnabrück, den Weg ins Kreishaus gefunden haben.

Nach guter Tradition dieser Tagung begrenzen wir die Honneurs und gewinnen dadurch Arbeitszeit. Besonders begrüßen darf ich aber unseren Gastgeber, Herrn Landrat Dr. Lübbersmann, in dessen Haus wir erneut tagen dürfen. Wir sind sehr dankbar für die Gastfreundschaft und die gute und unkomplizierte Zusammenarbeit mit Ihnen und Ihren Kollegen im Haus.

Besonders begrüßen möchte ich außerdem natürlich die Referenten des heutigen Tages.

Heute Vormittag wird der Niedersächsische Innenminister Boris **Pistorius** zu uns sprechen. Vorzustellen brauche ich ihn nicht; dass er Spannendes zum Thema vortragen wird, kann als sicher gelten. Willkommen in „Ihrem“ Osnabrück, Herr Pistorius.

Auch Professor **Hesse** muss ich in diesem Kreis nicht näher vorstellen. Er hat 2010 ein großes Gutachten zu „Kommunalstrukturen in Niedersachsen“ vorgelegt, das Anfang 2012 eine Fortschreibung erfahren hat. Das Gutachten dient u.a. der Identifikation etwaigen Reformbedarfs in Niedersachsen. Ich glaube, ich darf Sie als besten Kenner des Themas kommunaler Gebietsreform bei den Politikwissenschaftlern bezeichnen. Wir freuen uns, dass Sie hier sind.

Ich begrüße ferner die Kollegen Professor **Heinig** von der Universität Göttingen und Professor **Mehde**, von der Leibniz-Universität Hannover. Beide haben in jüngster Zeit aktuelle Gebietsreformfragen im Gefolge von Zukunftsvertrag und Hesse-Gutachten untersucht. Ich bin sicher, dass wir auch heute Nachmittag eine lebendige Diskussion erwarten dürfen.

Ich begrüße schließlich die Teilnehmer der Podiumsdiskussion:

Herrn Uwe-Peter **Lestin**, Vizepräsident des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebunds, Hannover, Herrn Professor Hubert **Meyer**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover, und Herrn Heiger **Scholz**, den Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Städtetags, Hannover.

Meine Damen und Herren,

bevor ich das Wort an Kollegen Ipsen übergebe, der die erste Sektion leitet, möchte ich meine Position am Rednerpult ausnutzen für einen letzten, nicht minder wichtigen

Dank: Ich hatte die Ehre, Sie begrüßen zu dürfen. Der gesamte Dank für die Konzeption und Organisation der Tagung gebührt aber dem Kollegen Ipsen sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts.

Ich wünsche uns allen eine bereichernde Tagung. Herr Pistorius, Sie haben das Wort.

Kommunale Gebietsreform in Niedersachsen?

Boris Pistorius, Niedersächsischer Minister für Inneres und Sport)*

Das Hauptthema der diesjährigen Bad Iburger Gespräche lautet: „Grundfragen einer kommunalen Gebietsreform“. Aufgegliedert in vier Unterthemen für die gleiche Anzahl Referenten, enthält nur eines davon eine Frage. Sie geht – wie nicht anders erwartet - an mich und lautet: „Kommunale Gebietsreform in Niedersachsen - Fragezeichen“. Ich werde versuchen, sie zu beantworten. Beides, Thema und Veranstaltungstag, hätte in diesen Monaten wohl kaum besser gewählt bzw. getimed werden können. Haben doch erst letzte Woche zwei im Land beabsichtigte größere kommunale Zusammenschlüsse ein immenses mediales Echo ausgelöst. Auf beide Fusionsverfahren werde ich im Laufe meines Vortrages noch eingehen. Haben Sie bis dahin aber bitte etwas Geduld.

Rund 40 Jahre ist es jetzt her, dass die Kommunalstrukturen in Niedersachsen einer Generalrevision unterzogen wurden. Vor dieser Reform gab es bei 60 Landkreisen und 15 kreisfreien Städten die für heutige Verhältnisse kaum vorstellbare Zahl von 4.236 eigenständigen Gemeinden im Land. In rund der Hälfte dieser Gemeinden – und ich rede hier nicht von Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden – war der Gemeindedirektor noch ehrenamtlich tätig; bis zur NGO-Novelle von 1963 zunächst quasi als „geschäftsführender Beamter“ des Verwaltungsausschusses, danach immerhin selbst als Verwaltungsspitze und Gemeindeorgan. Nach der großen Reform der 1970er Jahre gab es anstatt der vorher weit mehr als 2.000 hauptamtlichen kommunalen Verwaltungen nur noch rund 450 im Land; davon jetzt auch eine große Zahl neu gebildeter Samtgemeinden. Bis auf wenige Rückgliederungsfälle und die Bildung der Region Hannover im Jahre 2001 besteht diese in Niedersachsen damals entstandene Kommunalstruktur im Grundsatz heute noch.

Wir alle wissen, dass die spezifische Situation, die in den 1970er Jahren eine allgemeine kommunale Gebietsreform geradezu erzwungen hat, heute nicht gegeben ist. Damals waren vor allem die vielen, ausschließlich ehrenamtlich verwalteten Klein- und

*) Es handelt sich um die Rede, die der Minister bei den 24. Bad Iburger Gesprächen am 20.11.2013 zu „Grundfragen einer kommunalen Gebietsreform“ gehalten hat. Die Redefassung wurde mit Ausnahme der Anreden beibehalten.

Kleinstgemeinden einfach nicht mehr im Stande, den insbesondere im Umweltbereich immens gestiegenen Anforderungen an die Erfüllung ihrer Aufgaben zu genügen. Dennoch gibt es heute im Lande Niedersachsen zum ersten Mal seit 40 Jahren wieder eine breit geführte Diskussion über kommunale Gebietsänderungen. Diese Diskussion ist auch notwendig - und sie wird nicht ohne Grund geführt. Dabei denke ich allerdings weniger daran, dass in Deutschland – wie man lesen konnte – alle rund 40 Jahre eine große kommunale Reform einfach üblich sei. Und natürlich kann es objektiv betrachtet ebenfalls kein Grund für die besagte Diskussion sein, wenn in einigen neuen Bundesländern unter ganz anderen Bedingungen schon die zweite große kommunale Gebietsreform in der Nachwendezeit stattfindet. Ganz abgesehen davon, dass z.B. die durchschnittliche Größe der Landkreise in Niedersachsen mit rd. 156.000 Einwohnern nicht weit entfernt von den diesbezüglichen Mindestzahlen ist, die diese Länder für ihre Reformen vorsehen oder vorgesehen haben. Von den Besonderheiten in Mecklenburg-Vorpommern möchte ich hier einmal absehen.

Warum also diskutieren wir gerade jetzt auch in Niedersachsen? Wir diskutieren, weil schon in wenigen Jahren zu der grundsätzlich anhaltend schlechten und sich in vielen Kommunen kontinuierlich verschärfenden Haushaltssituation eine neu große Herausforderung hinzukommen wird. Ich meine die demografische Entwicklung und ihre vielen, gerade auch für die kommunale Daseinsvorsorge äußerst negativen unmittelbaren und mittelbaren Folgen. Was insoweit prognostiziert wird, ist Ihnen bekannt. Dabei ist noch nicht so erschreckend, dass Niedersachsen insgesamt in den Jahren 2009 bis 2031 6,4 % seiner Bevölkerung verlieren wird. Weit problematischer werden in dieser Hinsicht die starken regionalen Unterschiede sein. Die stärksten Rückgänge mit mehr als 20 % der heutigen Bevölkerungszahl sind nach einer Studie des LSKN in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Helmstedt, Hildesheim, Holzminden, Goslar, Northeim und Osterode sowie in der Stadt Salzgitter zu erwarten. Andererseits werden für die Landkreise Grafschaft Bentheim, Emsland, Cloppenburg, Vechta, Osterholz, Harburg und Lüneburg sowie die Städte Hannover, Oldenburg, Braunschweig, Hildesheim und Göttingen nicht nur keine Rückgänge sondern sogar Zuwächse in der Bevölkerungszahl prognostiziert. Also etwas kürzer ausgedrückt: Die Rückgänge in der Bevölkerungszahl werden vor allem den Süden und den Südosten des Landes betreffen. Unabhängig davon wer-

den im ganzen Land der Anteil älterer Menschen und der Anteil der Mitbürger mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung deutlich steigen.

Für die Kommunen im Lande bedeuten zurückgehende Bevölkerungszahlen einerseits Einnahmeausfälle, insbesondere im Abgabebereich und beim Finanzausgleich. Andererseits kommt es zwar auch zu Kostensenkungen im Bereich der kommunalen Infrastruktur; diese werden aber die Einnahmeausfälle nicht ausgleichen können. Die Grundbetriebskosten der Einrichtungen bleiben ja in gleicher Höhe bestehen. Zudem werden die Pro-Kopf-Ausgaben in bestimmten kommunalen Handlungsfeldern wie z. B. der Gesundheit und der Pflege sowie für Integrationsmaßnahmen wachsen müssen. Und irgendwann, nicht gleich in den ersten Jahren, aber schon auf mittlere Sicht, werden die Kommunen auch dazu übergehen müssen, ihre kommunale Infrastruktur durch Rückbau an die geänderten Nutzerzahlen anzupassen, was erneut Geld kosten wird.

Wie also, so stellt sich die Frage, wollen wir angesichts dieser Bedingungen und Entwicklungen sicherstellen, dass unsere Kommunen auch in Zukunft alle notwendigen Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge effizient und zu bezahlbaren Preisen bereitstellen können. Der einfachste Weg, kommunale Leistungskraft zu erhöhen, ist dabei – das wissen wir alle – im Wesentlichen verschlossen. Weder lassen sich Abgaben in dem erforderlichen Ausmaß erhöhen, noch lässt sich das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs spürbar vergrößern. Also, so wird nachvollziehbar argumentiert, müssen wir die Leistungskraft unserer Kommunen durch die Schaffung größerer Einheiten im Zuge einer allgemeinen kommunalen Gebietsreform erhöhen. Dieser sehr undifferenzierte Ansatz, greift allerdings zu kurz. Er mag früher gegolten haben und auch jetzt noch dort gelten, wo Gemeinden oder Landkreise vergleichbarer geringer Größe, vergleichbar unzureichender Finanzkraft und mit prognostiziert vergleichbar demografischer Entwicklung bestehen. Alles dies trifft heute auf die Situation der Kommunen in Niedersachsen nicht zu. So reicht allein die Spanne der Einwohnerzahlen der Landkreise von 49 bis 357 Tsd.; in keinem anderen Bundesland ist sie größer. Kreisfreie Städte mit 50 Tsd. Einwohnern stehen neben solchen mit 150 bis 250 Tsd. Einwohnern. Genauso uneinheitlich ist die finanzwirtschaftliche Situation. Mehr als 50% aller Liquiditätskredite entfallen auf nur 23 von über 450 Kommunen, verteilt im ganzen Land. Und vergleicht man etwa die Höhe der Liquiditätskredite mit dem jeweiligen Haushaltsvolumen, ist kein direkter Zusammenhang zwischen der Größe einer Kommune und ihrer

finanzwirtschaftlichen Situation erkennbar. Prosperierenden Landesteilen stehen solche mit starken wirtschaftlichen Rückgängen gegenüber; manchmal sogar alles in unmittelbarer Nachbarschaft, wie etwa im Fall der Stadt Wolfsburg und des Landkreises Helmstedt. In einigen Kommunen bzw. Landesteilen – und dabei durchaus auch einigen prosperierenden – wird die Bevölkerungszahl dramatisch zurückgehen. In anderen Kommunen und Landesteilen sogar wachsen.

Diese uneinheitliche Situation im Lande legt den Schluss nahe, dass kommunale Leistungsfähigkeit zumindest mehrere Determinanten hat und von diesen die Einwohnerzahl und Flächengröße einer Gemeinde oder eines Kreises noch nicht einmal die Wichtigsten sind. Auf einer solchen Sichtweise beruht nicht zuletzt auch die anhand von 26 Einzelparametern vorgenommene Untersuchung der Kommunalstrukturen in Niedersachsen durch Herrn Professor Hesse aus dem Jahre 2010 mit Fortschreibungen in den Jahren 2011 und 2012. Herr Professor Hesse wird uns hierüber ja gleich noch selbst berichten und ich freue mich schon auf seinen Vortrag.

Die gleiche wissenschaftliche Vorgehensweise liegt darüber hinaus auch dem von der Beratungsgesellschaft Prognos erst kürzlich herausgegebenen Zukunftsatlas 2013 zugrunde. Zwar geht es hier nicht unmittelbar um die Leistungsfähigkeit kommunaler gebietlicher Strukturen, aber um die Zukunftschancen gerade derjenigen räumlichen Bereiche, die mit dem Zuschnitt aller 402 Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands identisch sind. Um die Zukunftsfähigkeit dieser Bereiche genauer beurteilen zu können, werden in der Studie die vier Determinanten Demografie, Arbeitsmarkt, Wettbewerb und Innovation sowie Wohlstand und Soziale Lage in 29 zu untersuchende makro- und sozioökonomische Indikatoren unterteilt. Keiner dieser 29 Indikatoren, noch nicht einmal der Indikator „kommunale Schuldenlast je Einwohner“, steht in einem direkten Zusammenhang mit der gebietlichen und einwohnermäßigen Größe der jeweils bewerteten Kommune. Und vergleicht man abschließend die Einordnung bzw. das Testat „besonders zukunftsfähig“ mit der Größe des jeweils untersuchten Landkreises oder der jeweils untersuchten kreisfreien Stadt, so wird auch hier nicht erkennbar, dass großen kommunalen Einheiten auffällig häufiger besondere Zukunftsfähigkeit attestiert wird als kleineren kommunalen Einheiten. Ausdrücklich genannte wird im Zukunftsatlas z.B. der Landkreis Vechta als besonders positives Beispiel für den möglichen Erfolg auch im ländlichen Raum. Der Landkreis Vechta liegt – wie wir wissen - nicht nur im ländli-

chen Raum, er hat auch nur rd. 139.000 Einwohner, d.h. weniger als der niedersächsische Durchschnitt.

Nach alledem erscheint es unangebracht, allen Gemeinden und Landkreisen in unserem Land unabhängig von ihrer konkreten Situation eine Fusion nahelegen zu wollen oder sie gar gegen ihren Willen nur deshalb fusionieren zu wollen, weil sie eine generalisierend festgelegte Einwohner- und Flächengröße nicht erreichen. Vielmehr ist eine differenzierende Betrachtungsweise geboten.

Das heißt andererseits aber nicht, dass kommunale Fusionen nicht ein gutes und gfs. im Einzelfall sogar erforderliches Mittel sein können, kommunale Leistungskraft zu steigern. Dabei geht es auch nicht allein um die Eröffnung eines Einsparpotenzials, wie oft fälschlich angenommen wird. Die mit jeder Fusion verbundene grundsätzliche Neustrukturierung einer vergrößerten Verwaltung eröffnet immer auch die Chance zu qualitativer Professionalisierung in personeller und fachlich-technischer Hinsicht. Eine solche Professionalisierung ist nach meinem Eindruck vor allem hinsichtlich mancher auf Europarecht beruhender und dabei ständig steigender Anforderungen erforderlich, wie z.B. für Ausschreibungen oder im Beihilfebereich. Und nicht zuletzt kann durch kommunale Fusionen die Außenwahrnehmung eines Bereichs gesteigert und ein Gebiet neu und besser im Wettbewerb mit vergleichbaren Kommunen oder Regionen positioniert werden.

Nicht mit jeder Fusion, das zeigen einige Beispiele aus früherer Zeit, sind allerdings die genannten Vorteile quasi automatisch verbunden. Stets und immer muss über die eigentliche Vorbereitung und den Vollzug der Fusion hinaus der Wille vorhanden sein, das durch die Fusion eröffnete Potenzial auch auszuschöpfen. Indizien dafür, dass eine Fusion in diesem Sinne tatsächlich gelingen wird, ergeben sich vor allem aus vier Gesichtspunkten:

- Inwieweit ist die Bevölkerung eingebunden worden?
- Besteht ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Größe, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe in der neuen Kommune?
- Haben alle maßgeblichen Entscheider auf Augenhöhe und vertrauensvoll zusammenarbeiten können?
- Und gibt es unüberwindbare historische, naturräumliche, wirtschafts- oder soziostrukturelle Barrieren, die dem Zusammenschluss entgegenstehen?

Vor allem wegen historisch-landmannschaftlicher Unterschiedlichkeiten - und mögen sie noch so lange zurückliegen - sind bei gesetzlichen kommunalen Zusammenschlüssen früherer Jahre schon echte Glaubenskriege ausgefochten worden. Alte Rivalitäten dieser Art zu pflegen, kann im gesellschaftlichen Bereich durchaus eine spannende und unterhaltsame Angelegenheit sein. Ich erspare uns hier dennoch Beispiele; es gibt sie zuhauf in unserem Land. In Angelegenheiten, wie einer kommunalen Fusion, sollten diese Gegensätze heute allerdings keine Rolle mehr spielen, jedenfalls aber überwindbar sein.

Lassen Sie mich an dieser Stelle auch noch ein Wort zu dem häufig bei kommunalen Fusionen befürchteten und beklagten Verlust an örtlicher Identifikation sagen. Dies ist, zugegeben, ein sehr vielschichtiges und schwieriges Thema. Dennoch wird es nach meiner Auffassung im Vorfeld möglicher Fusionen häufig überschätzt. Zum einen gibt es Untersuchungen, die zeigen, dass sich die Bevölkerung am ausgeprägtesten mit dem eigenen Dorf identifiziert, gleich ob dieses zugleich politische Gemeinde ist oder Ortschaft oder eben „nur Dorf“ und gleich ob es 100, 1000 oder 5.000 Einwohner hat. Erst danach kommt erst die Identifikation mit der politischen Gemeinde und wenig ausgeprägt ist die Identifikation mit dem Landkreis. Mit der Kernverwaltung oder einer Einrichtung des Landkreises in der Kreisstadt kommen die meisten Einwohner nicht mehr als einmal im Jahr in Kontakt – in der Regel ist das die Kfz-Zulassungsstelle. Und was die kommunalen Dienstleistungen angeht, die in der Regel durch Unternehmen und Einrichtungen der Kommunen erbracht werden, so ist es den Bürgerinnen und Bürgern in erster Linie wichtig, dass diese kostengünstig und qualitativ hochwertig ausfallen. Nicht so wichtig ist ihnen - und zum Teil auch gar nicht bekannt -, wer die Erbringung dieser Dienstleistungen, also z. B. der Müllabfuhr, von wo aus organisiert.

Zu einer Betrachtung und Beschreibung des Ist-Zustandes – und das ist ja auch das, was die Landesregierung, der ich angehöre, nach ihrem Dienstantritt im Frühjahr dieses Jahres in Sachen kommunale Strukturen und deren Veränderungen vorgefunden hat - gehören zumindest noch zwei weitere Punkte.

Da ist zunächst das schon erwähnte, vom Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin, im Auftrag der alten Landesregierung erstellte und im Jahr 2010 erstmalig veröffentlicht umfangreiche Gutachten über die Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Dieses Gutachten beinhaltet eine Fülle von Daten und Informationen,

die den Kommunen wichtige Hinweise darüber geben können, wie gut oder auch schlecht es um ihre Leistungskraft und ihre Entwicklungschancen im Vergleich mit anderen Kommunen in Niedersachsen bestellt ist. Ich bin mir sicher, wir werden diesbezüglich von Herrn Professor Hesse, dem Vorstandsvorsitzenden des ISE, im Anschluss an meinem Vortrag noch Genaueres hören.

Und natürlich darf in diesem Zusammenhang auch ein Hinweis auf den Entschuldungsfonds nicht fehlen. Land und Kommunen haben im Jahr 2009 in einem Zukunftsvertrag die Möglichkeit der Zahlung einer Entschuldungshilfe an besonders strukturschwache Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen vereinbart. Die Entschuldungshilfe kann bis zu 75 % der bis zum 31.12.2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite einer Gemeinde oder eines Landkreises betragen. Voraussetzung hierfür ist der Abschluss eines einzelnen Zukunftsvertrages der Kommune mit dem Land. Dabei muss die Kommune mit Hilfe der Zahlung im Folgejahr die dauernde Leistungsfähigkeit, d. h. also der Haushaltsausgleich, sicherstellen können. Für fusionsbereite und besonders strukturschwache Kommunen reicht es aus, wenn der Haushaltsausgleich innerhalb von fünf Jahren herbeigeführt werden kann. Antragschluss für die Inanspruchnahme einer Entschuldungshilfe war der 31. März diesen Jahres.

Die neue Landesregierung hat bei ihrem Amtsantritt keinen Hehl daraus gemacht, dass sie – im Übrigen in Übereinstimmung mit vielen Stimmen auch aus dem kommunalen Bereich – das konkrete Konzept der Entschuldungshilfe nicht für rundum gelungen hält. Das soll hier aber nicht weiter Thema sein. Schwerer wiegt, dass das Hilfsprogramm nur zum Teil abgewickelt und seine weitere Finanzierung nicht gesichert war. Über die eingeplanten Haushaltsmittel von insgesamt 1,26 Milliarden Euro hinaus fehlten für die Hilfen an weitere Antragsteller rund 800 Millionen Euro. Wir haben uns im Interesse des Vertrauensschutzes der antragstellenden Kommunen dann trotz der Bedenken dazu entschlossen, das einmal begonnene Programm mit weiteren bis zu 800 Millionen Euro auszufinanzieren. Eine größere Zahl weiterer kommunaler Fusionen wird so in den nächsten Jahren ermöglicht werden. Danach werden wir allerdings Bilanz ziehen. Und auch erst dann wird man überhaupt entscheiden können, ob und welche finanziellen Hilfen seitens des Landes, ggfs. wieder gemeinsam mit allen Kommunen, für äußerst strukturschwache Gemeinden oder Landkreise in Zukunft möglich und nach welchem Konzept zweckmäßig sein könnten.

Im Ergebnis werden also so mit Unterstützung durch eine Entschuldungshilfe zunächst einmal weit mehr als 20 kommunale Zusammenschlüsse im Lande zustande kommen. Kaum weniger kommunale Zusammenschlüsse erfolgten bzw. erfolgen im gleichen Zeitraum aber auch ohne jede finanzielle Zuwendung seitens des Landes.

Alle diese Fusionen wurden und werden von den beteiligten Kommunen selbst initiiert und getragen. Die Freiwilligkeit der Zusammenschlüsse ist dabei nach Auffassung der Landesregierung nicht nur Ausdruck der verfassungsrechtlichen Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung und kommunaler Selbstverantwortung, sie ist darüber hinaus ein Garant dafür, dass eine Fusion im Ergebnis auch wirklich gelingt. Deshalb spricht die Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in dieser Hinsicht auch von dem „Königsweg“. Und ganz persönlich möchte ich hier hinzufügen: Ich bin überzeugt davon, dass die politisch Verantwortlichen vor Ort zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern regelmäßig am besten darüber befinden können, ob eine Fusion ihrer Kommune zweckmäßig oder gar erforderlich ist und mit welcher Nachbarkommune der Zusammenschluss erfolgen soll.

Eine größere Zahl von Zusammenschlüssen ist auf diese Art – wie gesagt – ja auch bereits zu Stande gekommen – und das nicht nur auf Gemeindeebene. Erst in der letzten Woche habe ich für das Land den Zukunftsvertrag mit den Landkreisen Göttingen und Osterode am Harz schließen können. Beide Landkreise werden zum 1. November 2016 fusionieren. Das ist ein großer Erfolg für die kommunale Selbstverwaltung insgesamt. Ich kann mich nicht erinnern, wann es in der Bundesrepublik Deutschland jemals einen solchen „von unten“ initiierten freiwilligen Zusammenschluss zweier Landkreise gegeben hätte.

Weitere Landkreise, wie die Landkreise Peine, Hildesheim, Friesland und Helmstedt, aber auch kreisfreie Städte, wie die Städte Wilhelmshaven, Salzgitter und Wolfsburg, verhandeln bereits über einen Zusammenschluss oder haben erst jüngst eine solche Bereitschaft angekündigt. Im Fall von Friesland und Wilhelmshaven liegt seit wenigen Wochen das hierzu in Auftrag gegebene Gutachten der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung vor und wird von allen Beteiligten ausgewertet. Bezüglich der Zusammenschlussbestrebungen von Wolfsburg und Helmstedt hat es, wie Ihnen allen bekannt sein wird, in der letzten Woche ein großes und eher negatives mediales Echo gegeben. Lassen Sie mich hierzu zunächst sagen: Die Berichterstattung in

der Presse hat leider einen völlig falschen Eindruck vermittelt. Hier ist kein Prozess zu Ende gegangen oder gar gestoppt worden. Die Suche beider Kommunen nach dem besten realisierbaren Zusammenschlussmodell in diesem Raum geht ausdrücklich weiter. Dies haben beide Hauptverwaltungsbeamte übereinstimmend erklärt. Zugleich ist in Gesprächen auch mit mir persönlich vereinbart worden, dass das Land in dem weiteren Abstimmungsprozess eine führende Rolle übernehmen wird.

Der mögliche Zusammenschluss einer kreisfreien Stadt wie Wolfsburg mit einem Landkreis und seinen Gemeinden ist ein auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht durchaus anspruchsvoller Prozess. Dieser braucht unter Umständen viel Zeit und muss sich dann von Stufe zu Stufe weiter entwickeln können. Inzwischen liegt nicht nur das von den Kommunen in Auftrag gegebene Gutachten der Professoren Mehde und Hagebölling vor, es sind auch viele Gespräche auf politischer Ebene, und dabei selbstverständlich auch mit mir, sowie Fachleuten meines Hauses geführt worden. Im Ergebnis all dessen wird das ursprünglich von der Stadt Wolfsburg und dem Landkreis Helmstedt favorisierte Modell der Eingemeindung der Städte und Gemeinden des Landkreises Helmstedt in die kreisfreie Stadt Wolfsburg aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr weiterverfolgt. Übereinstimmung aller Beteiligten – und das nicht zuletzt auch aufgrund des diesbezüglichen Gutachtens der Professoren Hagebölling und Mehde – besteht zudem darüber, dass die Bildung einer Region Wolfsburg ein grundsätzlich verfassungsrechtlich gangbarer Weg wäre. Die Stadt Wolfsburg erhielte in der Region einen Sonderstatus, etwa wie die Landeshauptstadt Hannover in der Region Hannover. Zugleich würde die Region übergemeindliche Aufgaben auch in der Stadt erfüllen, die Stadt aber dennoch mehr Zuständigkeiten behalten als andere regionsangehörige Gemeinden.

An Stelle der besagten Regionsbildung könnte unter Stadt-Umland-Gesichtspunkten allerdings auch die Eingemeindung von an die Stadt Wolfsburg angrenzenden Ortsteilen, Gemeinden oder Samtgemeinden zweckmäßig oder gar erforderlich sein. Derartige Eingemeindungen, die vor Ort z. T. ausdrücklich gewünscht werden, würden jedoch die gleichzeitige Bildung einer Region Wolfsburg mit den dann noch verbleibenden Gemeinden des Landkreises Helmstedt verfassungsrechtlich ausschließen. Zugleich würden in einem solchen Fall mit der dann notwendigen Auflösung des Landkreises Helmstedt die Interessen aller übrigen Kommunen im Raum Braunschweig-Wolfsburg

stärker als bisher anzunehmen war berührt. All dies bedarf über die bisher geführten Gespräche hinaus weiterer intensiver Abstimmung auch mit neuen Beteiligten. Deshalb sollen die bisherigen Gespräche und Abstimmungen nach übereinstimmender Erklärung der Stadt Wolfsburg und des Landkreises Helmstedt unter verstärkter Beteiligung und Moderation des Landes fortgesetzt werden.

Lassen Sie mich gegen Ende meiner Ausführungen noch auf ein Thema eingehen, das in der Diskussion über mögliche kommunale Gebietszusammenschlüsse immer wieder eine Rolle spielt. Ich meine das sogenannte „Leitbild“ für kommunale Gebietsänderungen. Es stammt in Niedersachsen noch aus der 1970er Gebietsreform und gilt nach der Lüchow-Dannenberg-Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 6. Dezember 2007 grundsätzlich heute noch fort. Verständlicherweise gibt es ab und an aus dem kommunalen Bereich Stimmen, die eine Überarbeitung dieses Leitbilds fordern und sich hier von Orientierungshilfe durch das Land für Art und Größe einer ggfs. anzustrebenden neuen kommunalen Einheit versprechen. Ich räume ein, dass man eine solche Forderung durchaus nachvollziehen kann und sie ursprünglich auch in meiner Partei Befürworter fand. Die Forderung verliert aber ihren Reiz und ihre Berechtigung, wenn man sich zum einen die Funktion eines solchen Leitbilds klarmacht und zum anderen weiß, dass sich die heutigen tatsächlichen Verhältnisse in unserem Land von denen der 1970er Jahren deutlich unterscheiden.

Gesetzliche Leitbilder sollen die verfassungsrechtlich gebotene Gleichbehandlung von Kommunen in einer landesweiten kommunalen Gebietsreform gewährleisten. Eine derartige Verfassungsrechtsproblematik gibt es dann nicht, wenn man, wie die Landesregierung und wohl auch die kommunalen Spitzenverbände im Lande, keine Notwendigkeit für eine grundsätzlich alle Kommunen im Lande erfassende Gebietsreform sieht. Über ihre verfassungsrechtliche Gewährleistungsfunktion hinaus können Leitbilder der „klassischen Art“ für kommunale Zusammenschlüsse aber nur äußerst bedingt Orientierung geben. So enthalten etwa auch die alten niedersächsischen Leitbilder nur eine Aussage über die landesseitig grundsätzlich vorauszusetzenden Mindestgrößen an Einwohnerzahl oder Fläche neu zu bildender kommunaler Körperschaften. Sie äußern sich nicht dazu – und das gilt auch für neuere Leitbilder aus anderen Bundesländern – was unter den Bedingungen des konkreten Einzelfalls als zweckmäßige oder gar „optimale Betriebsgröße“ einer neuen Kommune anzusehen ist. Diese Einschätzung – und nur sie

könnte heute zusätzliche Orientierung geben – überlassen auch sie zumindest zunächst der Beurteilung aller an dem Zusammenschluss Beteiligten, selbstverständlich mit dem Letztentscheidungsrecht des Gesetzgebers. Die Landesregierung ist deshalb der Auffassung – und dies habe ich erst kürzlich auch auf eine diesbezügliche Mündliche Anfrage im Landtag erklärt -, dass keine Überarbeitung der alten Leitbilder erforderlich ist.

Ich komme jetzt zum Schluss meines Vortrags. Auch wenn die Landesregierung auf Grund der völlig unterschiedlichen Gegebenheiten im Land keine Notwendigkeit für eine allgemeine kommunale Gebietsreform in Niedersachsen sieht, so ist sie dennoch der Auffassung, dass ein kommunaler Zusammenschluss ein gutes und vielleicht sogar erforderliches Mittel sein kann, kommunale Leistungskraft zu stärken. Dazu muss die Fusion aber auch gelingen. Das setzt Freiwilligkeit und Selbstverantwortung im Sinne der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie voraus. Für Vorhaben dieser Art steht das Land allen fusionswilligen Kommunen zu jeder Zeit beratend und unterstützend zur Verfügung. Dies gilt insbes. auch für die Kommunalabteilung meines Hauses. Wichtig ist allerdings, dass eine solche Beratungsleistung bei erkennbar schwierigen Fragestellungen auch abgefordert wird, und das zu einem möglichst frühen Zeitpunkt. Darüber hinaus beabsichtigt das Land, wie Ihnen bekannt ist, demnächst vier Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung einzusetzen und ihnen in den Regionen jeweils die Leitung eines gleichnamigen, neu zu bildenden Amtes zu übertragen. Fusionswillige Kommunen können und sollten in Zukunft daher auch diese „erste Anlaufstelle“ des Landes in der Region nutzen. Die neuen Landesbeauftragten werden Sie auf Grund ihrer Koordinierungskompetenzen im Sinne eines ganzheitlichen Regionalmanagements in jeder Hinsicht unterstützen.

Kommunalstrukturen in Niedersachsen

Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse

Inhalt

- (1) **Die Ausgangssituation:** demographische, haushalterische und rechtliche Rahmenbedingungen
- (2) **Ziele und Leitbilder** kommunaler Funktional- und Gebietsreformen
- (3) **Reformansätze in den Flächenländern:** Ansätze, Modelle, Verfahren
- (4) **Handlungsoptionen:** Status quo-Orientierung, Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), Fusionen
- (5) **Niedersachsen vor und nach der Landtagswahl:** Akteure, Politiken, Umsetzung, erwartbare Ergebnisse

Der empirisch-analytische Sachstand/eigene Beiträge

Seit Ende der 1990er Jahre grundlegende themenspezifische Arbeiten in allen 13 deutschen Flächenländern; in Niedersachsen seit 2004, darunter:

- 2006:** **Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern** (umfassende Bestandsaufnahme, Aufbau einer Datenbank, Begleitung von Modellvorhaben der Landesregierung)
- 2008:** **Raumordnung und Landesentwicklung.** Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld (komplementäre Anpassung von Querschnittpolitiken)
- 2010/11:** **Der Staat in der Fläche. Landesverwaltung ohne Mittelinstanz?** (Evaluation der nds. Regierungsvertretungen: „Aufbau oder Abbruch“)

2010-12: Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen: Der Fall Niedersachsen („Kommunalstrukturen in Niedersachsen“; zweifache Fortschreibung sowie ergänzende teilregionale Untersuchungen für Südniedersachsen, Nordostniedersachsen und die „Autoregion“)

Veränderte Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung I: demographischer Wandel

- **Reduktion**

Geburtenrückgang, Alterungsprozesse, veränderte Familienstrukturen; ungleichgewichtige Auslastung von Infrastrukturen; abnehmender Raumbedarf; große regionale und lokale Unterschiede

- **Differenzierung**

Bedarfsunterschiede zwischen West und Ost, Stadt und Umland, verstädterten und ländlichen Räumen; zunehmende Vielfalt kultureller Ausprägungen und Lebensformen; veränderte Erwerbs-/Familienbiographien

- **Selektives Wachstum**

Zunahme älterer Bevölkerungsgruppen und von Mitbürgern mit Migrationshintergrund; steigender Betreuungs- und Integrationsbedarf; wachsende Nachfrage nach Bildungs- und Integrationspolitiken

Veränderte Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung II: haushalterische Ausgangssituation

- Trotz konjunkturell bedingter Entlastungen überwiegend **negative Finanzierungssalden** in den vergangenen 20 Jahren für die Kommunen insgesamt (2010: -7,8 Mrd. EUR), noch immer **erhebliche Haushaltsdefizite** bis zum Jahr 2014 (für alle Gemeinden/GV) trotz der Übernahme der Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund; unabweisbare **Fortsetzung von Konsolidierungspolitiken**

- Erhebliche Verschlechterung der Finanzlage einiger Gemeinden und Kreise: in Teilen extreme **Kassenkredite** (2010: insg. 40,5 Mrd. EUR), dauerhafte **Bedarfszuweisungen**, damit einhergehender Verlust kommunaler Gestaltungsfähigkeit
- Beträchtlicher **Anstieg der kommunalen Sozialausgaben** (2001-2010: +56%, Quelle: BMF: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2001 bis 2010)
- **2019: Auslaufende Strukturhilfen** (Solidarpakt II), **Neuordnung des Finanzausgleichs**, Gewährleistung der **Schuldenbremse(n)**, komplementäre **Umstellungen europäischer, nationaler und regionaler Förderverfahren**
- Zwingender Abbau von **Personalüberhängen** (LRH), Anpassung des Personalbestandes an die Bevölkerungsentwicklung

Veränderte Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung III: erweitertes Anforderungsprofil

- **Neue/erweiterte Aufgaben** infolge der demographischen Entwicklung und von Verhaltensänderungen (Integrationsangebote und -anforderungen; Bildung und Qualifizierung als „lebenslanges Lernen“; Umwelt-, Natur- und Verbraucherschutz)
- **Starker Aufgabenzuwachs im Sozialbereich**: SGB-II (*vulgo* „Hartz IV“), Inklusionspolitiken und weitere soziale Dienstleistungen
- Funktion des **einheitlichen Ansprechpartners** nach der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie
- Neudefinition der **Daseinsvorsorge**, **grenzüberschreitender Wettbewerb**, konsequente Nutzung von **IuK-Potentialen**
- **Kommunalisierung** von Aufgaben nach Funktional- und Strukturreformen in einigen Flächenländern

Veränderte Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung IV: Fortentwicklung der Rechtsprechung

- Neugliederungsmaßnahmen weiterhin nur aus **Gründen des öffentlichen Wohls** und **nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig**, aber zunehmende Berücksichtigung der jeweiligen sich verändernden Ausgangssituation
- Grundlegendes Urteil des **Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern** (21/10 u. 23/10 v. 18.08.2011):
 - Abweisung kommunaler Verfassungsbeschwerden gegen die Kreisgebietsreform (2011) des Landes
 - Wahrung der Kreiseigenschaft, Überschaubarkeit, Bürgernähe und des Ehrenamtes auch bei Flächengrößen von bis zu 5.469 km² (im Kontext der beschleunigten demographischen Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern)
 - Damit eine belastbare (wenn auch solitäre) Basis für die Vergrößerung kommunaler Gebietsstrukturen und die Einkreisung vormals kreisfreier Städte

Ziele und Leitbilder der frühen Gebietsreformen

- Bundesweite Kreisgebietsreformen in den 1970er Jahren
- In Niedersachsen Prägung des Leitbilds durch die Empfehlungen der sog. **Weber-Kommission** vom März 1969, Leitbildinhalte (gem. nachfolgenden Landesgesetze und Landtagsentschlüssen):
 - **Gemeinden und Samtgemeinden**: mind. 7.000 Einwohner (in dünn besiedelten Räumen mind. 5.000 Einwohner) und raumstrukturelle Bildung eines Versorgungsbereiches, Entfernung Wohnsitz – Verwaltungssitz max. 7 bis 8 km
 - Samtgemeinden**: i.d.R. nicht mehr als zehn Mitgliedsgemeinden
 - Mitgliedsgemeinden**: mind. 400 Einwohner
 - **Landkreise**: mind. 150.000 Einwohner, zwischen 8 und 20 Gemeinden, mind. doppelte Einwohnerzahl in Relation zur größten kreisangehörigen Gemeinde

- Im politischen Prozess weitgehende Orientierung an den Leitbildern, allerdings erhebliche **Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl** im Rahmen der Kreisgebietsreform

Ziele und Leitbilder jüngerer Gebietsreformen

- Nach der Wiedervereinigung zweite und dritte „Welle“ von kommunalen Gebietsreformen, insbesondere in den neuen Bundesländern
- Leitbilder der **Kreisgebietsreformen** (Auswahl):
 - **Sachsen-Anhalt (2007)**: Mindesteinwohnerzahl von 150.000 im Jahr 2015 (ausnahmsweise Abweichung um 5%), Mindesteinwohnerdichte von 70 EW/km², Flächenhöchstgrenze von 2.500 km²
 - **Mecklenburg-Vorpommern (2011)**: Mindestbevölkerungszahl von 175.000 im Jahr 2020, maximale Gebietsgröße von 4.000 km²
 - **Sachsen (2008)**: Mindesteinwohnerzahl von 200.000 im Jahr 2020 (ausnahmsweise 170.000), Flächenobergrenze von 3.000 km²
- Leitbilder der **Gemeindegebietsreformen** (Auswahl):
 - **Sachsen-Anhalt (2010/11)**: Mindesteinwohnerzahl der Einheitsgemeinden von 10.000 (ausnahmsweise 8.000)
 - **Rheinland-Pfalz** (Gesetzesentwurf): Mindesteinwohnerzahl von 12.000 für Verbandsgemeinden sowie von 10.000 für verbandsfreie Gemeinden

Nutzen von Leitbildern und Ertrag von Gebietsreformen

- **Begrenzte Eignung von Leitbildern** aufgrund meist ausgeprägter regionaler Disparitäten, **Einzelfallprüfungen unabdingbar**, Berücksichtigung der Spezifika einzelner Länder

- Durch **Vergrößerung von Kommunalstrukturen** (bis zu gewissen Höchstgrenzen) **mögliche Erzielung bedeutender Kooperations-, Fusions- und Demographierenditen**, jedoch **keine automatische Besserstellung**; notwendige Berücksichtigung von gegebenen **Verflechtungsbeziehungen** und räumlichen **Ausgleichserfordernissen**; methodische Schwierigkeiten der Bestimmung „optimaler Betriebsgrößen“ von Gemeinden und Gemeindeverbänden
- ☞ Erfordernis einer ausdifferenzierten Erfassung der kommunalen Ausgangssituation; „Richtwerte“ potentiell hilfreich

Indikatorensatz zur Abbildung der Ausgangssituation (I)

1. Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität

- Flächengröße der Landkreise
- Einwohnerzahl

2. Sozioökonomische Verflechtung

- Arbeitsplatzeigenversorgung
- Abdeckung von Arbeitsmarktregionen
- Pendlerverflechtungen
- Abdeckung von Naturräumen
- Güte der Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen

3. Entwicklungsfähigkeit

3.1 Sozioökonomische Entwicklungsfähigkeit

- Bruttoinlandsprodukt je Einwohner
- Arbeitslosenquote
- Veränderung der Zahl der Beschäftigten gem. Beschäftigungsprognosen

3.2 Demographische Entwicklungsfähigkeit

- Veränderung der Einwohnerzahl sowie des Bevölkerungsanteils der unter 18-Jährigen und über 75-Jährigen gem. Bevölkerungsprognosen

Indikatorensatz zur Abbildung der Ausgangssituation (II)

3.3 Haushalterische Entwicklungsfähigkeit

- Deckungsquote
- Zinsquote

4. Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit

- Zentralörtliches Versorgungsniveau
- SGB II-Quote
- Kommunale Steuereinnahmen pro Einwohner

5. Ortsnähe, Teilhabe und Identität

5.1 Teilhabe

- Zahl der Bewerber um ein Mandat in den Vertretungskörperschaften der Kreisstufe
- Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen

5.2 Ortsnähe

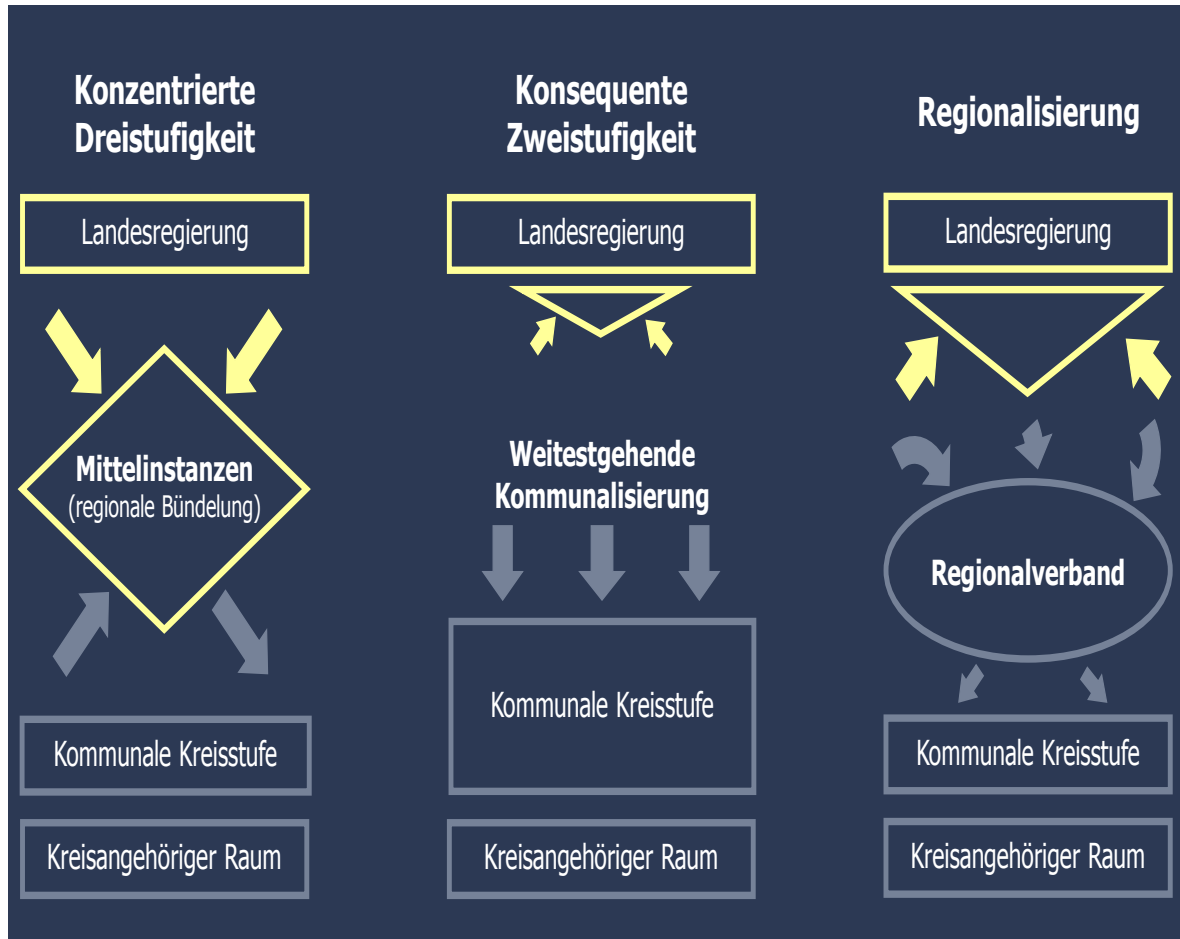
- Flächengröße der Landkreise und damit verbundene Distanzen

5.3 Gegebene Identitäten im Zeitablauf

- Mittelwert der Flächenanteile einer Kommune an ausgewählten Identitätsräumen

➔ Eine unabweisbare empirische Basis

Organisationspolitiken und Reformansätze im Vergleich



Beispiel:

Baden-Württemberg

Beispiel:

Niedersachsen

„Oppositionsmodell“

Reformpolitische Strategien und Verfahren

Politik der kleinen Schritte	Pragmatische Modernisierung	Reform aus einem Guss
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bayern (bis 2005) ➤ Brandenburg ➤ Hessen ➤ Sachsen (bis 2005/06) ➤ Schleswig-Holstein (bis 2005/06) ➤ Thüringen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bayern (ab 2005/06) ➤ NRW (ab 2000/01) ➤ Rheinland-Pfalz ➤ Saarland (ab 2005) ➤ Sachsen (ab 2006) ➤ Sachsen-Anhalt ➤ Schleswig-Holstein (ab 2005/06) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ NRW (1998/99) ➤ Baden-Württemberg ➤ Mecklenburg-Vorpommern ➤ Niedersachsen
<p>+ Geringes Blockade- risiko, Anpassungs- möglichkeit</p>	<p>+ Begrenzte Wider- stände, Kontinuität</p>	<p>+ Umfassende Wirkung, Überra- schungseffekt, Zeitvorteil</p>
<p>- Langwieriger Pro- zess, begrenzte/verzögerte Effekte</p>	<p>- Logische Brüche, sub- optimale Ergebnisse</p>	<p>- z.T. erhebliche Widerstände, systemische Mängel</p>

Strukturanpassungen der kommunalen Gebietsorganisation

	Maßnahmen	Länder
Optimierung des Status quo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Förderung von IKZ, punktuelle Anpassungen ➤ Begrenzte kapazitätsabhängige Funktionalreform 	BW, Bay, Bbg, He, NRW, Saar, RIP
Selektive Gebietsreform	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Strukturwirksame Kooperation (auch i. R. v. IKZ) ➤ Unterstützung freiwilliger Fusionen (Kreisstufe u. Gemeindeebene), einzelne Fusionen, Einkreisen. 	SH, Nds, Thü
Gebietsreform Mittlerer Reichweite	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gesetzliche verfügte Zusammenschlüsse auf der Kreisstufe 	LSA, Sachs
Bildung von Großkreisen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bildung regionaler Kreiseinheiten ➤ Umfassende Funktionalreform 	

Handlungsoptionen

1. Optimierung des Status quo

- Voraussetzung: **geringer demographischer und haushalterischer Problembesatz** und eine gleichgewichtigen Landesentwicklung

2. Nachhaltige Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

- **Ziele:** Effizienz- und Rationalitätssteigerung
- Differenzierung nach **Kooperationstypen:**
 - **Rechtlich-organisatorische** Gestalt: hart/formell vs. weich/informell, öffentlich vs. privatrechtlich
 - **Räumlich-institutionelle** Struktur: Zahl u. Identität der Beteiligten, räumlicher Umfang, horizontale u. vertikale Struktur, „Machtverhältnis“ und Interessenskonstellation
 - **Strategische** Ausrichtung und Durchsetzung (inkremental/aufgabenspezifisch vs. holistisch/bereichsübergreifend, zielorientiert/abschließend vs. prozesshaft/offen)
 - **Materielle** Politikorientierungen und -ergebnisse (entwicklungs- vs. veraltungspolitisch)
- **Vorteil:** Geringe politisch-administrative Reformkosten
- **Nachteile:** Materiell wie funktional begrenzter Handlungsansatz (Ausklammerung von Aufgaben; Kooperationsaufwand und -kosten; Unverbindlichkeit; fehlende Nachhaltigkeit)

Handlungsoptionen (Forts.)

3. Freiwillige Fusionen und Einkreisungen

- Gestaltung und Steuerung durch die kommunale Ebene; flankierende **Anreizpolitiken** des Landes

- **Vorteile:** langfristig wirksame Maßnahme, größere Einsparrenditen, Rationalitätssteigerung
- **Nachteile:** Patchwork-Lösungen, Zeitverzug
- Hohes **Vetopotential** der Akteure

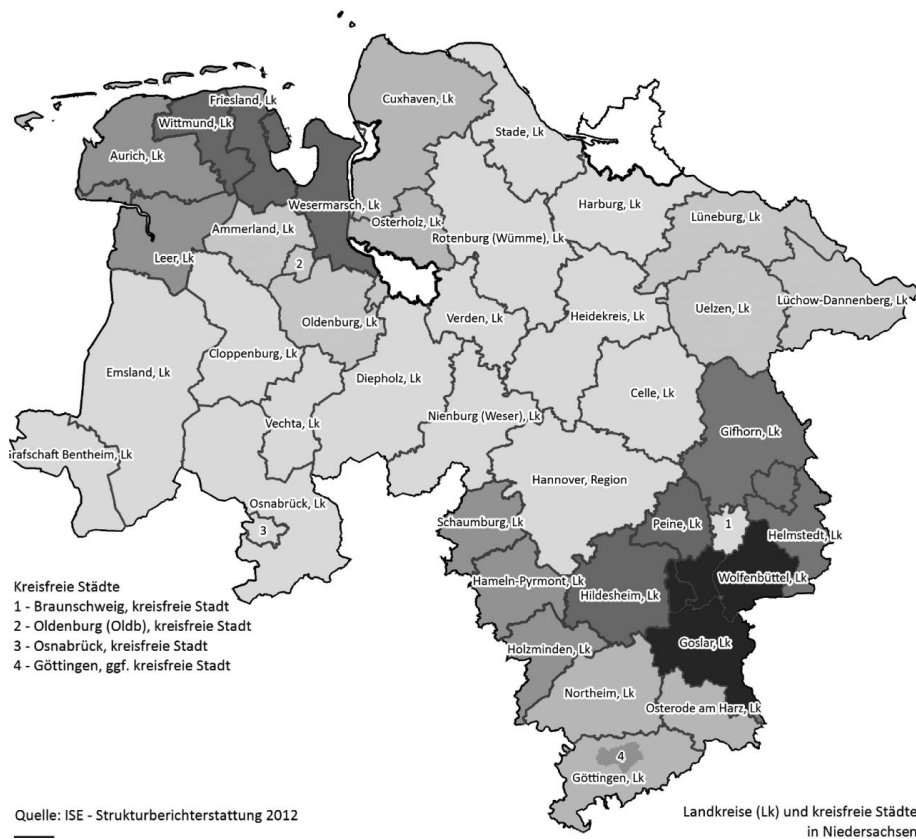
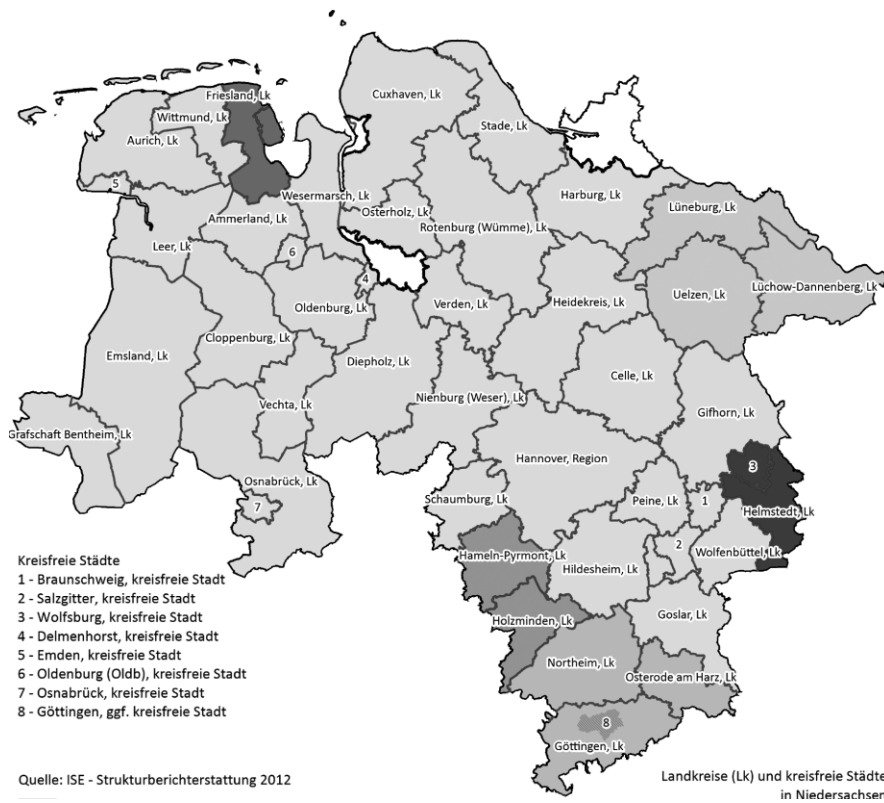
4. Gebietsreform „von oben“

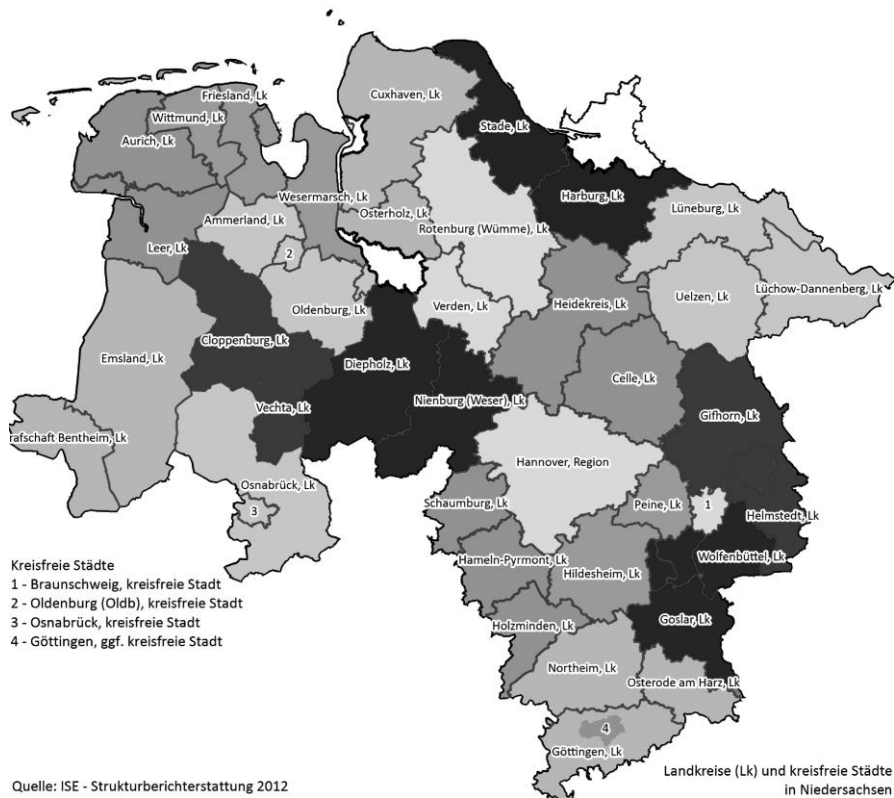
- **Struktureingriffe** durch den Gesetzgeber nach Beendigung der Freiwilligkeitsphase zur Durchsetzung einer kohärenten, zukunftsorientierten und wettbewerbsfähigen Verwaltungsstruktur bei hohem Stabilisierungs- und Handlungsbedarf
- **Vorteil:** hohes Rationalisierungspotential, erhebliche Fusionsrenditen, Stärkung des Verwaltungsvollzugs
- **Nachteile:** potentielle Konflikte, erwartbare rechtliche Auseinandersetzungen, etwaige Lähmung der Verwaltungspolitik des Landes
- **Ablehnung von Regionalkreisen** (u.a. wegen der bestehenden kreislichen Leistungskraft sowie verfassungsrechtlicher und demokratiebezogener Bedenken)

Niedersachsen vor der Landtagswahl

- **Landesregierung:** umfassende **Anreizpolitik in der Freiwilligkeitsphase** im Rahmen des mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossenen sog. **Zukunftsvertrags** und eines daraus entwickelten **Entschuldungsprogramms** (Tilgung von bis zu 75% der aufgelaufenen Kassenkredite)
- **Regierungsvertretungen:** Aufwertung zu Entwicklungsagenturen
- **Kreisebene:** in Teilen deutlicher Stabilisierungs- und Handlungsbedarf, aber **zunächst** landesweite **Abwehr** von Fusionsdiskussionen, nach Vorlage des „Hesse-Gutachtens“ (Juni 2010) **Vergabe von drei Vertiefungsgutachten** in stabilisierungsbedürftigen Teilräumen
- **Gemeindlicher Bereich:** Bedarf einer **Maßstabsvergrößerung** der gegebenen kleinteiligen Gemeindestrukturen, seit 2010 deutliche **Erhöhung des Aktivitätsniveaus** mit Blick auf die Fusion von Einheits-, Samt- und Mitgliedsgemeinden sowie die Umwandlung von Samt- in Einheitsgemeinden

• 2012: ISE-Vorlage eines gestuften Entwicklungsmodells:





Niedersachsen nach der Landtagswahl

- Derzeit ein noch **undeutliches Profil**; selbstverwaltungsfreundliche, aber materiell unausgeprägte Grundhaltung der entscheidenden Akteure – bei steigendem Steuerungsbedarf
- **Patchwork unterschiedlicher Politiken in Einzelräumen**: Südniedersachsen, Nordostniedersachsen, Region Braunschweig, Wolfsburg-Helmstedt, Peine-Hildesheim, Küstenregion (Friesland-Wilhelmshaven) et al.
- **Landesbeauftragte** als funktional höchst **fragwürdige Wiederbelebung der Bezirksregierungen; Absage an Gebietsreformen**
- Deutlich **überprüfungsbedürftige Kreisfreiheit von Mittelstädten** (Delmenhorst, Emden, Wilhelmshaven); „brachliegende“ Metropolregionen; ungenutzte IKZ-Potentiale
- **Fehlendes Gleichgewicht zwischen politischer Opportunität und funktionaler Orientierung**

Fazit

Die Landes- und Kommunalstruktur Niedersachsens erscheint derzeit vertikal wie horizontal nur eingeschränkt zukunftsfähig und droht in ihrer Leistungsfähigkeit im Vergleich der Flächenländer zurückzufallen. Vor allem mit Blick auf das herannahende „Schlüsseljahr“ 2019 erscheint eine weniger polarisierende, ggf. auch parteiübergreifende Initiative angezeigt, den erkennbaren Entwicklungsproblemen zu begegnen. **Das Land unterliegt keinem Erkenntnis-, sondern einem Handlungsdefizit.**

Diskussion (1. Teil)

Ipsen (Diskussionsleitung): Meine Damen und Herren, mir fällt die Aufgabe zu, die Diskussion zu moderieren und zu Beginn darf ich beiden Referenten herzlich danken: Herr Minister, für Ihren umfassenden Vortrag, und Herr Kollege Hesse, Ihnen für Ihren noch umfassenderen Vortrag. Wir haben eine gewisse Spannung zwischen beiden Vorträgen hier erlebt und ich darf als Mitveranstalter und Initiator sagen, dass Sie mit Ihren Vorträgen meine Erwartungen weit übertroffen haben.

Zunächst als technische Vorbemerkung: Die Diskussion wird aufgezeichnet. Wir werden Ihnen einen entsprechenden Tagungsband zukommen lassen, deswegen die Bitte: Wenn Sie sich zu Wort melden, nennen Sie bitte zunächst Ihren Namen und Ihre Funktion bzw. die kommunale Gebietskörperschaft, das Ministerium oder was auch immer, die Sie hier vertreten. Damit: Feuer frei für die Diskussion. Wer macht den Aufschlag? Herr Professor Saipa, Regierungspräsident a.D., – ich werde Sie kurz einführen – seit 25 Jahren regelmäßiger Teilnehmer der Bad Iburger Gespräche. Seien Sie herzlich begrüßt.

Saipa (Hannover): Vielen Dank. Ich werde jetzt mit Herrn Professor Hesse nicht über die Frage Bezirksregierung diskutieren, das haben wir vor 2 - 3 Jahren schon einmal getan, als Sie über die Abschaffung geredet haben. Mir geht es um Folgendes: In der Einführung ist deutlich gemacht worden, also auch historisch ab 1808, Preußen, Osnabrück, Stüve, Reformen sozusagen der kommunalen Ebene, auch der rechtlichen Ebene, Stichwort: Städteordnung, aber dann auch daran anknüpfend der Behördensituation. Das ist eigentlich immer der Staat, der diese Dinge vorbereitet hat. Jetzt habe ich in diesen leichten, aber charmanten Dissens zwischen beiden Vorträgen vernommen, dass unser Innenminister als gelernter Kommunaler eigentlich das alles gerne der kommunalen Initiative überlassen muss und ich greife das letzte Wort auf, Herr Professor Hesse, von Ihnen: kein Erkenntnis- sondern Handlungsdefizit. Handlungsdefizit würde für mich ja heißen, dass doch der Staat aufgerufen ist, Vorgaben für die Gebietsreform zu machen, sozusagen auch in räumlicher, quantitativer und qualitativer Hinsicht, obwohl Teile Ihres ausführlichen Referates oft den Eindruck vermittelt haben, als sollte man das doch

der regionalen, örtlichen Handhabung überlassen. Ich will das noch verbinden mit einem Stichwort, das auch mehrfach angeklungen ist. Mir hat eigentlich immer nicht so zugesagt, dass die Initiative zu diesen kommunalen, dringend notwendigen Reformen sozusagen finanzpolitisch stark initiiert war durch diesen § 15a Finanzausgleichsgesetz. Also nach dem Motto, wenn da zwei sehr schuldenbelastete Kommunen miteinander reden, kommt etwas heraus, das unter Umständen gebietsreformmäßig gewissermaßen einer finanzpolitischen Willkür entspringt und deswegen will ich an beide Referenten die Frage richten, wie stark denn nun das Handlungsdefizit des Staates eingeschätzt wird. Und wenn es so ist, wie Sie es ja auch dargestellt haben, mit welchen politischen Aktivitäten soll dieses Handlungsdefizit aufgelöst werden?

Ipsen: Schönen Dank, Herr Saipa. Die Frage war an beide Referenten gerichtet, aber ich glaube, Herr Hesse, Sie sollten als Erster antworten, weil Sie den Begriff des Handlungsdefizits hier eingeführt haben. Herr Minister Pistorius würde dann anschließend antworten.

Hesse: Ja, vielen Dank, das will ich gern machen. Herr Saipa, ich entsinne mich in der Tat unserer Diskussion von vor einigen Jahren. Ihre Frage ist berechtigt. Ich würde auch missverstanden sein, wenn ich nicht glaube, wenn ich mich der Haltung anschließen würde, dass wir den politischen Willen nur von unten nach oben durchpressen lassen können. Natürlich bleibt es bei meiner selbstverwaltungsfreundlichen Haltung. Die Selbstverwaltung ist ein in jeder Hinsicht schützenswertes Gut, aber: nicht um jeden Preis. Deshalb ist staatliche Aktivität immer dann gefragt, angezeigt und erfordert, wenn größere räumliche Disparitäten erkennbar werden oder wenn die Selbstverwaltung in bestimmten Tätigkeitsbereichen aus sich heraus selbst nicht tätig wird. Wir können nicht leugnen, dass es solche Dinge gibt. Der demographische Wandel ist seit vielen Jahren bekannt. Ich habe diese Beispiele angesprochen. Lokal nimmt man das Problem auf, man setzt es aber eher weniger um. Interkommunale Kooperation ist höchst angezeigt, mit enormen Handlungsmöglichkeiten. Sie entsinnen sich an meine Beispiele, nur wenige unter den wirklich bedürftigen Gemeinden, Kreisen, Städten engagieren sich aber faktisch auch in dieser Kooperation. Hier gibt es vielerlei Möglichkeiten. Zunächst, wie die Landesregierung das versucht hat, über Anreizpolitiken, einen Fonds, Modell-

versuche und anderes mehr. Wenn dies dann auch nicht geht und die Haushaltsdaten und demographischen Daten sich weiter verschlechtern, dann ist der Staat, auch in Verfolgung seines verfassungsrechtlichen Auftrags, aus meiner Sicht gefordert, von sich aus einzugreifen. Wir sollten ehrlich miteinander umgehen. Kreise in einer Größenordnung von unter 50.000 Einwohnern, wie beweglich sie auch selbstverwaltungsbezogen sein mögen, sind nicht wirklich als voll ausgestattete Kreise lebensfähig. Das Gleiche gilt für Mittelstädte, die sich auch in diesem Einwohnerbereich bewegen, wobei diese Einwohnergrößen, auch die Flächengrößen korrelieren dann meistens mit den anderen 24 Indikatoren, die ich angesprochen habe. Wenn man aufgrund dieser Indikatoren sieht, dass die Handlungsmöglichkeiten für diesen kommunalen Akteur: Kreis, Gemeinde oder Stadt, in Zukunft so eingeschränkt sind, dass er sich selbst nicht wird sanieren können, dann wird man in der Tat staatlicherseits eingreifen müssen, weil man sich sonst wird fragen müssen, warum wir uns eigentlich Landesregierungen leisten. Und das, glaube ich, geht in der Tat nicht. Ich könnte Ihnen natürlich viele andere Beispiele benennen. Wir brauchen dringend in Niedersachsen – ich sage es schon wieder, das ist meine Nähe zu Ihrem Bundesland – den ÖPNV in der Fläche. Das wird nur über Gebietsreformen gehen und muss vorbereitet werden. Ich könnte jetzt also dazu ein Koferat halten. Ich hoffe, dass ich klargemacht habe, dass ich überzeugter Selbstverwaltungsanhänger bin, aber es gibt jenen Grenzbereich, den der Staat für sich reklamieren muss. Ich darf nochmal sagen: das ist auch seine Pflicht aus der Landesverfassung heraus.

Einwurf aus dem Publikum: Aber ein richtiges Leitbild für die Gestaltung des Raumes soll davon nicht erfasst sein? Oder soll es bei den Erkenntnissen der 70er Jahre bleiben? Sie hatten es ja erwähnt.

Nein, die Erkenntnisse der 70er Jahre haben sich in der Tat überholt. Aber ich glaube, der Raum, das Gesamtterritorium Niedersachsen ist so disparat aufgestellt. Niedersachsen ist noch immer ein Kunstland: ein bisschen was seine ökonomischen Handlungsmöglichkeiten anbelangt, seine topographischen Konstellationen, seine Lagesituation und anderes mehr, dass aus der Heterogenität heraus sich ein Leitbild für das Gesamtland verbietet. Ich spreche gerne – der Minister hat von Leitplanken gesprochen – von Handlungskorridoren. Ich habe im Gutachten das Wort der regionalen Kooperationsräume gebildet, um ein bisschen heranzukommen an die Regionalismusdebatte, die in

der damaligen Opposition geführt worden ist. In diese Richtung könnte es nach meinem Dafürhalten gehen.

Ipsen: Herr Minister, jetzt sind Sie angesprochen.

Pistorius: Vielen Dank zunächst für die Frage, die in der Tat abhebt auf das Spannungsfeld zwischen Erkenntnis- und Handlungsdefizit. Wenn ich mir die Landschaft angucke und wir haben ja – Sie anhand von schönen Charts und Karten und ich mündlich – die Räume beschrieben, um die es geht, Sie etwas ausführlicher als ich, Herr Professor Hesse, dann kann ich zunächst einmal nicht feststellen, dass nicht in allen Räumen, in denen wir Handlungsnotwendigkeiten erkannt haben, sich nicht auch die kommunalen Brüder und Schwestern bereits auf den Weg gemacht hätten. Dies vielleicht einmal als Feststellung vorweg. Das gilt für Friesland und Wilhelmshaven, das gilt für Südostniedersachsen und das gilt für Teile des Ostens. Überall da, wo die größten Handlungsnotwendigkeiten ausgemacht wurden, wird auch schon von der kommunalen Ebene aus gehandelt, verhandelt und gesprochen. Von daher sage ich erst einmal, dass die kommunale Selbstverwaltung funktioniert.

Was wir aber in der Tat zu beklagen haben, ist rückblickend auf die letzten 10 - 11 Jahre folgende Situation: Wir haben die Abschaffung der Bezirksregierung erlebt. Es wird sie nicht wundern, dass ich diese Abschaffung nach wie vor kritisch sehe. Ich hätte mir eine Verkleinerung der Bezirksregierung gewünscht, eine Konzentration auf wirklich echte Bündelungsaufgaben, Halbierung der Größe usw., aber das ist alles Schnee von gestern. Aber man hat hier eine Verwaltungsstruktur in einem Bundesland verändert, ohne die Ebene in den Stand zu versetzen, das aufzufangen, was durch den Wegfall der Bezirksregierung notwendigerweise wegfällt und auch wegfallen sollte.

Andersherum formuliert: Man hätte im Grunde genommen, wenn man denn die Bezirksregierung abschaffen will und das nicht handstreichartig hätte machen wollen, zunächst die kommunale Ebene stärken und reformieren müssen. Dann hätte man die Bezirksregierung abschaffen, verkleinern oder was auch immer machen können. Dann wäre eine Gebietsstruktur herausgekommen, die wirklich zukunftsfähig gewesen wäre. Man hat aber hier den zweiten vor dem ersten Schritt gemacht und dann den ersten Schritt, der dann der zweite wurde, unterlassen. Denn in den letzten zehn Jahren ist, was

kommunale Strukturen, kommunale Aufgabenverlagerung angeht, so gut wie nichts passiert. Im Umfang von wenigen Stellen ist überhaupt Aufgabenvolumen auf die kommunale Ebene übertragen worden. Das hat viele Ursachen, die auszubreiten heute den Rahmen sprengen würde. Aber das ist zunächst einmal der Status quo, den wir jetzt vorfinden. Und der Zukunftsvertrag – wenn ich das mal jetzt sagen will –, ja, der hat in einigen Fällen zu Fusionen geführt, kleinen aber vom Finanzvolumen her des Zukunftsvertrages, und ich rede jetzt mal nur von den 1,2 Milliarden, die finanziert waren – ich habe die Zahlen nicht genau im Kopf, aber ich meine es sind knapp über 80 % in Eigenentschuldungen geflossen. Also eben nicht in Entschuldungen im Kontext mit Fusionen. Das heißt, das Geld gönne ich jedem einzelnen Kämmerer und jedem einzelnen Stadtrat und Kreistag von Herzen, die Kassenkredite zu 75 % losgeworden zu sein, aber keine dieser Entschuldungen löst doch die Probleme, die dazu geführt haben, dass man in der Situation war. Und deswegen beurteilt, um das nochmal zu verdeutlichen, die neue Landesregierung und ich persönlich diesen Zukunftsvertrag nach wie vor kritisch. Nur haben wir auch gesagt, dass es keine vernünftige Alternative gibt. Wenn man neu antritt und fair mit Kommunen umgehen will und Anträge pünktlich und umfassend und vollständig gestellt worden sind, zu sagen: Ihr fallt jetzt hinten runter, weil die alte Landesregierung nicht zu Ende finanziert. So etwas tut man nicht. Schon gar nicht als jemand, der selber aus der kommunalen Familie stammt. Aber wenn es jetzt um die Frage geht, wie geht es nach vorne orientiert weiter, dann kann es doch nur um die Frage gehen – und damit bin ich beim Anfang meiner Einlassung –, die Räume, die sich auf den Weg machen zu unterstützen, nach allen Kräften zu unterstützen in ihrem Bemühen, einen konsensualen Weg zu Teilfusion, Fusionen und anderem zu gehen. Ich bin sicher und das zeigt sich an den Diskussionen, die in Göttingen, Osterode, Northeim angestoßen worden sind – übrigens, ist es nicht gescheitert mit Northeim, weil man noch nicht so weit war, sondern weil frühzeitig auch aus dem Innenministerium seinerzeit verlautbart wurde, eine Dreierfusion in dieser Größenordnung wird nicht garantiert, um das auch nochmal in Erinnerung zu rufen. Aber diese Bewegung, diese Diskussion in diesem Raum Niedersachsens, die Diskussion in Wolfsburg, Helmstedt, jetzt Peine, Salzgitter und andere, zeigt doch, dass es kaskadenartig eben genau das gibt, was Sie fordern, nämlich ein aus dem Erkenntnisdefizit, was nicht mehr vorhanden ist, aus den Erkenntnissen, die vorliegen, auch die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen dahinge-

hend, was wir regional tun können, um uns anders aufzustellen. Was soll ich jetzt in dieser Konstellation mit einem wie auch immer präzise oder unpräzise ausgestalteten Leitbild. Das aus den 70er Jahren, darüber sind wir uns einig, hat sich überlebt. Demographie, IT-Technik, vieles andere mehr, ganz andere Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das aufgelöst. Im Übrigen aber auch die tatsächliche Entwicklung der unterschiedlichen Räume in Niedersachsen. Eine Diskussion über Leitbilder führt nur dazu, dass wir weitere zwei Jahre verlieren und am Ende ein Konstrukt haben, mit dem dann wiederum der Landkreis Osnabrück oder der Landkreis Vechta oder der Landkreis Emsland nichts anfangen können und für die anderen Bereiche im Osten womöglich zu spät kommt. Also sage ich auch an der Diskussion gewinnt keiner, wir verlieren nur gemeinsam. Deswegen muss es in der Tat darum gehen, die Defizite der letzten Jahre – und da werde ich nicht müde, das zu betonen – jetzt aufzuarbeiten und wir werden uns nach Kräften bemühen, in dieser Landesregierung das auch zu schaffen in der Kürze der Jahre, die uns zur Verfügung stehen, wobei ich mit Kürze der Jahre bis 2019 meine. Wir beabsichtigen, den Wählerwillen vorausgesetzt, noch ein paar Jahre länger zu regieren. Aber klar muss auch sein, dass es wirklich ein schwerer und steiniger Weg ist, und dazu gehören auch Kleinigkeiten. Ich will ein Beispiel nennen: Interkommunale Zusammenarbeit, zwischen Landkreis Osnabrück und Stadt Osnabrück funktioniert ganz gut, aber auch da gab es Probleme, als es um die Fusion der Volkshochschulen ging, wo man sich nicht über die Zahl der Aufsichtsratssitze einigen konnte, die die beiden Gebietskörperschaften kriegen. Oder es geht um viel elementarere, wichtigere Fragen bei der interkommunalen Zusammenarbeit, wenn wir über Umsatzsteuerpflicht reden. Das größte Hemmnis überhaupt für interkommunale Zusammenarbeit ist die Umsatzsteuerpflicht. Das war bislang in der bisherigen Bundesregierung mit der FDP leider nicht zu machen, da raus zu kommen. Wir haben es jetzt in den Koalitionsvereinbarungen in Berlin eingespeist und ich hoffe, dass die Arbeitsgruppe Finanzen das in ihrem Entwurf auch den Spitzen vorlegt. Das sind aber alles so kleine Bausteine, um die es geht, um den Boden zu bereiten, den Weg vorzubereiten. Ich persönlich glaube, dass – und damit schließe ich dann auch – die Gebietskörperschaften sehr wohl wissen, was gut und richtig für sie ist. Was sie brauchen ist in der Tat eine Instanz, der man abnimmt, regional etwas bündeln und den Prozess steuern zu wollen. Das können im ersten Anlauf dann die Landesbeauftragten sein, aber das wird vor dem Minister und

seinem Arbeitszimmer nicht Halt machen. Und wenn wir darüber reden; ob Landesbeauftragte Bezirksregierungen werden, kann ich ganz klar sagen, dass es niemanden in der neuen Landesregierung gibt, der die Wiedergeburt der Bezirksregierung propagiert oder klammheimlich anstrebt. Es gibt viele von uns, die sagen – so wie ich es gerade formuliert habe – die Abschaffung war, so wie sie gemacht wurde, falsch, aber die Zeit dreht man nicht zurück. Worauf es jetzt ankommt ist, dass die Region wieder eine Bündelfunktion der Interessen bekommt, nicht eine Verwaltungsbündelung, dass regionale Strukturierungen vorgenommen werden können, die uns dann als Landesregierung wiederum auch helfen, europäische Förderpolitik zu steuern, Landespolitik zu steuern und eben auch der angewandten Wissenschaft den Nachweis zu erbringen, dass erst recht diese Landesregierung alles ist, aber nicht überflüssig.

Ipsen: Schönen Dank, Herr Kollege Hesse, schönen Dank, Herr Minister. Klare Worte, die sicher zu weiteren Wortmeldungen Anlass geben. Bitte schön.

Wigbers (Samtgemeinde Sögel): Ich habe ein konkretes Anliegen. Der Landesrechnungshof will im Mai 2014 eine Studie vorlegen, in der es um die Effektivität von Samtgemeinden im Vergleich zu Einheitsgemeinden geht. Der Präsident des Landesrechnungshofes hat mir gegenüber gesagt, dass er davon ausgeht, dass diese Studie einen politischen Handlungsdruck erzeugen wird. Also, mein konkretes Anliegen mit der Bitte um eine konkrete Antwort: Herr Pistorius, glauben Sie, dass die neue Landesregierung das Thema Samtgemeinde oder das Konstrukt Samtgemeinde anfassen wird?

Ipsen: Eine klare Frage und eine klare Antwort?

Pistorius: Also, ich habe nicht die Absicht, die Samtgemeinden anzufassen, aber ... im Prinzip, wie bei Radio Eriwan. Zunächst will ich einmal abwarten, was der Landesrechnungshof denn zu Papier bringt. Der Landesrechnungshof ist ja vorhin schon zitiert worden. Ich bin ein großer Bewunderer der Arbeit des Landesrechnungshofes und stelle fest, dass viele Empfehlungen des Landesrechnungshofes, z.B. die zur Verhältnismäßigkeit zwischen Personalstellen einerseits und Einwohnerzahlen andererseits durchaus nicht immer ganz nah an der tatsächlichen Praxis sind. Ich will das deutlich machen an

einem Beispiel, das Sie alle kennen: Die Freiwillige Feuerwehr muss vorhanden sein, egal, ob das Dorf heute noch 500 Einwohner hat oder in fünf Jahren nur noch 200. Das heißt die Einsatzfähigkeit und -bereitschaft der Freiwilligen Feuerwehr wird sich nicht im gleichen Maß reduzieren lassen, wie die Zahl der Einwohner sinkt. Der Landesrechnungshof hat gute Ideen, mathematisch auch oft nachvollziehbar, aber politisch nicht immer unmittelbar an der Realität und damit nicht immer 1:1 umsetzbar. Das gilt mutmaßlich für eine solche Empfehlung auch. Und ich bin ziemlich sicher, dass diejenigen Samtgemeinden, bei denen der Landesrechnungshof feststellen wird, dass es nicht gut läuft, das auch selber wissen. Und ich gehe davon aus, dass die, die das selber wissen, sich längst zumindest hinter verschlossenen Türen Gedanken darüber machen, wie es sich denn verändern lässt. Das zeigt im Übrigen auch oder wird erkennbar auch an den Zukunftsverträgen, die geschlossen wurden mit den Samtgemeinden, Mitgliedsgemeinden oder anderen, die sich innerhalb ihrer Konstrukte dann angenähert oder sogar fusioniert haben. Da gibt es diese Bewegung. Es gibt bei den Landkreisen genauso wie bei den kreisfreien Städten auch Samtgemeinden, die exzellent funktionieren und andere gar nicht (die haben aber auch nie funktioniert). Also wird man jetzt erstmal die Ergebnisse des Landesrechnungshofes abwarten, es gibt jedenfalls keine Pläne innerhalb der Landesregierung aus sich heraus, die Samtgemeinden anzufassen. Reicht Ihnen das?

Ipsen: Meine Damen und Herren, Sie stellen fest, dass man klare Antworten erlangen kann auf Fragen, die Sie bitte weiterhin stellen. Bitte schön, Herr Landrat Bockhop.

Bockhop (Landkreis Diepholz): Danke schön. Herr Minister, Herr Professor Hesse, zum Landesrechnungshof ist schon was gesagt worden, mir lag noch etwas auf der Zunge, das lasse ich aber jetzt.

Ich habe noch eine andere Fragestellung, die ich hier an dieser Stelle einbringen möchte. Da Sie doch recht deutlich für die Stärkung der Kommunen das Wort ergriffen haben, wenn es um die Perspektive geht und ich meine, dass dann auch die Landkreise eine gewisse Funktion haben, aber: der Begriff der Region, den möchte ich hier an dieser Stelle nochmal einbringen. Anlass ist, dass wir mit der neuen Regionsbildung, die wir über die Landesbeauftragten erleben, eine weitere Region haben aus meiner Sicht, die doch nicht unbedingt zur Identitätsbildung beiträgt. Insoweit ist die Frage für mich,

welche Bedeutung die Regionen haben. Ich sage deshalb, weil wir im Kulturbereich die Landschaften haben, auch das ist ein regionaler Bereich. Wir haben die Metropolregionen, auch die sind eben schon angesprochen worden. Welche Zukunft haben die eigentlich und welche Bedeutung haben sie dann? Wir haben sie aber auch, wenn ich von Gesundheitsregionen höre, und da merkt man schon, sie sind immer themenbezogene neue Regionen und bei jeder Region – und das wird auch gefördert – sollen wir darauf hinwirken, dass eine Identität und dergleichen stattfindet. Aber gerade das ist kommunale Identität und kommunale Aufgabe. Also welche Aufgabe hat dann die Region oder die Regionen, wenn es so viele davon gibt und sie eben nicht gebietsidentisch sind, für die Zukunft Niedersachsens im kommunalen Bereich? Das ist meine zentrale Frage, wenn ich mich zukünftig bei den Regionen engagieren soll.

Pistorius: Zunächst einmal bleibt festzuhalten, dass der Begriff Region kein geschützter Begriff ist. Jeder versteht darunter etwas komplett anderes. Wenn wir jetzt den geschätzten Oberbürgermeister von Braunschweig fragen – wie wir gerade gehört haben –, dann versteht der was völlig anderes darunter, als wenn Sie Regionen im Kontext mit Landesbeauftragten erwähnen oder mit Metropolregionen oder Gesundheitsregionen. Das alles sind komplett unterschiedliche Parameter und auch Strukturen, die miteinander oft nichts zu tun haben. Und erst recht nicht – wenn ich das hinzufügen darf, das ist meine persönliche Meinung – mit regionalen Identitäten. Wenn wir uns die unterschiedlichen Metropolregionen zum Beispiel angucken, dann haben die ganz unterschiedliche bis hin zu gar keiner echten regionalen Identität, sondern sind ein Zusammenschluss – und ich meine jetzt keinen niedersächsischen im Besonderen – von Teilregionen, die glauben, zusammen stärker zu werden in einem bestimmten Cluster, in einer bestimmten Branche oder was auch immer. Wir verstehen Regionen völlig untechnisch. Wenn der Landesbeauftragte sich um regionale Bündelung kümmern soll, dann soll er das tun aufgrund der Erkenntnisse, der Erfahrungen, die alle gemacht haben. Ich glaube, dass egal, wie man zu der Auflösung der Bezirksregierung steht, ein Organ auf dieser Ebene fehlt, was regionale Interessen zusammenführt und gewissermaßen als Sprachrohr oder Kommunikationsplattform zum Land und umgekehrt nutzbar gemacht wird. Das fehlt, das konnten die Regierungsvertretungen, bei allem Bemühen, das sie an den Tag gelegt haben, nicht leisten. Und es geht bei dieser Frage der Landesbeauftragten darum, be-

stimmte Fragen zu organisieren und regional zuzuordnen. Und auch da wird es unterschiedliche Schnittmengen von regionalen Räumen geben. Ich würde die Frage also nicht festmachen daran, was ist die Region und wo die regionale Identität ist. Ich glaube, das haben wir beide, ohne uns vorher abgestimmt zu haben, deutlich gemacht, dass Identitäten auf anderen Ebenen stattfinden. Sie finden nicht statt im Kreishaus oder im Sitz der Metropolregion im Zweifel, sondern sie finden auf der Ebene darunter statt. Das ist die entscheidende Herausforderung, dass diese regionalen Identitäten eine Rolle spielen, aber gleichzeitig eben Kooperationen und Fusionen dann, wenn sie sinnvoll sind und als solche erkannt werden, nicht im Wege stehen.

Hesse: Ja, das ist in der Tat ähnlich bei mir. Wenn wir auf die Diskussion in der Bundesrepublik insgesamt sehen, dann gibt es Dutzende von Regionsbegriffen. Nirgendwo hat sich tatsächlich eine Regionalisierung herausgestellt, die man mit Blick auf Identitätsbegründungen kritisch sehen müsste als ein Landrat, wenn Sie mir die Bemerkung erlauben. Das Problem für Niedersachsen ist, dass der Begriff eigentlich schon verbraucht ist, weil er eben so häufig so unterschiedlich eingesetzt worden ist. Die neue Regierung versucht das ein bisschen zu bündeln und zu fokussieren, das ist ihr gutes Recht. Das Problem ist, man sollte das von vornherein durch klar fixierten Aufgabenbestand tun und der ist noch weich, der ist noch in der Diskussion, wenn ich das recht verstehe, das kann man der Landesregierung nicht anlasten. Das braucht Zeit und das sollte sehr sorgfältig gemacht werden. Wenn man versucht, eine neue Region als gewissermaßen gebietskörperschaftliche Einheit zu schaffen mit Identitäten, dann bricht womöglich da das parteipolitische Interesse durch. Dann ist wieder die Situation der alten Diskussion: was ist mit den zehn oder zwölf Regionen in dem Land? Die kommt dann nochmal und die nutzt dem Land nichts. Denn ich sehe keine Kräfte innerhalb der Sozialdemokratie, die sich gegen die Kreise aussprechen. Infolge dessen würde ich mir das ruhig anschauen und darauf drängen, dass die Aufgaben eindeutig definiert sind. Die haben durchaus genug zu tun, sich selbst zu finden, das dauert nochmal ein Jahr, dann sind wir in der Mitte der Legislaturperiode. Ich kann nicht sagen, das wäre einigermaßen arrogant, dass ich diese Probleme vorausgesehen hätte, aber ich habe aus guten Gründen in dem Niedersachsengutachten – Sie haben es vielleicht gesehen – von regionalen Kooperationsräumen gesprochen. Ich habe also bewusst mein Schlüsselwort der erweiterten

Kooperationen, in dem ich diese weiten Handlungsmöglichkeiten sehe, die ich aufgezeigt habe, mit einer regionalen Orientierung zu verbinden versucht. Ein aktuelles Beispiel ist die Unterauslastung des Jade-Weser-Port: Das ist ja eine Katastrophe für das Land, das darf man, glaube ich, sagen. Ich habe daraus abgeleitet – das kann man dem Land nicht anlasten, nur in Teilen sozusagen, aber das ist nicht der Punkt –, dass es auch nicht reichen dürfte, jetzt nur Wilhelmshaven und Friesland miteinander zu verbinden, sondern dann sollte man der Region Jade-Weser-Raum einen breiten Zugriff erlauben, in welcher Form auch immer und was einem immer für diese besondere Situation einfällt unter Einschluss der Wesermarsch. Das macht Sinn, dann bündeln sich wieder regionale, lokale und strukturpolitische Interessen. Auch die verkehrspolitische Anbindung des Jade-Weser-Ports ist ja das Übel der ganzen Konstellation, wenn ich das recht sehe. Also mein Regionsbegriff ist ein anderer. Ich bin ermutigt durch das, was der Minister ausgeführt hat, insofern nicht auf neue identifikationsbildende Quasi-Gebietskörperschaft, eine neue Verwaltungsebene abzustellen, sondern zu sagen: da ist ein Bündelungsbedarf, den die Regierungsvertretungen nicht haben einlösen können, den wollen wir stärken. Ob die Begründung mit der EU-Förderung so besonders glücklich ist, die Frau Monnet durch das Land trägt, das weiß ich nicht. Sie wissen, dass das ganz neue Wege geht, darauf muss man sich einstellen. Ob dann Regionalisierung der in dieser Frage angezeigten Bündelung zum richtigen Fokus macht, ich habe mir das in Dänemark und Österreich angesehen, wie die Nachbarn das machen, und die machen das ganz anders. Die Veränderung der EU-Förderung wird durch eine blanke Zentralisierung gemacht. Der Zentralstaat setzt eine Arbeitsgruppe ein, die die Anträge auf EU-Förderung koordiniert.

Ipsen: Schönen Dank für beide Antworten. Dort ist eine weitere Wortmeldung, bitte schön.

Junk (Stadt Goslar): Schönen Dank. Ich hatte ja die große Freude in den vergangenen anderthalb Jahren an der Städtefusion Goslar/Vienenburg aktiv mitarbeiten zu dürfen, immerhin eine Kommunalfusion von rund 40.000 und rund 11.000 Menschen. Der Minister hat vorhin davon gesprochen, dass kommunale Selbstverwaltung in Niedersachsen funktioniert. Das mag sein, Herr Pistorius, aber nicht überall. Es gibt Städte im

Harz, da funktioniert kommunale Selbstverwaltung nicht mehr, weil die notwendige Bedingung von kommunaler Selbstverwaltung, die kommunale Finanzhoheit, nicht mehr gegeben ist. Da ist keine freie Spitze mehr, da sind keine freiliegenden Ausgaben mehr, da ist keine kommunale Selbstverwaltung mehr nach dieser Definition. Und da unterscheidet sich aus meiner Sicht die neue Landesregierung nicht von der alten, denn keine der Landesregierungen hat politischen Mut oder politische Kraft auch Kommunalreformen von oben zu organisieren und überlässt es eigentlich einer Ebene, die es allein im Grunde nicht richtig kann. Denn erstens ist es sehr stark abhängig von persönlichen Verbindungen oder Sympathien und es entstehen natürlich auch zufällige Gebilde. Ein zufälliges Gebilde ist im Landkreis Goslar eben jetzt so entstanden, weil die Stadt Goslar mit der Stadt Vienenburg fusioniert hat. Die Stadt Goslar hätte auch mit der Stadt Langensheim fusionieren können oder mit der Samtgemeinde Clausthal-Zellerfeld oder irgendwie anders. Und damit passiert das, was Sie, Herr Pistorius, eben auch zutreffend ausgeführt haben mit dem Beispiel Braunschweig bzw. Wolfsburg/Helmstedt. Es gilt auch immer die Nachbarn anzuschauen, wenn sich Gebietskörperschaften verändern und die neue Gebietskörperschaft Goslar/Vienenburg ist eine gesunde, kräftige, die hat sich positiv entwickelt, aber vielleicht auch zu Lasten von anderen Gebietskörperschaften im Landkreis Goslar. Die Frage muss in dem Zusammenhang dann auch erlaubt sein. Also ich erwarte weiterhin – das habe ich Herrn Schünemann schon gelegentlich gesagt, der auch mit dem Prozess Zukunftsvertrag die Verantwortung auf die unteren Ebenen gegeben hat – auch von der neuen Landesregierung nicht die Erarbeitung eines Leitbildes, überhaupt nicht, das braucht kein Mensch, das kostet tatsächlich nur Zeit und Geld, aber überall da, wo Handlungsnotwendigkeiten bestehen, tatsächlich auch die Ansage von oben, um kommunale Selbstverwaltung zu erhalten und das ist das, was ich in diesem Zusammenhang nochmal loswerden wollte.

Pistorius: Vielen Dank. In der Tat, die Fusion Goslar/Vienenburg hat funktioniert. Ich muss nochmal richtigstellen: Als ich vorhin sagte, die kommunale Selbstverwaltung funktioniert, da meinte ich nicht, dass die kommunale Selbstverwaltung überall in ihrer alltäglichen Arbeitserledigung funktioniert. Das wissen wir, dass sie das nicht überall tut. Damit meinte ich, dass die kommunale Selbstverwaltung überall da, wo Handlungsdruck ist, wo es Erkenntnisse gibt, über die Situation und den Handlungsdruck, der ent-

steht, dann auch gehandelt wird. Der eine früher, der andere später. Das meinte ich damit. Also, die Verantwortung der kommunalen Selbstverwaltung für sich selbst funktioniert. Dazu stehe ich auch, das tut sie. Die Erkenntnisprozesse dauern mal länger, mal weniger lang. Das liegt in der Natur der Sache.

Ich will nur nochmal zur Erinnerung darauf hinweisen: Die alte Landesregierung hatte zehn Jahre Zeit mit großen Mehrheiten im Landtag all diese Dinge anzugehen, doch es ist nichts passiert. Wir sind jetzt 8,5 Monate im Amt, haben eine Ein-Stimmen-Mehrheit im Landtag und finden eine Landschaft vor, die sich noch weiter auseinanderentwickelt hat, als in den Jahren zuvor. Wir brauchen etwas Zeit. Zeit, die wir vielleicht nicht haben, aber wir brauchen etwas Zeit und wir brauchen vor allen Dingen Impulse in die Regionen hinein, in denen sich etwas tut, diese Prozesse zu beschleunigen, wo wir können und zu unterstützen, wo wir können und wo es gewollt wird. Da werde ich mir in meiner Rolle als Innenminister jeden Termin freinehmen, um vor Ort zu moderieren und Betroffene zusammenzuführen und nach Lösungen suchen, die dann gerade dabei helfen zu verhindern, dass womöglich am Ende ein Zusammenschluss, eine Fusion an der einen Stelle sich negativ auswirkt auf Gebietskörperschaften in der Nachbarschaft. Das aber wiederum ist etwas, was ich auch nur im Kontext und im Gespräch mit allen Betroffenen erörtern kann und nicht im Parlamentsausschuss oder im Innenministerium am grünen Tisch.

Ipsen: Schönen Dank, Herr Minister. Herr Kollege Hesse, auch von Ihnen eine kurze Stellungnahme dazu.

Hesse: Kaum was dazu. Ich fand es sehr erfrischend und nachvollziehbar, was Sie sagen. Leitbilder, das scheint der Konsens im Raum zu sein, brauchen wir nicht, sie sind aufwendig und funktionaler Nutzen höchst strittig. Gleichwohl verbleibt etwas, was Ihnen Handlungsfreiheit belässt. Ich habe von Richtwerten gesprochen und von Handlungskorridoren in meinem Schrifttum, das ist Zeichen meiner Unsicherheit, was man an die Stelle tatsächlich setzt. Aber ohne nichtstaatliche Vorgaben, staatliche Orientierungen wird es nicht gehen. Wir haben in der Tat – ob es der alten Regierung anzulasten ist oder der in diesen Fragen unsicheren neuen Regierung, das ist völlig gleichgültig – einen Flickenteppich, dieses berühmte Patchwork, von dem ich gesprochen habe, von

Lösungen auf der kommunalen Ebene. Die Diskussion der letzten Jahre hat Bewegung erzeugt – das kann niemand leugnen – im positiven Sinn. Diese Bewegung jetzt – so verstehe ich den Minister – aufzunehmen und sie zielgerichteter als bislang werten zu lassen, das ist das Ziel aus seinem Haus, auch im Rahmen der entsprechenden Kommunalabteilung, die ich zu diesem Punkt gelegentlich befragen kann und das scheint mir dann aller Ehren wert. Ein bisschen unglücklich ist, dass der Regionsbegriff jetzt reinkommt – der Herr Landrat hat das eben angesprochen. Vielleicht gibt das ein falsches Flair und eine falsche Erwartung. In den anderen Flächenländern ist das so. Ich habe das bei einer der Arbeitsgruppen in Berlin am Rande mitbekommen bei den Koalitionsvereinbarungen, da wird regelrecht gespottet im Moment über die neue niedersächsische Landesregierung. Ein bisschen unfair, ich habe mich, wenn Sie erlauben, so etwas vor Sie geworfen und habe gesagt, was erwarten Sie eigentlich nach neun Monaten? Und das Spöttische geht so im typisch berlinerischen Insider-Slang dahin: die setzen sozusagen auf das, was die alte Regierung hinterlassen hat, jetzt noch weitere punktuelle Problemansätze oder Problemlösungsansätze, die in weiten Teilen irreversibel sind. Und wenn die erstmal irreversibel sind, dann ist das Landesterritorium überzogen mit Einheiten, die unter sich kaum mehr vergleichbar sind und von daher den Steuerungsanspruch auch erschweren, den das Land hat. Die Gefahr besteht, das scheint mir aber erkannt zu sein, aus dem was der Herr Innenminister hier heute vorgetragen hat. Da bin ich jetzt eigentlich optimistischer als ich herkam.

Ipsen: Vielen Dank, Herr Hesse. Die nächste Wortmeldung stammt von Herrn Professor Groß, Universität Osnabrück. Bitte schön.

Groß: Ich möchte eine, meiner Meinung nach, mit der Gebietsreform zusammenhängende Frage ansprechen, nämlich die komplizierte Kommunalstruktur in Niedersachsen. Ich kenne auch das Kommunalrecht in Baden-Württemberg und in Hessen und mir sind hier die Vielzahl der Kategorien und die Unübersichtlichkeit der Zuständigkeiten aufgefallen. Es gibt normale Gemeinden, es gibt Samtgemeinden, es gibt selbständige Gemeinden, große selbständige Städte, kreisangehörige Städte und dann gibt es noch den Sonderfall Hannover, den Sonderfall Göttingen. Das finde ich alles ausgesprochen unübersichtlich. Nun mag es sein, dass es für die meisten Bürgerinnen und Bürger im All-

tag kein großes Problem ist, aber insgesamt sehe ich, vorsichtig gesagt, doch auch Vereinfachungspotential. Das ist jetzt vielleicht nichts, was man kurzfristig angreifen kann, aber ich würde doch die Frage aufwerfen, ob nicht Einfachheit, Einheitlichkeit, Überschaubarkeit der kommunalen Struktur doch auch ein Gesichtspunkt ist, der bei weiteren Reformen eine Rolle spielen sollte.

Ipsen: Herr Minister, die Frage ging an Sie.

Pistorius: Ja, Sie haben völlig recht, insbesondere – wir haben uns da gerade etwas ausgetauscht – für die Studentinnen und Studenten Ihrer Fakultät ist das eine besondere Herausforderung, sich mit dieser Struktur auseinanderzusetzen. Aber Spaß beiseite! Als jemand – ich wiederhole es nochmal – der in der Kommunalpolitik groß geworden ist, habe ich oft mit Architekten zu tun gehabt und es gibt Architekten, die folgen, sehr zum Ärger der Stadtbauräte und der Ausschüsse und auch des Oberbürgermeisters, dem Prinzip, dass die Funktion der Form zu folgen habe, was dazu führt, dass architektonisch höchst anspruchsvolle Gebäude entstehen, die aber ihre Funktion nicht mehr erfüllen. Ich bin ein ausgesprochener Anhänger der umgekehrten Theorie, nämlich, dass die Form der Funktion zu folgen habe. Das Gleiche gilt für mich auf der kommunalen Ebene. Bevor ich also hingehe und mich durch den Dschungel von verschiedenen Strukturen durchkämpfe, Samtgemeinden und so weiter, würde ich immer sagen, wir verändern zuerst einmal die funktionale Ebene, also die funktionale Aufgabenstruktur und gehen dann über, wo es dann funktioniert, auch die Formen danach zu entwickeln. Aber nicht zuerst Form und dann gucken, was passiert. Sie haben völlig Recht. Das ist ein Unikat, was die niedersächsische Kommunalverfassung sich da leistet, aber das hat nicht wesentlich dazu beigetragen, dass die Situation schlechter geworden wäre, als sie ohne diese Strukturen wäre. Von daher würde ich sagen, liegt da der Handlungsdruck eher auf dem Anspruch, den ich durchaus nachvollziehen kann, das Ganze rechtlich klarer, sauberer und einfacher zu gestalten, als tatsächlich einen Handlungsdruck daraus abzuleiten, das es passieren muss, um besser zu werden.

Hesse: Natürlich, Sie haben Recht, die Heterogenität ist zu beklagen, Konsolidierung ist höchst angezeigt. Das steht auch hinter meiner kritischen Einschätzung des Ausrufens

der Landesbeauftragten. Damit wird die Unübersichtlichkeit noch ein bisschen größer. Das ist aber funktional erläutert worden vom Herrn Minister. Und insofern muss man abwarten können, ob daraus möglicherweise auch ein Konsolidierungsbeitrag kommt. Der Minister hat ein entscheidendes Wort angefügt und das ist der Aufgabenbezug, das ist funktionale Orientierung, da trifft er sich wieder mit der Wissenschaft und Sie sind selbst Wissenschaftler. Bedenken Sie bitte, dass auch die letzte Landesregierung an einer Sache gescheitert ist, nämlich an einer Funktionalreform. Also eine tatsächliche Aufgabenüberprüfung und eine mögliche Verlagerung zwischen den Ebenen ist nicht abschließend diskutiert worden. Das ist ein Vormittag füllendes Programm, wenn ich Ihnen erläutern würde, weshalb das so gekommen ist und wer sich das zuzuschreiben hat. Das ist eine Gemengelage von Landesregierung und von kommunalen Spitzenverbänden, die sich dann wechselseitig blockieren. Dann ist der kleinste gemeinsame Nenner politisch nicht vorzeigbar und anderes mehr. Die Funktionalreform ist gescheitert. Das ist ein großer Mangel der niedersächsischen Binnenverwaltung, das muss man deutlich sagen und das ist hinter diesen Überlegungen. Mir macht es Mut, dass der Innenminister, frisch im Amt, sagt, sein Ansatz ist auf dieser Ebene: funktionale Zuordnung, klarere Zuordnung, möglicherweise Bündelung, da wo sie angezeigt sind und das kann dann auch in einem Systematisierungsansatz münden. Er nimmt sich freilich sehr viel vor, denn die Zeit läuft bereits für diese Landesregierung und das Jahr 2019 habe ich aus guten Gründen angesprochen. 2019 ist jetzt und ich wiederhole das nochmal für alle von Ihnen.

Ipsen: Schönen Dank. Die nächste Wortmeldung kam von Herrn Landrat Dr. Lübbersmann, unserem Gastgeber.

Lübbersmann (Landkreis Osnabrück): Ich glaube der vielleicht wesentliche Punkt, Herr Minister, ist angesprochen worden: am Ende ist die Identität auf der lokalen Ebene vorhanden. Und ich glaube auch die Leistungsfähigkeit unserer Kommunen ist am Ende unter Beweis gestellt und die Funktionsfähigkeit ist ein Stück weit unter Beweis gestellt und da, wo sie nicht funktioniert – am Ende muss es aus den Köpfen heraus wachsen –, da wo sie nicht unter Beweis gestellt ist, da gibt es zwangsläufig die Zusammenschlüsse. Da ist der Druck so groß, dass man sich zu Kooperationen zusammenfindet. Deswe-

gen glaube ich, dass die regionalen Formen der Zusammenarbeit die wesentlichen Dinge sind, die am Ende ein Stück weit Zukunftsfähigkeit ausmachen und die wir in den nächsten Jahren – ob es nun Gesundheitsregionen, die sich immer in ihrem Raum da wo ich Funktionalität finde – bilden. Deswegen glaube ich auch, wir sehen es im Südosten Niedersachsens, kommt es zwangsläufig zu den Fusionen, weil letztendlich festgestellt wird, dass die Finanzkraft nicht ausreicht, man sich in anderen Formen zusammensetzen muss. Wenn ich das von oben verordne, dann nehme ich die Menschen mit den Köpfen nicht mit und ich glaube, es muss von unten heraus wachsen. Dann ist es am Ende wirklich erfolgreich.

Ipsen: Schönen Dank, Herr Lübbersmann. Herr Minister.

Pistorius: Ja, das bestätigt ja meine Auffassung zu 100%. Ich will nochmal sagen, gerade das Beispiel Wolfsburg/Helmstedt zeigt, wohin der Weg führen kann. Man hat sich über ein Jahr über verschiedene Modelle Gedanken gemacht, hat dann eins verworfen, aufgrund eines selbstbeauftragten, verfassungsrechtlichen Gutachtens und ist jetzt an einem Punkt angekommen, wo man erkennt, dass die regionale Balance eben auch eine wichtige Rolle spielt. Und deswegen bitten wir den Innenminister, die Landesregierung, in welcher Person am Ende auch immer, darum, diesen Prozess zu übernehmen in der Moderation und Leitung, damit man im Gespräch miteinander die Konzepte entwickeln kann, die dann eben auch regional die vernünftigsten Ansätze liefern und die gleichzeitig Identitäten fortzubestehen erlauben. Das ist die springende Herausforderung. Übrigens will ich noch ergänzen, was Herr Professor Hesse in seinem Vortrag nur anerkennen hat, was aber wirklich zentral ist bei allen Überlegungen zu Fusionen. Es geht im Zweifel auch weniger um landschaftliche Räume, Sie haben das Weserbergland zwar angesprochen, aber es gibt andere Beispiele, die vielleicht noch besser geeignet sind. Es geht wirklich um die Verflechtungsräume und das ist ein wichtiger Aspekt im Raum Wolfsburg/Helmstedt/Braunschweig. Wer hat wohin Verflechtungsbeziehungen, wer fährt wohin zum Arbeiten, bringt seine Kinder in welche Schulen und geht zu welchen Ärzten oder spielt in welchem Sportverein oder fühlt sich welchem Gemeindeverband zugehörig? Das sind die Fragestellungen, die eine wichtige Rolle nur dann spielen können, wenn Sie vor Ort die Gespräche führen. In dem Moment, in dem Sie sich in die

Erdumlaufbahn begeben, ins Innenministerium und sagen, ich gucke mal von oben drauf, verlieren Sie genau diesen Blick für diese Details. Und deswegen kann es am Ende, völlig einverstanden, nur funktionieren, wenn ich vor Ort rede und zwar mit allen.

Hesse: Ich fand das war eine spannende Diskussion und mich bringt das auf eine Metapher, die ich Herrn Kollegen Ipsen anbiete: von unten wachsen und von oben ordnen. Das entnehme ich Ihren Wortmeldungen und dem, was seitens des Ministers und auch von mir hier angebracht worden ist. Natürlich sind in diesem Raum nur Selbstverwaltungsprotagonisten erkennbar, wir alle glauben an die Selbstverwaltung und wollen sie erhalten und wir wollen sie handlungs- und auch zukunftsfähig machen. Das ist unsere Aufgabe und wir wissen, dass das von einigen auch Opfer verlangt und Verzichtseleistungen erfordert. Um diese durchsetzen zu können, leisten wir uns staatliche Einrichtungen. Diese staatlichen Einrichtungen haben diesen Prozessen gegenüber eine Ordnungsverpflichtung und auch in Grenzen eine Finanzierungsverpflichtung, je nachdem, das muss ich nicht weiter ausführen. Wenn wir uns da in der Mitte finden, und wenn die jetzt angetretene Landesregierung nicht durch neue irreversible oder quasi-irreversible weitere Schritte die Unübersichtlichkeit eher noch vergrößert als die Ordnungsleistung tatsächlich faktisch nach innen zu erbringen, dann soll es mir recht sein. Dann gehe ich aus dem heutigen Gespräch mit dem guten Gefühl heraus, einiges gelernt zu haben und das in den anwendungsorientierten Wissenschaften auch transportieren zu können und über Beratungsverhältnisse auch in Ihren Alltag hinein. Vielen Dank.

Ipsen: Das war schon ein so wunderbares Schlusswort, dass ich mich eines weiteren Schlusswortes enthoben sehe und den Vormittag schließen möchte mit dem herzlichen Dank an Herrn Minister Pistorius und Herrn Professor Hesse. Sie haben uns ein spannendes Szenario entwickelt und haben meine Erwartungen, wie vorhin schon angedeutet, weit übertroffen. Deswegen Ihnen beiden herzlichen Dank, dass es zu dieser Paarung, in der, wenn ich das recht gesehen habe, Unterschiede doch letztlich gering waren, gekommen ist. Meine Damen und Herren, jetzt beginnt die Mittagspause. Sie finden in den Tagungsunterlagen eine Essensmarke, die Kantine steht bereit. Ich würde vorschlagen, dass wir die Mittagspause, die eigentlich bis 13.30 Uhr dauern sollte, bis 13.45 Uhr

verlängern, damit Sie alle in Ruhe die vorzügliche Küche des Landkreises in Anspruch nehmen können. Wir sehen uns hier wieder um 13.45 Uhr. Herzlichen Dank.

Voraussetzungen und Modelle kommunaler Gebietsreform

Professor Dr. Veith Mehde, Mag. rer. publ. / Professor Dr. Hans-Michael Heinig

Historische Kontexte, verfassungsrechtliche Maßstäbe und Besonderheiten freiwilliger Fusionen

*Univ.-Prof. Dr. Hans Michael Heinig**

I. Einleitung

Überlegen Sie bitte kurz, welchem politischen Ereignis Ihre früheste Erinnerung gilt. Spontan hätte ich auf diese Frage geantwortet: Die Abwahl Helmut Schmidts als Bundeskanzler 1982. Doch bei der Vorbereitung dieses Beitrags erinnerte ich mich daran, welch großes Thema die Funktional- und Kommunalgebietsreform der 1970er Jahre in Niedersachsen damals in der Familie war. Mein Geburts- und damaliger Wohnort, Lingen (Ems), verlor den Kreisstatus und ging in dem neu geschaffenen Landkreis Emsland auf; die Kreisverwaltung wanderte nach Meppen. Meine Eltern waren davon nicht ange-tan. Sie brachten auf dem PKW einen Protestaufkleber („LIN darf nicht sterben“) auf und noch jahrelang wurde der Wagen mit der alten Nummernschildkennung voller Stolz gefahren. Die Nichtanschaffung eines neuen PKW wurde väterlicherseits zum Akt zivilen Widerstands stilisiert. Dabei waren meine Eltern nicht sonderlich politisiert. Auch von einer tiefgreifenden, Generationen umfassenden Radizierung der Familie in der Stadt kann keine Rede sein. Trotzdem entstand offensichtlich eine intensive räumliche Beheimatung, die durch die Kreisreform empfindlich gestört wurde.

Ich berichte darüber zum Einstieg auch deshalb, weil mir Lokalpatriotismus fremd ist. Das hat vielleicht auch berufsbiographische Gründe: Wer im Rhythmus von wenigen Jahren immer wieder umzieht, nimmt an lokalen kollektiven Identitäten keinen Anteil. Wenn zudem Träger öffentlicher Gewalt Gegenstand der eigenen wissenschaftli-

* Schriftfassung eines Vortrags, der am 20. November 2013 bei den 24. Bad Iburger Gesprächen gehalten wurde.

chen Beobachtung sind, schärft sich der Blick auf Reformen als Daueraufgabe jedweder Organisation. Zu diesen organisationstypischen Daueraufgaben gehören auch Arrondierungen und Neujustierungen im Räumlichen. Aus der Distanz des „Heimatlosen“ erscheinen Gebietsreformen lediglich als Neuanpassung örtlicher Zuständigkeiten, zu einer Angelegenheit, die sine ira et studio anzugehen ist: Administrative Effizienzgewinne werden zum entscheidenden Kriterium. Doch diese sehr technokratisch anmutende Perspektive kann sich von der Sicht der breiten Bevölkerung deutlich unterscheiden. Daran hat mich die eigene Familiengeschichte erinnert. Während der Expertendiskurs sich in hohem Maße an Leitbegriffen wie „optimale Betriebsgrößen“, „Skalenerträge“ oder „Transaktionskosten“ orientiert,¹ ist die Alltagswahrnehmung stärker sentimental und habituell bestimmt.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht scheint es mir nun eine interessante Frage zu sein, wie das Recht mit diesem Phänomen der zwei Blickrichtungen umgeht. Grundsätzlich ist das Recht mit der Verarbeitung multipolarer Interessenkonstellationen ja vertraut. Divergierende Interessen zusammenzuführen und einen gerechten Ausgleich zu organisieren, bildet das Kerngeschäft des Rechts. Wie gelingt das aber im Problemkreis kommunaler Gebietsreformen? Um dem nachzugehen, werde ich zunächst Rückschau (II.) halten, dann Typisierungen vorschlagen (III.), sowie verfassungsrechtliche Maßstäbe darlegen (IV.) und schließlich auf Besonderheiten freiwilliger Kommunalgebietsreformen eingehen (V.).

II. Kontexte: historische Perspektive und aktuelle Anlässe

1. Kommunalgebietsreformen bis in die 1960er Jahre

Solange es die Sozial- und Rechtsgebilde der Gemeinden und Gemeindeverbände gibt, werden auch Gemeinde- und Gemeindeverbandsgebietsreformen ins Werk gesetzt. Rechtswissenschaftliche Abhandlungen zum Thema setzen, wenn sie einen historischen Rückblick bieten, in der Regel Mitte oder Ende des 19. Jahrhunderts ein: Die Urbanisierung und Industrialisierung veränderte den ländlichen Raum und brachte eine gänzlich neue Siedlungsstruktur mit sich: den industriell geprägten Ballungsraum. Die Zahl der

¹ Instrukтив *J. Oebbecke*, Überlegungen zur Größe von Verwaltungseinheiten, in: H.-G. Hennecke (Hrsg.), *Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?*, 1999, S. 47 ff. m.w.N.

Städte mit über 100.000 Einwohnern versechsfachte sich zwischen 1871 und 1910 (von 8 auf 48 Städte). Die Anforderungen an Raumplanung, Erschließung und Infrastruktur wuchsen rasant. Diesen Veränderungen suchten die Kommunen durch vertraglich vereinbarte Eingemeindungen zu begegnen. In der Folge kam es auch zu Auskreisungen. Freilich betrieb der Staat selbst in dieser Zeit keine eigene proaktive Gebietsreformpolitik; die politisch etwa in Preußen einflussreichen Landkreise und die strukturkonservative Beamtenschaft wirkten hemmend; Eingemeindungen und Zusammenschlüsse vollzogen in der Regel bloß bereits ausgebildete wirtschaftliche Verwebungen und Siedlungsverflechtungen nach.²

Das änderte sich dann in der Weimarer Republik. Der Staat ging zu einer „aktiven Neuordnungspolitik“ über.³ Pars pro toto steht die gesetzliche Neugliederung Berlins durch das preußische Groß-Berlin-Gesetz aus dem Jahre 1920, das ein neuartiges kommunales Gebilde, bestehend aus über 90 bis dahin kreisfreien Städten, Stadt- und Landgemeinden sowie Gutsbezirken hervorbrachte.

Nach dem Zusammenbruch der zentralisierten Staatsgewalt Ende des 2. Weltkriegs standen dann die Bewältigung der alltäglichen Not, der Wiederaufbau des öffentlichen Lebens und die Schaffung der dafür erforderlichen Infrastruktur ganz oben auf der Tagesordnung. Die Kommunen bildeten nach der Zerschlagung der Länder im Nationalsozialismus und dem Zusammenbruch des Reiches mit Ende des 2. Weltkrieges die einzig verbliebene Administrativstruktur. Sie rückten 1945 in eine Zentralstellung ein. Bei Gründung der Bundesrepublik 1949 hatten sie sich schon in den Jahren der Not bewährt. Auch in der Folge stand die Wahrnehmung der „Daseinsvorsorge“ durch die Kommunen im Vordergrund; gegen Zentralisierungstendenzen und Eingriffe in den kommunalen Gebietsbestand war man durch die Erfahrungen aus Nationalsozialismus und ostdeutschem Kommunismus gleichermaßen immunisiert.

2. Die große Reformepoche (1960er und 1970er Jahre)

Erst in den 1960er Jahren kamen in den Ländern Pläne zu einer umfassenden Verwaltungsreform auf. Bis Ende der 1970er Jahre wurden in den westdeutschen Flächenlän-

² S. Mecking/J. Oebbecke, Die kommunale Neugliederung als gesellschaftliche und rechtliche Herausforderung in Vergangenheit und Gegenwart, in: dies. (Hrsg.), Zwischen Effizienz und Legitimität, 2009, S. 1 (3 f.).

³ Ebenda, S. 4.

dern umfassende Gebiets- und Funktionalreformen durchgeführt. Die Zahl der selbständigen Gemeinden sank in dem Zeitraum um ein Drittel, die Zahl der Kreise um die Hälfte. Die Initiative zu diesem großangelegten Reformvorhaben ging wesentlich von Experten aus Verwaltung und Wissenschaft aus. Prägend war die Planungseuphorie der damaligen Zeit, die die Wirtschaftspolitik (Stichwort Globalsteuerung) genauso erfasste wie die Raumpolitik.⁴ Das Raumordnungsgesetz des Bundes von 1965 bildete nicht von ungefähr das Fundament für die Gebietsreformen. Gesellschaftlicher Fortschritt schien machbar, weil planbar. Begründet wurden die Umwälzungen der Kommunalgliederung insbesondere durch veränderte Bedürfnislagen der Bevölkerung und gestiegene Erwartungen an die kommunale Leistungs- und Infrastrukturverwaltung, die sprunghafte Vermehrung gesetzlicher Vorgaben für die Verwaltung und den dadurch bedingten Spezialisierungsbedarf der Administration sowie die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die „nivellierte Mittelstandsgesellschaft“ (Helmut Schelsky)⁵ sollte in Stadt und Land gleichermaßen ihren Ort haben.

Freilich etablierte sich parallel zum Planungsparadigma damals auch ein neuartiges Partizipationsideal. Willy Brandts Diktum „Mehr Demokratie wagen“ wurde zur Parole der Zeit. Technokratische Planungsphantasien stießen auf emphatisch eingeforderte Mitbestimmungsansprüche der Betroffenen.

In den Funktional- und Gebietsreformen der 1970er Jahre spiegelt sich somit die westdeutsche Sozialgeschichte der damaligen Zeit wie in einem Brennglas: Planung und Partizipation, sozialtechnologisches Kalkül zu Effizienzgewinnen, aber eben auch die Erschütterung des Wirtschaftswunderoptimismus der Adenauerjahre und die heraufziehende Krise des expandierenden Wohlfahrtsstaates prägten die Reformdebatten. Zur Reformgeschichte gehört aber auch die Erkenntnis, dass sich die Verheißungen der Planung als nicht belastbar erwiesen. Die große Planungseuphorie der 1970er Jahre mündete in der Depression der „Steuerungskrise“ der 1980er Jahre.

⁴ Näher (auch staatenvergleichend) *H.-G. Haupt/J. Requate* (Hrsg.), *Aufbruch in die Zukunft*, 2004.

⁵ *H. Schelsky*, *Auf der Suche nach der Wirklichkeit*, 1965, S. 311 ff.

3. Notizen zur Gegenwartslage

Auch deshalb setzte sich wohl der Eindruck im kollektiven Gedächtnis der Eliten fest, dass für eine solch großflächige Reform von der Politik erhebliche soziale Kosten zu erbringen sind und sie zugleich nicht allen Erwartungen gerecht werden. In Westdeutschland ist es seitdem zu keiner flächendeckenden Neugliederung mehr gekommen; entsprechende Bestrebungen in Schleswig-Holstein stocken seit Jahren, obwohl das Land mehr Gemeinden als das ungleich bevölkerungsstärkere Nordrhein-Westfalen hat.

Umfassende Gebietsreformen hat es hingegen in Ostdeutschland gegeben; in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt sogar wiederholt – zunächst unmittelbar nach der Wiedervereinigung mit der Etablierung kreisförmiger Selbstverwaltungsstrukturen und dann (wie frühzeitig aufgrund der demographischen Entwicklung, der Bevölkerungswanderung und der wirtschaftlichen Leistungskraft der Regionen prognostiziert) in den Jahren ab 2000.

Dabei bestätigte sich eine grundlegende Erfahrung aus den westdeutschen Reformen aus den 1970er Jahren: Soweit Gebietsreformen nicht auf freiwilliger Vereinbarung beruhen, sondern landesgesetzlich vorgegeben werden, münden sie zumeist in vor den zuständigen Landesverfassungsgerichten bzw. Staatsgerichtshöfen ausgetragenen Rechtsstreitigkeiten.⁶ Viel beachtet wurde in diesem Zusammenhang eine Grundsatzentscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, das das Funktional- und Kreisstrukturreformgesetz vom 23. Mai 2006 als verfassungswidrig verwarf.⁷ Später billigte das Gericht jedoch eine leicht modifizierte Gebietsreform (Kreisstrukturgesetz vom 12. Juli 2010) als verfassungskonform.⁸ Verfolgt man die Rezeption beider Entscheidungen, fällt auf, dass Kritiker und Befürworter kommunaler Gebietsreformen zuweilen gleichermaßen selektiv auf je eine der beiden Entscheidungen rekurrieren.

⁶ Eine Zusammenschau der letzten zehn Jahre bei *Hubert Meyer*, NVwZ 2013, 117 ff.

⁷ LVerfG M.-V., LKV 2007, 457 ff.; die Entscheidung wurde im rechtswissenschaftlichen Schrifttum kontrovers rezipiert; vgl. etwa *W. Erbguth*, DÖV 2008, 152 ff.; *B. Stürer*, DVBl. 2007, 1267 ff.; *H. P. Bull*, DVBl. 2008, 1 ff.; *V. Mehde*, NordÖR 2007, 331; *M. Scheffer*, LKV 2008, 158 ff.; *Hans Meyer*, NVwZ 2007, 1024 f.

⁸ LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643. Siehe auch LVerfG M.-V., NVwZ-RR, 2011, 846 (Ls.); Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 23/10 = BeckRS 2011, 53645.

4. Status quo in Niedersachsen

Werfen wir abschließend noch einen genaueren Blick auf Niedersachsen: Auch hier ist die jetzige Gebietsgliederung auf Gemeinde- und Kreisebene wesentlich durch zwischen 1972 und 1978 erlassene Reformgesetze, insbesondere durch das Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform, geprägt.⁹ Vorbereitet wurde das Reformwerk durch eine Kommission unter Vorsitz des Göttinger Staatsrechtslehrers *Werner Weber*.¹⁰ Durch Landesgesetz wurden 21 niedersächsische Landkreise aufgelöst und 10 neue geschaffen. 90 % der Gemeinden verloren in Niedersachsen ihre Selbständigkeit.¹¹ Die Zahl der kreisfreien Städte wurde verringert. In der praktischen Umsetzung weisen die Landkreise auch nach der Reform trotz Leitbildausrichtung erhebliche Unterschiede hinsichtlich Einwohnerzahl und Flächenausdehnung auf.

Seit 1978 begegnen uns kommunale Gebietsreformen in Niedersachsen nur noch als punktuelle Einzelmaßnahmen. Jedoch nimmt die Diskussion um die kommunalen Gebietszuschnitte in den letzten Jahren wieder zu. Damit bewegt man sich in dem 30 bis 40 Jahre umfassenden Regelzyklus großer Gebietsreformdebatten. Ursachen sind wie in Ostdeutschland die kommunale Schuldenlast, der demographische Wandel und die Bevölkerungswanderung.¹² Der Verwaltungswissenschaftler *Joachim Jens Hesse* hat eingehende Untersuchungen für Niedersachsen vorgelegt.¹³

Wie in den 1970er Jahren wird der Reformbedarf primär von Experten auf die Agenda gesetzt. Das verwaltungskulturelle Umfeld wird heute aber nicht vom Planungsparadigma, sondern vom Primat ökonomischer Steuerung der Verwaltung (Neues Steuerungsmodell) bestimmt. Daran orientiert sich auch die Strategie des Landes und der kommunalen Spitzenverbände. Man baut nicht auf eine landeseinheitliche Gesamtlösung, sondern auf durch Haushaltsnotlagen erzwungene „freiwillige“ Gebietsfusionen

⁹ *G.-C. v. Unruh*, Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen 1965-1978, 1978; *Th. Elster*, Die Verwaltung, in: H. Korte/B. Rebe, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl. 1986, S. 288 (325 ff.).

¹⁰ *Niedersächsischer Minister des Innern* (Hrsg.): Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, 1969.

¹¹ *K. Waechter*, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 9.

¹² Zu weiteren Gründen auch *H. P. Bull*, dms 2008, 285 ff.

¹³ *J. J. Hesse*, Kommunalstrukturen in Niedersachsen, 2010; *ders.*, Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Erste Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, 2012. Hinzu kommen teilregionale Untersuchungen.

und setzt mit § 14a Niedersächsisches Finanzausgleichgesetz dazu starke ökonomische Anreize. Damit geraten entsprechende Reformvorhaben unter Verdacht bei denen, die einem anti-neoliberalen Affekt aufsitzen und mehr oder weniger differenziert Unbehagen an der ökonomischen „Kolonialisierung“ der Lebenswelt artikulieren.¹⁴ Diese Mili-eus bilden ein beachtliches mobilisier- und instrumentalisierbares Protestpotenzial – selbst bei konsequenter Einhaltung des „Freiwilligkeitsprinzips“.

III. Modell- und Typenbildung

Vor dem Hintergrund der bisherigen historischen Erfahrungen lassen sich zahlreiche Differenzierungen heranziehen, um zwischen verschiedenen Typen von Kommunalgebietsreformen zu unterscheiden. Die Konstruktion solcher Modelle schärft zunächst einmal nur den Sinn für Vielgestaltigkeit und Divergenzen. Typenbildungen können möglicherweise aber auch bei der rechtlichen Bewertung helfen.

- In einem ersten Zugriff wäre zwischen der *betroffenen Kommunalebene* zu differenzieren: Gebietsreformen können auf Ebene der Landkreise oder auf Ebene der Gemeinden erfolgen.¹⁵
- Sodann kann man hinsichtlich den *Zielen und Anlässen* unterscheiden. Werden sie durch exogene Faktoren bestimmt (etwa als Reaktion auf technologischen und soziokulturellen Wandel; veränderte Erwartungen an das Leistungsspektrum einer Kommune) oder durch endogene Einflüsse wie die Finanznotlage einer Kommune, die schwindende Leistungskraft durch Abwanderung und demographische Veränderungen.
- Die *räumliche Betroffenheit* divergiert (punktuell; in Bezug auf eine Region; flächendeckend für das gesamte Landesgebiet), ebenso der *räumliche Umfang* (bloße Umgliederung von Gebietsteilen oder Auflösung, Vereinigung, Neubildung von Gebietskörperschaften – dabei bilden die Einkreisung bislang kreisfreier Städte, die Zusammenlegung oder der Neuzuschnitt von Gemeinden oder Kreisen sowie die Überführung in eine Regionalkörperschaft denkbare Untergruppen).

¹⁴ Begriff bei J. Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bd., 1988.

¹⁵ Im Folgenden außen vor gelassene Sonderformen auf Gemeindeebene sind die Bildung und Veränderung von Ortschaften und Stadtbezirken innerhalb einer Gemeinde sowie die Bildung und der Zusammenschluss von Samtgemeinden.

- Reformvorhaben stehen in unterschiedlichem *administrativem Zusammenhang* (bloße Gebietsreform, in Verbindung mit einer Aufgabenneuverteilung in der Verwaltung (Funktionalreform) oder im Zusammenhang mit einer Verwaltungsstrukturreform wie der Abschaffung von Sonderbehörden oder einer Verwaltungsebene).
- *Initiative* und *Willensbildungsrichtung* können divergieren (top down vs. bottom up; freiwillig vs. erzwungen).
- Verschiedene *Handlungsformen* für den Vollzug sind grundsätzlich denkbar (Gesetz, Rechtsverordnung, Vertrag, Verwaltungsakt).¹⁶
- Form und Modus der *Betroffenenpartizipation* lassen sich unterschiedlich gestalten (durch zuständige Organe oder mittels direkter Demokratie; in Form einer Anhörung, einer unverbindlichen Befragung, eines Zustimmungsvorbehaltes).

IV. Verfassungs- und kommunalrechtliche Maßstäbe

Insgesamt ergibt sich so ein facettenreiches Bild möglicher Modelle von Kommunalgebietsreformen. Man könnte denken, dass mit diesem Variantenreichtum ein komplexes Gefüge normativer Vorgaben korrespondiert. Diese naheliegende Vermutung lässt sich mit Blick auf den Gesetzeswortlaut aber gerade nicht bestätigen. Eher bildet sich die Vielgestaltigkeit kommunaler Gebietsreformen in Details der von Rechtsprechung und Schrifttum entwickelten Rechtsdogmatik ab.

Insgesamt bleibt die rechtliche Einhegung von kommunalen Gebietsveränderungen zurückhaltend. Den Betroffenen kommt keine rechtliche Vetoposition zu. Das Recht beschränkt sich im Wesentlichen darauf Mindestrationalitäten zu sichern und lässt deshalb ein breites Spektrum politischer und technokratischer Argumente zu. Folgerichtig ist die Konzeptionsarbeit aus den Händen der Verwaltungsjuristen in die der Verwaltungswissenschaftler übergegangen. Doch damit ist das Resümee schon vorweggenommen; zunächst sollten die rechtlichen Maßstäbe skizziert werden.¹⁷

¹⁶ Verfassungsrechtlich kommt in der Regel nur das Gesetz in Betracht; vgl. unten IV.

¹⁷ Der folgende Abschnitt ist angelehnt an *H. M. Heinig*, *Der Landkreis 2012*, 588 ff.

1. Zuständigkeit und Handlungsform: in der Regel der Landesgesetzgeber, ausnahmsweise die Betroffenen

Klar gesetzlich geregelt sind die Zuständigkeiten und Handlungsformen. Nach Art. 59 Abs. 1 und 2 S. 1 NdsVerf. können Landkreise und Gemeinden nur *durch Landesgesetz* aufgelöst, vereinigt und neu gebildet werden. Das folgt verfassungsrechtlich auch aus dem institutionellen Gesetzesvorbehalt, der sich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsgebot ableitet. Grundlegende Entscheidungen über Schaffung und Ausgestaltung rechtlich selbständiger und von der Verfassung mit eigener Rechtsstellung ausgestatteter Verwaltungsträger sind dem demokratisch unmittelbar legitimierten Landesgesetzgeber vorbehalten.¹⁸ Faktisch kommt dabei nur der Landtag als Gesetzgeber (Art. 42 Abs. 1 NdsVerf.) in Betracht; theoretisch wäre in Niedersachsen in der Frage aber auch eine Volksgesetzgebung denkbar (Art. 42 Abs. 1 i.V.m. Art. 48 f. NdsVerf.). Alternativ zur Handlungsform des formellen Gesetzes sieht die Niedersächsische Verfassung bei der Umgliederung von Gebietsteilen die Möglichkeit einer verwaltungsvertraglichen Vereinbarung der Betroffenen vor (Art. 59 Abs. 2 S. 1 NdsVerf.). Im Umkehrschluss folgt aus Art. 59 Abs. 2 NdsVerf. zugleich, dass Verwaltungsakte und Rechtsverordnungen von Verfassungen wegen als Rechtsakte für Kommunalgebietsveränderungen ausscheiden. Ungeachtet der aus den fraglichen Handlungsformen folgenden Zuständigkeiten kommt der Landesregierung, genauer: dem Innenministerium als für Kommunalfragen zuständigem Ressort, rechtstatsächlich eine herausragende Stellung bei der Vorbereitung von und Entscheidung über Fusionsvorhaben zu.

2. Verfahrensanforderungen und materielle Anforderungen

a) Prozedurale Vorgaben

Aus der Handlungsform ergeben sich eo ipso bestimmte Verfahrensanforderungen – eben die des Gesetzgebungsverfahrens. Darüber hinaus verlangt Art. 59 Abs. 3 NdsVerf., dass vor der Änderung von *Gemeindegebieten* die Bevölkerung zu hören ist. § 25

¹⁸ LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 m.w.N.

NKomVG erweitert die Anhörungspflicht bei Gebietsänderungen durch Gesetz zugunsten der beteiligten Kommunen. Dieses Recht, vom Landesgesetzgeber gehört zu werden, folgt im Übrigen schon aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

b) Materieller Maßstab: Entfaltung von Gemeinwohlgründen

In materieller Hinsicht verlangt Art. 59 Abs. 1 NdsVerf. „Gründe des Gemeinwohls“. Der Begriff wird durch die Landesverfassung selbst nicht näher konkretisiert. Er ist aus sich heraus „wenig aussagekräftig“.¹⁹ Gewisse Anhaltspunkte lassen sich dem Institut der Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 Abs. 1 NdsVerf. in seiner weiteren verfassungsrechtlichen Einbettung entnehmen; daran knüpft der Landesgesetzgeber auch mit § 23 Abs. 2 und 3 NKomVG an. Dort heißt es: „(2) Das Gebiet der Gemeinde soll so bemessen sein, dass die örtliche Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner gewahrt und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. (3) Das Gebiet des Landkreises soll so bemessen sein, dass die Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner und die Verbundenheit des Landkreises mit den kreisangehörigen Gemeinden gewahrt und die Leistungsfähigkeit des Landkreises zur Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist.“ § 23 Abs. 2 und 3 NKomVG reflektiert das in der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung selbst angelegte Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe,²⁰ das die Frage des Gebietszuschnitts bestimmt.²¹ Einerseits soll durch den Gebietszuschnitt eine möglichst wirksame demokratisch-bürgerschaftliche Partizipation und Integration gesichert werden, andererseits ist die Leistungsfähigkeit der Kommunen im Interesse einer wirksamen und kostensparsamen Bewältigung der Verwaltungsaufgaben (insb. auf dem Bereich der „Daseinsvorsorge“) ein beachtenswerter Teilgehalt.²²

Aus juristischer Sicht bilden Identität und Partizipation also keinen beliebigen Abwägungsposten unter anderen,²³ sondern sie sind verfassungsrechtlich nobilitiert. Deshalb

¹⁹ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 (641).

²⁰ BVerfGE 79, 127 (148); ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 (641).

²¹ Vgl. auch *Hubert Meyer*, in: P. Blum/B. Häusler/Hubert Meyer (Hrsg.), NKomVG – Kommentar, 2011, § 23 Rn. 11, 15 ff.; *J. Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), NKomVG – Kommentar, 2011, § 23 Rn. 8 f.

²² ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 (641).

²³ Mit gegenteiliger Stoßrichtung *Hesse* (Fn. 12), motiviert durch das grundsätzlich ja sinnvolle Bestreben, ein ausdifferenziertes Instrumentarium für die Darstellung von sozioökonomischen Raumverflechtungen zu gewinnen.

werden Größe und Einwohnerzahl zu zentralen Kennzahlen für die Sinnhaftigkeit einer Reform. Anschaulich wird ihre Bedeutung bei Kreisgebietsfusionen.

Schon aus der Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung folgen äußerste Grenzen: Bundesländer sollen in Kreise gegliedert sein; es muss eine institutsgerechte Anzahl an Kreisen in jedem Land geben. Die Zahl genau zu bestimmen, gestaltet sich schwierig, weil es keine Formentypik für Kreise gibt, die einen genauen Maßstab vorgibt. Eine Petrifizierung des Status quo wollten weder das Grundgesetz noch die Niedersächsische Landesverfassung bewirken. Ein denkbare Kriterium wäre, dass ein einzelner Kreis kein „bundes- und landespolitisches Gewicht haben“ soll. „Daher wäre eine Aufteilung des Landes in nur zwei Kreise [...] nicht zulässig.“²⁴

Flächenausdehnung und Einwohnerzahl schärfen aber auch den Abwägungsbelang der demokratisch-bürgerschaftlichen Partizipation. Die Verbundenheit der Bevölkerung in der kommunalen Körperschaft ist wesentliches Element der Demokratiefunktion der kommunalen Selbstverwaltung.²⁵ Überschaubarkeit und Bürgernähe sind deshalb für das Funktionieren eines Kreises als Selbstverwaltungseinrichtung von wichtiger Bedeutung. Das hat Relevanz für die Frage des Gebietszuschnitts. Die Aktivierung der Bürger für die Erledigung ihrer eigenen Angelegenheiten muss gewahrt bleiben; dementsprechend müssen „Kreise so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typischerweise möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit in den Vertretungskörperschaften, d.h. im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten. [...] Auch erfordert die wirksame Wahrnehmung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise, dass sich die Kreistagsmitglieder über die Verhältnisse auch in entfernter gelegenen Bereichen des Kreises in zumutbarer Weise eigene Kenntnisse verschaffen können.“²⁶

Daraus lässt sich jedoch keine absolute Grenze für die Ausdehnung eines Kreisgebietes ableiten.²⁷ Der Schutz der demokratisch-bürgerschaftlichen Partizipation ist ein ge-

An dieser Stelle zeigt sich die methodische Schwäche einer Verwaltungswissenschaft, die nur Empirie und Dezi-
sion kennt, aber keine Hermeneutik – und die mit starken implizierten Wertung arbeitet, statt solche offenzulegen.

²⁴ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 51.

²⁵ Nds.StGH 2, 1 (144).

²⁶ LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 mit Verweis auf LVerfG M.-V., LKV 2007, 457 ff.

²⁷ Vgl. LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 mit Verweis auf H. P. Bull, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Gebietsreform in Schleswig-Holstein*, Gutachten für die Staatskanzlei Schleswig-Holstein, 2007, S. 65 f.

wichtiger Abwägungsbelang, aber ihm kommt für sich betrachtet keine Vetoposition zu. Nach einer einschlägigen Untersuchung auf der Grundlage von Interviews mit Mandatsträgern und Bürgern sind „signifikante Selbstverwaltungseinbußen infolge größerer Flächenausdehnung in den im Bundesgebiet vorhandenen Kreisen mit einer Größe zwischen unter 1.000 und bis zu 3.000 km² nicht feststellbar.“²⁸ Für die Annahme, „ein Gebiet ab 3000 km² sei „unter Selbstverwaltungsgesichtspunkten nicht mehr [...] integrativ verwaltbar“,²⁹ fehlt es nach Überzeugung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern an einem belastbaren Beleg. Es verbiete sich deshalb jede schematische Vorgehensweise,³⁰ weil die Erfolgsbedingungen demokratisch-bürgerschaftlicher Partizipation und Integration von einer Fülle an Faktoren abhängen und nicht isoliert von einer einzelnen Größe wie der Fläche oder der Einwohnerzahl abhängig gemacht werden können.

Über die in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie selbst angelegte Spannung von Effizienz und Bürgernähe hinaus gibt es zahlreiche weitere Gemeinwohlbelange, die der Gesetzgeber berücksichtigen darf. Ein Numerus clausus der Gemeinwohlgründe besteht von Verfassungs wegen nicht; der Gemeinwohlbegriff ist offen für die tatsächlichen Verhältnisse und ihre Wandlungen. Neben kommunalen dürfen auch Landesinteressen berücksichtigt werden. In der Rechtsprechung als beachtliche Gemeinwohlbelange anerkannt sind u.a. die Steigerung der Leistungsfähigkeit von Kommunen, die Effizienz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, die Sicherung der Solidität kommunaler Haushalte, Anpassungen an demographische Entwicklungen, raumordnende Belange und die Sicherung einer umfassenden Daseinsvorsorge in der Breite.³¹

c) Strukturierung des Abwägungsvorgangs

²⁸ LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 mit Verweis auf *J. J. Hesse*, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, 2008, S. 89 (die Studie ist abrufbar unter http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/Kreise_MV_2008.pdf; Stand: 6. September 2012).

²⁹ *B. Rothe*, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004, S. 148.

³⁰ LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 mit Verweis auf *B. Rothe*, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004, S. 149, dort w.N.

³¹ *K. Waechter*, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 56 m.w.N.

Wie das Erfordernis des „Gemeinwohls“ im Detail in Stellung zu bringen ist, lässt sich der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entnehmen.³² Die verfassungsrechtlichen Vorgaben werden seitens der Rechtsprechung stark prozessbezogen entfaltet; sie weisen insoweit gewisse Parallelen zum Planungsrecht auf;³³ die materiellen Vorgaben werden eher schwach konturiert; das Verfassungsrecht sichert in der verfassungsgerichtlichen Deutung vor allem die Qualität der Informationsgewinnung und den Prozess der Entscheidungsfindung (Abschichtung von bestimmten Verfahrensanforderungen in mehrstufigen Entscheidungsverfahren; Anhörungspflichten; umfassende Datenerhebung etc.); materiell wird „bloß“ nach einer nachvollziehbaren Gewichtung der relevanten Belange gefragt.³⁴

aa) Im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG ist allgemein anerkannt, dass die Norm keine individuelle Bestandsgarantie jeder einzelnen Kommune enthält, sondern nur eine institutionelle Schutzwirkung entfaltet.³⁵ Nach ständiger Rechtsprechung gehört zum Kernbereich des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung, der auch subjektiven Schutz gegenüber den betroffenen Kommunen entfaltet, dass Bestands- und Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nur nach einer Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften erfolgen.³⁶

Die Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffs ist wesentlich Aufgabe des Gesetzgebers. Grundgesetz und Landesverfassung korrespondieren in diesem Punkt. Verfassungsgerichtlich werden die gesetzgeberischen Entscheidungen daraufhin überprüft, ob erhebliche Sachverhalte ermittelt und dem Gesetz zugrunde gelegt wurden, ob die von ihm angeführten Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt wurden, ob der gesetzgeberische Eingriff in den überkommenen Gebietsbestand offenbar ungeeignet oder unnötig ist, um die von ihm verfolgten Ziele zu erreichen, bzw. ob er deutlich außer Verhältnis zu ihnen steht, ob das Willkürverbot eingehalten wurde und ob, sofern eine umfassendere Kon-

³² Siehe etwa Nachweise Fn. 14-16.

³³ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 16.

³⁴ Vgl. im Überblick K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 14 ff.

³⁵ Vgl. BVerfGE 50, 50 ff.

³⁶ BVerfGE 86, 90 (107); 50, 195 (202).

zeption für eine Neugliederung erstellt wurde, dem Gebot der Systemgerechtigkeit Genüge getan ist.³⁷

bb) Soweit eine umfassendere Gebietsreform erfolgt, lassen sich typischerweise drei Stufen der gesetzgeberischen Entscheidung bestimmen: die Entscheidung über das Ob (legitime Zielsetzung; hinreichender Anlass), die Entscheidung über das grundsätzliche Wie (Leitbilder und Leitlinien) sowie die Entscheidung über die konkrete Umsetzung. Die Rechtsprechung nutzt diese Stufenfolge zur Abschichtung von durch die Gerichte konkretisierten rechtlichen Anforderungen an den Entscheidungsprozess und das Entscheidungsergebnis; zugleich ist anerkannt, dass eine solche Mehrstufigkeit verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich ist. Insbesondere kann der Gesetzgeber auch einen Einzelfall regeln, ohne vorher ein Leitbild aufzustellen.³⁸ Ein solches Vorgehen modifiziert aber die Anforderungen an die Abwägung.³⁹

Folglich sollte man sich der spezifisch juristischen Funktion von Leitbildern bei Kommunalgebietsreformen erinnern, wenn man gegenwärtig aus Reihen der Politik und Verwaltungswissenschaft nach der Sinnhaftigkeit von Leitbildprozessen fragt. Diese sind kein Selbstzweck, sondern schützen bei erzwungenen Kommunalgebietsreformen vor Willkür seitens des Gesetzgebers.⁴⁰

V. Rechtliche Besonderheiten freiwilliger Kommunalgebietsreformen?

Diese verfassungsdogmatische Kleinarbeitung des verfassungsgesetzlichen Gemeinwohlkriteriums durch die Rechtsprechung ist ersichtlich durch die „grundrechtsgeprägte“ Logik eines „Eingriffs“ in eine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition und seine Beschränkung durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit geprägt.⁴¹ Die von der Rechtsprechung bislang aufgestellten Konkretisierungen der Gemeinwohlanforderungen

³⁷ Siehe zuletzt LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 m.w.N.

³⁸ LVerfG Bbd., LKV 2002, 576 (577); K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 16, 45 m.w.N.

³⁹ LVerfG M.-V., LKV 2007, 457 Ls. 7.

⁴⁰ Zur Bedeutung des Leitbildes bei freiwilligen Kommunalgebietsreformen sogleich.

⁴¹ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 16.

an kommunale Gebietsreformen sind ganz wesentlich Ausfluss des Übermaßverbotes in seiner rechtsstaatlichen Verankerung.

Bedenkt man nun, dass der Gesetzgeber – auch in Niedersachsen – in letzter Zeit vermehrt auf freiwillige Kommunalgebietsreformen setzt,⁴² stellt sich die Frage, ob damit auch Veränderungen im dogmatischen Modell indiziert sind. Das Freiwilligkeitsprinzip, wie es § 14a NFAG zugrunde liegt, soll Lösungen für je verschiedene und sehr konkrete Bedarfslagen ermöglichen.⁴³ Wenn aber unter den Betroffenen Kommunalgebietsreformen vertraglich abgestimmt sind, fehlt es an der die Rechtsprechung prägenden Eingriffssituation. Eine freiwillig vollzogene Kommunalgebietsreform ist kein *Eingriff* in geschützte Autonomie, sondern *Ausfluss* dieser Autonomie.

Die Landesverfassung weist dem Landesgesetzgeber, wie gesehen, das Recht und die Pflicht zur Gemeinwohlkonkretisierung im Zusammenhang mit der Fusionsentscheidung zu. Hierbei stehen ihm beachtliche Einschätzungsprärogativen und Gestaltungsspielräume zu. In diesem Rahmen wird der Gesetzgeber dann auch zu berücksichtigen haben, dass das Begehren einer Kommunalgebietsreform durch die Betroffenen Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung ist und entsprechenden verfassungsrechtlichen Schutz verdient. Wenn nach ständiger Rechtsprechung erzwungene Eingriffe in den Gebietsbestand selbstverwaltungsrelevant sind, müssen es Fusionsbegehren konsequenterweise gleichfalls sein. Daraus können sich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auch Rechtspositionen der eine Gebietsfusion begehrenden Landkreise gegenüber dem Landesgesetzgeber ergeben; dieser darf über ein solches Begehren nicht nach bloßer politischer Opportunität entscheiden. Zu einem echten „Anspruch auf Fusion“ verdichtet sich diese Rechtsbeziehung jedoch erst, wenn die Fusion evident die einzige gemeinwohldienliche Lösung darstellen würde.⁴⁴

Das nähere verfassungsrechtliche Prüfprogramm des Gesetzgebers hat vom Gemeinwohlerfordernis nach Art. 59 Abs. 1 NdsVerf. auszugehen. Zur Konkretisierung lässt sich in gewissen Grenzen auch die Rechtsprechung bei erzwungenen Gebietsfusionen

⁴² Siehe oben II.4.

⁴³ Anschauliches Beispiel mit rechtlicher Bewertung bei *L. Hagebölling/V. Mehde*, Fusion von Landkreis und kreisfreier Stadt, 2013 (zur Fusion des Landkreises Helmstedt und der Stadt Wolfsburg).

⁴⁴ Ähnlich *K. Waechter*, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 85. Damit korrespondiert, dass in § 36 Abs. 1 und 3 NStGHG ausdrücklich nur eine kommunale Verfassungsbeschwerde gegen ein Gebietsänderungsgesetz vorgesehen ist; ob eine kommunale Verfassungsbeschwerde mit dem Ziel, den Landesgesetzgeber zum Erlass eines Fusionsgesetzes zu zwingen, statthaft wäre, muss an dieser Stelle offen gelassen werden.

heranziehen: Zumindest wird der Landesgesetzgeber prüfen müssen, ob überhaupt ein hinreichender Anlass für eine Fusion vorliegt, welche Vor- und Nachteile die begehrte Fusion mit sich bringen würde und ob die einer solchen Einschätzung zugrunde liegenden Tatsachen umfassend erhoben und bei der Entscheidung in vertretbarer Weise berücksichtigt wurden. Dabei wird er auf mögliche Nachteile zu achten haben, die selbst von verfassungsrechtlicher Relevanz sind. Hierzu zählt insbesondere das Anliegen demokratisch-bürgerschaftlicher Partizipation und Integration durch die kommunalen Organisationsstrukturen. Doch auch extreme Disparitäten oder Problemlösungen zulasten Dritter (der Nachbarkommunen) sind zu vermeiden. Dem Gesetzgeber bleibt die Letztverantwortung für den Ausgleich der Partikularinteressen. Deshalb sind bei jeder Fusion auch alternative Handlungsoptionen in den Blick zu nehmen.

Bei der Gesamtabwägung ist andererseits aber auch stets zu berücksichtigen, dass die von den zuständigen Organen getragenen Fusionsbegehren selbst Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung sind. Hier gilt die von Kay Waechter formulierte Einsicht: „Wenn der Neuzuschnitt von Gemeinde- oder Kreisgebieten notwendig ist, haben freiwillige Lösungen in Wahrnehmung der als Teil der Selbstverwaltung geschützten Eigenverantwortlichkeit grundsätzlich Vorrang vor erzwungenen Lösungen.“⁴⁵

Das hat schließlich auch Rückwirkungen auf ein wesentliches dogmatisches Schutzinstrument: der Selbstbindung und dem Vertrauensschutz, kommunalrechtlich übersetzt in die Leitbildbindung und das Gebot der Systemgerechtigkeit.⁴⁶ Der Staatsgerichtshof geht in der Entscheidung zum Lüchow-Dannenberg-Gesetz vom 06. Dezember 2007 davon aus, dass das in den 1970er Jahren entwickelte Leitbild der Samtgemeinde in Niedersachsen grundsätzlich weitergelte.⁴⁷ Darüber lässt sich nach der Verabschiedung des NKomVG trefflich streiten.⁴⁸ Doch selbst wenn man dem Staatsgerichtshof folgt, sind freiwillige Abweichungen vom Leitbild möglich. Die dem Gesetzgeber abverlangte Leitbildtreue soll die kommunale Selbstverwaltung schützen und nicht zu einer Belastung und einem Hemmnis für die autonome Weiterentwicklung der Selbstverwaltungs-

⁴⁵ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 75.

⁴⁶ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 80 ff. m.N.

⁴⁷ Nds.StGH vom 6. Dezember 2007, StGH 1/06, Rn. 80 - juris = NdsVBl. 2008, 162 ff.

⁴⁸ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 82.

träger werden. Deshalb greift der Schutzzweck des Gebots der Systemgerechtigkeit bei freiwilligen Gebietsreformen nur sehr eingeschränkt: Weder der Vertrauensschutz noch das Selbstverwaltungsrecht einer leitbildgerechten Kommune wird durch Fusionen Dritter berührt⁴⁹ und im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot stellt gerade die Freiwilligkeit wohlmöglich einen beachtlichen Differenzierungsgrund dar. Denn der Landesgesetzgeber kann ein Leitbild aufheben und er kann kommunale Gebietsreformen auch ohne vorhergehenden Leitbildprozess vollziehen. Dann aber kann er auch fusionsunwilligen Kommunen einen leitbildorientierten Bestandsschutz belassen, solange sie ihren Aufgaben nachkommen können, gleichzeitig gegenüber den anderen Kommunen Fusionsanreize setzen und mit ihnen auf der Grundlage des Freiwilligkeitsprinzips nach passgenauen Lösungen suchen.

⁴⁹ Vgl. auch *R. Thiele*, NKomVG – Kommentar, 2011, § 24 Tz. 1.

Voraussetzungen und Modelle kommunaler Gebietsreformen

Prof. Dr. Veith Mehde, Mag. rer. publ.

- **Einleitung**
- **Ursachen und Ziele**
- **Kriterien der Ausgestaltung**
- **Asymmetrische Modelle**
- **Bezüge zu anderen Reformvorhaben**
- **Politische Konstellationen**

Einleitung

- Gebietsstrukturen sind das Ergebnis kommunaler Gebietsreformen
- Strukturen unterscheiden sich erheblich
- Unterschiede systemgerecht im Bundesstaat
- Aber: überraschend bei ähnlicher Aufgabenordnung

Ursachen und Ziele (1)

Problemanalyse

- Identifizierung eines Reformbedarfs
- Bestehendes Problem
- Veränderung der Umstände in Zukunft
- Ziele unterschiedlichen Konkretisierungsgrads

Ursachen und Ziele (2)

- Herstellung einer dauerhaft effizienten Struktur
- Sparsamkeit bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen
- Prozesse der Aufgabenkritik allenfalls zufällig daneben
- Kennzahl: Verwaltungsmitarbeiter pro 1.000 Einwohner
- Demografie effizienzrelevant

Ursachen und Ziele (3)

- Leistungsfähigkeit der Verwaltungsstrukturen
- Möglichkeiten für angemessene Beschäftigung
- Weiterentwicklung und Beförderung
- Spezialisierung vorhalten

Ursachen und Ziele (4)

Bezugsrahmen/Zeithorizont

- Bei demografischen Problemen zentrale Entscheidungsgröße
- Erhebliche Unterschiede je nach Referenzjahr
- Prognosen in 1990er Jahren vielfach falsch

Kriterien der Ausgestaltung (1)

Einwohnerzahl

- **M-V:** 175.000 Einwohner in Kreisen im Jahr 2020
- **Sachsen:** 200.000 (2020)
- **Sachsen-Anhalt:** 150.000 (2015)
 Einheits-/Verbandsgemeinden:
 (Freiwilligkeitsphase) 10.000 (2005)

Kriterien der Ausgestaltung (2)

Fläche

- Negativkontrolle, Praxis sehr unterschiedlich
- Durchschnitt Kreise: 1054,52 km² (LReg. S-A, LKT 2002)
- Main-Taunus-Kreis: 222,4 km²
- Landkreis Mecklenburgische Seenplatte: 5.496 km²;
Nord-Süd-Ausdehnung: 93 km
Ost-West-Ausdehnung: 100 km

Kriterien der Ausgestaltung (3)

Fläche

- Niedersachsen: größter Landkreis Emsland (2880 km²)
Nord-Süd-Ausdehnung: 95 km, Ost-West: 56 km
- Leitbild M-V: 4.000 km²
- Sachsen: 3.000 km²
- S-A: unter 2.500 km²

Kriterien der Ausgestaltung (4)

Fläche

- Präzise rechtliche Maßstäbe fehlen
- Denkbare Kriterien:
 - Überschaubarkeit
 - Erreichbarkeit
 - Partizipationsmöglichkeiten
- Maximale Größen sind kaum feststellbar

Kriterien der Ausgestaltung (5)

Verhältnis zu bisherigen Strukturen

- Grundsatz der Vollfusion
- Vollständige Neuzusammensetzung
- Für beide Varianten Argumente
- Komplexität bei Neuzusammensetzung groß

Kriterien der Ausgestaltung (6)

Rechtsformen

- Samtgemeinde und Einheitsgemeinde
- Weitere Rechtsformen
- Regionalkreise
- Region

Kriterien der Ausgestaltung (7)

Freiwilligkeit

- Ausschließliche Freiwilligkeit
- Freiwilligkeitsphase
 - Klare Anforderungen
 - Zwangsweise Neugestaltung nach Fristablauf
 - Problem der „Übergebliebenen“

Asymmetrische Modelle (1)

- Abweichen von Größenordnungen
- Unterschiede in der Zuständigkeitsordnung
- Beispiel: Region Hannover

Asymmetrische Modelle (2)

Probleme

- Politisch heikel
- Frage der „Gerechtigkeit“ aufgeworfen
- Komplexität zusätzlich erhöht
- Symmetrische Modelle dienen der Reduzierung der politisch denkbaren Optionen

Asymmetrische Modelle (3)

Probleme

- Kommunales Gleichbehandlungsgebot
 - Gleichbehandlung von wesentlich Gleichem
 - Bei Ungleichbehandlung: Begründung erforderlich
- Freiwilligkeit führt zu Asymmetrie
- Frage der Leitbildgerechtigkeit

Bezüge zu anderen Reformvorhaben

- Demografiekonzept und Haushaltskonsolidierung
- Funktionalreform
- Reformen der Behördenstruktur

Politische Konstellationen

- Mecklenburg-Vorpommern:
 - 2007: Klage CDU gegen Kreisreform von SPD/PDS
 - 2010: Kreisreform von CDU/SPD
- Sachsen:
 - Klage der Linkspartei gegen Kreisreform von CDU/SPD
- Thüringen: Widerstand der CDU gegen Gebietsreform

Diskussion (2. Teil)

Cancik (Diskussionsleitung): Vielen Dank auch an Herrn Mehde. Wir haben zwei sehr spannende Beiträge gehört. Ich bedanke mich auch noch einmal bei Herrn Heinig. Ich danke auch für die vorzügliche Aufteilung des Themas. Das ist ja nicht immer leicht, wenn sie zwei Referenten zu einem Thema bitten, dass es zu keinerlei Überschneidungen kommt. Herr Heinig hat es etwas stärker historisch und verfassungsrechtlich aufgezogen, und Herr Mehde, der aus der Fülle seiner gegenwartsbezogenen verwaltungswissenschaftlichen Kenntnis schöpfen konnte, um uns Modelle vorzustellen und verschiedene Kriterien zur Systematisierung zu zeigen. Beide haben, glaube ich, übereinstimmend die eher schwache Prägekraft von inhaltlichen, rechtlichen Standards betont und ich bin sicher, dass wir zu beiden Referaten interessante Fragen haben. Ich darf noch einmal die Bitte an alle Diskutanten wiederholen, dass Sie sich das Mikrofon nehmen und Ihren Namen nennen. Außerdem darf ich um Nachsicht bitten, dass ich viele von Ihnen noch nicht kenne und auch nicht Ihre persönliche Teilnahmehistorie an der Tagung. Wir sind deutlich im Verzug was den Zeitplan angeht, was daran liegt, dass wir verspätet begonnen haben, was wiederum ein gutes Zeichen war, weil die vorigen Diskussionen schon so reich waren. Wir müssen natürlich versuchen, den Zeitplan ein bisschen einzufangen. Mein Vorschlag wäre daher, dass wir uns ca. 15-20 Minuten geben. Dementsprechend die Bitte an die Diskutanten, knappe und präzise Fragen zu stellen. Ich würde vielleicht sogar dazu neigen, diese zu sammeln. Wer möchte den Anfang machen? Herr Erdmann, bitteschön.

Erdmann (Nds. Wirtschaftsministerium): Sie haben davon gesprochen, es hätte eine soziokulturelle Veränderung gegeben hin zum Primat, so haben Sie es genannt, ökonomischer Steuerung, da haben Sie die Haushaltssteuerung gemeint. Ich glaube viel wichtiger, Frau Cancik, sind Gründe des Gemeinwohls ökonomischer Notwendigkeit. In Niedersachsen ist der zweitgrößte Arbeitgeber der Hamburger Hafen. Im Verhältnis Wolfsburg/Helmstedt haben wir eine ganz große Disparität und sind einfach nicht die wirtschaftliche Entwicklung. Zwei Worte zu Wolfsburg/Helmstedt: auf der einen Seite

Braunkohle geht runter, auf der anderen Seite, zum Glück für alle, in Wolfsburg wird VW immer stärker. Ist das nicht das materielle entscheidende Kriterium?

Cancik: Ich schaue in die Runde, ob es weitere Fragen gibt? Wenn das nicht der Fall ist, dann darf natürlich auch sofort geantwortet werden.

Heinig: Ich will gar nicht in Abrede stellen, dass es jeweils ganz sachlich begründbare Anlässe und Bedürfnisse für solche Reformvorhaben gibt. Ich wollte nur darauf hinweisen, dass wir ein anderes verwaltungskulturelles Umfeld haben, also das gesellschafts-politische Großklima ein anderes ist. Das prägt dann, glaube ich, auch die Debatten und das was sozusagen an Protestpotential jeweils vorhanden ist. Wenn der Innenminister sagt, der Bürger will heute bloß kostengünstige und qualitative Daseinsvorsorge haben und der Träger sei ihm egal, dann bin ich doch etwas skeptisch und glaube, nein, wir haben auch einen Kontext solcher Reformvorhaben. Jürgen Habermas würde von der ökonomischen Kolonisierung aller Lebenswelten sprechen. Ich muss mir das nicht zu eigen machen, aber das spricht schon dafür, dass auch nach wie vor ein ziemliches Pro-testpotential ist und dafür muss man nicht zu den Propheten gehören, die überall den Neoliberalismus sehen und diesen bekämpfen, da wäre ich der völlig Falsche. Solche Reformvorhaben in ihrem gesellschaftlichen, kulturellen Großkontext zu verorten, scheint mir jenseits der völlig berechtigten, ganz sachlichen Analyse, wo läuft was gut und wo schlecht, doch wissenschaftlich ertragreich und auch für den Beratungsprozess nicht ganz unwichtig.

Cancik: Vielen Dank. Ich gucke weiter in die Runde. Ja, Herr Hartmann, gerne.

Hartmann (Universität Osnabrück): Ich würde gerne eine Frage stellen, die an beide Referenten gerichtet ist. In beiden Vorträgen kam die Unterscheidung von „freiwilligen“ und „erzwungenen“ Zusammenschlüssen vor. Dem lag unausgesprochen wohl ein bestimmtes Verständnis zugrunde, woran eigentlich zu erkennen ist, ob ein Zusammen-schluss freiwillig oder erzwungen erfolgt: Wenn ein Zusammenschluss „top down“ ge-schieht, von oben nach unten, dann erfolgt er erzwungen. Wenn er dagegen „bottom up“ geschieht, von unten nach oben, dann erfolgt er freiwillig. Für diese Unterscheidung

ließe sich zum Beispiel an die Handlungsformen anknüpfen: Zusammenschlüsse, die das Land per Gesetz vorschreibt, sind erzwungen, was die beteiligten kommunalen Akteure per Vertrag verabreden, geschieht dagegen freiwillig.

Vor diesem Hintergrund würde ich gerne fragen wollen, ob dieses etwas formale Verständnis dadurch unter Druck gerät, dass die Kommunen so sehr in Finanznot geraten, dass es – wie ein Vorredner heute Morgen berichtete – überhaupt keine freie Spitze mehr gibt. Stattdessen existieren Anreizstrukturen finanzieller Art. Können wir, wenn Kommunen den Zusammenschluss aus finanzieller Not verabreden, davon sprechen, dass das eine freiwillige Form des Zusammenschlusses ist oder müssen wir da vielleicht sogar sagen, der Zusammenschluss ist in gewisser Weise erzwungen, damit wir die Schutzmechanismen, die mit erzwungenen Zusammenschlüssen sonst einhergehen, zum Einsatz bringen können?

Mehde: Ich gebe Ihnen völlig Recht. Was daran noch freiwillig ist, kann man durchaus in Frage stellen. Auf der anderen Seite haben wir natürlich schon Fälle, bei denen man sagen kann, eigentlich müsste man sich vermutlich unter diesen Rettungsschirm begeben, aber man tut es aus den Überlegungen heraus nicht. Und in dem Augenblick, in dem man noch die Möglichkeit hat, Nein zu sagen, ist es natürlich in gewisser Weise noch etwas Freiwilliges. Und ich glaube, es ist auch durchaus ein Unterschied für die Diskussion über solche Fusionsvorhaben, ob tatsächlich in der Gemeinschaft selbst eine solche Analyse stattfindet, dass es nicht mehr weitergeht oder ob man sagen kann, das ist von außen aufgezwungen. Insofern glaube ich, ist diese Unterscheidung durchaus noch berechtigt und es ist keine reine Formalie.

Heinig: Ja, das erinnert einen schon an die philosophischen Debatten über die wahre Freiheit und die freie Freiheit und die gebundene Freiheit oder Determinismus und Freiheit und ich glaube, das führt alles nicht weiter. Zunächst einmal die interessante Beobachtung, die ich nochmal wiederholen möchte, die Handlungsform ist das Gesetz, das zuständige Organ ist der Landesgesetzgeber. Egal, ob freiwillig oder nicht freiwillig. Das, was wir sonst haben, dass im Vertrag kein Unrecht geschehen kann, das taucht hier gar nicht auf, sondern nur formgebunden. Wenn wir uns die Debatte von heute Vormittag nochmal näher anschauen, dann merkt man auch den heimlichen Sinn des Ganzen:

dass wir auch bei freiwilligen Zusammenschlüssen nochmal ein Korrektiv im Hinblick auf das – wie auch immer zu fassende – Gemeinwohl brauchen, damit keine Lösung zu Lasten Dritter erfolgt. Das scheint mir da ganz klug konstruiert zu sein und ansonsten würde ich das ganz formal an der Stelle sehen. Die Kategorie des unverdienten Schicksals gibt es da nicht. Freiwillig heißt, man hat sich in eine bestimmte Haushaltslage eben auch hineinbegeben, weil die Bevölkerung nicht genug Nachwuchs erzeugt hat, weil die eben nicht mehr im Ostharz leben wollen. All diese Schicksalsschläge sind diesen Gebietskörperschaften zuzurechnen. Da können Sie nicht sagen, das ist erzwungen. Erzwungen ist, wenn gegen den erklärten Willen des zuständigen Organs der Gesetzgeber die Neugliederung anordnet. Das ist erzwungen. Und sobald das Einverständnis erklärt wird, ist es freiwillig. Aus welchen Motiven heraus, ist – glaube ich – für diese Kategorie völlig unerheblich. Ein erhöhter kommunalrechtlicher verfassungsrechtlicher Schutzbedarf gilt nur für in diesem Sinne in formaler Hinsicht Erzwungene, unabhängig davon, wie groß die Not ist, die zu dieser freiwilligen Entscheidung verhelfen will. Sonst kommt man in eine paternalistische Grundkonstellation rein, dass man die Kommune vor sich selbst in ihrer Autonomie bewahren muss, um ihrer Autonomie willen, und das weiß Vater Staat genau, wie das geht, oder der Bundesgerichtshof, wie weise er sonst auch immer judiziert hat. Diese paternalistischen Übergriffe will die Selbstverwaltungsgarantie gerade verhindern. Deshalb möchte ich Sie ungern mit den Kategorien wahre Freiheit/falsche Freiheit sozusagen aushebeln.

Cancik: Vielen Dank. Wenn ich richtig beobachtet habe, haben Sie sich gemeldet?

Rüngeling (Gemeinde Scheden): Ich bin Bürgermeisterin und stehe auf zu der Frage dieser angeblichen Freiheit/freiwilligen Fusion. Ist es denn da eigentlich noch verfassungskonform? Die Vertragsmäßigkeit der Fusion ist ja noch freiwillig, aber sie wird dadurch erzwungen, dass man in das Gesetz bei der Entschuldungshilfe geschrieben hat, dass jede Eigenentschuldung im nächsten Jahr erfolgen muss, dass ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden muss und bei einer Fusion zu einer anderen Gebietskörperschaft erst im fünften darauffolgenden Jahr. Ich finde, dass da diese Freiwilligkeit wieder unterbunden wird, dass man also eben nicht handeln kann wie man möchte. Wie sieht das da mit der verfassungskonformen Situation aus?

Cancik: Vielen Dank. Ich sehe noch eine Meldung hier vorne. Geht es auch um das Freiwilligkeitsthema? Dann nehmen wir das doch zusammen, bitteschön.

Kleene (Gemeinde Vrees): Ich habe in den Beiträge den Eindruck gewonnen, auch denen der Professoren, dass immer, wenn eine Gemeinde wirtschaftliche Probleme hat oder finanziell am Ende ist, eine Fusion allheilbringend ist und man nur fusionieren muss und alles läuft hinterher wieder. Dann kommen die 75% Entschuldung und wenn dann finanziell wieder alles finanziell am Ende ist, dann nimmt man die nächstgrößere Fusion wieder mit 75% Entschuldung. Ich denke, man muss zumindest auch mal im Auge haben, dass hier politisch Handelnde am Werk sind, die erkennen müssen, wie viel Einkommen ich habe und wie viel ich ausgeben kann. Und auch das muss in ein Verhältnis zueinander gebracht werden. Ich habe großes Verständnis dafür, wenn man immer wieder die Wähler für sich gewinnen will und das kann man am besten mit zwei Schwimmbädern, anstatt mit einem. Ich denke, auch da muss man mal kritisch nachhaken, auch von Seiten der Professoren, inwiefern das maßgebend ist für die Verschuldung von Kommunen. Im Übrigen hat das meines Erachtens nichts damit zu tun, wie groß eine Verwaltungseinheit ist. Wir haben Städte, die sind hochverschuldet, wir haben Städte, die sind gesund und wir haben ganz kleine Gemeinden, die sind gesund, und auch welche, denen es schlecht geht. Ich denke, das ist in Teilen hier vergessen worden. Sicher gibt es hier und da Strukturprobleme, die man versuchen muss in den Griff zu bekommen, auch mit der nächsthöheren Einheit, mit der Landespolitik, mit der Bundespolitik, die auch zum Teil mit im Boot sein müssen, aber letztendlich sind die Verantwortlichen vor Ort, die handelnden Politiker auch verantwortlich für das, was da passiert.

Cancik: Vielen Dank. Ich schaue nochmal in die Runde. Dann sind Sie anscheinend mit der Antwort dran.

Heinig: Wer kann da widersprechen? Das war einfach nur dem Umstand geschuldet, dass das heute vorgegebene Thema des Symposiums „Grundfragen kommunaler Gebietsreformen“ war und der Auftrag der Veranstalter nicht war, wie kommt es zu ver-

schuldeten Gemeinden und wer ist dafür verantwortlich, sondern wie passt das in dieses Thema der Fusionen hinein. Tatsächlich bildet das, was ich gelesen habe, genau das ab, was Sie auch gerade beschrieben haben. Das ist aber, glaube ich, in der Wissenschaft auch präsent, im Kommunalrecht sehr präsent. Das ist ein ausgesprochen heterogenes Thema in der Frage, wem es gut geht, wem es schlecht geht. Das ist keine ausschließliche Frage der Größe, sondern von einer Fülle von Faktoren abhängig. Das spricht ja auch gerade dafür, dass man jetzt auch keine flächendeckende Kommunalgebietsreform angeht, und meint, in Hannover irgendeinen Masterplan entwickeln zu können, wie man für alle Regionen einheitlich die Leistungskraft und die Handlungsstärke der Kommunen stärken kann, sondern sehr differenziert regionale, lokale Besonderheiten mit in den Blick nehmen muss.

Zweite Frage: Ist das eigentlich zulässig, solche ganz gezielten Anreize für Fusionen zu geben? Ich sehe da gar keine verfassungsrechtlichen Hindernisse in diesem Fall. Wir bewegen uns, wenn der Staat zuschießt, doch eher in einer Situation der Leistungsbeziehung und nicht der Eingriffsbeziehung. Wenn der Staat hier unterstützend tätig wird, ist er nicht in der Situation der Freiheitsbeschneidung, sondern der Förderung. Insofern bewegen wir uns im Bereich des Leistungsrechts und Subventionsrechts. Diese Kategorien greifen stärker, als die der Eingriffsverwaltung. Wenn man sich dann nochmal die Zahlen vor Augen führt, die heute Vormittag präsentiert wurden, dann zeigt das, dass der Gesetzgeber bisher sehr maßvoll agiert hat. Wenn es tatsächlich stimmt, dass aus den Zukunftsvertragsmitteln 80% in die Eigenschuldtilgung gegangen sind, und es nur bei 20% zu einer Kredittilgung im Zusammenhang mit Fusionen gekommen ist, dann zeigt das auch, dass es ein relativ maßvoller Fusionsanreiz ist, den der Gesetzgeber gesetzt hat.

Mehde: Ja, ich kann uneingeschränkt zustimmen. Ich sehe beim besten Willen keine Probleme der Verfassungskonformität dieser unterschiedlichen Behandlungen von Fusionen und Eigenentschuldung. Man darf nicht vergessen, Fusionen würden gar nicht innerhalb eines Jahres in Kraft treten können, man müsste bis zu einem bestimmten Zeitpunkt verbindlich seine Bereitschaft erklären und dann muss der Gesetzgeber handeln. Also insofern ist es weniger eine Frist, die der Gesetzgeber den Kommunen gegeben hat, als vielmehr eine Frist, die der Gesetzgeber sich selbst gegeben hat, um diese

Vorhaben tatsächlich dann umzusetzen. Es gibt sehr unterschiedliche Arten mit Strukturproblemen umzugehen, insofern sind auch Ungleichbehandlungen sicher kein Problem. Ein Eingriff ist es ohnehin nicht, wenn man einen Anreiz setzt oder wenn man Geld für einen bestimmten Zweck zur Verfügung stellt.

Zum Thema „Fusionen sind kein Allheilmittel“: Das ist eine Selbstverständlichkeit, das bedarf gar keiner Erwähnung. Natürlich gibt es Fusionen, die furchtbar gescheitert sind und es gibt sehr erfolgreiche Modelle. Zu sagen, man könnte alle Probleme so lösen, wäre von vornherein falsch. Die Frage stellt sich aber, ob es möglicherweise ein Beitrag sein kann, um bestimmte Strukturprobleme zu lösen. Das muss man dann wirklich im Detail darlegen. Und auch da gibt es selbstverständlich keine Gewissheiten, sondern nur Plausibilitäten. Man muss eine sorgfältige Problemanalyse machen und sich überlegen, ob das Problem durch solche Fusionsvorhaben möglicherweise zu bekämpfen ist und dann kann man nach einer politischen Entscheidung, nach einer demokratischen Entscheidung des Parlaments, versuchen, diesen Weg zu gehen. Aber es ist in keiner Weise damit verbunden, dass man sagt, es sind alle Probleme automatisch gelöst und umgekehrt ist es auch nicht so, dass damit gesagt würde, für die Fusionspartner besteht damit von vornherein gar keine Verantwortlichkeit mehr für die Situation, in der sie dort sind. Ich denke allerdings auch, dass wir nicht sehr viel weiter kommen, wenn wir uns überlegen, wer eigentlich schuld an solch einer Misere ist, weil wir mit jedem Einzelfall sehr lange darüber diskutieren könnten. Das ist im Einzelfall natürlich sehr schwer, weil man auf jeder Seite vermutlich sehr gute Argumente hat. Im Zweifelsfall ist es immer zu wenig Geld, was das Land überweist. Umgekehrt ist es immer eine Kommune, die ihr Leistungsportfolio zu großzügig ausgestaltet. Zu sagen, dass da eine wissenschaftliche Wahrheit gefunden werden könnte, ist, glaube ich, von vornherein falsch. Je länger diese Kommunen existieren, wird es auch immer schwieriger, weil natürlich dann irgendwann auch die Zinsbelastung hinzukommt. Irgendwann ist man dann in einer Situation, wo die freien Spitzen schon gar nicht mehr mangels Landeszuschüssen und mangels des kommunalen Finanzausgleichs gering werden, sondern weil man so viel für Zinsen ausgibt, dass man die freien Spitzen auf die Art und Weise schon überhaupt gar nicht mehr nutzen kann. Insofern ist es extrem schwierig, sich auf so eine Diskussion einzulassen und ich würde deshalb immer davon sprechen, dass eine Problemanalyse stattfinden muss. Es muss geguckt werden, ob die Strukturen von der Idee

her leistungsfähig sind. Wenn man dann zu dem Ergebnis kommt, nein, sie sind es nicht, hat das nichts mit Verschulden oder Verantwortung zu tun. Jedenfalls nicht automatisch.

Cancik: Ja, ich gucke nochmal in die Runde. Dann würde ich vorschlagen, dass wir uns nochmal herzlich bedanken bei den beiden Referenten. Ich danke Ihnen für die Diskussteilnahme. Sie kennen das Programm hier, es ist hart, es geht direkt über in den nächsten Programmpunkt, nämlich zur Podiumsdiskussion. Wir machen einen kleinen Personenwechsel, Sie dürfen solange Luft holen und dann machen wir hier in neuer Runde weiter.

Kommunale Gebietsreform aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände

Professor Dr. Hubert Meyer

I. Die Not der Veranstalter mit dem Thema

Das Vorbereiten verwaltungswissenschaftlicher Fachtagungen ist im Kern ein Geschäft für Spieler und Spekulanten. Man plant einen langen Zeitraum im Voraus, untersucht potentielle Themen auf ihre Werthaltigkeit und hofft darauf, dass die Politik für die richtige Konjunktur sorgt, damit das erwählte Thema zum Zeitpunkt der Tagung hoch im Kurs steht. Bei manchen Themen braucht man Geduld, eine Tugend, die an der Börse und in der Politik wenig verbreitet ist. Aber irgendwann muss das Thema ja „laufen“. Und so kann man die Überlegungen der Veranstalter der 24. Bad Iburger Gespräche schon verstehen.

Angesichts der im Januar 2013 stattfindenden Landtagswahl gab es nur zwei Blätter, auf die man setzen konnte. Die Landesregierung konnte bestätigt oder abgewählt werden. Die CDU/FDP-Landesregierung während der 16. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages hat stets den Grundsatz der Freiwilligkeit des Zusammenschlusses von Gebietskörperschaften betont. Stimulierende Wirkung sollte der sogenannte Zukunftsvertrag entfalten, der im Jahr 2009 zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden geschlossen wurde. Und der Zukunftsvertrag sorgte für Umsatz. Das ursprünglich in Aussicht gestellte Geld von etwa 1,2 Milliarden Euro reichte nicht aus, um die große Nachfrage zu befriedigen. Allerdings scheute die Mehrzahl der Mitglieder das große Risiko und daddelte lieber für sich allein. Der Löwenanteil des Geldes fließt in die sogenannte Eigenentschuldung finanziell stark belasteter Kommunen. Der ursprüngliche Anreiz zur freiwilligen Fusion mittels der Entschuldung wurde nur an wenigen Tischen angenommen.

Zu groß offenbar die Sorge, nicht alle Karten selber in der Hand zu behalten. Wie gehört hat es einige Fusionsfälle im gemeindlichen Bereich, einige Umwandlungen von

Samtgemeinden in Einheitsgemeinden und vor wenigen Wochen immerhin den Beschluss der Kreistage in den Landkreisen Göttingen und Osterode am Harz für eine Fusion zum 1. November 2016 gegeben. Dort übrigens spielte zunächst ein Dritter mit, über den spekuliert wird, ob er aus Sorge um das eigene Wohl vorzeitig aus der Pokerrunde ausstieg oder von Beginn an geblufft hat.

Der vormaligen Landesregierung reichte dies offenbar nicht. Sie wollte nach eigenen Ansagen den Einsatz in dieser Legislaturperiode erhöhen. Dem diene offenbar die Einschaltung eines berühmten Croupiers, der das Feld schon einmal neu vorsortierte. In seiner Spielanleitung, die er heute hier vorstellte, identifizierte er „Räume mit Stabilisierungsbedarf“, zu denen er 19 der 38 Landkreise und 4 der 8 kreisfreien Städte rechnete. Er erachtete im Ergebnis „punktuelle Anpassungen und selektive Gebietsreformen“ für unausweichlich.

Die damalige Opposition bot das offenbar noch sichere Blatt für unsere Veranstalter. Sie sprach von Arbeitsverweigerung der Landesregierung und verlangte die Vorlage seit Jahren überfälliger Konzepte. Möglichweise zum eigenen Erschrecken musste sie aber ab Februar 2013 die Karten selber mischen und die Mitspieler einladen. Schon die Koalitionsvereinbarung aus dem Februar 2013 gibt sich bezüglich des Themas Gebietsreform beredt wortkarg. Vor kurzem wurde die Landesregierung deutlicher. Auf eine parlamentarische Anfrage, ob die Landesregierung ein neues kommunales Leitbild plane, antwortete Innenminister Boris Pistorius mit Datum vom 27. September 2013, die Landesregierung unterstütze freiwillige, d. h. „von unten“ initiierte kommunale Zusammenschlüsse. „Von oben“ verordnete Zusammenschlüsse gegen den Willen von Kommunen lehne sie ab.

Zudem sei die Landesregierung der Überzeugung, dass die kommunalen Strukturen im Lande keiner generellen Neuordnung bedürften. Soweit einzelne Zusammenschlüsse von Gemeinden und Landkreisen zweckmäßig seien und von allen beteiligten Kommunen getragen würden, stehe dem das grundsätzlich fortgeltende Leitbild der letzten umfassenden kommunalen Verwaltungs- und Gebietsreform nicht entgegen. Die Landesregierung halte es deshalb nicht für erforderlich, das gesetzgeberische Leitbild der 1970er Jahre jetzt zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Er hat dies hier heute ausführlich dargelegt.

Eine Trumpfkarte für die Veranstalter der Tagung sieht anders aus. Diese aber sind klug und erfahren, schließlich haben sie allein in dieser Reihe nunmehr zwei Dutzend solcher Veranstaltungen mit großem Erfolg absolviert. Wenn (angeblich?) im politischen Raum niemand eine Gebietsreform möchte, kann man ja den Appetit anregen und aufzeigen lassen, was man alles tun könnte, das haben Prof. Mehde und Prof. Heinig übernommen. Und schließlich ist es nicht die dümmste Idee, die Betroffenen selber, die Opfer einer Gebietsreform zu fragen, ob sie gar eigene Vorstellungen über ihr künftiges Schicksal entwickeln möchten. Dieses Stadium haben wir nun erreicht. Die drei nächsten Referenten allerdings werden sorgfältig abwägen, ob sie lieber den Erwartungen der Veranstalter nach kernigen Thesen oder den Erwartungen der Mitglieder entsprechen, von denen viele zwar gebannt der Diskussion zusehen, aber keineswegs selber aktiv in solche einbezogen werden möchten.

II. Diskussionen auf der Kreisebene

Vor welchen Herausforderungen also stehen die niedersächsischen Landkreise und die Region Hannover? Ge- oder verbieten diese eine Gebietsreform auf der Kreisebene? Ein Indiz für eine kritische Selbstreflektion bilden nicht nur die Fusionsbeschlüsse der Landkreise Göttingen und Osterode am Harz. Mindestens an drei weiteren Stellen des Landes gibt es konkrete Diskussionen:

- Die äußerst angespannte finanzielle Situation des Landkreises Helmstedt und der Mehrzahl seiner kreisangehörigen Gemeinden einerseits, die äußerst günstige finanzielle Situation der der abundanten benachbarten kreisfreien Stadt Wolfsburg bildet den Hintergrund der dortigen Gespräche. Die zunächst erwogene Fusion aller Gemeinden des Landkreises Helmstedt mit der Stadt Wolfsburg wird nach dem Aufzeigen der damit verbundenen verfassungsrechtlichen Risiken¹ erfreulicher Weise nicht weiter verfolgt. Die durch erste Beschlüsse des Kreistages bzw. des Stadtrates untersetzte Bildung eines gemeinsamen Gemeindeverbandes mit

¹ Vgl. dazu das Gutachten von *Hagebölling / Mehde*, Zu den rechtlichen Aspekten einer Fusion des Landkreises Helmstedt mit der Stadt Wolfsburg zu einer kreisfreien Stadt Wolfsburg auf freiwilliger Basis und den einer solchen Fusion nahe kommenden Lösungen, Februar 2013.

einem Sonderstatus für die Stadt Wolfsburg scheint ins Stocken, geraten zu sein. Überraschen muss allerdings, aus welchem Grund. Dem Vernehmen nach hat das Innenministerium unter Hinweis auf Stimmen aus dem Braunschweiger Raum wegen möglicher Ungleichgewichte verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet. Dies überrascht vom Zeitpunkt der Aussage ebenso wie vom Inhalt und bedarf näherer Aufklärung.

- Anders stellt sich die finanzielle Situation zweier Partner im Nordwesten dar. Dort ist der Landkreis weder reich noch notleidend, die kreisfreie Stadt allerdings schon in einer finanziellen Klemme. Am 31. Oktober 2013 ist das Gutachten der KGST zur Prüfung einer möglichen Fusion des Landkreises Friesland und der Stadt Wilhelmshaven² vorgestellt worden. Es kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, „...*dass für beide Kommunen die größten Effekte dadurch erreicht werden könnten, wenn die Stadt Wilhelmshaven ihre Kreisfreiheit aufgeben und ergänzend die interkommunale Zusammenarbeit zwischen der Stadt Wilhelmshaven und dem Landkreis Friesland in ausgewählten Handlungsfeldern deutlich intensivieren würde.*“

Es folgt ein (mutiger) Hinweis auf die zu erwartende Entschuldungshilfe des Landes und zu erzielende Synergieeffekte. In der Stadt Wilhelmshaven indes scheint der Mut bereits wieder zu erlahmen.

- Neue Bewegung am westlichen Rand des Braunschweiger Landes hat der Beschluss des Landkreises Peine von Ende September erbracht, unter Ausnutzen der von § 80 Abs. 3 Satz 1 NKomVG eröffneten Möglichkeit die Amtszeit des Landrates um zwei Jahre zu verlängern.³ Der Beschluss ist nicht auf bestimmte Partner für Fusionsvorhaben konkretisiert. Realistisch dürfte einer „Braunschweiger Lösung“ unter Einbeziehen von Salzgitter und/oder Wolfenbüttel oder

² KGSt, Kooperation zwischen der Stadt Wilhelmshaven und dem Landkreis Friesland, Köln, 28. Oktober 2013, Manuskript

³ Vgl. Hildesheimer Allgemeine Zeitung vom 24.10.2013; Peiner Allgemeine vom 25.10.2013.

aber eine alte Landes- und Bezirksgrenzen überschreitende Fusion mit dem Landkreis Hildesheim in Betracht kommen. Interessant ist nicht nur die Ergebnisoffenheit dieses Prozesses, sondern auch der Umstand, dass der Landkreis Peine zwar der flächenkleinste Landkreis Niedersachsens ist, aber nicht durch akute Finanzzwänge in Fusionsgespräche "gedrängt" wurde.

III. Ansatzpunkte für eine Gebietsreform

Welche realistischen Ansatzpunkte für eine Gebietsreformdiskussion auf der Kreisebene gibt es? Ich nenne vier Stichworte, die in Niedersachsen unterschiedliches Gewicht haben.

Stadt-Umland-Konflikte

In vielen Bundesländern bilden Stadt-Umland-Konflikte den Anlass für Gebietsreformdiskussionen. In Niedersachsen spielt das kaum noch eine Rolle. Dieser Gesichtspunkt war die maßgebliche Triebfeder für die Bildung der Region Hannover.⁴ Vergleichbare Konstellationen finden sich in Niedersachsen an anderer Stelle nicht. Auch die derzeitige Diskussion zwischen der Stadt Wolfsburg und dem Landkreis Helmstedt ist deutlich anders gelagert. Sofern es um objektiv nachvollziehbare Kriterien geht, scheint im Vordergrund der Flächenbedarf der Stadt Wolfsburg zu stehen. Dem kann, muss und sollte man aber nicht mit Gebietsreformen begegnen.

Finanzielle Einsparungen

Finanzielle Einsparungen sind ein ernstzunehmendes Argument in jeder Diskussion. Im Hinblick auf Gebietsreformüberlegungen bilden gerade erwartete Einsparungen aber den ärgerlichsten Umstand. Befürworter einer Reform errechnen regelmäßig, oftmals gestützt auf gutachterliche Untersuchungen, Synergieeffekte und Einsparpotenziale, die es Reformgegner nahezu unmöglich machen, einem solchen Vorhaben zu widerspre-

⁴ Vgl. dazu die Beiträge von *Albers*, NdsVBl. 2001, 249 ff.; *Priebs*, DÖV 2002, 144 ff.; *Arndt/Priebs*, NdsVBl. 2004, 201 ff.

chen. Leider klaffen die Prognosen und die Realität in aller Regel drastisch auseinander. Wie das Beispiel Wilhelmshaven/Friesland aktuell veranschaulicht sind zudem manche Annahmen schon im Zeitpunkt der Präsentation durch geplante Änderungen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes obsolet. Die grundlegende Kritik an der Verfassungsrechtsprechung besteht darin, unkritisch solche Prognose-Entscheidungen zu akzeptieren, so abenteuerlich sie auch sein mögen.⁵

Ein beeindruckendes Beispiel für dieses Phänomen ist die im Jahr 2011 umgesetzte Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern.⁶ 84 Millionen Euro pro Jahr sollte die Gebietsreform einsparen. Zwei Jahre später vermag nicht einer der sechs Landkreise einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die kreisfreie Landeshauptstadt Schwerin und der Landkreis Vorpommern-Greifswald werden von „beratenden Beauftragten“, auf Deutsch Sparkommissaren der Landesregierung, maßgeblich geführt. Die Gebietsreform kann eine strukturell gesicherte Finanzausstattung der Kreisebene nicht ersetzen. Die zu erzielenden Synergieeffekte rechtfertigen aus sich heraus eine Gebietsreform in der Regel nicht.

Demografische Entwicklung

Anlass zum Handeln kann die demografische Entwicklung bieten. Insbesondere wenn in einzelnen Landesteilen die Bevölkerungsentwicklung sich unterschiedlich darstellt und einzelne Gebietskörperschaften so viele Einwohner verlieren, dass die bisherigen Verwaltungsstrukturen ineffizient werden, kann die Demografie ein Anlass sein, über Veränderungen nachzudenken. Jede Verwaltung benötigt eine bestimmte „Grundausstattung“. Sinkt die zu betreuende Einwohnerzahl, lässt sich die Grundausstattung an Verwaltungspersonal und Ressourcen nicht in gleichem Maße zurückfahren.

Fachliche Qualität der Arbeit - Leistungsfähigkeit

Eng mit dem zuletzt genannten Aspekt zusammen hängt das meines Erachtens wichtigste Argument. Es besteht in der Sicherung einer fachlich qualifizierten Arbeit der jewei-

⁵ Vgl. dazu ausführlich *Meyer*, NVwZ 2013, 1177, 1183.

⁶ Zur Vorgeschichte vgl. *Meyer*, Der Landkreis 2008, 629 ff.

ligen Gebietskörperschaften. Dies setzt eine solche Größe voraus, die ein Vorhalten des notwendigen Know-hows in allen relevanten Bereichen der Verwaltung erlaubt. Damit wird nicht ausgeschlossen, für einzelne Fachaufgaben auch kreisübergreifend interkommunale Lösungen anzustreben. Die Anzahl der interkommunalen Zusammenarbeit kann aber kein Indiz für fehlende eigene Leistungsfähigkeit darstellen.

Wie ist nun die Situation in Niedersachsen? Selbstverständlich ist es so, dass einzelne größere Verwaltungseinheiten allein aufgrund der vorhandenen personellen Ressourcen und damit verbundenen Sachkompetenz darüber nachdenken können, die eine oder andere Aufgaben zusätzlich zu übernehmen. Aber eines bleibt festzuhalten: Nicht eine der diskutierten Aufgabenübertragungen im Zuge der Funktionalreformdiskussion der 16. Wahlperiode ist an der fehlenden Leistungsfähigkeit der Kreisebene gescheitert. Nicht eine. Maßgeblich war allein der fehlende politische Wille zur Aufgabenübertragung.

IV. Position des NLT

Der NLT hat bereits im März 2007 in der sogenannten Göttinger Erklärung⁷ seine Position zur Verwaltungsreformdiskussion in Niedersachsen einstimmig verabschiedet. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Landtagswahl haben die Gremien des NLT im Herbst 2012 eine „Hannoveraner Position“⁸ zur aktuellen Situation zur Verwaltungsreform in komprimierter Form beschlossen und bekräftigt, dass die Göttinger Erklärung aus dem 2007 im Grundsatz unvermindert fort gilt.

Im Kern bedeutet dies: Der Niedersächsische Landkreistag und seine Mitglieder verschließen sich nicht einer Diskussion über punktuelle Anpassungen der Kreisstrukturen. Reformen sind jedoch kein Selbstzweck. Die Landkreise in Niedersachsen entsprechen im Durchschnitt nach ihrer Einwohnerzahl und Flächengröße mindestens den Einwohnern und Flächengrößen der Landkreise in anderen Bundesländern.⁹ Zuzugeben ist allerdings die ungewöhnliche Spreizung zwischen dem größten „Landkreis“, nämlich der

⁷ Vgl. NLT-Information 2007, 90 f.

⁸ Vgl. NLT-Information 2012, 176.

⁹ Vgl. Deutscher Landkreistag, Von der Mecklenburgischen Seenplatte bis zum Main-Taunus-Kreis, Berlin 2012.

Region Hannover mit über 1,1 Millionen Einwohnern, und den beiden einwohner-schwächsten Landkreisen in Deutschland, nämlich Lüchow-Dannenberg und Wittmund.

Der Niedersächsische Landkreistag hat in seiner Göttinger Erklärung definiert, wo er für sich die Herausforderungen der Zukunft für die Kreisebene sieht: Die niedersächsi-schen Landkreise sehen sich

- als Kompetenzzentren für Soziales,
- als Kompetenzzentren für Jugendhilfe,
- als Kompetenzzentren für Schulen,
- als Kompetenzzentren für die Entwicklung des ländlichen Raumes.

Gerade im Hinblick auf die letzte Forderung will ich zur Vermeidung jedweder Miss-verständnisse hinzufügen, dass damit kein Alleinvertretungsanspruch verbunden ist. Gute Kreisverwaltungen verstehen dies als Aufgaben, die in engem Schulterschluss mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wahrzunehmen sind.

In allen genannten Bereichen bieten sich Ansatzpunkte für das Land Niedersachsen, seine Zuständigkeiten auf Optimierungspotenziale zu überprüfen. Es gibt sie. Als aktu-elles Beispiel verweise ich auf die Kataster- und Vermessungsämter, die im Jahr 2014 aus den bestehenden Strukturen des LGLN herausgelöst werden sollen und mit ihren insgesamt 53 Dienststellen neu aufgestellt werden müssen. Generell gilt für Funktional-reformen auf der Kreisebene, dass ihr Gelingen vom politischen Willen und dem konse-quenten Handeln des Landes abhängt; entscheidend kommt es auf den Ministerpräsi-denten und die Staatskanzlei an.¹⁰ Die Umsetzung einer neuen oder die Optimierung einer bestehenden Aufgabenzuordnung ist in vielen Fällen hingegen nicht abhängig von der Größe der Landkreise. Wenn es aber so sein sollte, werden sich die Landkreise einer solchen Diskussion nicht verschließen.

Es bleibt aber bei den verfassungsrechtlichen Leitplanken:

- Landkreise müssen ihren Aufgaben als maßgeblich durch das Ehrenamt mitge-prägte Selbstverwaltungskörperschaften in überschaubaren Strukturen wahr-

¹⁰ Umfassend zu den Gebiets- und Funktionalreformen des letzten Jahrzehnts im bundesweiten Überblick Meyer, ZG 2013, 264 ff., insb. 289 f.

nehmen können. Dies hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2007 verdeutlicht und im Jahr 2010 bestätigt.

- Und Gebietsreformen sind ausschließlich aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig. Wenn der zuständige Landesgesetzgeber entsprechende Vorschläge unterbreitet, wird der NLT diese konstruktiv prüfen und die Umsetzung entsprechend begleiten. Die strukturpolitische Verantwortung für diese Aufgabe aber obliegt dem Landesgesetzgeber.

V. Fazit

Wenn einzelne Landkreise in Sorge um die Zukunftsfähigkeit ihrer Gebietsstrukturen sich selber auf den Weg machen, ist dies anerkennenswert und wird seitens des Verbandes konstruktiv begleitet, wenn die in der Göttinger Erklärung geschilderten Prämissen eingehalten werden. Göttingen und Osterode bieten hierfür ein gutes Beispiel.

Ob es ausschließlich bei der Freiwilligkeit verbleiben kann, ist eine Frage, die in die politische Verantwortung des Landesgesetzgebers fällt. Was wir uns wünschen ist aber ein stärkeres Engagement des Landes bei der Begleitung freiwilliger Bemühungen. Dies gilt auch und insbesondere nach Auslaufen des sog. Zukunftsvertrages. Dabei geht es nicht nur, aber durchaus auch um finanzielle Anreize. Hilfreich wären klare Ansagen des Landes, welche Modelle aus ihrer Sicht verfassungsrechtlich möglich und landespolitisch gewollt sind.

Jedenfalls eine negative Grenzziehung scheint nicht nur wünschenswert, sondern notwendig. Dies gilt beispielsweise für die immer wieder angefachte Diskussion um eine Großregion Braunschweig, die an den hier skizzierten Maßstäben verfassungsrechtlich zwingend scheitern müsste, vor Ort aber viel Kraft bindet. Hilfreich wäre jedenfalls unter den Spielregeln der alten Landesregierung auch eine konkretisierende Äußerung zu den Erwägungen des damaligen Gutachters gewesen. Teilt eine Landesregierung die Einschätzung zum Handlungsbedarf in dem dort vorgetragenen Umfang oder gibt es Priorisierungen?

Fest steht: Die niedersächsischen Landkreise und die Region Hannover bilden in ihrer heutigen Struktur eine tragende Säule der kommunalen Selbstverwaltung in Niedersachsen. Sie nehmen darüber hinaus in weitem Umfang Aufgaben der Landesverwaltung

wahr. Diese Aufgabenwahrnehmung könnte ergänzt und abgerundet werden. Jegliche Reformbemühungen dürfen die Stabilität und Funktionalität der Landkreisebene nicht gefährden, sondern müssen sie stärken.

Kommunale Gebietsreform aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände

Heiger Scholz

-

Kommunale Gebietsreform aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände

Uwe-Peter Lestin

-

Diskussion (3. Teil)

Ipsen (Diskussionsleitung): Meine Damen und Herren, wir kommen zur Diskussion. Ich darf Sie um Wortmeldungen bitten. Sie werden selten die Gelegenheit haben, die Spitzen der Spitzenverbände in Niedersachsen an einem Tisch zu erleben. Ich darf Sie bitten, diese Gelegenheit beim Schopfe zu packen und Ihre Fragen zu stellen oder Ihre Diskussionsbeiträge zu leisten.

Frau Dr. Kraujuttis, Kreisrätin Landkreis Emsland und frühere, langjährige und sehr geschätzte Assistentin bei mir am Institut für Kommunalrecht, Sie haben das Wort.

Kraujuttis (Landkreis Emsland): Vielen Dank für die freundliche Anmoderation. Meine Frage richtet sich direkt an Professor Meyer: Professor Hesse hat uns heute Vormittag berichtet, dass das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seiner zweiten Entscheidung eine Beobachtungspflicht hinsichtlich der Kreisgebietsreform zur Aufgabe gemacht hat. Er hat uns auch verraten, dass er mit dieser Beobachtungspflicht beauftragt worden sei. Inzwischen liege wohl eine flächendeckende Befragung aller Kreise vor und es habe eine Bereisung stattgefunden. Sein Ergebnis ist, dass diese Landkreise voll funktionsfähig sind und auch eine sehr gute Kommunikation zwischen den Landkreisen und dem Land bestehe. Auch attestiert er den Landkreisen eine phänomenale Leistung. Ihre Ausführungen eben waren doch deutlich zurückhaltender, indem Sie auch berichtet haben, dass keiner der Landkreise einen ausgeglichenen Haushalt habe. Insofern wäre ich Ihnen sehr dankbar, wenn Sie nochmal Ihre Sicht zum derzeitigen Stand der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern darlegen würden.

Ipsen: Herr Meyer, Sie sollen etwas zu Mecklenburg-Vorpommern, Ihrer vormaligen Heimat, sagen.

Meyer: Ja, ich will mal vorab sagen, dass Frau Dr. Kraujuttis zwischenzeitlich auch geschätzte Mitarbeiterin zweier kommunaler Spitzenverbände gewesen ist. Zu Mecklenburg-Vorpommern habe ich mir eigentlich vorgenommen nicht mehr so viel zu sagen,

weil man mit der Zeit – ich bin jetzt acht Jahren weg – nicht mehr so nah dran ist. Ich halte aber generell diese Beobachtungspflicht, die das Landesverfassungsgericht auferlegt hat, für ein schwieriges Instrument an sich. Denn welche Konsequenzen wollen Sie aus dieser Beobachtungspflicht ziehen? Wenn ein anderer Gutachter zu anderen Ergebnissen käme als Herr Hesse, also angenommen, er käme zu einer kritischen Einschätzung. Wollen Sie anfangen, die gebildeten Landkreise wieder zu zerlegen? Oder was soll die Konsequenz einer solchen Beobachtungspflicht sein? Mir wäre wohler und ich fände es angemessener – ich habe es schon öfter aufgeschrieben –, wenn die Landesverfassungsgerichte in dem Stadium, wo die Fakten noch nicht geschaffen sind, den Spielraum der Politik akzeptieren. Letztlich muss Politik die Struktur verantworten aber überprüfen, ob die empirischen Behauptungen stimmen. Als die erste Gebietsreformdiskussion in Mecklenburg-Vorpommern losging, wurde gesagt, wir sparen nicht 84 Mio., sondern wir sparen 180 Mio. Auf niedersächsische Größenverhältnisse bezogen, würde das 1 Milliarde bedeuten, Sie können das alles mal 6 nehmen nach der Einwohnerzahl, das wäre spektakulär. Da waren Größenordnungen mit eingerechnet, z.B. die Kommunalisierung der gesamten Lehrerschaft, die kein Mensch mehr wollte, weder die Landesregierung noch die kommunale Ebene. Die lagen aber dem Gutachten zugrunde und sie lagen dem Gesetzentwurf zugrunde. Da würde ich mir ein kritisches Herangehen zu Zeitpunkten wünschen, wo das denkbar ist.

Zu der Frage, was Herr Professor Hesse festgestellt hat, kann ich naturgemäß nichts sagen. Das wird alles so sein, wie er es sieht. Mir werden andere Eindrücke geschildert. Ich habe gestern Abend an einer Diskussion bei der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft in Magdeburg als Gast teilgenommen. Dort hat unser Hauptgeschäftsführer, der Honorarprofessor hier in Osnabrück ist, Professor Henneke, darauf hingewiesen, dass die Landräte aus Mecklenburg-Vorpommern darum gebeten haben, doch in Zukunft bitte keine zweitägigen Veranstaltungen des Deutschen Landkreistages zur Ausschusssitzung mehr vorzusehen, weil sie das mit ihrer Arbeitsbelastung schlicht nicht vereinbaren könnten, solche zweitägigen Veranstaltungen wahrzunehmen. Das ist eine Bagatelle, aber vielleicht ein Indiz dafür, zu sagen, wie es läuft. Es verbietet die Höflichkeit, darüber zu berichten, welche Gespräche zwischen den Kollegen in Mecklenburg-Vorpommern und der dortigen Landesregierung über einzelne Fragen stattfinden. Dass nur von gutem

Einvernehmen die Rede wäre, kann man auch nicht sagen. So viel darf man, glaube ich, sagen.

Ein Beispiel vielleicht noch: Herr Mehde hat mit Recht darauf hingewiesen, zu sagen, wir gehen immer dann, wenn es um Entfernungen geht, nehmen wir immer die Extrembeispiele. Man sitzt ganz außen und muss nach innen. Es ist aber auch aus diesen Wochen ein Beispiel geschildert worden, dass ein freiberuflich Tätiger nicht aus dem großen Landkreis, den Sie geschildert haben, sondern aus dem Kreis, der in Ostvorpommern Rügen heißt, sein Mandat zur Verfügung gestellt hat, weil er gesagt hat, wenn ich zweieinhalb Stunden Anreise zu einer Kreistagssitzung habe, zwei Stunden Sitzung und zweieinhalb Stunden Rückfahrt, dann ist der Tag für mich gelaufen. Das kann ich mir nicht leisten. Wir werden auch weiter Kreistagsmitglieder finden, sie werden nur anders soziologisch zusammengesetzt sein.

Ipsen: Schönen Dank, Herr Meyer. Bitte weitere Wortmeldungen? Bitte schön.

Bartölke (Stadt Bockenheim): Ich habe eine Frage, die mich im Zuge dieser Diskussion heute bewegt hat, aufgrund von Gesprächen mit Kollegen, und zwar ist das dieser Spagat zwischen bisherigen Strukturen und neuen Strukturen. Es wurde viel darüber gesprochen, dass die neuen Einheiten, wenn fusioniert wird, auch gelebte Strukturen sein sollen, dass sich die Bevölkerung da wiederfindet. Das ist aber bei zwei Kommunen fast nie der Fall und bei zwei Landkreisen auch nie. Es gibt halt den Randbereich, der hat eine Struktur in die andere Gemeinde, und die andere Hälfte hat das nicht. Ob es Erfahrungen gibt über Gespräche mit Bürgermeistern, im Zuge von Fusionen die eigene Gemeinde in verschiedene Richtungen aufzuteilen, oder ob es darüber Diskussionen gibt, Landkreise auch in drei Teile aufzuteilen und drei verschiedenen Landkreisen zuzuordnen, um tatsächlich gelebte Strukturen, die es gibt, abbilden zu können. Gibt es diese Diskussionen oder ist es eher so, wie ich es sehe, dass daran viele Dinge scheitern werden, weil man sagt, nein, 30, 40, 50% der Gemeinde XY würden zur Nachbargemeinde gehen wollen, aber der Rest nicht und dadurch scheitert hier die Fusion.

Ipsen: Wer möchte antworten? Herr Scholz, bitte.

Scholz: Es ist mir nicht bekannt, dass es solche Diskussion bisher gegeben hätte, jedenfalls nicht auf der Basis von Einheitsgemeinden. Wobei das Problem, das Sie schildern, ist gerade bei Ihnen in der weiteren Nachbarschaft sehr drastisch geworden, als es beim Wahlkampf in der neuen Stadt Einbeck um die Frage ging, können wir eigentlich eine eigene Postleitzahl für Kreiensen behalten oder können wir das nicht? Die Zerlegung von Einheitsgemeinden habe ich noch nicht gehört. Ich kenne ähnliche Diskussionen aus dem Bereich der Samtgemeinden, aber das mag auch daran liegen, dass die Identität eben auf der Gemeindeebene ist. Also erstmal ist sie im eigenen Dorf. Aber dann als nächstes auf der Gemeindeebene oder Stadtebene, und die Samtgemeinde ist, glaube ich, sehr locker. Mir ist von einer Samtgemeinde mal gesagt worden: wenn der Samtgemeindebürgermeister nicht in meiner Gemeinde wohnt, dann ist es besser, er wohnt außerhalb, als er wohnt in einer anderen Nachbargemeinde. Herr Koop weiß, wen ich meine. Das ist eine Diskussion, die haben Sie in einer Einheitsgemeinde so nicht. Da ist, glaube ich, in den letzten 40 Jahren mehr gemeinsames Verständnis zusammengewachsen, als in den Samtgemeinden. Von daher kenne ich solche Diskussionen aus Samtgemeinden, wobei auch da sind sie nach dem, was bisher gewesen ist, nicht zum Tragen gekommen.

Lestin: Ich will das gerne bestätigen. Jetzt gibt es viele Beispiele: Die Samtgemeinde hat ja auch den Vorteil, unter dem Bestreben möglichst viel unter ein Dach zu bekommen, ist es gelungen, viele Dörfer zusammenzubringen mit den Mitgliedsgemeinden. Aber das Interesse der Menschen besteht tatsächlich in der Mitgliedsgemeinde. Da sitzen sie in der Sitzung, obwohl die Samtgemeinde über viel wichtigere Dinge entscheidet, das interessiert eigentlich keinen, außer es geht mal um Feuerwehrfahrzeuge oder ein kitzeliges Schulthema. Ansonsten ist da nie jemand. Dafür gibt es sicherlich viele Beispiele, dass eine einfache Umwandlung auch gar nicht gelingen würde, sondern manche Samtgemeinde würde dann auseinanderfliegen. Es würden mindestens zwei Einheitsgemeinden daraus werden. Das stimmt. Aber auf der Ebene der Einheitsgemeinde kenne ich sowas auch nicht, nein.

Ipsen: Meine Damen und Herren, weitere Fragen oder Diskussionsbeiträge? Selbst nachdem ich meinen Blick habe schweifen lassen, stelle ich keine weiteren Wortmel-

dungen fest, wobei wir in der Tat eine ganze Stunde eingespart haben, denn das mir zgedachte Schlusswort sollte eigentlich um 17.30 Uhr gehalten werden. Solange möchte ich Sie verständlicherweise nicht warten lassen und ich setze Ihr Einverständnis voraus, dass ich jetzt mein Schlusswort spreche.

Wir leben in einem Zeitalter der Ökonomisierung und dieser Ökonomisierung wird geschuldet sein, dass ich nur ganz wenige Worte sage. Ich bin geneigt, mit einem Brecht-Zitat zu schließen aus dem guten Menschen von Sezuan und das lautet: Wir stehen hier und sehn betroffen, den Vorhang zu und alle Fragen offen. Ich kann mich dem allerdings nicht anschließen, weil, der Vorhang wird zwar gleich geschlossen, aber eine ganze Reihe von Fragen sind heute geklärt worden und somit unser Anliegen als Veranstalter voll erfüllt. Und zwar deswegen, weil wir die Diskussion auf eine neue Ebene gehoben haben und zwar sowohl die empirischen Befunde, die Herr Hesse uns mitgeteilt hat, als auch die für mein Empfinden außerordentlich kraftvolle Einlassung unseres Innenministers, wie dann die beiden Referate aus verwaltungswissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Perspektive und jetzt eine letzte Runde, die uns die doch verschiedenartig differenzierten Positionen der Spitzenverbände übermittelt haben.

Ich darf kurz daran erinnern, dass wir bei kommunaler Gebietsreform immer Sklaven eines vom Bundesverfassungsgericht gewählten oder einer Alliteration gewesen sind, Gemeinden – und für Kreise gilt das Gleiche – seien nur institutionell, nicht aber individuell garantiert. Diese Wendung macht sprachlich einen sympathischen Eindruck, wird aber der Verfassungsrechtslage nicht gerecht. Das darf ich hier mit einem kritischen Akzent sagen und wenn Sie mir erlauben, mein Schlusswort doch noch zu einem kleinen Ausflug in die Selbstverwaltungsgarantie zu benutzen. So hat die kommunale Selbstverwaltungsgarantie drei Schichten. Sie garantiert die Verwaltungsträger, also die Kreise und Gemeinden, die Verwaltungsaufgaben und den Verwaltungsmodus. Die Garantie der Selbstverwaltungsträger schließt ein, dass die Gemeinden und Kreise in ihrem Bestand eine verfassungsrechtliche jedenfalls Gewährleistung haben. Denn alle drei Erscheinungsformen der Selbstverwaltungsgarantie stehen unter Gesetzesvorbehalt, so dass also Gemeinden und Kreise natürlich aufgelöst werden können, so steht es in der Niedersächsischen Verfassung und so ist es aus dem Grundgesetz abzuleiten. Nur müssen, wenn drei Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet sind, bestimmte Voraussetzungen gegeben sein und Sie verzeihen, wenn ich Sie um einen Gedanken

ergänze, wenn nämlich der Verwaltungsträger die Verwaltungsaufgaben und der Verwaltungsmodus gleichermaßen garantiert sind, dann kann ein Eingriff in den Selbstverwaltungsträger nur dann erfolgen, wenn dieser nicht in der Lage ist, die Selbstverwaltungsaufgaben im Selbstverwaltungsmodus zu erfüllen. Das ist eine in sich stimmige Begründung, weswegen es zu kommunalen Gebietsreformen kommen kann, ohne die Verfassung zu verletzen. Mit anderen Worten müssen wir uns auch immer der verfassungsgerichtlichen Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten bewusst sein. Herr Meyer und ich haben uns damals in Mecklenburg-Vorpommern getroffen, wobei ich kein Geheimnis daraus mache, dass ich die erste Entscheidung besser fand als die zweite. Es dürfte eine Illusion sein, und meine Erfahrung ist dies auch, dass man aus dem Wechsel der Form und Zugehörigkeit bereits größere Einsparungen ableitet. Die Erfahrung haben wir in der Tat in Mecklenburg-Vorpommern gemacht. Das trifft schlicht und einfach nicht zu. Größer bedeutet nicht notwendig ökonomischer.

Ich habe heute, wie Sie alle, festgestellt und ich darf den mir hier dedizierten Aphorismus benutzen „von unten wachsen und von oben ordnen“. Wir sind also über die Zeit hinweg, in der Regierungen – und das war übrigens in Mecklenburg-Vorpommern auch so – gewissermaßen par ordre du mufti einfach dekretieren, wie Gemeinden und Kreise zusammengesetzt sein sollen. Wir haben damit ein hohes Maß an Rationalität gewonnen und wir haben uns verabschiedet von einem ohnehin schwer durchzuhaltenden Leitbild, denn ein solches Leitbild hat auch in der Zukunft nicht funktioniert.

Wenn wir das also zusammenfassen, befinden wir uns in einem neuen Abschnitt der Entwicklung, in dem das Prinzip der Freiwilligkeit, über das Herr Heinig berichtet hat, das Prinzip Bürger mitzunehmen, das Prinzip des Austausches eine größere Rolle spielen wird. Und jetzt darf ich auf Brecht zurückkommen: Natürlich sind noch eine Fülle von Fragen offen, aber ich glaube, dass nach dieser Tagung wir auch eine Vielzahl von Fragen nicht nur diskutiert, sondern auch einer Klärung zugeführt haben. Ich darf Ihnen allen, meine Damen und Herren, für Ihr Kommen zu den 24. Bad Iburger Gesprächen meinen herzlichen Dank sagen, auch dafür, dass Sie – nachmittags bröckelt das ja immer so ein bisschen ab – es immerhin bis 16.45 Uhr ausgehalten haben. Ich darf Ihnen einen guten Heimweg wünschen und würde mich freuen, Sie auch bei den 25. Bad Iburger Gesprächen, die unverrückbar im nächsten Jahr stattfinden werden, hier begrüßen zu dürfen. Schönen Dank.

Teilnehmer

Leitung des Symposiums:

Professorin Dr. Pascale **Cancik**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Professor Dr. Jörn **Ipsen**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Referenten:

Professor Dr. Hans-Michael **Heinig**

Universität Göttingen

Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens **Hesse**

Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin

Vizepräsident Uwe-Peter **Lestin**

Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund, Hannover

Professor Dr. Veith **Mehde**, Mag. rer. publ.

Leibniz-Universität Hannover

Professor Dr. Hubert **Meyer**

Niedersächsischer Landkreistag, Hannover

Niedersächsischer Innenminister Boris **Pistorius**

Nds. Ministerium für Inneres und Sport, Hannover

Heiger **Scholz**

Niedersächsischer Städtetag, Hannover

Teilnehmer:

Beigeordneter a.D. Heinrich **Albers**

Sarstedt

Persönlicher Referent des Oberbürgermeisters Dr. Henry **Arends**

Hansestadt Lüneburg

Referent Jens **Augustesen**

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg

Bürgermeister Hans-Hermann **Baas**

Gemeinde Lengede

Referatsleiter Dr. Tim **Baedermann**

Stadt Wolfsburg

Bürgermeister Wilhelm **Bäker**

Stadt Bassum

Samtgemeindebürgermeister Dr. Horst **Baier**

Samtgemeinde Bersenbrück

Bürgermeister Martin **Bartölke**

Stadt Bockenem

Samtgemeindebürgermeister Hartmut **Bloch**

Samtgemeinde Rehden

Direktor a.D. Peter **Blum**

Hannover

Landrat Cord **Bockhop**
Landkreis Diepholz

Bürgermeister Arpad **Bogya**
Gemeinde Isernhagen

Bürgermeister Heiner **Bojer**
Gemeinde Renkenberge

Bürgermeister Gerhard **Borchert**
Flecken Brome

Allg. Vertreter des Samtgemeindebürgermeisters Bernd **Bormann**
Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen

Bürgermeister Wilfried **Brandes**
Gemeinde Ilsede

Bürgermeister Reiner **Brombach**
Stadt Bückeburg

Bürgermeister Detert **Brummer-Bange**
Gemeinde Ankum

Samtgemeindebürgermeister Marc **Busse**
Samtgemeinde Niedernwöhren

Stud. iur. Mareike **Coordes**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Kreisrat Michael **Cordioli**
Landkreis Celle

Wiss. Mit. Jan B. **Daniels**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Ludger **Dirkes**

Gemeinde Vrees

Stellv. Gemeindedirektor Jörg **Döpke**

Flecken Lauenau

Bürgermeister Thorsten **Drahn**

Stadt Wolfenbüttel

Dr. Thomas **Drewes**

Fachdienst Recht, Landkreis Osnabrück

Bürgermeister Manfred **Eertmoed**

Gemeinde Hinte

Kämmerer Ulrich **Emcke**

Samtgemeinde Salzhausen

Professor Dr. Joachim **Erdmann**

Niedersächsisches Wirtschaftsministerium, Hannover

Bürgermeister Lutz **Erwig**

Gemeinde Hohenhameln

Michael **Ficker**

Universität Osnabrück

Bereichsleiter Ludger **Flohre**
RWE Deutschland AG, Osnabrück

Rechtsrat Heinz **Föllnbach**
Stadt Achim

Referatsleiter Jürgen **Franke**
Nds. Ministerium für Inneres und Sport, Hannover

Bürgermeister Dr. Merlin **Franke**
Gemeinde Bienenbüttel

Erster Kreisrat Ludger **Frische**
Landkreis Cloppenburg

Bürgermeister Hermann **Gerdes**
Gemeinde Wipplingen

Samtgemeindebürgermeister Werner **Gerdes**
Samtgemeinde Werlte

Hauptgeschäftsführer Marco **Graf**
Industrie- und Handelskammer Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim

Professor Dr. Thomas **Groß**
European Legale Studies Institute, Universität Osnabrück

Wigbert **Grotjan**
Gemeinde Moormerland

Professor Dr. Bernd J. **Hartmann**, LL.M (Virginia)
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Erster Kreisrat Klaus **Heimann**

Landkreis Schaumburg

Bereichsleiter Thorsten **Heinze**

Landkreis Harburg

Bürgermeister Bernd **Hellmann**

Stadt Stadthagen

Bürgermeister Wilhelm **Helmer**

Gemeinde Lorup

Wilhelm **Heyer**

Samtgemeinde Fürstenau

Ratsmitglied Claudia **Hoffmann**

Gemeinde Soderstorf

Kreisverwaltungsrat Heinz-Peter **Hoffmann**

Landkreis Vulkaneifel

Bürgermeister Heinz-Hermann **Hoppe**

Gemeinde Sustrum

Wiss. Mit. Konstanze **Isensee**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Stud. iur. Johannes **Jäger**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Stellv. Gemeindedirektor Sven **Janisch**
Gemeinde Apelem

Professorin Dr. Heike **Jochum**
Institut für Finanz- und Steuerrecht, Universität Osnabrück

Bürgermeister Bernhard **Johanning**
Gemeinde Fresenburg

Oberbürgermeister Dr. Oliver **Junk**
Stadt Goslar

Bürgermeister Drago **Jurak**
Stadt Bad Iburg

Samtgemeindebürgermeister Hans-Jürgen **Kammer**
Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf

Bürgermeister Gundolf **Kemnah**
Gemeinde Harsum

Landrat Friedrich **Kethorn**
Landkreis Grafschaft Bentheim

Erster Stadtrat Bernd **Kettenburg**
Stadt Achim

Bürgermeister Heribert **Kleene**
Gemeinde Vrees

Samtgemeindebürgermeister Ditmar **Köritz**
Samtgemeinde Nienstädt

Samtgemeindebürgermeister Herbert **Koers**
Samtgemeinde Uelsen

Johannes **Koop**
Samtgemeinde Bersenbrück

Kreisrätin Henni **Krabbe**
Landkreis Aurich

Kreisrätin Dr. Sigrid **Kraujuttis**
Landkreis Emsland

Oberbürgermeister Dieter **Krone**
Stadt Lingen (Ems)

Erster Kreisrat Jürgen **Krumböhmer**
Landkreis Lüneburg

Samtgemeindebürgermeister Peter **Kühlewindt**
Samtgemeinde Lutter am Barenberge

Susanne **Küpper**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Allg. Vertreter des Bürgermeisters Jens **Kuraschinski**
Stadt Wildeshausen

Landrat Dr. Michael **Lübbersmann**
Landkreis Osnabrück

Bürgermeister Willfried **Lübs**
Gemeinde Werlte

Ratsmitglied Stefanie **Lühr**

Gemeinde Soderstorf

Karin **Lühring**

Landkreis Nienburg/Weser

Vorsitzender Bauausschuss Gerd **Lüken**

Gemeinde Lorup

Bürgermeister Hartmut **Marotz**

Gemeinde Vechelde

Verwaltungsvertreter Jens **Martens**

Samtgemeinde Himmelpforten

Allg. Vertreter des Samtgemeindebürgermeisters Detlef **Mass**

Samtgemeinde Barnsdorf

Dr. Lutz **Mehlhorn**

Niedersächsischer Landkreistag

Samtgemeindebürgermeister Norbert **Meyer**

Samtgemeinde Ostheide

Bürgermeister Heinrich **Moormann**

Stadt Dinklage

Samtgemeindebürgermeister Bernd **Müller**

Samtgemeinde Mittelweser

Stud. iur. Henrike **Mustert**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Samtgemeindebürgermeister Olaf **Muus**

Samtgemeinde Hanstedt

Bürgermeister Hans-Ulrich **Peschka**

Flecken Coppenbrügge

Bürgermeister Rolf **Pfeiffer**

Stadt Elze

Bürgermeister Ansgar **Pohlmann**

Stadt Georgsmarienhütte

Gabriele **Proske**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Bürgermeister Georg **Raming-Freesen**

Gemeinde Oberlangen

Bürgermeister Dipl.-Vw. (FH) Jens **Range**

Samtgemeinde Baddeckenstedt

Bürgermeister Klaus **Rehkämper**

Gemeinde Bad Rothenfelde

Persönlicher Referent der Landrätin Matthias **Rode**

Landkreis Gifhorn

Professor Dr. Stephan **Rolfes**

Stadtwerke Osnabrück

Bürgermeisterin Ingrid **Rüngeling**

Gemeinde Scheden

Regierungspräsident a.D. Prof. Dr. Axel **Saipa**, LL.M.

Ronnenberg

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied a.D. Dr. Gernot **Schlebusch**

Hannover

Landrat Dr. Rolf-Oliver **Schwemer**

Kreis Rendsburg-Eckernförde

Bürgermeister Stefan **Schwenke**

Gemeinde Worpswede

Bürgermeister Prof. Dr. Kian **Shahidi**

Stadt Wildeshausen

Stud. iur. Verena **Sommer**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Bürgermeister Udo **Sperling**

Samtgemeinde Elbtalaue

Samtgemeinderätin Petra **Steckelberg**

Samtgemeinde Elbtalaue

Bürgermeister Frank **Stiller**

Gemeinde Hasbergen

Fachdienstleiter Wolfgang **Tepe**
Gemeinde Bissendorf

Dezernentin Barbara **Thiel**
Region Hannover

Landrat Heinz-Peter **Thiel**
Kreisverwaltung Vulkaneifel

Wiss. Mit. Bianka **Trötschel**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Erster Kreisrat Wolfram **van Lessen**
Landkreis Diepholz

Ltd. Kreisverwaltungsdirektor Neidhard **Varnhorn**
Landkreis Cloppenburg

Bürgermeister Werner **Vehling**
Gemeinde Hesse, Landkreis Schaumburg

Wiss. Mit. Katharina **Vollmer**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Mareike **Vornholt**
Fachdienst Recht, Landkreis Osnabrück

Stud. iur. Caroline **Wahnhoff**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Bürgermeister Roland **Waltereit**
Gemeinde Soderstorf

Samtgemeindebürgermeister Günter **Wigbers**

Samtgemeinde Sögel

Kreisrat Dr. Winfried **Wilkens**

Landkreis Osnabrück

Erster Stadtrat Ulrich **Willems**

Stadt Bramsche

Landrat Matthias **Wunderling-Weilbier**

Landkreis Helmstedt